

**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)<sup>1</sup>  
Kommunerevisjonen (jf. kommuneloven § 24-3)<sup>1</sup>  
Kommunedirektør (til orientering – jf. kommuneloven § 13-1)<sup>1</sup>

[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 17. september**

Tid: **kl. 09:00 – 12:00**

Sted: Rådhuset [møterom Formannskapssalen]

**Til behandling:**

Sak 13/2024 – Oppfølging rapport forvaltningsrevisjon  
Sak 14/2024 – Budsjett for kontrollarbeidet i kommunen  
Sak 15/2024 – Uttalelse forenklet etterlevelseskontroll Brønnøy kommune  
Sak 16/2024 – Uttalelse forenklet etterlevelseskontroll Brønnøy Havn KF  
Sak 17/2024 – Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll  
Sak 18/2024 – Plan for virksomhetsbesøk  
Sak 19/2024 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet  
Sak 20/2024 – Eventuelt

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 10.09.2024

Tobias Langseth (sign.)  
Sekretariatsleder

<sup>1</sup>Utdrag 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 tilsetningsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 11.09.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

## SAK 13/2024: OPPFØLGING RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON

### 1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet 19.09.2023 forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesaksbehandling». Jf. fremlegg sak 13/2023 [vedlegg 2]. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Jf. kommuneloven § 23-3.

### 2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave i denne omgang fremgår av forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

**§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller**

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir **fulgt opp** og skal **rapportere** til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

Kommunestyret har sluttet seg til kontrollutvalgets uttalelse. Ref. kommunestyremøte 21.02.2024 – sak PS 10/2024, samt denne del av uttalelsen:

#### [Utvalgsmøte \(elementscloud.no\)](#)

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.

### 3: Sekretariatets vurderinger

Det vises til administrasjonens skriftlige oppsummering av gjennomførte forbedringstiltak samt resultatene av dette arbeidet. Kommunedirektøren vil delta i møtet under behandlingen av saken.

#### Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har blitt orientert om status for oppfølgingsarbeidet i tilknytning til forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesaksbehandling» gjennom a) notat datert 09.09.2024 og b) muntlig redegjørelse i utvalgets møte 17.09.2024. Kontrollutvalget har ingen spesielle merknader til iverksatte og planlagte tiltak.

#### Vedlegg

1: Tilbakemelding datert 09.09.2024

2: Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2024–2025

3/4: Fremlegg sak 13/2023 [møte 19.09.2023] og forvaltningsrevisjonsrapport avgitt 16.08.2023

**Deres referanse:**  
SAK 13/2023

**Saksbehandler:**  
Jan Roar Jakobsen

**Telefonnummer:**  
75012513

**Dato:**  
09.09.2024

## **SVAR: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON [BYGGESAKSBEHANDLING]**

### **DISPENSASJONER:**

#### **Forvaltningsrevisjonsrapporten**

Jf. rapportens avsnitt 5.1; *Konklusjon:*

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

Jf. rapportens avsnitt 5.2; *Anbefaling:*

- Sørge for større grad av samsvar mellom kommunens dispensasjonspraksis og krav i regelverket

Kommunen har kun én byggesaksbehandler og er for tiden uten plan- og bygningsjef. Byggesaksbehandler er ny i stillingen og har ikke all den kunnskap og erfaring som nylig avgåtte saksbehandler. Det er derfor etablert en rutine med en dedikert person i planavdelingen som sammen med byggesaksbehandler vurderer dispensasjon. Hvis saken er uklar eller av prinsipiell betydning blir denne tatt opp i avdelingsmøte for diskusjon. Er det tvil sendes saken på høring til berørte myndigheter/partner og sendes til politisk behandling.

Dispensasjonsbehandling og vurdering av behovet for dispensasjon (hvis ikke søkt) gjøres i den enkelte sak. Sakene skal vurderes likt for like kriterier. Siden ingen saker er like, vurderes de ut fra hvilke forhold som er gjeldende.

PBL § 19.2 andre ledd: «Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale

interesser, blir *vesentlig* tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være *klart større* enn ulempene.» Dette skal gjøres etter en samlet vurdering.

Det som kunne vært gjort er å få til en prosedyre/sjekkliste som kan hjelpe i kartlegging av saker med hensyn til dispensasjon. Dette kunne kanskje bidratt til en synliggjøring av hva som er aktuelt og hva som er vurdert i sakene.

## **TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING:**

### **Forvaltningsrevisjonsrapporten**

Jf. rapportens avsnitt 5.1; Konklusjon:

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

Jf. rapportens avsnitt 5.2; Anbefaling:

- Sørge for at kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging skjer i samsvar med regelverket

Tidligere byggesaksbehandler har redegjort for tilsyn, avvik og ulovligheter i saksframlegg 23/1646 som har resultert i en endring av gebyrregulativet med tilleggsgebyrer for avvik fra søknads- og meldeplikt. Ved aktiv medvirkning som forenkler sakshåndtering vil en også kunne få redusert tilleggsgebyr.

Dette vil kunne være en god løsning som bygger på rettferdighetsprinsipper, almen rettsoppfatning og som forhåpentligvis vil ha preventiv virkning p.g.a. økonomisk gebyrkonsekvens.

Parallelt med dette må kommunen også informere og veilede slik at en ivaretar balanse mellom «pisk og gulrot».

Moderate overtredelser vurderes for reaksjon etter PBL. kap. 32 og overtredelsesgebyr dersom en etter en helhetsvurdering finner grunnlag for dette. Slike saker kan sanksjoneres administrativt.

Alvorlige overtredelser skal følges opp og vurderes for bruk av overtredelsesgebyr. Slike saker legges fram til politisk avklaring.

Med en slik gradering for reaksjon vil en kunne håndtere de mindre avvik effektivt og de mer alvorlige overtredelser grundigere slik at en høster erfaring som grunnlag for oppfølging og likebehandling.

Alvorlighetsgrad vurderes av administrasjonen og justeres inn etter erfaring.

En hovedårsak til nedprioritering av tilsyn av dette har vært bemanningssituasjonen for byggesak og plan/utvikling. Med en byggesaksbehandler vil en ikke kunne gjennomføre aktivt tilsyn i stor grad. Kommunen blir normalt gjort oppmerksom på ulovlige tiltak gjennom ansatte i kommunen som jobber med utarbeidelse av eiendomsskattegrunnlaget eller andre på teknisk som er ute på andre oppdrag.

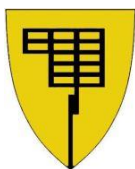
I de tilfellene avvik er gjort oss kjent har kontakt med tiltakshaver eller ansvarlig søker blitt opprettet og saken avklart, enten ved retting av tiltak eller søknad om å få eksisterende godkjent der forholdene ligger til rette for det. Utgangspunktet er å få formalisert avvikene der det er mulig og bruke forholdsmessige reaksjoner. I disse tilfellene der avvik registreres burde det blitt laget en tilsynsrapport.

Høsten i 2023 gjennomførte kommunen sammen med brann og redningsetaten og de videregående skolene i kommunen en tilsynskampanje mot hybler og utleie med fokus på elever. Det ble laget brosjyrer og sjekklister som ble utdelt til elever som bodde på hybel/leilighet og den ansvarlige på skolen. Sammen med brann holdt vi foredrag og informasjon på skolene med kravene som er for utleieenheter.

Det er nå utformet en tilsynsstrategi som legges fra på førstkommende PLUT møte og senere formelt vedtas politisk. I denne implementeres og oppdateres nasjonale føringer for tilsyn som er gjeldende.

Med hilsen

Jan Roar Jakobsen  
Byggesaksbehandler



**Brønnøy kommune**

**Byggesak og oppmåling**

## **Strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2024-2025**

### **1 Overordnet mål**

I henhold til plan- og bygningsloven (pbl) § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn med byggesaker. Kommunen skal utforme en tilsynsstrategi, jfr. Byggesaksforskriften (SAK10) § 15-1.

Målet er å sikre god kvalitet på byggetiltak i Brønnøy kommune, forebygge byggefeil og bidra til å fremme kjennskap, ansvar, tillit og respekt aktørene har for regelverket. At like saker behandles likt, og at det ikke skal lønne seg å ta seg til rette.

### **2 Prioritering**

Jfr. pbl. § 25-1 2. ledd skal kommunen føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal videre føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Det kan føres tilsyn med alle deler av byggesaken når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jfr. pbl. § 25-2 2. ledd. Det kan også føres tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter pbl. som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, jfr. pbl. § 31-7, 1. ledd. Det presiseres at det ikke er noe krav i loven om at det må foreligge mistanke om ulovlig forhold eller andre grunn for å kunne føre tilsyn. Overtredelse av mindre betydning kan kommunen avstå fra å forfølge.

Følgende skal inngå i kommunens satsingsområde for tilsyn i 2024:

*Nasjonale prioriteringsområder:*

Direktoratet for byggekvalitet (dibk) bruker hvert år å komme med obligatoriske tilsynsområder som kommunen skal prioritere de neste eller 1 eller 2 årene. Direktoratet har følgende prioriterte områder:

- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. byggesaksforskriften § 5-4.
- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. byggesaksforskriften § 2-1 og § 2-2.

*I tillegg ønsker kommunen å prioritere:*

- Tiltak i byggeperioden og ved midlertidig brukstillatelse/ferdigattest gjennom varslet og uvarslet byggeplasstilsyn.
- Tilsyn med at kvalifikasjonskravene er oppfylt for foretak som erklærer ansvar og ikke har sentral godkjenning.
- Tilsyn med tiltak fritatt fra søknadsplikt, jfr. pbl. §20-5 og SAK § 4-1.

*Disse sakene prioriteres for ulovlige tiltak:*

- Forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser
- Forhold som kan medføre fare for sikkerhet, helse og miljø
- Ulovlige tiltak på bevaringsverdig/vernede bygg
- Ulovlige tiltak langs verna vassdrag og i LNF-områder
- Tiltak i strid med plan
- Ulovlige tiltak i sentrum
- Ulovlige tiltak under oppføring
- Tiltak oppført i frisktsonen

Overtredelser av plan- og bygningsloven, som kommunen blir kjent med, skal forfølges

Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

### **3 Organisering, rutiner og samarbeid**

Lov og forskrift stiller ikke krav om hvor mange tilsyn kommunen skal føre. Loven krever imidlertid at kommunen fører tilsyn «i tilstrekkelig grad til at den kan avdekke regelbrudd», jfr. pbl § 25 -1 andre ledd. Kommunen kan altså ikke unnlate å føre tilsyn. Blant annet skal kommunen føre tilsyn med at pålegg følges.

Kommunen står fritt til å velge hvordan tilsynsaktiviteten organiseres, hva som er målet for kommunen og fremgangsmåten for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Kommunen skal gjennomføre tilsyn på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig, jf. pbl § 25-2 første ledd. Samarbeid med brannvesenet, landbrukskontoret, mattilsynet og andre myndigheter opprettes av sakenes karakter og behov.



## **4 Finansiering**

Tilsyn skal finansieres gjennom de ordinære byggesaksgebyrene. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt/avvik som ikke er ivaretatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. I tillegg kreves gebyr pr. avvik som blir avdekket ved tilsyn. Kapittel 32 – Ulovlighetsoppfølging og overtredelsesgebyr gjelder for ulovlige forhold og overtredelser som blir avdekket ved tilsyn.

## **5 Hjelpemidler**

Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet maler og sjekklister som kan være til hjelp ved gjennomføring av tilsyn.

## **6 Rapportering**

*Internt:*

Ansvarlig saksbehandler skal utarbeide rapport etter gjennomført tilsyn. Uanmeldte byggeplasstilsyn som ikke avdekker avvik trenger ikke avsluttes med tilsynsrapport. Det skal opprettes sak/-er i Elements (kommunens saksbehandlingssystem) der alle tilsyn blir registrert.

Plan og Næringsutvalget orienteres hvert år om tilsynsaktiviteten foregående år.

*Rapportering til BE:*

Ved alvorlige avvik skal Direktoratet for byggekvalitet (dibk) motta kopi av tilsynsrapporten.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 24.08.2023

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 13/2023: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON [BYGGESAKSBEHANDLING]

### 1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Byggesaksbehandling» og oversendt endelig rapport datert 16. august 2023. Kommunedirektøren ble gitt anledning til å uttale seg om rapporten, og det er avgitt høringssvar 11.08.2023, gjengitt i vedlegg 2 til revisjonsrapporten [side 38]. Jf. kapittel 4 [side 31].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

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

### 2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

#### **§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller**

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

### 3: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 5.1 [side 32].

- 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

### 4: Forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger

Jf. rapportens avsnitt 5.2 [side 32].

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

### 5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor med at kommunen praksis ikke er fullt i tråd med regelverket.

Rapporten inneholder forslag hva kommunen kan vektlegge i eget forbedringsarbeid [avsnitt 5.2].

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

#### **§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget**

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

### **Forslag til 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 i 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.*

### **Vedlegg –**

1: Revisjonsrapport avlagt 16.08.2023

## Appendiks 1 – Utdrag fra kommuneloven

### **§ 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.

### **§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget**

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

# 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 forutsetninger<sup>1</sup>.

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 NKRFs<sup>2</sup> 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](http://www.revisjonmidt norge.no)

Inderøy den 16.08.23

Johannes O. Nestvold /s/

*Oppdragsansvarlig revisor*

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://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.

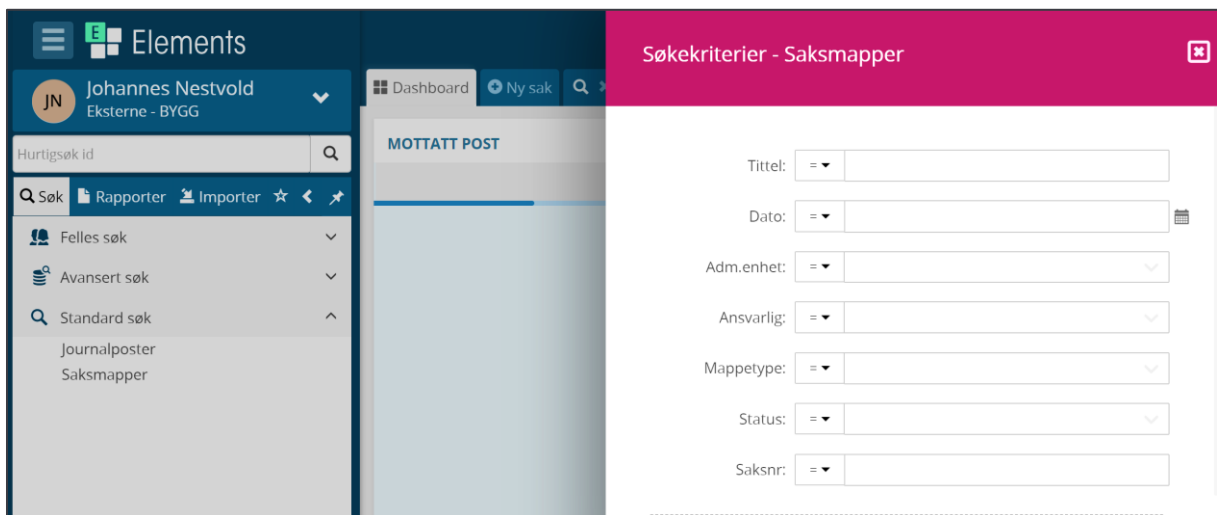
## 1.4.2 Dokumentasjon

### 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.

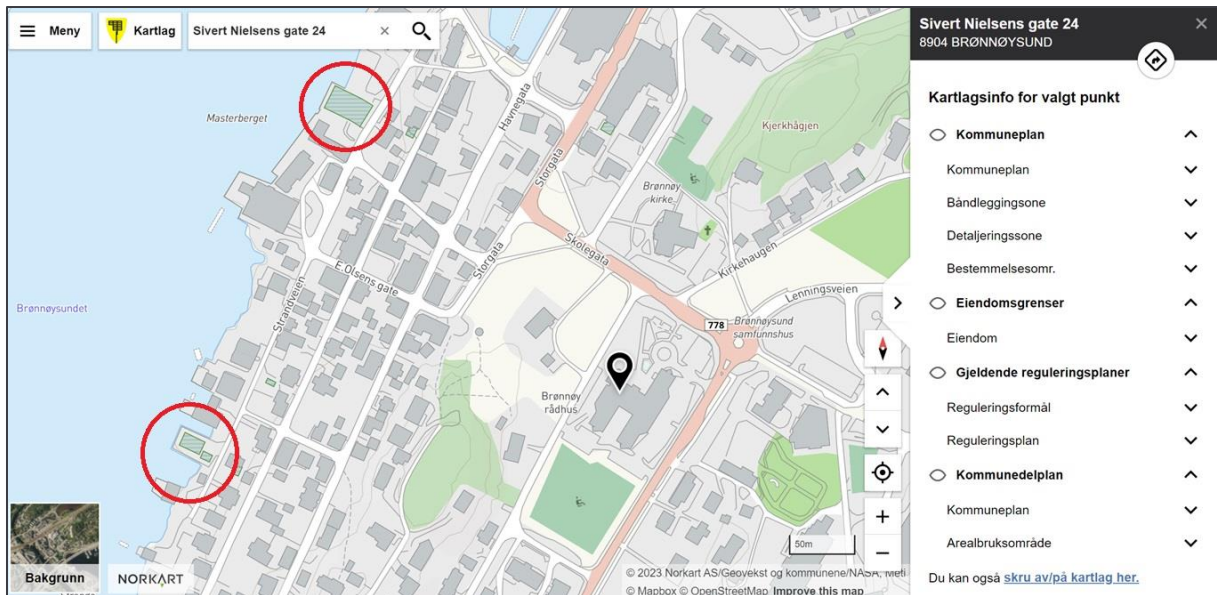
### Systemer for innhenting av data

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.com<sup>3</sup> 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 uker<sup>4</sup>, jf. [pbl § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om

<sup>3</sup> [Kommunekart](#)

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

dispensasjon fra byggereglene<sup>5</sup>. For ulovlighetssaker gjelder ikke en bestemt saksbehandlingsfrist, men kravet om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold<sup>6</sup>.

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

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</sup> 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
- Dispensasjonsaker 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

Utledningen 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 kalenderdager<sup>7</sup>. 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 ...»*

<sup>7</sup> Veiledningen til Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-rapportering legger til grunn av fristen beregnes i kalenderdager, hentet fra: [404020 \(ssb.no\)](https://www.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»<sup>8</sup>. 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

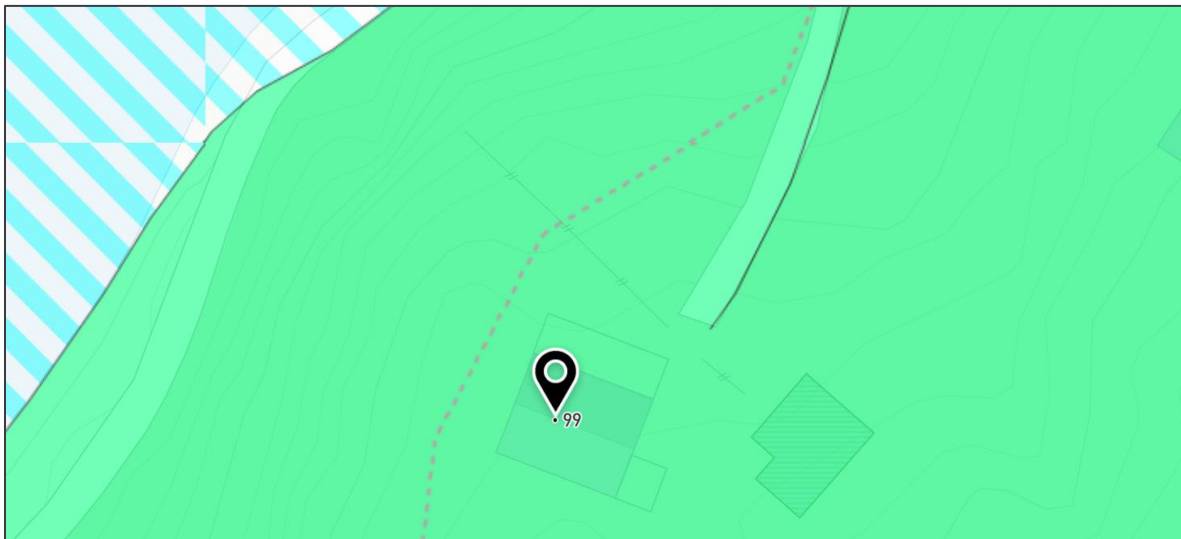
---

<sup>8</sup> «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 metersbeltet<sup>9</sup>. (se figur 4)
- Fravikelse av byggegrensen mot sjø i arealplanen kan innvilges for særskilte tiltak<sup>10</sup>.
- Kriterier som legger føringer for fradeling og hensyn til felles interesser i strandsonen, herunder bryggeanlegg<sup>11</sup>.



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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 fortetting av naust-/sjøhusbebyggelse der ny bebyggelse underordnes etablert byggemønster».

<sup>11</sup> 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 høring<sup>12</sup>.

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

<sup>12</sup> 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 fraråding 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 tilsi 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 skjønn<sup>13</sup>.

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.

---

<sup>13</sup> [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 kapittelet 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 tilsynsstrategi<sup>14</sup>.

### **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*

---

<sup>14</sup> [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».<sup>15</sup>

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 seg<sup>16</sup>. 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 ledd<sup>17</sup>. Byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal

---

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 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](https://www.statsforvalteren.no))

behandles av kommunen innen 12 uker, jf. [pbl. § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om dispensasjon fra byggereglene<sup>18</sup>.

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 mv<sup>19</sup>. 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 presiseres<sup>20</sup>.

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.*

---

<sup>18</sup> 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 \(stortinget.no\)](#)

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

<sup>20</sup> 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 ressurser<sup>21</sup>. 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](#).

---

<sup>21</sup> 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)<sup>22</sup>. 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)<sup>23</sup>

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

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

---

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

<sup>23</sup> 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

# **M Revisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisionmidtnorge.no](http://www.revisionmidtnorge.no)

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.09.2024

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 14/2024: BUDSJETT FOR KONTROLLARBEIDET I KOMMUNEN

### Innledning og bakgrunn

Utgangspunktet for saken er at det innen årsskiftet skal fastsettes et driftsbudsjett for kommunens samlede virksomhet.

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. Jf. kommunelovens § 23-1 første ledd. Kontrollutvalget har i denne forbindelse flere lovpålagte oppgaver. Jf. her kommuneloven kapittel 23 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Kommunestyret har selv det øverste kontrollansvaret. Jf. kommunelovens § 22-1 første ledd.

For å gi kontrollutvalget gode arbeidsbetingelser, må det stilles nødvendige ressurser til disposisjon. Kommunestyret skal vedta et samlet budsjett for kontrollarbeidet i kommunen.

Ressursbehovet i første rekke knyttet til:

- ① Kontrollutvalgets egenaktivitet
- ② Kjøp av revisjonstjenester
- ③ Kjøp av sekretariatsbistand
- ④ Andre særskilte kostnader [dersom aktuelt]

Jf. departementets høringsnotat om ny kontrollutvals- og revisjonsforskrift punkt 2.2.2 første avsnitt fra januar 2019, hvor dette er nærmere omtalt.

### Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Det følger av § 2 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon at:

Kontrollutvalget skal utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjettet etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd til kommunestyret eller fylkestinget.

Det er viktig at utvalgets forslag følger budsjettsaken uendret helt frem til behandling og vedtak i kommunestyret. Bakgrunnen for at kontrollutvalgets budsjettforslag står i en slags særstilling, er at utvalget skal kunne utføre sitt arbeid mest mulig uavhengig av de organene som utvalget skal føre kontroll med.

Representantskapet har normalt sett budsjettmyndighet dersom enheten er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap, og årsmøtet ved organisering som samvirkeforetak. Kontrollutvalgets forslag til budsjett for kontrollarbeidet vil normalt sett måtte bygge enten på de budsjettvedtak som allerede er fattet i enheter hvor kommunen deltar, eller i motsatt fall prognoser fra ledelsen.

## Nærmere om budsjettelementene

Utgiftene knyttet til kontrollutvalgets egenaktivitet vil i hovedsak ha sammenheng med nødvendig møtevirksomhet og anbefalt deltakelse på kurs/konferanser. Kommunestyret fastsetter satser for møtegodtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste m.m. i forskrift etter kommuneloven §§ 8-3 og 8-4.

Når det gjelder revisjonsoppgavene, deltar kommunen i samvirkeforetaket Revisjon Midt-Norge. I følge § 6 i foretakets vedtekter fastsettes både årsbudsjett og økonomiplan av årsmøtet, etter forslag fra styret.

Videre deltar kommunen i et kommunalt oppgavefelleskap om sekretariatsbistand [SE-KON]. Den økonomiske rammen for samarbeidets virksomhet skal i årsbudsjettet til kontorkommunen føres opp som en egen bevilgning i bevilgningsoversiktene etter § 5-4 andre ledd og § 5-5 andre ledd i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. Representantskapet i samarbeidet fastsetter den nærmere fordelingen av bevilgningen i et detaljbudsjett. Jf. §§ 8-3 og 8-4 i nevnte forskrift.

## Sekretariatets vurderinger

For kontrollutvalgets egenaktivitet foreslås det følgende økonomiske ramme:

<b>KONTROLLUTVALGETS EGENAKTIVITET</b>	<b>Brønnøy</b>
Fast godtgjørelse leder	18 000
Møtegodtgjørelse	12 000
Erstatning for tapt arbeidsfortjeneste	5 000
Arbeidsgiveravgift	1 530
Faglitteratur/tidsskrift	3 000
Bevertning	1 000
Kursavgifter og oppholdsutgifter	22 000
Reiseutgifter	15 000
Andre utgifter	0
<b>TOTALT</b>	<b>77 530</b>

Beløpene bygget på erfaring fra tidligere år, og i enkelte tilfeller innspill fra kommunens økonomiavdeling når det gjelder postene møtegodtgjørelse og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Enkelte poster kan være økt fra 2024 til 2025 basert på bruk av skjønn. Jf. vedlegg 3/4.

Revisjonshonoraret for 2025 kan ifølge prognose fra ledelsen i Revisjon Midt-Norge SA settes til kr 1.283.000. Dersom det oppstår avvik i forhold årsmøtets endelige budsjettvedtak, vil RMN sørge for å kommunisere dette til kommunene. Årsmøtet vedtok høsten 2023 en kostnad på kr 1.199.000 for budsjettåret 2024. Kontrollutvalget la i sak 14/2023 til grunn en antatt utgift på kr 1.154.000 i 2024.

Antatt kostnadsandel i samarbeidstiltaket for sekretariatsbistand vil være kr 415.169, basert på administrasjonens prognose. Budsjett for 2025 forventes behandlet av representantskapet i møte 24.09.2024. Eventuelle vesentlige avvik vil bli kommunisert til deltakerkommunene.

Det budsjetteres ikke med kostnader knyttet til særskilte kontrolltiltak så lenge det ikke foreligger konkrete planer. Skulle det senere oppstå slike behov, må det derfor fremmes en sak om budsjettregulering fra kontrollutvalgets side.

## Oppsummering og avslutning

Den totale økonomiske rammen for kontrollarbeidet i kommunen settes til:

1813 BRØNNØY	B 2025	B 2024	Endring kr	Endring %
Kontrollutvalgets egenaktivitet	77 530	74 218	3 312	4,5 %
Kjøp av revisjonstjenester	1 283 000	1 199 000	84 000	7,0 %
Kjøp av sekretariatsbistand	415 169	422 234	-7 065	-1,7 %
Andre særskilte kostnader	0	0	0	0,0 %
<b>TOTALT</b>	<b>1 775 699</b>	<b>1 695 452</b>	<b>80 247</b>	<b>4,7 %</b>
Folketall pr. 1. januar 2024/2023	7 826	7 787	39	0,5 %
Kr pr. innbygger	227	218	9	4,2 %

Til sammenlikning [Kilde: SSB/KOSTRA, funksjon 110 kontroll og revisjon]:

R 2023	BRØNNØY	EKG02
Andel av totale utgifter	0,1	0,2
Beløp pr. innbygger	143	247

### Forslag til vedtak:

Kontrollutvalgets forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen settes i tråd med saksfremlegget til en forventet utgift på kr 1.775.699.

Beløpet gir en nominell økning på 4,7 % sammenliknet med budsjett for 2024.

Kontrollutvalgets forslag skal følge budsjettsaken [uendret] frem til behandling og vedtak i kommunestyret. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2.

### Vedlegg –

1: Høringsnotat ny kontrollutvalgs- og revisjonsforskrift

[horingsnotat kontrollutvalgs og revisjonsforskriften.pdf \(regjeringen.no\)](#)

2: Anbefalinger til god praksis NKRF/FKT

[Budsjett for kontrollarbeidet \(nkrf.no\)](#)

3: Kommunal deflator for 2024 og 2025

[Kommunal deflator for 2024 og 2025 - KS](#)

4: Forskrift om godtgjørelse

[Forskrift om godtgjørelse til kommunale ombud og tillitsverv, Brønnøy kommune, Nordland - Lovdata](#)

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.09.2024

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 15/2024: UTTAELSE FORENKLET ETTERLEVELSESKONTROLL BRØNNØY KOMMUNE

### Innledning og bakgrunn

Det følger av kommuneloven § 24-9 at det på årlig basis skal gjennomføres forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen i kommunen. Dette er definert som en revisjonsoppgave, og revisor rapporterer resultatet av arbeidet til kommunens kontrollutvalg i form av en skriftlig uttalelse. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i kommuneloven lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner – som den nye loven avløste.

#### **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.

DnR og NKRF har i samarbeid utarbeidet en standard, som er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk gjennom styrevedtak i NKRF 11. mars 2020:

<https://www.nkrf.no/rsk-301-forenklet-etterlevelseskontroll-med-okonomiforvaltningen>

Nærmere om formål og begrunnelse, se lovforarbeidene 26.2.3.4 Kontroll med økonomiforvaltningen [NOU] og 25.2.2.3 Kontroll med økonomiforvaltningen [lovproposisjon]:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og distriktsdepartementet har dessuten i en uttalelse vurdert hva som ligger innenfor revisors oppgave med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter kommuneloven § 24-9:

[Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – avgrensning - NKRF](#)



## Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. Jf. kommuneloven § 23-1 første ledd. Kontrollutvalget har i denne forbindelse flere lovpålagte oppgaver. Jf. her kommuneloven kapittel 23 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Kommunestyret har selv det øverste kontrollansvaret. Jf. kommunelovens § 22-1 første ledd.

Det følger av kommuneloven § 23-5 at kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. Kontrollutvalgets behandling av revisors uttalelse om resultatet av den forenklede etterlevelseskontrollen har imidlertid så langt ikke vært gjenstand for særskilt regulering verken i lov eller forskrift, i motsetning når det gjelder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette innebærer at det er opp til kontrollutvalgets skjønn om rapportering til kommunestyret er nødvendig. Kontrollutvalget er et autonomt folkevalgt kontrollorgan, og vurderer som hovedregel selv hvordan saker skal behandles – i den grad behandlingsformen ikke er fastsatt. Skulle rapportering til kommunestyret fremstå som aktuelt, vil dette uansett utløse et krav om at kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg **før** kontrollutvalget behandler saken. I praksis gjerne ved at sekretariatet forelegger saken for kommunedirektøren som en del av sin saksforberedelse.

## Sekretariatets vurderinger

Årets kontroll dreier seg om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Det er etablert kriterier for vurderingen, og disse fremgår av revisors uttalelse. Det er naturlig at kommunens kontrollutvalg gir uttrykk for sine vurderinger i form av egne kommentarer eller merknader, spesielt i den grad revisor har avgitt en såkalt modifisert uttalelse. Jf. i denne forbindelse bestemmelsen i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav b [utvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak].

Av kommuneloven § 23-5 fremgår:

### **§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget**

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Revisors uttalelse har konklusjon med forbehold. Det anses likevel å være tilstrekkelig at kontrollutvalget gir en skriftlig tilbakemelding til kommunedirektøren, gjennom særutskrift av vedtaket som blir fattet.

## Oppsummering og avslutning

Etterlevelseskontrollen er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Både resultatene av kontrollen, og de forbedringstiltak som kommunen eventuelt iverksetter i ettertid som følge av kontrollen, vil kunne ha betydning for vurdering av feilrisiko knyttet til økonomiforvaltningen. Det må derfor kunne antas at resultatene fra årets etterlevelseskontroll blir fulgt opp også av kommunens regnskapsrevisor fremover. Det vises i denne forbindelse til kommuneloven § 24-7 fjerde ledd, hvor det fremgår at revisor årlig skal gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er påpekt etter bestemmelsens første ledd, men som ikke er rettet opp eller tilstrekkelig fulgt opp av kommunen.

### **Forslag til vedtak:**

Kontrollutvalget har hatt skriftlig uttalelse om resultatet av forenklet etterlevels kontroll etter kommuneloven § 24-9 for regnskapsåret 2023 til behandling. Kontrollen dreier seg om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og revisors attestasjonsuttalelse er avgitt 25.06.2024. I tillegg til selve uttalelsen, har regnskapsrevisor og kommunedirektør supplert utvalget med muntlig informasjon om eventuelle problemstillinger under gjennomgangen i utvalgets møte 17.09.2024.

*I denne sammenheng uttaler kontrollutvalget følgende:*

Kontrollutvalget konstaterer at det er avgitt en modifisert uttalelse. Kontrollutvalget forutsetter at kommunens administrasjon følger opp årets etterlevelseskontroll, og iverksetter formålstjenlige forbedringstiltak.

Kontrollutvalget har ingen ytterligere kommentarer eller merknader i tilknytning til revisors uttalelse.

Kommunedirektøren gis tilbakemelding fra utvalgets behandling gjennom særutskrift av vedtaket.

### **Vedlegg –**

- 1: Attestasjonsuttalelse avgitt av Revisjon Midt-Norge 25.06.2024
- 2: Nummerert brev # 11 datert 25.06.2024

### **Appendiks 1 – Lenker til informasjon om regelverket for offentlige anskaffelser**

[Lov om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesloven\) - Lovdata](#)

[Forskrift om offentlige anskaffelser \(anskaffelsesforskriften\) - Lovdata](#)

[Offentlige anskaffelser - regjeringen.no](#)

[KS Anskaffelsesforum \(KSA\) - KS](#)

[Klagenemnda for offentlige anskaffelser - KOFA - Klagenemndssekretariatet](#)

**Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune****UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTALELSE OM ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN**

Vi har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet, i forbindelse med Brønnøy kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende områder:

Vi har i vår risiko- og vesentlighetsvurdering kommet frem til at vi for 2023 foretar kontroll på etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Valgte kriterier:

Vi velger å se på følgende;

Anskaffelser mellom kr. 100.000 og terskelverdi på 1,3 mill. kroner ekskl. mva.  
Kjøp av helse- og sosialtjenester for over og under terskelverdi på kr. 7,8 mill. ekskl. mva.

1. Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?
2. Foreligger det dokumentasjon iht. kravene i regelverket?

**Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen**

Kommunedirektøren er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

**Vår uavhengighet og kvalitetskontroll**

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for revisjonsselskapet, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden.

I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og forenklet revisorkontroll av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester) har Revisjon Midt-Norge SA et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

---

Revisjon Midt-Norge SA

Brugata 2  
7715 Steinkjer

✉ [post@revisjonmidtnorge.no](mailto:post@revisjonmidtnorge.no)  
☎ 907 30 300

[www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)  
Kontonummer: 4270.18.38658  
Org.nr: 919 902 310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• WENCHE HOLT, 25.06.2024

Forseglet av



Posten Norge

### Våre oppgaver og plikter

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av bestemmelser og vedtak i kommunens økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering som er lagt frem for kontrollutvalget.

Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i henhold til RSK 301, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

### Grunnlag for konklusjon med forbehold

Vi har kontrollert 7 anskaffelser innenfor ovennevnte kriterier. For 3 av de kontrollerte anskaffelsene foreligger det protokoll som dokumenterer anskaffelsen på en god måte. For de 4 siste har vi ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det er gjennomført konkurranse.

### Konklusjon med forbehold

Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis kan vi ikke konkludere med at de ovennevnte kriteriene i det alt vesentlige er etterlevd for 4 av de 7 undersøkte anskaffelsene.

For 3 anskaffelser er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Brønnøy kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd de kontrollerte kriteriene.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påseansvar med økonomiforvaltningen og til Brønnøy kommunes informasjon, og er ikke nødvendigvis egnet til andre formål.

Trondheim, 25. juni 2024

Wenche Holt  
Oppdragsansvarlig revisor  
Statsautorisert revisor

[Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur](#)

Revisjon Midt-Norge SA  
Brugata 2  
7715 Steinkjer

✉ [post@revisjonmidtnorge.no](mailto:post@revisjonmidtnorge.no)  
☎ 907 30 300

[www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)  
Kontonummer: 4270.18.38658  
Org.nr: 919 902 310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

- WENCHE HOLT, 25.06.2024

Forseglet av



Posten Norge

**Kontrollutvalget i Brønnøy kommune****Brev nr. 11<sup>1</sup>****NUMMERERT BREV FEK**

Avvik som fører til en modifisert konklusjon i uttalelse til forenklet etterlevelseskontroll ned økonomiforvaltningen, skal etter «God kommunal revisjonsskikk RSK 301» kommuniseres til kontrollutvalget i nummerert brev.

**Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2023**

I vår forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen for 2023 valgte vi å se på offentlige anskaffelser med fokus på kjøp av tjenester til helsesektoren og følgende kriterier er valgt:

Anskaffelser mellom kr. 100.000 og terskelverdi på 1,3 mill. kroner ekskl. mva.  
Kjøp av helse- og sosialtjenester for over og under terskelverdi på kr. 7,8 mill. ekskl. mva.

1. Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?
2. Foreligger det dokumentasjon iht. kravene i regelverket?

**Funn etter kontroll:**

Vi har kontrollert 7 anskaffelser innenfor ovennevnte kriterier. For 3 av de kontrollerte anskaffelsene foreligger det protokoll som dokumenterer anskaffelsen på en god måte. For de 4 siste har vi ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det er gjennomført konkurranse.

På grunnlag av funn har vi avgitt en uttalelse til forenklet etterlevelseskontroll med modifisert konklusjon, og er pliktig til å avgi nummerert brev til kontrollutvalget.

Trondheim, 25. juni 2024

Wenche Holt  
Oppdragsansvarlig revisor  
Statsautorisert revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

<sup>1</sup> På grunn av 3 nummererte brev nr. 8 fra tidligere, blir dette brev nr. 11



Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.09.2024

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 16/2024: UTTAELSE FORENKLET ETTERLEVELSESKONTROLL <sup>BRØNNØY HAVN</sup>

### Innledning og bakgrunn

Det følger av kommuneloven § 24-9 at det på årlig basis skal gjennomføres forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen i kommunen. Dette er definert som en revisjonsoppgave, og revisor rapporterer resultatet av arbeidet til kommunens kontrollutvalg i form av en skriftlig uttalelse. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i kommuneloven lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner – som den nye loven avløste.

#### **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.

DnR og NKRF har i samarbeid utarbeidet en standard, som er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk gjennom styrevedtak i NKRF 11. mars 2020:

<https://www.nkrf.no/rsk-301-forenklet-etterlevelseskontroll-med-okonomiforvaltningen>

Nærmere om formål og begrunnelse, se lovforarbeidene 26.2.3.4 Kontroll med økonomiforvaltningen [NOU] og 25.2.2.3 Kontroll med økonomiforvaltningen [lovproposisjon]:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og distriktsdepartementet har dessuten i en uttalelse vurdert hva som ligger innenfor revisors oppgave med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter kommuneloven § 24-9:

[Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen – avgrensning - NKRF](#)

## Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med kommunens virksomhet på kommunestyrets vegne. Jf. kommuneloven § 23-1 første ledd. Kontrollutvalget har i denne forbindelse flere lovpålagte oppgaver. Jf. her kommuneloven kapittel 23 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Kommunestyret har selv det øverste kontrollansvaret. Jf. kommunelovens § 22-1 første ledd.

Det følger av kommuneloven § 23-5 at kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret. Kontrollutvalgets behandling av revisors uttalelse om resultatet av den forenklede etterlevelseskontrollen har imidlertid så langt ikke vært gjenstand for særskilt regulering verken i lov eller forskrift, i motsetning når det gjelder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Dette innebærer at det er opp til kontrollutvalgets skjønn om rapportering til kommunestyret er nødvendig. Kontrollutvalget er et autonomt folkevalgt kontrollorgan, og vurderer som hovedregel selv hvordan saker skal behandles – i den grad behandlingsformen ikke er fastsatt. Skulle rapportering til kommunestyret fremstå som aktuelt, vil dette uansett utløse et krav om at kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg **før** kontrollutvalget behandler saken. I praksis gjerne ved at sekretariatet forelegger saken for kommunedirektøren som en del av sin saksforberedelse.

## Sekretariatets vurderinger

Årets kontroll dreier seg om etterlevelse av regelverket for justering og tilbakeføring av inngående merverdiavgift. Det er etablert kriterier for vurderingen, og disse fremgår av revisors uttalelse. Det er naturlig at kommunens kontrollutvalg gir uttrykk for sine vurderinger i form av egne kommentarer eller merknader, spesielt i den grad revisor har avgitt en såkalt modifisert uttalelse. Jf. i denne forbindelse bestemmelsen i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav b [utvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak].

Av kommuneloven § 23-5 fremgår:

### **§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget**

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Revisors uttalelse har positiv konklusjon. Bare av denne grunn anses det å være tilstrekkelig at kontrollutvalget gir en skriftlig tilbakemelding til daglig leder [havnesjef], gjennom særutskrift av vedtaket som blir fattet. Jf. kommuneloven § 9-13. Kommunedirektør oversendes gjenpart.

## Oppsummering og avslutning

Etterlevelseskontrollen er basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Både resultatene av kontrollen, og de forbedringstiltak som kommunen eventuelt iverksetter i ettertid som følge av kontrollen, vil kunne ha betydning for vurdering av feilrisiko knyttet til økonomiforvaltningen. Det må derfor kunne antas at resultatene fra årets etterlevelseskontroll blir fulgt opp også av kommunens regnskapsrevisor fremover.

## Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har hatt skriftlig uttalelse om resultatet av forenklet etterlevels kontroll etter kommuneloven § 24-9 for regnskapsåret 2023 til behandling. Kontrollen dreier seg om etterlevelse av regelverket for justering og tilbakeføring av inngående merverdiavgift, og revisors attestasjonsuttalelse er avgitt 21.11.2023. I tillegg til selve uttalelsen, har regnskapsrevisor og havnesjef supplert utvalget med muntlig informasjon om eventuelle problemstillinger under gjennomgangen i utvalgets møte 17.09.2024.

*I denne sammenheng uttaler kontrollutvalget følgende:*

Kontrollutvalget konstaterer at det er avgitt en umodifisert uttalelse, noe som er positivt. Kontrollutvalget forutsetter likevel at administrasjonen i nødvendig grad følger opp årets etterlevels kontroll, og vurderer aktuelle forbedringstiltak. Jf. RSK 301 punkt 18.

Kontrollutvalget har ingen ytterligere kommentarer eller merknader i tilknytning til revisors uttalelse.

Havnesjef gis tilbakemelding fra utvalgets behandling gjennom særutskrift av vedtaket.

Kommunedirektør oversendes gjenpart av samme vedtak.

## Vedlegg –

1: Attestasjonsuttalelse avgitt av Revisjon Midt-Norge 21.11.2023

## Appendiks 1 – Kommunelovens internkontrollbestemmelser

### § 9-13. Internkontroll i kommunalt og fylkeskommunalt foretak

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

## Appendiks 2 – Lenker til regelverket for justering og tilbakeføring av merverdiavgift

[kapittel 9]

[Lov om merverdiavgift \(merverdiavgiftsloven\) - Lovdata](#)

[Forskrift til merverdiavgiftsloven \(merverdiavgiftsforskriften\) - Lovdata](#)



Til kontrollutvalget for  
Brønnøy Havn KF

Revisjon Midt-Norge SA  
Brugata 2  
7715 Steinkjer

Org nr: 919 902 310 mva

Bank: 4270 18 38658

**M** post@revisjonmidtnorge.no

**T** +47 907 30 300

## **Uavhengig revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen.**

Vi har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet, i forbindelse med Brønnøy Havn KF sin etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende områder:

Vi har i vår risiko- og vesentlighetsvurdering kommet frem til at vi for 2023 foretar kontroll på etterlevelse av kapittel 9 Justering i merverdiavgiftsloven med tilhørende forskrift.

### Valgte kriterier

1. Har foretaket dokumentasjon i tråd med krav i «Forskrift til merverdiavgiftsloven» §9-1 Justering eller tilbakeføring av inngående merverdiavgift
2. Har foretaket foretatt en justering av tidligere fradragsført inngående merverdiavgift som følge av bruksendring på havnebygget? Jmf merverdiavgiftslovens § 9-2 med tilhørende bestemmelser i «Forskrift til merverdiavgiftsloven» kapittel 9.

### **Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen**

Daglig leder er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

### **Vår uavhengighet og kvalitetskontroll**

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for revisjonsselskapet, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden.

I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og forenklet revisorkontroll av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester) har Revisjon Midt-Norge SA et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

### **Våre oppgaver og plikter**

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av

bestemmelser og vedtak i foretakets økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering som er lagt frem for kontrollutvalget.

Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i henhold til RSK 301, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleves. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

## Grunnlag for konklusjon

Utgangspunktet er at Brønnøy Havn KF har leidd ut 2. etasje til Domstoladministrasjonen hvor Helgeland Tingrett vil være bruker av lokalene. Leieforholdet løper fra og med 1.11.2023 til og med 31.10.2033 med rett til forlengelse i 5 år + 5 år. Vi har fått oversendt signert leieavtale.

Det ble avviklet et møte i havnebygget den 17.10.2023, hvor daglig leder og sekretær og regnskapsfører samt undertegnede og regnskapsrevisor deltok. I møtet ble foretakets dokumentasjon i forbindelse med anskaffelse av havnebygget gjennomgått.

### 1) Dokumentasjon

I forskriftens §9-1-2 er det hjemlet hvilke dokumentasjonskrav som stilles i forbindelse med fast eiendom.

Oppstillingen skal vise en rekke opplysninger, herunder

- Hvilken kapitalvare
- Anskaffelses- eller fullføringstidspunkt
- Anskaffelseskostnad uten merverdiavgift
- Total merverdiavgift
- Fradragsført merverdi ved anskaffelsen
- Fradragsrett ved anskaffelsen gitt i prosent
- Spesifisering på fradragsberettigede og ikke fradragsberettigede formål pr lokale/leietaker

Kapitalvaren gjelder havnebygget. Det er mottatt en oversikt som viser kostnadene fordelt pr leverandør, dato og fakturanummer samt beløp fradragsført merverdiavgift og sum total merverdiavgift. Det er satt opp en beregning som viser totale investeringskostnader samt andel tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift som gjelder utleid areal. Beregningen er gjort på grunnlag av andel totalareal. Tilbakeført fradragsført merverdiavgift som gjelder 2 etasje er medtatt på siste terminoppgave 2022 samt 1 termin i 2023. Investeringene i 2. etasje i 2023 er ikke fratrukket mva.

Kriterier i punkt 1) anses i det vesentlige etterlevd.

### 2) Justering

Som beskrevet i punkt 1 ovenfor er det foretatt en tilbakeføring av fradragsført inngående merverdiavgift som gjelder 2 etasje på siste terminoppgave i 2022.

Kriterier i punkt 2) anses i det vesentlige etterlevd.

### **Konklusjon**

Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Brønnøy Havn KF ikke i det alt vesentlige har etterlevd bestemmelsene i kapittel 9 Justering i merverdiavgiftsloven med tilhørende forskrift.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påseansvar med økonomiforvaltningen og til Brønnøy Havn KF sin informasjon, og er ikke nødvendigvis egnet til andre formål.

Namsos den 21.november 2023.



Heidi Anita Galguffen  
Statsautorisert revisor  
Oppdragsansvarlig revisor

Kopi:  
Havnesjefen



Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.09.2024

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 17/2024: PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL

### 1: Innledning og bakgrunn

Saken er utsatt fra møte 11.06.2024 [sak 08/2024].

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.

### 2: Tidligere arbeid med planverket

Kontrollutvalget har som første steg behandlet saken på sitt møte 28. november, og fikk på møtet 12. mars en gjennomgang av den bestilte risiko- og vesentlighetsvurderingen – som var utarbeidet av Revisjon Midt-Norge. Det er sett fra kontrollutvalgets side formålstjenlig å få belyst revisors overordnede risikovurderinger med lokal kompetanse og kunnskap.

Et av hovedformålene 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.

### 3: Sekretariatets vurderinger

På bakgrunn av de signaler som fremkom under drøftingen av sak 01/2024 [møte 12.03.2024], foreslår sekretariatet at følgende planverk legges til grunn i valgperioden:

#### PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

##### *Kommunens virksomhet*

- Kommunens internkontrollarbeid

Rapporteksempler:

[Aremark 2020 Internkontroll og økonomistyring.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Kvam herad 2019 internkontroll.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Planlegging av anskaffelser \(nkrf.no\)](#)

- IT-sikkerhet og personvern

Rapporteksempler:

[Namsos 2022 Infosikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Rapport forvaltningsrevisjon \(nkrf.no\)](#)

[Oygarden 2015 Informasjonstryggleik IKT-drift og kommunikasjon.pdf \(nkrf.no\)](#)

- Planarbeidet i kommunen

Rapporteksempler:

[Froya 2021 plan og byggesak.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Oygarden 2021 plan og byggesakshandsaming.PDF \(nkrf.no\)](#)

[Rapport Rogaland Revisjon IKS \(nkrf.no\)](#)

##### *Virksomheten i kommunens selskaper*

Foreslås nedprioritert av ressurshensyn.

#### PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL

- Helgeland Kraft AS

Rapporteksempel:

[Narvik 2022 Eierskapskontroll Nordkraft AS.pdf \(nkrf.no\)](#)

Merknad:

Prosjektet kan være aktuelt å gjennomføre parallelt med andre eierkommuner.

#### **4: 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 relativt lite formalisert.

Sekretariatet vil også anbefale at kontrollutvalget ber kommunestyret om fullmakt til å foreta planendringer.

I appendiks 1 til saksfremlegget finner du en oversikt som viser hvilke prosjekter et utvalg av andre kommuner har satset på.

## **Forslag til vedtak:**

Kontrollutvalget har i møtene 12.03.2024, 11.06.2024 og 17.09.2024 drøftet revisors risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet, virksomheten i kommunens selskaper samt kommunens eierskap – og legger med basis i denne analysen frem følgende forslag til uprioritert plan for hhv. forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden:

### **PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON**

#### ***Kommunens virksomhet***

- Kommunens internkontrollarbeid
- IT-sikkerhet og personvern
- Planarbeidet i kommunen

#### ***Virksomheten i kommunens selskaper***

Foreslås nedprioritert av ressurs hensyn.

### **PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL**

- Helgeland Kraft AS

Merknad:

Prosjektet kan være aktuelt å gjennomføre parallelt med andre eierkommuner.

--/

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal vedtas av kommunestyres 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.**

**Vedlegg –**

1: Risiko- og vesentlighetsvurdering utarbeidet av Revisjon Midt-Norge



## Appendiks 1 – Eksempel fra arbeidet med planverket i andre kommuner

### PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

#### *Kommunens virksomhet*

- Kommunens internkontrollarbeid

Rapporteksempler:

[Aremark 2020 Internkontroll og økonomistyring.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Kvam herad 2019 internkontroll.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Planlegging av anskaffelser \(nkrf.no\)](#)

- Arbeidsmiljø/etikk/varsling/ytringsklima

Rapporteksempel:

[Ringerike 2019 Etikkarbeid aapenhet ytringskultur varsling betryggende kontroll.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Bronnoy 2022 Arbeidsmiljø.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Notodden 2018 Etikk og varsling.pdf \(nkrf.no\)](#)

- Planarbeidet i kommunen

Rapporteksempler:

[Froya 2021 plan og byggesak.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Oygarden 2021 plan og byggesakshandsaming.PDF \(nkrf.no\)](#)

[Rapport Rogaland Revisjon IKS \(nkrf.no\)](#)

- Barn med særlige behov

Rapporteksempler:

[Gjerdrum 2022 Spesialundervisning.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Larvik 2022 Skolemiljø.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Psykisk helse barn og unge i Gran kommune \(nkrf.no\)](#)

- Arbeidsgiverpolitikk og bemanningsbehov

Rapporteksempler:

[Oygarden 2018 sjukefraavaer.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Bamble 2022 Bemanning.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Aaseral 2022 Integrering av nye ledere.pdf \(nkrf.no\)](#)

- Budsjetststyring og økonomioppfølging

Rapporteksempler:

[Kongsberg 2021 Budsjettering budsjetststyring helse og omsorg.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Alvdal 2021 Budsjettprosess og budsjettoppfølging.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Holmestrand 2021 Budsjettoppfølging og rapportering.pdf \(nkrf.no\)](#)

- IT-sikkerhet og personvern

Rapporteksempler:

[Namsos 2022 Infosikkerhet.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Rapport forvaltningsrevisjon \(nkrf.no\)](#)

[Oygarden 2015 Informasjonstryggleik IKT-drift og kommunikasjon.pdf \(nkrf.no\)](#)

- Offentlige anskaffelser

Rapporteksempler:

[Rutinar for anbud og innkjøp \(nkrf.no\)](#)

[Flere 2019 Undersøkelse anskaffelser bil.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Rapport \(nkrf.no\)](#)

- Rehabiliteringstjenester

Rapporteksempel:

[Nesten ingenting har blitt bedre siden 2012 \(riksrevisjonen.no\)](#)

- Saksforberedelse og vedtaksoppfølging

Rapporteksempler:

[Askoy 2018 saksforberedelse og vedtaksoppfølging.pdf \(nkrf.no\)](#)

[VTR-rapport - politisk saksbehandling - Skien kommune \(nkrf.no\)](#)

[Nord Fron 2022 Investeringer.pdf \(nkrf.no\)](#)

- Barnevernstjenesten

Rapporteksempler:

[Notodden 2022 Barnevernstjenesten.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten i Bergen kommune endelig rapport \(nkrf.no\)](#)

[Gjøvik – Land barnevern \(nkrf.no\)](#)

- Helse- og omsorgstjenestene [BPA]

Rapporteksempler:

[Bergen 2022 Forvaltningsrevisjon av BPA i Bergen kommune.pdf \(nkrf.no\)](#)

[forvaltningsrevisjonsrapport.tromsø \(nkrf.no\)](#)

[Horten 2022 Hjemmetjenester.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Larvik 2022 Psykisk helse.pdf \(nkrf.no\)](#)

[Porsgrunn 2022 avvikshandtering Helse og omsorg.pdf \(nkrf.no\)](#)

## **PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL**

- Helgeland Kraft AS

Rapporteksempel:

[Narvik 2022 Eierskapskontroll Nordkraft AS.pdf \(nkrf.no\)](#)

# REVISORS RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Brønnøy kommune

2024



# OPPSUMMERING

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering danner grunnlag for kontrollutvalgets arbeid med *plan for forvaltningsrevisjon* og *plan for eierskapskontroll*. Revisors vurderinger er kategorisert i fargene rød, gul og grønn, hvor rød er områder som revisor vurderer å ha høy risiko og vesentlighet. I denne rapporten er bare røde og gule områder presentert.

Tabellen under oppsummerer revisors risikovurderinger for Brønnøy kommune.

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Sykefravær
Internkontroll	Kommunesamarbeid
Bærekraft	Merverdiavgiftsbehandling
Økonomisk bærekraft	Selvkost
Offentlige anskaffelser	Saksbehandling
Budsjettering og tertialrapportering	Brann
Barn med særlige behov	Næring, hav-, skog- og landbruk
Barnehagemyndighet og tilsyn	Vedlikeholdsetterslep eiendom
Taushetsplikt og personvern	Helgeland kraft AS
Ivaretagelse av flyktninger	
Utenforskap	
Demensomsorg	
Tildeling av tjenester	
Bruk av tvang	
Vedlikeholdsetterslep	
Klima og miljø	
Planarbeid	
Mangler eierskapsmelding	

# 1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i kommunen skal utarbeide en *plan for forvaltningsrevisjon* (kommunelovens § 23-3 andre ledd) og en *plan for eierskapskontroll* (kommunelovens § 23-4 andre ledd). Revisors risiko- og vesentlighetsanalyse er et innspill til kontrollutvalgets arbeid med disse planene. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er en invitasjon til en dialog om risiko-områder i kommunen og bør suppleres med vurderinger fra kommuneorganisasjonen og kontrollutvalget selv. Vurderingen av risiko er basert på sannsynlighet for at noe inntreffer og mulig konsekvens, og disse er påpekt kort i teksten. Det er lagt vekt på å framstille risikovurderingene på en enkel måte, og risikoer som revisor har funnet uvesentlig er ikke tatt med. Denne risiko- og vesentlighetsvurderingen er sett fra revisors perspektiv og andre kan ha andre vurderinger basert på sin kunnskap om kommunen.

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering er basert på erfaringer fra revisjonsarbeidet i kommunen, data fra eksterne kilder og årlige kontaktmøter med kommunen.

Denne rapporten er delt inn i ni områder. Disse er:

- Kommuneorganisasjon
- Økonomi
- Oppvekst
- Helse og velferd
- Pleie og omsorg
- Teknisk
- Plan og utvikling
- Eiendom
- Eierstyring

Området eierstyring handler om kommunens eierstyring generelt og eierstyring av ulike selskaper. Eierstyring utøves av kommunestyret og de som velges til eierrepresentant(er). Forvaltningsrevisjon i selskaper omtales innenfor de områdene hvor de naturlig hører hjemme.

Vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefelleskap er en del av kommuneorganisasjonen og beskrives under kommuneorganisasjon, mens tjenestene som leveres omtales innenfor de enkelte områdene.

## 2 KOMMUNEORGANISASJONEN

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Arbeidsgiverpolitikk og ledelse	ROS og beredskap
Informasjonssikkerhet	Sykefravær
Internkontroll	Kommunesamarbeid
Bærekraft	

### Arbeidsgiverpolitikk og ledelse

Generelt er det en kamp om arbeidskrafta og kommunene opplever utfordringer med å rekruttere nok og rett kompetanse. Når kommunen ikke klarer å løse rekrutteringsproblemene settes det i verk tiltak som fører til høyere kostnader og mindre stabilitet i bemanningen, eksempelvis bruk av vikarbyråer. En konsekvens av rekrutteringsutfordringene er at kommunen ikke klarer å rekruttere kompetanse som kommunen er pålagt å ha og mangler kompetanse og kapasitet til å få utført nødvendige tjenester. Turnover og vakanse i viktige stillinger skjer med jevne mellomrom og kan gi konsekvenser i form av manglende kontinuitet og at taus kunnskap i organisasjonen forsvinner.

Brønnøy kommune har hatt turnover i sentrale lederstillinger i kommunen over en lengre periode. Kommunen har store utfordringer med å rekruttere fagkompetanse på flere områder.

### Informasjonssikkerhet

I Brønnøy kommune er IKT et eget virksomhetsområde og leder for IKT inngår i ledergruppen. IKT området har nylig blitt omorganisert. I 2024 skal kommunen over på en ny driftsplattform hos Iteam. Kommunen har et felles prosjekt med nabokommuner om IKT sikkerhet.

Sannsynligheten for ondsinnede handlinger mot IKT-systemer er økende i samfunnet. Kommunene er komplekse organisasjoner som er avhengig av IKT på de fleste områder. Hvis IKT-systemet rammes av en hendelse som setter det ut av funksjon, er konsekvensen at kommunens virksomhet blir skadelidende på ulike måter. Økende grad av digitalisering gir effektive løsninger, men det er sannsynlig at bevisstheten omkring IKT-sikkerhet ikke er til stede i hele organisasjonen, med eksempelvis den konsekvens at brukere trykker på en lenke som gir uvedkommende tilganger. IKT-sikkerhet er relatert til personvernforordningen og håndtering av personopplysninger, eksempelvis med den konsekvens at personopplysninger kommer på avveie.

## **Bærekraft**

FNs bærekraftsmål angir viktige mål for felles retning i samfunnsutviklingen, globalt, nasjonalt og lokalt. Bærekraftsmålene berører alle deler av en kommunes virksomhet. Manglende lokalt arbeid for bærekraftsmålene kan medføre feil tiltak og feil utvikling på mange kommunale virksomhetsområder med hensyn til en bærekraftig utvikling. Konsekvensene kan eksempelvis være økende fattigdom, mangel på rent vann, ødeleggelse av hav og landressurser, større ulikheter, fallende sysselsetting og fallende økonomisk vekst. Systematisk arbeid med bærekraftsmålene kan føre til en positiv utvikling på de samme områdene.

Kommuner er viktig for å realisere bærekraftsmålene (Meld. St 40, 2020-2021). Regjeringen forventer at fylkeskommuner og kommuner legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.

## **ROS og beredskap**

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Sivilbeskyttelsesloven § 14 krever at kommunen skal utarbeide en helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og § 15 sier at det skal utarbeides en beredskapsplan basert på ROS. Formålet med helseberedskapsloven er å sørge for at helsevesenet har de rettighetene de trenger for å verne befolkningens liv og helse under kriser og krig. Loven gir kommunen plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de områder de har ansvar for. Eksempelvis gjelder dette folkehelseloven.

Kommunen står overfor ulike mulige utfordringer og hendelser, som det bør tas høyde for i ROS. Det er et krav at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år, samt at kommunen skal sørge for at planen jevnlig blir øvet. Loven stiller også krav til beredskapsplanens innhold, blant annet kriseledelse og varslingslister. Ulike utfordringer og hendelser vil også oppstå i framtida. ROS og beredskapsarbeidet er et tiltak for å redusere mulige konsekvenser av hendelser. Brønnøy kommune har ROS analyse fra 2016 som er revidert i 2023. Kommunestyret har også vedtatt en beredskapsplan.

## **Internkontroll – system og implementering**

Formålet med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25 -1 er å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigeret. Dette krever at kommunedirektøren har et system for internkontroll, som sikrer at eksempelvis oppvekstsektoren rapporterer om de faktiske forhold i sektoren og jevnlig evaluerer og korrigerer egen praksis. Revisor erfarer at flere kommuner ikke har et godt fungerende internkontrollsystem, noe som øker sannsynligheten for at det kan få alvorlige konsekvenser for både



tjenestemottakerne og kommunen. Bevissthet og kultur rundt avvik og oppfølging av avvik som grunnlag for læring og forbedring er sentralt i et internkontrollsystem.

Forenklet etterlevelseskontroll i 2023 viser at Brønnøy kommune ikke har økonomisk internkontroll. I kontaktmøtet med kommunen høsten 2023 opplyses det at kommunen skal i gang med å bygge opp et internkontrollsystem i kommunen.

### **Sykefravær**

I 2022 var sykefraværet i Brønnøy kommune 9,91 prosent, mens sykefraværet i kommunesektoren var 6,8 prosent i 2022. Sykefravær er en risiko i kommunen. Sykefraværet har en kostnad, og den konsekvens at tjenestene ikke blir bemannet med riktig og tilstrekkelig kompetanse. Sykefraværet kan påvirke kontinuitet, effektivitet og være en belastning for brukere og kollegaer. Det kan medføre at det ikke er nok personell i skolen til å gi spesialundervisning, at saksbehandling blir forsinket og at andre ansatte må jobbe overtid med den belastningen det kan medføre. Helse, miljø og sikkerhet er også et tema knyttet til vold både i oppvekst- og helsesektoren. Verneombudene har en viktig rolle HMS-arbeidet.

### **Kommunesamarbeid (kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid)**

Kommuneloven § 19 gir bestemmelser for kommunalt oppgavefellesskap som fra 2024 kan være et alternativ til tidligere § 27-samarbeid, som utgikk med den forrige kommuneloven. Det er en sannsynlighet for at organisatoriske løsninger som velges i denne overgangen ikke er hensiktsmessig og gir utilsiktede virkninger. Kommunalt oppgavefellesskap er lite lovregulert, noe som gjør at de enkelte samarbeidene selv må klare å identifisere de forholdene som er viktig å avklare ved etablering. Konsekvensen av organisatoriske endringer i kommunesamarbeid kan være at ansvaret for tjenester blir uklart, det kan være uklart hvordan samarbeidet styres og hvordan den økonomiske fordelingen mellom kommunene blir i praksis. En annen konsekvens er at avstanden til tjenesten kan øke og at kommunen ikke får tilstrekkelig kunnskap om tjenestene til å vurdere om de er tilstrekkelige, eller at tjenestene utvikler seg i en retning som den enkelte samarbeidskommune ikke ønsker eller er tjent med. Dette gjelder også for vertskommuner og samarbeidskommuner som er regulert i kommuneloven § 20. Det lages samarbeidsavtaler, men det er en risiko for at avtalene ikke er tilstrekkelige for blant annet å følge opp internkontrollansvaret og om samarbeidet virkelig dekker det behovet som var tenkt.

Etter hva revisor kjenner til har Brønnøy kommune følgende kommunesamarbeid.

- Trollfjell geopark – kommunalt oppgavefellesskap
- Digitale Helgeland – kommunalt oppgavefellesskap med 16 kommuner

- Brønnøy er vertskommune for PPT
- Brønnøy er vertskommune for RKK regionale skoleressursenter.
- Brønnøy er vertskommune Barnevernstjenesten Sør-Helgeland
- Vertskommunesamarbeid om landbruksforvaltning (jord- og skogbruk) – Sømna har ansvaret
- Kystriktet IKT – kommunalt oppgavefelleskap

## 3 ØKONOMI

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Økonomisk bærekraft	Merverdiavgiftsbehandling
Offentlige anskaffelser	Selvkost
Budsjettering og tertialrapportering	

### Økonomisk bærekraft

En bærekraftig økonomi innebærer at kommunen må ha evne til å holde stabil tjenesteproduksjon over tid. Denne evnen kan måles gjennom størrelsen på kommunens netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond. Driftsresultatet viser om kommunen klarer å frigjøre driftsmidler til investeringsformål, og dermed om det er mulig å fornye bygninger og anlegg uten at lånegjelden øker mer enn inntektene. I motsatt fall må en økende andel av inntektene brukes til å betjene gjelden i stedet for å gå til tjenesteyting. Konsekvensene blir dermed selvforsterkende, og før eller siden må kommunen kutte på bevilgninger til tjenesteproduksjon. Samtidig øker risikoen for at renteøkninger kan få store økonomiske konsekvenser.

Kommunene er pålagt å fastsette finansielle måltall å styre etter. Risikoen for å komme i et økonomisk uføre kan reduseres ved å fastsette tydelige og konkrete regler for hvordan kommunedirektør og kommunestyre skal forholde seg til de vedtatte måltallene når økonomiplanen skal behandles.

Brønnøy kommune har utfordringer med driftsnivået innenfor flere tjenesteområder. Kommunen har havbruksfond og alt budsjetteres inn i drifta av kommunen. Høyt driftsnivå i tjenesteproduksjonen er også kommentert i kommunebilder fra 2023. I kommunens budsjett for 2024 står det at budsjettet for 2023 ikke er bærekraftig når kommunen ser på hvilke tjenester den tilbyr og hvordan disse tilbys. Videre pekes det på behov for økonomisk omstilling og et mål om å sikre en langsiktig bærekraftig økonomi. En økonomisk omstilling vil ha konsekvenser for kommunens tjenesteproduksjon.

### Offentlige anskaffelser

Regelverket omkring offentlige anskaffelser er komplisert, og det er sannsynlig at det oppstår feil. Klagenemnda for offentlige anskaffelser kan bøtelegge når det gjøres feil. Feil tildelinger kan også føre til dyre rettssaker, negativ omtale og prosjekter som må utsettes fordi det må gjennomføres ny konkurranse. Feil i offentlige anskaffelser har også konsekvenser for tilbydere som ikke får oppdrag fordi at regelverket ikke følges.

Regelverket om offentlige anskaffelser er til revidering i 2023 - 2024. Forslag til endringer omfatter forenklinger under EØS-terskelverdi, hvor oppdragsgiver er foreslått en betydelig større frihet og fleksibilitet. Brønnøy kommune har en innkjøpsrådgiver og kommunen har rammeavtaler. Kommunen har nå rettet oppmerksomheten mot hvordan mindre innkjøp skjer.

### **Budsjettering og tertialrapportering**

Det kan være risiko forbundet med budsjettering og tertialrapportering. Det er konkrete krav til hvordan budsjettet skal utarbeides, men det gjøres også subjektive vurderinger om måltall og budsjettpremisser, og oppfølgingen av disse som kunne vært bedre omtalt. Det er en sannsynlighet for at måltall og budsjettpremisser er uklare med den konsekvensen at de er vanskelig å styre etter. Presentasjonen av tertialrapportene som styringsverktøy har et forbedringspotensial. Kommuner som bruker Framsikt<sup>1</sup> kan ha en risiko for at papirversjon eller PDF-versjon av dokumentet ikke samsvarer med publisert versjon i Framsikt. Brønnøy kommune har tatt i bruk analyse og planmodulen i Framsikt, men så langt ikke i økonomirapporteringen.

### **Merverdiavgiftsbehandling**

Regelverket om merverdiavgiftskompensasjoner, ordinær merverdiavgift og fradragsrett er komplisert. Det er sannsynlig at feil kan oppstå, og konsekvensen er at da vil det komme krav om tilbakebetaling fra Skatteetaten, og det kan ilegges bot på 40 prosent av feilen. Potensielt kan dette utgjøre store beløp som har betydning for kommuneøkonomien. Revisor kjenner til at det gjøres mye interne ompostinger i merverdiavgiftsbehandlingen.

### **Selvkost**

Flere saksområder i kommunen har gebyrbelagte tjenester hvor gebyret skal være til selvkost. Regelverket er komplisert, og det er sannsynlig at det kan oppstå feilføringer mellom selvkostområder og andre områder i kommunen. Det er også en sannsynlighet for feil i beregningen av kapitalkostnader. Konsekvensene av feil i selvkostberegningene er at enten kommunen eller innbyggerne må betale for den andre, eller at dagens abonnenter betaler for framtidens abonnenter eller motsatt. På flere områder øker gebyrene som følge av økt selvkost fordi eksempelvis vedlikeholdet av vannledninger ikke er fulgt opp.

I Brønnøy kommune legges det i budsjettet for 2024 opp til en økning i gebyrer fra 2023 til 2024 på 17,4 prosent og en gjennomsnittlig årlig økning i planperioden på 9,9 prosent. En stor

---

<sup>1</sup> Framsikt er en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring.

økning fører ofte til at det blir stilt spørsmål med beregningsgrunnlaget for selvkost, som ligger til grunn for gebyrfastsettelsen.

## 4 OPPVEKST

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Barn med særlige behov	Saksbehandling
Barnehagemyndighet og tilsyn	
Taushetsplikt og personvern	

### Barn med særlige behov

Barn med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Det er en sannsynlighet for at barn med særlige behov ikke fanges opp tidlig og får den oppfølgingen de trenger. Manglende oppfølging kan gi konsekvenser for det enkelt barn sin videre utvikling og muligheter videre i livet. Kommunen kan også bli stilt til ansvar for ikke å ha gitt tilstrekkelig opplæring. I budsjettet for 2024 pekes det på at mange barn i skole og barnehage har sammensatte utfordringer, som krever både spesialpedagogiske tiltak og annen bemanning på grunn av helserelaterte vansker.

I budsjettet for 2024 står det at barnevernsreformen og effektene av den er krevende å få til samtidig med overtakelse av nye oppgaver og ansvar fra Staten. Det arbeides med forebyggende plan. Det er enighet om at forebygging er den beste og rimeligste investeringen, men viljen til faktisk å prioritere tiltak her svekkes ofte når økonomien strammes inn. Det innebærer en risiko for at kommunen ikke får jobbet så mye forebyggende som ønskelig, med den konsekvensen at det krever mer kostbar oppfølging senere.

### Barnehagemyndighet og tilsyn

Brønnøy kommune har både kommunale og private barnehager. Barnehageloven § 11 krever likebehandling mellom private og kommunale barnehager og stiller krav om å organisere oppgavene kommunen har, som barnehagemyndighet, adskilt fra oppgavene som barnehageeier. Det er sannsynlig at oppgavene som barnehageeier og barnehagemyndighet ikke er tilstrekkelig adskilt, med den konsekvens at kommunale og private barnehager ikke likebehandles. Dette kan ha konsekvenser for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehageeier. Videre kan det ha betydning for den tjenesten som tilbys og samarbeidet mellom barnehagen og andre kommunale aktører.

Brønnøy kommune deltar i felles barnehagetilsyn sammen med Vega, Vevelstad, Bindal og Sømna. Befolkningsframskrivingen for Brønnøy viser at det blir en kraftig nedgang i barn i barnehagene. I budsjettet for 2024 pekes det på at nedgangen påvirker tilskuddene til de

private barnehagene og fordelingen av barn mellom kommunale og private barnehager blir et usikkerhetsmoment.

### **Taushetsplikt og personvern**

Revisor erfarer at flere kommuner ønsker å øke det tverrfaglige samarbeidet rundt barn i kommunen. Dette kan øke sannsynligheten for at personvern og taushetsplikt ikke blir ivaretatt. Tydelige retningslinjer og rutiner for ivaretagelse av personvern og taushetsplikt er viktig for å redusere konsekvenser som kan oppstå som følge av tverrfaglig samarbeid. Brudd på personvern og taushetsplikt kan få store konsekvenser for den enkelte person og økonomiske og omdømmemessige konsekvenser for kommunen.

### **Saksbehandling**

Minimumskravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven er ikke tilstrekkelig for å ivareta saksbehandling med fokus på barnets beste. Det er sannsynlig at barnets beste og barnas stemme, er basert på omgivelsene rundt og ikke barnet. Konsekvensen kan være mangelfullt beslutningsgrunnlag som fører til feil beslutning og feil tiltak.

# 5 HELSE OG VELFERD

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Utenforskap	
Ivaretagelse av flyktninger	

## Utenforskap (tverrsektoriell risiko)

Flere og flere faller utenfor i samfunnet, og det er sannsynlig at kommunen ikke klarer å være i forkant og jobbe forebyggende. Det er blant annet et økende behov for psykisk helsehjelp. Det er økt sannsynlighet for fattigdom blant barn og voksne, herav flere som har behov for sosialhjelp. Mangel på boliger for vanskeligstilte og økte priser på leiemarkedet rammer også mange av de som faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Utenforskap kan medføre mange ulike konsekvenser, eksempelvis kommunens ansvar for sosialhjelp, men også konsekvenser i form av uro i lokalmiljøet og kriminalitet, samt den enkeltes muligheter i samfunnet. På dette kan kultur, idrett og frivilligheten være et bidrag for å redusere sannsynligheten for at noen faller utenfor.

Kommunen har ansvar for opplæringen på barne- og ungdomstrinn, og fylkeskommunen overtar opplæringsansvar når de unge begynner på videregående skole. Det er nødvendig med et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen for å følge opp ungdommer når de starter på videregående skole, for å sikre at de gjennomfører utdanningen. Dette har stor betydning for deres muligheter senere i livet, spesielt i arbeidsmarkedet.

Rus- og psykiatritjenesten i Brønnøy kommune fungerer ikke optimalt, fortelles det i kontaktmøtet med kommunen. Det er utfordringer med å få til en god flyt mellom ulike brukernivå. Kommunebilde fra 2024 viser til levekårsutfordringer knyttet til utsatte barn som bor i familier med inntekt under fattigdomsgrensen og uføre som bor hjemme hos foreldre.

## Ivaretagelse av flyktninger

De siste årene har kommunen tatt imot et økende antall flyktninger. Kvalifisering av flyktninger til jobb og utdanning er viktig for å unngå utenforskap. Integreringsloven skiller mellom grupperinger av flyktninger og det er egne regler for ukrainske flyktninger med andre krav. Dette kompliserer arbeidet for de som skal ivareta arbeidet med introduksjon og opplæring. Det er ekstra press på tjenester innen helse- og velferd på grunn av mottak av høyt antall ukrainske flyktninger i 2022 og senere. I Brønnøy kommune er det underdekning av boliger og for liten fleksibilitet i boenhetenes egnethet og størrelse. Ledelsen forteller i kontaktmøtet med revisor at kommunen har 24 framleieboliger og at det vil blir flere. Det er et spørsmål om



integreringstilskuddet er tilstrekkelig og om det brukes på rett måte for å ivareta flyktingene. Hvis kommunen ikke lykkes med integrering av flyktinger kan de ende opp som sosialmottakere i stedet for å bidra som skattebetalere.

# 6 PLEIE OG OMSORG

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Demensomsorg	
Tildeling av tjenester	
Bruk av tvang	

## Demensomsorg

Antallet eldre øker framover, og mange av disse kan bli rammet av demenssykdom. Brønnøy kommune har behov for flere plasser til demente og å utvikle tilbudet til demente. Kommunene er i ulik grad forberedt på økningen av demente. Det krever blant annet tilrettelegging med ulike boformer, dagaktivitetstilbud, og spesialkompetanse hos ansatte. Det er sannsynlig at kvaliteten i demensomsorgen både innen hjemmetjeneste og institusjon blir utfordret. Utfordringene er knyttet til å ivareta ulike behov, grader og typer av demenssykdom samt bruk av tvang. Konsekvensen er at brukerne ikke får tilstrekkelige tjenester som er tilpasset deres livssituasjon og for kommunen kan konsekvensen være at ressursene brukes lite effektivt.

Det er store utfordringer med demensomsorg i Brønnøy kommune. Avdelingene er fulle og det som ble bygget i 2006-2007 dekker ikke dagens behov. Kommunen har også utfordringer som følge av at antall institusjonsplasser er tatt bort og ventelistene har økt.

## Tildeling av tjenester

Det er sannsynlig at brukere av helse- og velferdstjenester ikke får den hjelp de har krav på, og at innbyggernes forventninger overgår tilbudet kommunen kan gi. Rett bemanning bør være på rett plass, tilsvarende riktig bruk av kompetanse ut fra behovet. Tildeling av tjenester berører problematikk rundt utskrivningsklare pasienter og mottaksmuligheter i kommunene samt arbeidsfordelingen mellom spesialhelsetjenesten og kommunen. Kartlegging for å fastsette rett nivå på tjenestene og individuell tilpasning av tjenester er viktig for å kunne gi riktige tjenester. En konsekvens av spesielt systematiske feil i tildelingene er at brukerne ikke får det tilbudet de har krav på, som i neste omgang kan gi dårligere livskvalitet.

Kommunen hadde i 2022 mange utskrivningsklare pasienter ved Helgelandssykehuset, noe som er en økonomisk belastning for kommunen.

## Bruk av tvang

Tilsynsrapporter fra ulike kommuner har avdekket mangelfull lovanvendelse, noe som er alvorlig både for pasienter og helsepersonell. Tvang forekommer relativt hyppig innenfor helse,

og det skal fattes vedtak ved bruk av tvang. Tvang uten vedtak begrunnes ofte i pasientens, medpasienters eller ansattes beste. En konsekvens av manglende vedtak er at vurderingen bak bruk av tvang ikke dokumenteres og i verste fall ikke gjøres. Dette kan videre gi grobunn for en praksis med økende bruk av tvang.

# 7 TEKNISK

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Vedlikeholdsetterslep	Brann

## Vedlikeholdsetterslep

Kommuner mangler ofte gode systemer for vedlikehold når det kommer til vann og avløp, og samferdsel. Vedlikeholdsetterslepet på disse områdene er i dag omfattende og har konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. Mye veg som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Alle innbyggere i kommunen skal motta trygt og godt vann, noe som stiller krav til distribusjonsnett, kontroll av vannkilder/høydebasseng og behovet for en reservevannkilde. Svikter tilførselen av trygt vann kan det få konsekvenser for liv og helse. Hovedutfordringene for avløp er relatert til ledningsnett, rensing og overvannsproblematikk. Konsekvensene av svikt i avløpssystemet er forurensning.

I budsjettet for 2024 opplyses det at vegvedlikeholdet har et stort etterslep og kommunen får gjort bare det aller mest nødvendige vedlikeholdet på et allerede nedslitt vegsystem. Brønnøy har ikke oppdatert planer innenfor vann og avløp. Kommunens hovedplan for vann gjaldt perioden 2006-2015 og hovedplan for avløp og vannmiljø gjaldt for 2009-2018.

## Brann

Brann og redning har ansvar for å ivareta både forebyggende og akutte oppgaver, som krever tilstrekkelig internkontroll, rutiner for forebyggende arbeid (feiing og branntilsyn), HMS og kompetanseheving (blant annet på slukking av elektriske fremkomstmidler som elbiler, el-ferjer og kompetanse i forhold til helserelaterte utrykninger). Konsekvenser av svikt innenfor brann og redning kan være stor i forhold til at liv og verdier ikke blir tilstrekkelig sikret. Det er etablert et felles brannvesen for Brønnøy, Vega, Vevelstad og Sømna.

# 8 PLAN OG UTVIKLING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Klima og miljø	Næring, hav-, skog- og landbruk
Planarbeid	

## Klima og miljø

Klima og miljø gir kommunen ulike utfordringer innenfor teknisk sektor, eksempelvis utfordringer som følge av ekstremvær. Det kan være ulik vektning av klima- og miljøhensyn, samt potensiale for motstrid mellom ulike hensyn som klima- og miljø, samiske rettigheter, jordvern og behovet for samfunnsutvikling. Klima- og miljøplanleggingen har innvirkning på annet planverk og har betydning for sektorovergrepene forvaltning, blant annet i arealplanlegging, beredskap knyttet til infrastruktur, vann- og avløpsforvaltning og drift og vedlikehold av kommunal eiendom. Kommunen kan bli stilt til ansvar dersom klima- og miljøhensyn ikke blir hensyntatt blant annet i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Bærekraftsmålene sammen med de mer kjente områdene som klima og miljø stiller krav til kommunene på mange områder, eksempelvis materialgjenvinning, omstilling i næringslivet og håndtering av et mer utfordrende klima.

Klima og energiplan fra 2010 og ikke oppdatert. I budsjettet for 2024 henvises det til at ENØK er det eneste målrettede tiltaket i et klima og miljøperspektiv som er gjennomført over tid med gode målbare resultater.

## Planarbeid

Planprosessene driver de kommunale tjenestene fremover, og oppstiller rammene for kommunens samfunns-, areal og næringsutvikling. Planarbeidet utfordrer dynamikken mellom regelverket, statlige føringer og forholdet til det lokale handlingsrommet. Målsettinger i planverket er ofte lite konkrete, målbare og tidsbestemte, noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen i etterkant. Ivaretagelse av bærekraftsmål i planarbeidet står sentralt og fordrer god tverrsektoriell samhandling. Manglende oppdatering av planverket, eksempelvis planstrategi, samfunnsplan og arealplan får konsekvenser for tiltakshavere og saksbehandlingen i kommunen. Eldre og utdaterte areal- og reguleringsplaner fører til et økt antall dispensasjonssøknader, noe som i sin tur øker den kommunale ressursbruken og fører til lengre saksbehandlingstider. Administrasjonen og politisk nivå kan vekke hensyn ulikt i spørsmålet om dispensasjoner, noe som kan både kan føre til at tilnærmet like saker får ulike utfall og at beslutningen skaper presedens for nye saker.

Brønnøy kommune jobber med ny samfunnsplan (rulleres i 2024) og forsøker å integrere bærekraftsmålene i arbeidet. Arealplanen er fra 2019 (vedtatt i 2021) og varer til 2030. Kommunen skal i gang med byplan.

### **Næring, havbruk, skogbruk og landbruk**

Kommunen har ansvar etter lovverk som regulerer næringsvirksomhet, herunder jordbruk og skogbruk. Skog- og landbruk er organisert i et vertskommunesamarbeid hvor Sømna kommune er vertskommune. Brønnøy kommune har en egen næringssjef. Interessekonflikter mellom jordvern og utbygging og i den sammenheng også miljøhensyn er sannsynlig. Slik interessekonflikter må kommunen håndtere, og ulike utfall har ulike konsekvenser for videre utvikling. Klima- og miljøutfordringer og den risikoen det innebærer både for næringsvirksomhet og som en konsekvens av næringsvirksomhet er problemstillinger som kommunen blir stilt overfor.

Brønnøy kommune har en strategisk næringsplan 2020-2023, hvor reiseliv, mineralressurser og bergverk samt havbruk og oppdrett er satsingsområder. Det er også laget en handlingsplan med tiltak innenfor satsingsområdene.

# 9 EIENDOM

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
	Vedlikeholdsetterslep eiendom

## Vedlikeholdsetterslep eiendom

Vedlikeholdsetterslepet på kommunale bygninger og eiendommer er omfattende og kommunen har greid å bremse den negative utviklingen, står det i budsjettet for 2024. En stor bygningsmasse som skal vedlikeholdes belaster kommunens økonomi. Videre står det i budsjettet at budsjettkutt i kombinasjon med stor prisøkning innebærer i realiteten en reduksjon i tjenestenivå og ambisjonen om reduksjon av vedlikeholdsetterslepet blir vanskeligere å innfri. I budsjettet redegjøres det for at systemrettet arbeid over tid med lovpålagte oppgaver, forvaltning, drift og vedlikehold, internkontroll-elektro, brannvern og ENØK har gitt kommunen et løft og en vesentlig profesjonalisering innen eiendomsforvaltning.

# 10 EIERSTYRING

HØY RISIKO	MODERAT RISIKO
Mangler eierskapsmelding	Helgeland kraft AS

## **Manglende eller ikke oppdatert eierskapsmelding – generell eierskapskontroll**

Kommuneloven § 26-1 sier at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Bestemmelsen stiller også krav til eierskapsmeldingens innhold. Brønnøy kommune har ingen eierskapsmelding. Revisor vurderer at det er høy risiko forbundet med at kommunen mangler eierskapsmelding. Dette gjør at kommunestyret ikke har oversikt over hva de eier og ikke har et verktøy for å utføre en god og forutsigbar eierstyring.

## **Helgeland kraft AS**

Konsernorganisering innebærer at det oppstår et holdingselskap mellom kommunen som eier og de selskapene hvor virksomheten skjer. Dette har betydning for kommunens muligheter til å utøve eierstyring. Et konsern består av flere aksjeselskaper som i utgangspunktet er selvstendige enheter, men som er bundet sammen gjennom eierskap. Revisor erfarer at det i flere sammenhenger er lite oppmerksomhet omkring eierskapet når det dannes konsern, og dette medfører en risiko for eksempelvis inhabilitet, dårlig informasjonsflyt og lite bevissthet omkring styringsmuligheter. Risikovurderingen aktualiserer først og fremst en eierskapskontroll. Brønnøy kommune sin eierandel i Helgeland kraft AS er 9,564 prosent.

Brønnøy kommune har eierinteresser i følgende andre selskaper.

- Brønnøy fiskemottak AS (eierandel 45,679 prosent)
- Horn Gass AS (eierandel 11 prosent)
- Alsco (Antakelig solgt)
- Flyco (eierandel 1,088 prosent)
- Søndre Helgeland Miljøverk IKS



Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.09.2024

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

## SAK 18/2024: PLAN FOR VIRKSOMHETSBesøg Saken er utsatt fra møte 11.06.2024 [sak 10/2024]

### 1: Innledning og bakgrunn

KDDs veileder om kontrollutvalgets rolle og oppgaver [3. utgave, kapittel 4] sier dette om «virksomhetsbesøk»:

[Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

#### Verksemdsbesøk

For å bli kjent med den kommunale forvaltninga og for at tilsette i kommunen skal bli kjende med kontrollutvalet, kan utvalet vitje ulike kommunale verksemdar. Dette kan også omfatte kommunale føretak og selskap. Fleire kontrollutval har etablert ein slik praksis. Kontrollutvalet initierer og gjennomfører vitjingane i samarbeid med sekretariatet. Kor mykje arbeid som blir lagt ned i samband med desse vitjingane, kan tilpassast kva informasjon kontrollutvalet har bruk for, og korleis ressursituasjonen deira er. Føremålet med verksemdsbesøk er mellom anna å

- bli kjent med verksemda og å gjere kontrollutvalsarbeidet kjent i kommunen
- undersøkje generelt om krav til internkontroll er kjende i verksemda, og om sentrale føringar knytte til til dømes etikk er kommuniserte
- sjekke utvalde område som til dømes HMT, offentlege anskaffingar og liknande ved å få orientering om og innsyn i system og rutinar
- få innspel til risikoanalysane og planarbeidet til kontrollutvalet

Se også: [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

### 2: Sekretariatets vurderinger

I forrige valgperiode ble det avholdt virksomhetsbesøk innenfor følgende sektorer i kommunen:

- Helse og velferd [18. oktober 2022]
- Skole/oppvekst [1. juni 2023]

### 3: Oppsummering og avslutning

Temaet tas opp til diskusjon på møtet. Aktuelle datoer må avklares med administrasjonen.

#### Forslag til vedtak:

Intet. Plan for virksomhetsbesøk fastsettes i møtet.