



Vestfold
og Telemark
revisjon

Kommunens håndtering av byggetiltak på en fritidseiendom

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	8
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	8
1.2. Bakgrunn – hendelsesforløp	8
1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier	9
1.4. Avgrensning.....	9
1.5. Metode og kvalitetssikring	10
1.6. Organisering av kommunalområdet Areal og teknikk.....	11
1.7. Kommunedirektørens uttalelse.....	12
2. Håndtere habilitet	13
2.1. Kommunens arbeid med byggetiltak på fritidseiendommen.....	13
2.2. Revisjonskriterier	16
2.3. Tiltak for å sikre at habilitetsreglene var kjent – data	17
2.4. Revisors vurdering.....	19
2.5. Tiltak for å håndtere inhabilitet – data	19
2.6. Revisors vurdering.....	20
2.7. Konkrete habilitetsvurderinger	21
2.8. Revisors vurdering.....	22
3. Håndtere tips	24
3.1. Revisjonskriterier	24
3.2. Organisering av tilsynsvirksomheten – data.....	26
3.3. Tilsyn i tråd med egne tilsynsstrategier – data	27
3.4. Revisors vurdering.....	31
3.5. Tiltak for å håndtere tips om mulig ulovlige byggetiltak – data	32
3.6. Revisors vurdering.....	34
3.7. Konkrete tips – data	35
3.8. Revisors vurdering.....	36
4. Konklusjoner og anbefalinger	38
4.1. Konklusjoner.....	38
4.2. Anbefalinger.....	39
Litteratur og kildereferanser	40
Vedlegg 1: Kommunens uttalelse.....	41
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	42
Vedlegg 3 – Hovedtrekk – hendelsesforløp.....	45

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 25/20.

Vedtaket lyder:

Kontrollutvalget ønsker en grundigere gjennomgang vedrørende kommunens tilsyn i hyttesaken til en av kommunens virksomhetsledere.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad sikret Larvik kommune at reglene om habilitet var kjent og ble fulgt av lederne og ansatte i kommunen i den undersøkte perioden¹?

Ble reglene om habilitet fulgt i arbeidet med mulig ulovlige byggetiltak på gbnr.² 1030/1, fnr.³ 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden?

Larvik kommune hadde tiltak for å sikre at ansatte på Byggesak og deres overordnede hadde kjennskap til habilitetsreglene, og kommunen hadde lagt til rette for reglene skulle følges i den undersøkte perioden. Vi har funnet:

- Kommunen hadde etiske retningslinjer, og reglene om habilitet var omtalt i disse retningslinjene.
- Kommunen hadde flere tiltak for å gjøre de etiske retningslinjene kjent blant folkevalgte og ansatte, og arbeidet ble sett på som en kontinuerlig prosess.

Kommunenes reglementer som omtalte forvaltningslovens bestemmelser om habilitet i den undersøkte perioden, beskrev reglene helt generelt og nevnte enkelte konkrete situasjoner der reglene kan komme til anvendelse. Reglementene inneholdt verken beskrivelser av habilitet i behandlingen av saker som involverte ansatte i kommunen, eller tiltak for å håndtere slike situasjoner. Det innebærer at kommunen heller ikke hadde særskilte tiltak for å håndtere inhabilitet i behandling av byggesaker som involverte ansatte i kommunen. Vi har funnet:

¹ Den undersøkte perioden gjelder fra eier av fritidseiendom gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 ble ansatt som virksomhetsleder for KMT Øya i november 2014, til eieren solgte fritidseiendommen i september 2018.

² Gbnr. er forkortelse for gårds- og bruksnummer.

³ Fnr.. er forkortelse for festenummer

- I de etiske retningslinjene understrekes det at reglene om habilitet gjelder alle som treffer beslutninger eller legger til rette for beslutninger i en sak. Det nevnes flere konkrete situasjoner der reglene kan komme til anvendelse; ved bierverv/ekstraarbeid, ved mottak av gaver, godtgjørelser eller via kontaktnett, og ved overgang til ny arbeidsplass.
- I arbeidsreglementene står det at ansatte må unngå å komme i situasjoner som kan føre til habilitetsproblemer. Dette konkretiseres eksempelvis med at ansatte ikke kan ta ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet.

Det er lite som tyder på at reglene om habilitet ble brutt av ansatte i Areal og teknikk i arbeidet med byggetiltak på fritidseiendom gbnr.⁴ 1030/1, fnr.⁵ 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden. Det forelå ikke relasjoner mellom kommunalsjefene for Areal og teknikk og virksomhetsleder for KMT Øya, eller mellom virksomhetsledere i Byggesak og virksomhetsleder for KMT Øya som omfattes av de absolutte inhabilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd⁶.

Inhabilitet kan også inntre dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. I vurderingen skal det særlig legges vekt på om den ansatte selv eller noen som den ansatte har nær og personlig tilknytning til vil få særlig fordel eller ulempe av avgjørelsen. Slike nære og personlige relasjoner kan f.eks. omfatte fjernere slektskap enn det som omfattes av forvaltningsloven § 6 første ledd og nært vennskap eller sterkt uvennskap. Kollegiale forhold alene regnes ikke som en nær og personlig relasjon.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnede ikke treffe vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Den underordnede blir inhabil fordi overordnede er inhabil. Vi har funnet:

- KMT Øya⁷ og Byggesak var to av totalt syv virksomheter i kommunalområdet Areal og teknikk.
- KMT Øya og Byggesak hadde såpass ulike ansvarsområder, at de i liten grad samarbeidet i jobbfaglige spørsmål.
- Kommunalsjefene for Areal og teknikk var nærmeste overordnede for virksomhetsleder for KMT Øya. Utfra den informasjonen vi har fått, var det noe relasjon mellom han som var kommunalsjef i den første delen av den undersøkte perioden og virksomhetslederen. Denne relasjonen er omtalt i en tidligere forvaltningsrevisjon. Der ble det konkludert med at kommunalsjefen ikke var inhabil⁸. Utfra opplysninger vi har fått, var det ikke annen relasjon

⁴ Gbnr. er forkortelse for gårds- og bruksnummer.

⁵ Fnr. er forkortelse for festenummer.

⁶ Forvaltningsloven lister opp en rekke tilknytningsforhold som gjør at en ansatt blir inhabil til å behandle en sak. De absolutte inhabilitetsreglene i § 6 første ledd gjelder eksempelvis når den som saksbehandler eller fatter vedtak er part i saken, er i slekt eller svogerskap i opp- og nedstigende linje for en part i saken, eller er verge for en part i saken.

⁷ KMT er forkortelse for Kommunalteknikk, og Øya viser til det stedet der virksomheten holdt til. KMT Øya hadde ansvar for kommunaltekniske tjenester som drift og vedlikehold av vei, vann og avløp, parker, friområder og lekeplasser og skjærgårdstjenesten.

⁸ TKR-rapport 2017 nr. 709 024 Ansettelse av virksomhetsleder

enn jobbreelasjonen mellom hun som var kommunalsjef i siste delen av den undersøkte perioden og virksomhetsleder for KMT Øya.

- Ingen av kommunalsjefene mente det forelå særegne forhold som svekket deres habilitet i kommunens arbeid med mulig ulovlige byggetiltak på fritidseiendommen som var festet av virksomhetsleder for KMT Øya.
- Virksomhetslederne for Byggesak mente det ikke var aktuelt å vurdere egen habilitet i arbeidet med byggetiltak på fritidseiendommen. Virksomhetslederen fra begynnelsen av den undersøkte perioden, påpeker at KMT Øya og Byggesak var lokalisert på ulike steder, og at det var ikke daglig kollegial omgang mellom ansatte. Hun nevner også at hun og virksomhetsleder for KMT Øya kun møtes i ledermøter i Areal og teknikk.
- På direkte spørsmål fra revisjonen, svarer både kommunalsjefene for Areal og teknikk, virksomhetslederne for Byggesak og virksomhetslederen⁹ for KMT Øya at de ikke hadde sosial omgang utenfor arbeidstid.

I hvilken grad sikret kommunen at reglene om å vurdere og ev. følge opp tips om mulig ulovlige byggetiltak ble fulgt i den undersøkte perioden?

Håndterte kommunen tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i tråd med regelverk og kommunale retningslinjer i den undersøkte perioden?

Larvik kommune har hatt strategier for tilsyn i den undersøkte perioden, men har i begrenset grad dokumentert i hvilken grad strategiene er gjennomført. Selv om dokumentasjonen ble bedre mot slutten av den undersøkte perioden, var det ikke tilstrekkelig til å vurdere om kommunen har ført tilsyn i tråd egne tilsynsstrategier. Vi har funnet:

- Kommunen utarbeidet tilsynsstrategier for de undersøkte årene.
- Kommunen utarbeidet ikke årsrapporter for tilsynsarbeidet for årene 2015 og 2016. Dette ble gjort for årene 2017 og 2018. Begge årsrapportene nevner konkrete tilsyn som er gjennomført og antall tilsyn innenfor enkelte tilsynsområder, men det framgår ikke hvor mange av tilsynene som er utført i tråd med prioriteringene i tilsynsstrategiene.

Kommunen har hatt enkelte tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp i den undersøkte perioden. Imidlertid framstår enkelte av tiltakene som noe utilstrekkelige. Det gir risiko for at ikke alle innkomne tips ble fulgt opp slik de skulle. Vi har funnet:

⁹ Virksomhetslederen for KMT Øya eide fritidseiendom gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 fram til september 2018.

- Tips om mulig ulovlig byggetiltak som ble sendt til kommunens adresse, ble i hele den undersøkte perioden håndtert av postmottaket i kommunen. Tipsene ble registrert og videresendt til Byggesak for videre oppfølging på lik linje med all innkommen post til Byggesak. Det la til rette for at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp av ansatte med ansvar for tilsyn.
- Kommunen mottok også tips om mulig ulovlige byggetiltak på andre måter. Eksempelvis tips gitt til andre ansatte enn de som jobber i Byggesak, tips om mulig ulovlige byggetiltak nevnt i en annen sak, eller tips gitt av innbyggere direkte til ansatte i kommunen.
- Vi ser at kommunen prøvde ut enkelte tiltak i første del av den undersøkte perioden, og at ett av dem ble avvirket innen kort tid og ett er videreført fram til i dag.
- Kommunen hadde i den siste delen av den undersøkte perioden etablert en praksis for at ansatte i andre virksomheter skulle sende e-post med mottatte tips til virksomhetsleder eller ansatte i Byggesak, at Byggesak skulle arkivere alle innkomne tips på ett saksnummer per år, og at tips som ble fulgt opp ble arkivert som egen sak. Dette framstår som egnede tiltak for å holde oversikt over innkomne tips, sikre arkivering og oppfølging av riktig mottaker. En etablert praksis må imidlertid være godt kjent for å fungere. Praksisen i Larvik kommune var ikke omtalt i skriftlige rutiner.

Det er mangelfullt at kommunen ikke fulgte opp to konkrete tips i 2016 om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr 40 – Lamøya 71. Vi har funnet:

- I august 2016 sendte grunneier brev til kommunen. Brevet gjaldt en pågående oppmålingsforretning av fritidseiendom gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. Saken ble saksbehandlet av Geodata – en virksomhet i kommunalområdet Areal og teknikk. Mot slutten av brevet bes kommunen om å vurdere om alle tiltak som er utført på og utenfor festetomten er godkjent av kommunen.
- I september 2016 var det møte mellom grunneier og kommunen v/Byggesak. Møte gjaldt ulovlighetsoppfølging av en brygge og saksbehandling av en oppmålingsforretning på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. I referatet fra møtet står det at grunneier anfører at det er utført terrengarbeider og byggetiltak som ikke er omsøkt og godkjent på fritidseiendommen. Det ble også anført at det skal være etablert full kjeller under hytta og at grunneier er usikker på om dette er godkjent. Referatet er arkivert på bryggesaken.

Anbefalinger

Vi mener at:

- Kommunen bør vurdere tiltak som reduserer risikoen for tvil om ansattes habilitet i forhold til andre ansatte.
 - Eksempelvis ved at ansatte som arbeider med saker som involverer andre ansatte, dokumenterer sin habilitetsvurdering

- Kommunen bør utarbeide årsrapporter om tilsynsarbeidet som i større grad viser hvordan aktiviteten har vært i forhold til tilsynsstrategien.
- Kommunen bør vurdere tiltak som sikrer at alle innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp

Skien, 29. januar 2021

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 25/20.

Vedtaket lyder:

Kontrollutvalget ønsker en grundigere gjennomgang vedrørende kommunens tilsyn i hyttesaken til en av kommunens virksomhetsledere.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn – hendelsesforløp

Gjennomgått informasjon viser at kommunen har arbeidet med flere byggesaker knyttet til fritidseiendom gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. Fritidseiendommen består blant annet av en hytte og en brygge på festetomt.

Eier/fester av fritidseiendommen var virksomhetsleder for KMT Øya¹⁰ i Larvik kommune. I det videre omtales han som *eier av fritidseiendommen*. Tomten er festet, og eier av tomten blir i det videre omtalt som *grunneier*.

Sakene kommunen har arbeidet med gjelder både søknadsbehandling og ulovlighetsoppfølging. Her er tatt en enkel tidslinje for de ulike sakene:

- 2005 – 2008: Gammel hytte rives og ny hytte m.m. bygges
- 2006 – 2018: Gammel brygge rives og ny brygge bygges
- November 2014: Eier av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder for KMT Øya
- 2016: Grunneier¹¹ ba om oppmålingsforretning
- September 2018: Virksomhetslederen solgte hytta med tilhørende festerett
- 2019 – 2020: Kommunen fulgte opp tips om mulig ulovlig byggetiltak.¹²

¹⁰ KMT er forkortelse for Kommunalteknikk, og Øya viser til det stedet der virksomheten holdt til. KMT Øya hadde ansvar for kommunaltekniske tjenester som drift og vedlikehold av vei, vann og avløp, parker, friområder og lekeplasser og skjærgårdstjenesten.

¹¹ Grunneier har vært medlem i kommunestyret i Larvik i periodene 1999-2003, 2007-2011 og 2015-2019, varamedlem i 2003-2007. Han er også varamedlem i 2019-2023. Han var leder av kontronrollutvalget i 2015-2019, og er medlem i utvalget i 2019-2023.

¹² Revisjonen avsluttet sin gjennomgang av saken 1. desember 2020. På det tidspunktet pågikk kommunen arbeid med saken fremdeles.

Oversikten viser at i den perioden vi undersøker, fra eier av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder i kommunen til han solgte fritidseiendommen, har kommunen i all hovedsak arbeidet med ulovlighetsoppfølging av en brygge på eiendommen. Saken startet om lag 1 1/2 år før eieren av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder i kommunen. Den pågikk i nesen fire år mens han var ansatt som virksomhetsleder, og ble avsluttet med endelig vedtak fattet av Fylkesmannen i mars 2018.

Enkelte deler av hendelsesforløpet i noen av disse sakene gjennomgås i rapporten. For en mer sammenhengende framstilling av hendelsesforløpet i alle sakene, se vedlegg 3.

1.3. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad sikret Larvik kommune at reglene om habilitet var kjent og ble fulgt av lederne og ansatte i kommunen i den undersøkte perioden?
2. Ble reglene om habilitet fulgt i arbeidet med mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden?
3. I hvilken grad sikret kommunen at reglene om å vurdere og ev. følge opp tips om mulig ulovlige byggetiltak ble fulgt i den undersøkte perioden?
4. Håndterte kommunen tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i tråd med regelverk og kommunale retningslinjer i den undersøkte perioden?

Revisjonskriteriene¹³ til problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra forvaltningsloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven og byggesakforskriften. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.4. Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen gjelder kommunens oppfølging av byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 fra eieren av eiendommen ble ansatt som virksomhetsleder i Larvik kommune i november 2014, til han solgte festerettighetene til eiendommen i september 2018. Enkelte ganger vil vi gå noe lenger tilbake i tid for å kartlegge hendelsesforløp som har betydning for perioden vi vil undersøke.

Som omtalt i prosjektplanen, står kommunen ganske fritt når det gjelder å velge byggesaker for tilsyn, og mange ulike hensyn kan være avgjørende for kommunens prioriteringer. Det kan derfor

¹³ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

være utfordrende å avklare om kommunen urettmessig har latt være å forfølge mulige ulovlige byggetiltak på en eiendom. Så også i denne konkrete saken. Vi har ikke tatt stilling til om kommunens håndtering av mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 synes å skille seg ut fra andre tilsvarende saker. Å finne fram til tilsvarende saker og analysere dem vil være svært ressurskrevende, og ligge utenfor denne revisjonens ressursramme.

Vi har undersøkt om ansatte i kommunen var habile til å utrede og fatte beslutninger om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71, og om kommunens arbeid med saken var i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser om tilsyn og ulovlighetsoppfølging, samt kommunale rutiner og retningslinjer. Vi har kun undersøkt relasjonen mellom ansatte i kommunen og eier av fritidseiendommen.

Larvik kommune har hatt tilsynsstrategier for de undersøkte årene. Kommunen har ikke utarbeidet årsrapporter over tilsynsvirksomheten for årene 2015 og 2016. En vurdering av om kommunen har gjennomført tilsyn i tråd med tilsynsstrategiene for disse årene, forutsetter en gjennomgang av hver tilsynssak. Det vil kreve ressurser som ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonen.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Deler av hendelsesforløpet i saken ligger langt tilbake i tid. Det kan gi utfordringer når det gjelder å innhente informasjon. Vi har derfor i all hovedsak basert oss på skriftlig dokumentasjon. Eksempler på det er:

- Arkiverte saksdokumenter
- Kommunale reglementer, strategier, rutiner, evalueringer m.m. som gjaldt i den undersøkte perioden

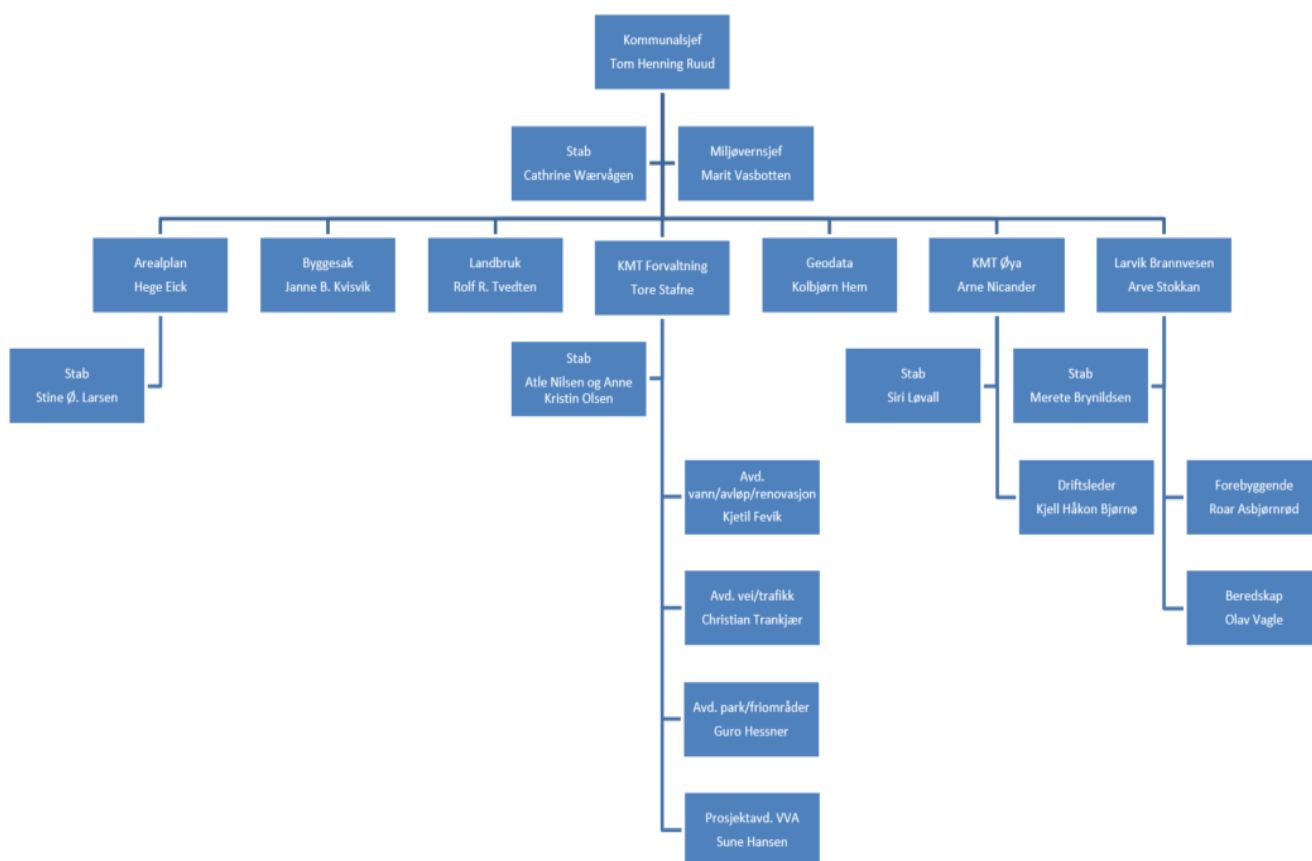
Enkelte opplysninger er innhentet via intervju. Vi har intervjuet :

- to kommunalsjefer for Areal og teknikk
- to virksomhetsledere for Byggesak
- en ansatt i Byggesak som jobbet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- virksomhetslederen for KMT Øya som festet gbnr. 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71 i den undersøkte perioden
- grunneieren av gbnr. 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71

Alle intervjuene er gjennomført via e-post. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.6. Organisering av kommunalområdet Areal og teknikk

I den undersøkte perioden ble kommunalområdet Areal og teknikk ledet av en kommunalsjef. Kommunalområdet var inndelt i 7 virksomheter. To av virksomhetene var Byggesak og KMT Øya. De øvrige virksomhetene var Arealplan, Landbruk, KMT forvaltning, Geodata og Larvik brannvesen. Nedenfor har vi tatt inn et organisasjonskart som gjaldt i 2015-2018.



KMT Øya

KMT er forkortelse for Kommunalteknikk, og Øya viser til det stedet der virksomheten holdt til. I tillegg til lokalisering på Øya hadde enkelte ansatte i KMT Øya oppmøtested i Stavern.

KMT Øya hadde om lag 35 ansatte og hadde ansvar for flere kommunaltekniske tjenester:

- **Området Vei** driftet og vedlikeholdt asfaltveier, grusveier og gang- og sykkelveier
- **Området Vann og avløp** vedlikeholdt ledningsnett som Larvik kommune eier
- **Parkavdelingen** driftet og vedlikeholdt kommunens parker, friområder og lekeplasser
- **Skjærgårdstjenesten** sørget for utsetting av badebøyer, badetrapper, badeflåter, vedlikeholdt brygger på friområder, samt tømte og fraktet søppel til land fra strender, holmer og skjær

Virksomhetsleder for KMT Øya hadde ikke hatt andre stillinger i kommunen før denne.

Byggesak

Byggesak hadde ansvar for behandling av byggesaker, samt tilsyn med og ulovlighetsoppfølging.

Byggesak ble ledet av en virksomhetsleder, og hadde totalt 13 – 15 ansatte. Ansatte i Byggesak hadde kontorer i kommunehuset i Feyers gate 7.

I den undersøkte perioden hadde Byggesak to virksomhetsledere. Lederskiftet kom i løpet av 2018. Begge virksomhetslederne kom fra andre stillinger i Larvik kommune da de tiltrådte som virksomhetsledere for Byggesak.

Arbeid i Areal og teknikk

Areal og teknikk hadde to kommunalsjefer i den undersøkte perioden. Lederskifte kom ved årsskifte 2017/2018.

På kommunalområdet var det regelmessige ledermøter. De første årene var det ledermøte om lag en gang i måneden i Areal og teknikk. Senere ble det hver uke. Kommunalsjefen og alle virksomhetslederne var faste deltakere. Noen ganger deltok ansatte fra HR eller Økonomi i deler av møtene. De første årene ble det ikke skrevet referat. Dette ble gjort i siste del av den undersøkte perioden.

Saker som skulle til planutvalget, ble i en tidlig fase ikke diskutert i ledermøtene. Senere ble dette gjort av og til hvis sakene krevde bredere involvering eller vurdering på tvers av faggruppene. Vi får opplyst at sakene til planutvalget som gjaldt mulig ulovlige byggetiltak på gbnr 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71, ikke ble diskutert i ledermøtene i Areal og teknikk.

I den første delen av den undersøkte perioden, ble saker utarbeidet av Byggesak som skulle til behandling planutvalget, lest og godkjent av virksomhetsleder for Byggesak. Senere ble slike saker lest og godkjent av teamledere i Byggesak.¹⁴ De to kommunalsjefene opplyser at de ble involvert i saker som skulle til planutvalget kun i spesielle tilfeller. Ingen av dem kan huske at de ble involvert i saker om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71.

1.7. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 11. januar 2021, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunen har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunes uttalelse ligger i vedlegg 1.

¹⁴ Fra 2015/2016 var Byggesak delt inn i team. Antallet team ble etter hvert redusert fra tre til to team. Medarbeidere på tilsyn kom i tillegg til byggesaksteamene. Det var saksbehandlere som var teamledere og oppgaven som teamleder gikk på omgang. Kilde: TKR-rapport nr. 709 023 Byggesaksbehandling

2. Håndtere habilitet

I hvilken grad sikret Larvik kommune at reglene om habilitet var kjent og ble fulgt av lederne og ansatte i kommunen i den undersøkte perioden?

Ble reglene om habilitet fulgt i arbeidet med mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden?

2.1. Kommunens arbeid med byggetiltak på fritidseiendommen

I den undersøkte perioden jobbet kommunen med ulovlighetsoppfølging av en brygge på gbnr. 1030, fnr. 40 – Lamøya 71. Arbeidet med denne saken strekker seg over 12 år og kan deles i to faser:

- Fra søknad i 2006 om å oppføre brygge, til endelig avslag i 2008 fra settefylkesmann i Østfold.
- Fra pålegg i 2012 om å fjerne allerede oppført brygge, til endelig vedtak i 2018 fra Fylkesmannen i Vestfold om å beholde ny plassering av brygga og beholde deler av brygga.

Nedenfor nevnes deler av hendelsesforløpet fram mot endelig vedtak i mars 2018.

Gjennomgangen bygger på kommunens arkiverte dokumenter. En mer helhetlig framstilling finnes i vedlegg 3.

2012 og 2013

Kommunen gjennomførte befaring på fritidseiendommen i mai 2012, og ga pålegg om retting 1. juli 2012. I februar 2013 ga kommunen nytt pålegg om retting med frist for retting 1. april 2013. I disse brevene argumenterer kommunen for at de endringer som er gjort på brygga, ikke kan kalles restaurering, slik eieren av fritidseiendommen hevder, men er oppføring av ny brygge. Kommunen mente den nye brygga ikke ligger på samme sted som den gamle, at den er større og inneholder flere deler enn den gamle. Brygga anses dermed som oppført uten søknad og tillatelse, og må derfor fjernes.

2014

I mai 2014 gjennomførte kommunen ny befaring på fritidseiendommen. Bilder fra befaringen viser en ny støpt adkomst mellom land og brygge, samt ny fast brygge med gjerde, flytebrygge og uttrigger for fire båter. Det framgår ikke om kommunen har befart andre byggetiltak på fritidseiendommen.

Eieren av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder for KMT Øya i november 2014. Kort tid etter ga kommunen ny frist for fjerning av brygga. Brevet avsluttes med at kommunen vil kunne gi tvangsmulkt uten ytterligere varsel dersom pålegget ikke etterkommes innen fristen 1. januar 2015.

2015

I januar sendte en hyttenabo, som også er medeier i brygga på fritidseiendommen, en e-post til kommunen. Her foreslås et møte mellom ham, eier av gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 og kommunen. Senere samme måned ble det avholdt et slikt møte.

Få dager etter møtet sendte leder for Byggesak en e-post til eier. Her står det at kommunen mener brygga er underlagt søknadsplikt og at den er oppført uten tillatelse. Både endring av plassering krever søknad, og allerede utført utvidelse av brygga i form av støpt adkomst fra land til brygga, flytebrygge og utriggere krever søknad. Det gjøres oppmerksom på at byggetiltaket er i strid med byggeforsbudet i strandsonen, og at en tillatelse er avhengig av at det gis dispensasjon.

Det står også at kommunen vil fatte vedtak om pålegg om rivning med frist for rivning eller innsending av søknad.

Eieren av fritidseiendommen begynte i stillingen som virksomhetsleder for KMT Øya 1. mars 2015.

Planutvalget behandlet bryggesaken i mai 2015. Utvalget vedtok (556/15) at brygga må fjernes. Frist for å etterkomme pålegget settes til 1. september 2015. Det fastsettes også tvangsmulkt på 50 000 kr. Det står at tvangsmulkten forfaller dersom pålegget ikke rettes innen fristen. Tvangsmulkten vil bli innkrevet uten ytterligere varsel.

2016

I mars 2016 sendte kommunen brev til eier av fritidseiendommen. Det vises til planutvalgets vedtak 556/15, og til en nylig gjennomført befaring der det ble konstatert at pålegget om å fjerne brygga ikke var etterkommet. Kommunen vil nå fakturere bryggeeierne for 50 000 kr i tvangsmulkt. Det framgår ikke om kommunen har befart andre byggetiltak på fritidseiendommen, men under befaringen oppdaget kommunen at en nærliggende brygge også var utvidet. Denne saken ble fulgt opp av kommunen.

I juni 2016 mottok kommunen brev fra eierens advokat vedlagt søknad om dispensasjon for å beholde allerede oppført brygge. Det søkes primært om å beholde hele anlegget. Dersom dette ikke kan godkjennes, søkes det subsidiært om å beholde fastbryggeelementet og dagens plassering av brygga som er to meter lenger sør enn opprinnelig brygge.

Kommunen innhentet uttalelse fra Fylkesmannen. Fylkesmannen sa i uttalelsen til søknaden, at de vil vurdere søknaden som om tiltaket ikke allerede var oppført. Fylkesmannen fraråder å gi dispensasjon for eierens primære ønske, men vil ikke ha merknader til at det innvilges dispensasjon for å flytte den fastmonterte delen av brygga to meter lenger mot sør.

Planutvalget vedtok (156/16) i august 2016 å avslå både den primære og sekundære søknaden. I vedtaket står at ved en eventuell ny søknad om oppføring av brygge skal bryggas størrelse, utforming og plassering være lik den opprinnelige brygga.

Via advokat klaget eieren på vedtaket. I brev fra advokaten vises det til planutvalgets vedtak 156/16. Det understrekes at klagen gjelder den subsidiære søknaden om å beholde plassering av brygga og en fastmontert del av brygga. Advokaten argumenterer for at planutvalgets vedtak er ugyldig, herunder at det er gjort saksbehandlingsfeil og vedtaket er basert på feil faktum. Videre er skjønnsutøvelsen vilkårlig og medfører usaklig forskjellsbehandling. Det står at grunneier deltok på befaringen til planutvalget, og at det synes som det var et nært bekjentskap mellom grunneier og flere i planutvalget. Det reises tvil om planutvalgets medlemmer er habile i saken.

Planutvalget avviste eierens klage i desember 2016. Saken ble deretter sendt til Fylkesmannen for videre saksbehandling.

2017 og 2018

I februar 2017 sendte Fylkesmannen brev til kommunen. Det står at Fylkesmannen opphever den delen av kommunens vedtak 156/16 som gjelder avslag på den subsidiære delen av søknaden. Det vil si den delen der det søkes om dispensasjon for å beholde ny plassering av brygga, den oppmurte delen mellom land og brygge, og den fastmonterte delen av brygga.

Fylkesmannen gir en omfattende redegjørelse for sitt vedtak, blant annet vises det til at både administrasjonen og planutvalget har gjort saksbehandlingsfeil. Den subsidiære søknaden sendes derfor tilbake til kommunen for ny behandling.

Mot slutten av brevet gis det veiledning for hvordan kommunen skal behandle saken. Det legges vekt på at kommunen må sørge for en konkret og reell vurdering av søknaden om dispensasjon. Kommunen må også vurdere konkret om sakene som klager har påberopt seg som grunnlag for usaklig forskjellsbehandling, er saker som faktisk og rettslig er sammenliknbare med klagers sak. Hvis dette besvares med ja for en eller flere av sakene, må kommunen vurdere om det vil være usaklig forskjellsbehandling hvis søknaden om dispensasjon avslås.

I mars 2017 behandlet planutvalget den subsidiære søknaden om å beholde fastbryggeelementet og dagens plassering av brygga. Planutvalget vedtok (040/17) å avslå søknaden. Etter utvalgets vurdering var ikke vilkårene for dispensasjon oppfylt. Brygga med tilhørende landfeste og flislagt platting må dermed fjernes. Planutvalget var positive til at det settes opp en brygge som er i samsvar med tidligere størrelse, plassering og retning.

Eieren klaget på vedtaket. Planutvalget behandlet klagen i juni 2017. Utvalget vedtok (123/17) å ta klagen til følge og oppheve vedtak 040/17. I tillegg avslo planutvalget søknaden om å beholde hele anlegget, men ga dispensasjon for søkerens subsidiære søknad.

Grunneieren klaget på vedtaket. Planutvalget avviste (1016/17) klagen siden den ikke var fremmet innen fristen for å framføre klage.

Grunneieren klaget på at klagen ble avvist. I mars 2018 fattet Fylkesmannen endelig vedtak i saken. Vedtaket innebærer at planutvalgets vedtak 123/17 fra juni 2017 blir stående. Her avslås eierens søknad om å beholde hele bryggeanlegget, men det gis dispensasjon til at beholde dagens plassering og den faste delen av brygga.

2.2. Revisjonskriterier

Den som skal forberede eller avgjøre en sak, blir alltid inhabil dersom han selv er part i saken, eller dersom vedkommende har bestemte tilknytningsforhold¹⁵ til den som er part, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd.

Forvaltningsloven § 6 andre ledd har følgende ordlyd:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

De forholdene som kan føre til inhabilitet, må være særegne for den som skal avgjøre eller forberede saken. I vurderingen av om forholdet er *særegent*, skal det legges vekt på om avgjørelsen innebærer særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Slike nære og personlige relasjoner kan f.eks. omfatte fjernere slektskap enn det som omfattes av forvaltningsloven § 6 første ledd og nært vennskap eller sterkt uvennskap. Kollegiale forhold alene regnes ikke som en nær og personlig relasjon.

De særegne forholdene skal være *egnet til* å svekke tilliten til at saken blir behandlet upartisk. Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, og det fritar ikke fra inhabilitet at vedkommende selv mener at hun/hun ikke blir påvirket av de særegne forholdene. Det avgjørende er om det kan oppfattes slik ut fra allmenne og objektive kriterier. I vurderingen skal det legges vekt på om det er reist inhabilitetsinnsigelse av en part.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnede ikke treffe vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Den underordnede blir inhabil fordi overordnede er inhabil.

¹⁵ Forvaltningsloven lister opp en rekke tilknytningsforhold som gjør at en ansatt blir inhabil til å behandle en sak. Eksempler på det er når den ansatte har nært slektskap via fødsel eller giftemål til en part i saken, har tilknytning via fosterrelasjoner til en part i saken, er verge eller fullmektig til en part i saken, eller er leder eller medlem i et styre eller en bedriftsforsamling som er part i saken.

Enhver som kan være inhabil, plikter å gjøre oppmerksom på forholdene og ta spørsmålet opp til vurdering av eget tiltak. Den ansatte tar selv stilling til om han/hun er inhabil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8.

En tjenestemann som er inhabil, må fratre når saken forberedes eller avgjøres. Formålet med habilitetsreglene er å motvirke usaklighet og forskjellsbehandling og å bidra til å sikre tilliten til forvaltningen. Reglene bidrar også til å beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Er en overordnet tjenestemann inhabil, kan en direkte underordnet tjenestemann ikke avgjøre saken, men kan forberede den for avgjørelse.

Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingen og avgjørelsen. Men det er et godt tiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og eventuelt begrunnes, jf. vanlig krav om internkontroll i kommuneloven fra 1992 § 23, og kommuneloven fra 2018 § 31-3 om overgangsregler om internkontroll.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen måtte ha tiltak for å sikre at ansatte i Byggesak og deres overordnede hadde kjennskap til habilitetsreglene og lagt til rette for at de skulle følges**
- **Kommunen burde ha tiltak for å håndtere inhabilitet i behandling av byggesaker som involverte ansatte i kommunen**
- **Kommunen skal ha fulgt habilitetsreglene i arbeidet med gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden**

2.3. Tiltak for å sikre at habilitetsreglene var kjent – data

Revisjonskriterium:

Kommunen måtte ha tiltak for å sikre at ansatte i Byggesak og deres overordnede hadde kjennskap til habilitetsreglene og lagt til rette for at de skulle følges

Larvik kommune har hatt etiske retningslinjer i den undersøkte perioden, og har revidert dem flere ganger. Reglene om habilitet er omtalt i disse retningslinjene.

En partssammensatt arbeidsgruppe arbeidet med nye etiske retningslinjer i 2014. Retningslinjene ble forankret blant folkevalgte gjennom behandling i flere utvalg og i formannskapet, før de ble fastsatt av kommunestyret 25. mars 2015.

De nye etiske retningslinjene gjaldt for både folkevalgte og ansatte. I avsnittet om habilitet står det at alle som treffer beslutninger eller tilrettelegger for beslutninger i en sak er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at vedkommende kan fritas for videre befatning med saken. Ved tvil om inhabilitet skal den ansatte forelegge spørsmålet for sin nærmeste leder.

Det nevnes flere konkrete situasjoner hvor habilitetsreglene kan komme til anvendelse. Ansatte skal unngå *bierverv/ekstraarbeid* i et omfang som kan medføre inhabilitet, og *gaver, godtgjørelser eller kontaktnett* som kan påvirke bestemte standpunkt eller føre til bestemte handlinger. Det står også at ansatte kan få *karantene* ved overgang til en stilling i det private som kan svekke innbyggernes tillit til forvaltningen eller svekke kommunens interesser i et forhandlingsforhold.

I saksframlegget til kommunestyrebehandlingen i mars 2015 står det at det må iverksettes tiltak for å gjøre de etiske retningslinjene kjent for folkevalgte og ansatte. Eksempelvis skal retningslinjene inngå i de årlige utviklingssamtalene med ansatte og i introduksjonsprogrammet for nyansatte. Det skal skapes møteplasser for dilemmatrening og refleksjon. Implementeringen av de etiske retningslinjene skal også bli en del av folkevalgtopplæringen, og inngå i arbeidsreglementet for de ansatte. Alle skal bekrefte med signatur at de etiske retningslinjene er mottatt og lest.

Kommunestyret for nye Larvik kommune vedtok nye etiske retningslinjer 6. desember 2017. Retningslinjene trådte i kraft 1. januar 2018. De konkrete situasjonene som er nevnt ovenfor fra retningslinjene fra 2015 er også omtalt i de nye retningslinjene. I saksframlegget står det at det nye reglementet er sammenstilt av tidligere Lardals og Larviks reglementer. Tiltakene som gjaldt i gamle Larvik kommune for å gjøre reglementet kjent blant folkevalgte og ansatte videreføres for ny sammenslått kommune.

I den undersøkte perioden har kommunalområdet Areal og teknikk hatt to kommunalsjefer og to virksomhetsledere for byggesak. Alle har signert på at de etiske retningslinjene er mottatt og lest. Det samme har virksomhetslederen for KMT Øya som var eier av fritidseiendommen gbnr. 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71 i den undersøkte perioden.

For å gi et bilde av hvordan kommunen har jobbet med implementeringen av etiske retningslinjer i den undersøkte perioden, har vi sett nærmere på hvordan arbeidet omtales i kommunens årsrapporter.

I årsrapport for 2015 står det at kommunestyret har vedtatt nye etiske retningslinjer som også skal omfatte folkevalgte. Det er iverksatt tiltak for folkevalgtopplæring og for implementering blant ansatte. Larvik kommune er tildelt den nasjonale etikprisen for 2015. I begrunnelsen står det at kommunen utmerker seg med at etikkarbeidet er innovativt, faglig solid og godt forankret. Kommunen har også arbeidet grundig og systematisk med utvikling og implementering av etiske retningslinjer.

I årsrapport for 2016 står det at arbeidet med å sikre en god etisk praksis og definere fellesstandarder krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommunen. Kommunen har jobbet aktivt med etikk blant folkevalgte og ansatte. Det er lagt til rette for dilemmatrening ved at det er utarbeidet støttemateriale og veiledere som er distribuert til alle virksomhetene. Det forventes at hvert arbeidssted skal drøfte etiske dilemmaer knyttet til egen arbeidshverdag. Det er også gjennomført opplæring i mange ledergrupper og avdelinger, og det er utviklet et elektronisk opplegg for å forenkle arbeidet med signering av de etiske retningslinjene.

Mesteparten av teksten fra 2016, gjentas i årsrapportene for 2017 og 2018. I årsrapporten for 2018 nevnes i tillegg at kommunen har tatt i bruk elektronisk signering av skjema for etiske retningslinjer, taushetsplikt og bierverv. Alle nyansatte blir introdusert for kommunens etikkarbeid gjennom et fastsatt opplegg. Det pekes klarere på at ledere har ansvar for å legge til rette for dilemmatrening og for å gjennomgå de etiske retningslinjene med alle ansatte.

2.4. Revisors vurdering

Larvik kommune hadde tiltak for å sikre at ansatte på Byggesak og deres overordnede hadde kjennskap til habilitetsreglene, og hadde lagt til rette for at reglene skulle følges i den undersøkte perioden.

2.5. Tiltak for å håndtere inhabilitet – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen burde ha tiltak for å håndtere inhabilitet i behandling av byggesaker som involverte ansatte i kommunen**

Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet gjelder all saksforberedelse og vedtaksfastsettelse i kommunen. Vi har spurt om Larvik kommune i tillegg hadde retningslinjer som handlet om kommunens håndtering av saker som involverte ansatte privat. Vi fikk tilsendt etiske retningslinjer og arbeidsreglementer.

De etiske retningslinjene er omtalt i pkt. 2.3. Arbeidsreglementene som gjaldt i den undersøkte perioden, ble vedtatt i henholdsvis 2015 og 2017. Disse reglementene lå/ligger på kommunens intranettsider.

I arbeidsreglementet fra 2015 vises det til at reglene om habilitet er omtalt i forvaltningsloven. Det understekes at ansatte skal være seg bevisste på at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen, og for kommunens omdømme som tjenesteleverandør og arbeidsplass. Ansatte må unngå å komme i situasjoner som kan føre til habilitetsproblemer, eller der omgivelsene kan oppfatte at fordeler påvirker beslutningene. Mer konkret står det at arbeidstakere

ikke kan ha ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven. De etiske retningslinjene er tatt inn i sin helhet.

I revidert reglement fra november 2017 nevnes kravet om at arbeidstakere ikke kan ha ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven. De etiske retningslinjene er tatt ut av arbeidsreglementet.

Ingen av arbeidsreglementene omtaler andre konkrete områder der reglene om habilitet kan komme til anvendelse.

2.6. Revisors vurdering

Kommunenes reglementer som omtalte forvaltningslovens bestemmelser om habilitet i den undersøkte perioden, beskrev reglene helt generelt og nevnte enkelte konkrete situasjoner der reglene kan komme til anvendelse. Reglementene inneholdt verken beskrivelser av habilitet i behandlingen av saker som involverte ansatte i kommunen, eller tiltak for å håndtere slike situasjoner. Det innebærer at kommunen heller ikke hadde særskilte tiltak for å håndtere inhabilitet i behandling av byggesaker som involverte ansatte i kommunen.

Mange ansatte i en kommune kan ha saker gående i kommunen som angår dem som privatpersoner. Eksempler på det er søknader om barnehageplass, omsorgstjenester eller byggetiltak. Det kan også være mer konfliktfylte saker som mulig ulovlige byggetiltak eller andre overtredelser.

Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet er generelt utformet. For å omsette disse bestemmelsene til konkrete situasjoner i egen arbeidshverdag, kan det være nyttig for ansatte at kommunale retningslinjer og reglementer klargjør i hvilke situasjoner det er aktuelt å vurdere egen habilitet.

I Larvik kommune er reglene om habilitet omtalt i generelle retningslinjer, som etiske retningslinjer og arbeidsreglementer. Enkelte konkrete situasjoner der reglene om habilitet kan komme til anvendelse blir omtalt. I begge de etiske retningslinjene står det eksempelvis at ansatte skal unngå å la seg påvirke av kontaktnett til å inneha bestemte standpunkter eller utføre spesielle handlinger. Hva det siktes til med kontaktnett utdypes ikke nærmere.

Verken de etiske retningslinjene eller arbeidsreglementene beskriver tiltak for å håndtere habilitet i behandlingen av saker som involverer ansatte i kommunen.

Kommunale reglementer og retningslinjer kan ikke inneholde en uttømmende oversikt over situasjoner der habilitetsreglene er aktuelle. Det kan imidlertid være gode grunner til å omtale hvordan ansatte skal håndtere habilitet i behandlingen av saker som involverer andre ansatte. Særlig når den som får sin sak behandlet og den som behandler saken, arbeider i

virksomheter/avdelinger som ligger organisatorisk eller geografisk nært hverandre. Da kan det oppstå situasjoner hvor det er eller kan oppfattes å være bindinger som kan påvirke saksforberedelse eller beslutning. Å omtale tiltak for å vurdere habilitet i saker som angår andre ansatte i kommunen i aktuelle retningslinjer, vil være både tillitsskapende og være til hjelp for ansatte i arbeidet med å vurdere egen habilitet.

Habilitetsvurderinger bør generelt sett være første punkt i en saksprosess. Det kan være en nyttig påminnelse for saksbehandler om plikten til å vurdere spørsmålet, slik at en gjør en aktiv og bevisst vurdering av dette i hver sak. Forvaltningsloven stiller ikke krav om at habilitetsvurderinger skal dokumenteres. Det kan gi merarbeid for ansatte og dermed være en ulempe for effektiviteten. Samtidig kan være hensiktsmessig med en viss dokumentasjon. Det gjelder særlig de vurderingene som er gjort der andre har eller kan komme til å reise tvil om habiliteten, men hvor kommunen ikke konkluderer med inhabilitet.

2.7. Konkrete habilitetsvurderinger

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha fulgt habilitetsreglene i arbeidet med gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden

Ifølge forvaltningsloven skal ansatte i offentlig virksomhet på eget initiativ vurdere sin habilitet i konkrete saker.

Ingen av kommunalsjefene mente det forelå særegne forhold som svekket deres habilitet i kommunens arbeid med mulig ulovlige byggetiltak på fritidseiendommen som var festet av virksomhetsleder for KMT Øya. Disse vurderingene er ikke dokumentert.

Hun som var virksomhetsleder for Byggesak i første del av den undersøkte perioden, kan ikke huske at hun eller saksbehandleren som jobbet med mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71 i den undersøkte perioden, vurderte sin habilitet.

Virksomhetslederen mener at det ikke forelå habilitetsproblemer. Hun påpeker at KMT Øya var lokalisert et annet sted enn Byggesak. Ansatte i Byggesak hadde derfor ingen daglig kollegial relasjon med ansatte i KMT Øya. I tillegg møttes hun og virksomhetslederen for KMT Øya kun i ledermøtene i Areal og teknikk. Virksomhetslederen sier også at i samme periode behandlet Byggesak en sak fra en ansatt i Brannvesenet. Brannvesenet var også en del av Areal og teknikk, men verken habiliteten hennes eller saksbehandleren i Byggesak ble vurdert som problematisk.

Hun som var virksomhetsleder for Byggesak mot slutten av den undersøkte perioden, mener det ikke var aktuelt å vurdere egen habilitet da Byggesak arbeidet med mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 - Lamøya 71.

På direkte spørsmål fra revisjonen, svarer både kommunalsjefene for Areal og teknikk, virksomhetslederne for Byggesak og virksomhetslederen for KMT Øya at de ikke hadde sosial omgang utenfor arbeidstid.

2.8. Revisors vurdering

Det er lite som tyder på at reglene om habilitet ble brutt av ansatte i kommunen i arbeidet med byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr 40 – Lamøya 71.

I pkt. 2.1. så vi at virksomhetsledere og saksbehandlere på Byggesak arbeidet med en antatt ulovlig oppført brygge på fritidseiendommen som var festet av virksomhetslederen for KMT Øya i nesten hele den undersøkte perioden. Både saksbehandlere og virksomhetsleder forberedte eller fattet vedtak i denne saken, og forberedte eller godkjente saksframlegg som skulle til behandling i planutvalget. Reglene om habilitet gjaldt dermed for deres arbeid med saken.

I pkt. 1.6. og 2.7. så vi at det ikke var slike relasjoner mellom kommunalsjefene for Areal og teknikk og virksomhetsleder for KMT Øya, eller mellom virksomhetsledere i Byggesak og virksomhetsleder for KMT Øya som omfattes av de absolutte inhabilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd i den undersøkte perioden.

Inhabilitet kan også inntre dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. I vurderingen skal det særlig legges vekt på om den ansatte selv eller noen som den ansatte har nær og personlig tilknytning til vil få særlig fordel eller ulempe av avgjørelsen. Slike nære og personlige relasjoner kan f.eks. omfatte fjernere slektskap enn det som omfattes av forvaltningsloven § 6 første ledd og nært vennskap eller sterkt uvennskap. Kollegiale forhold alene regnes ikke som en nær og personlig relasjon.

I pkt. 1.6. så vi at kommunalsjefene for Areal og teknikk var nærmeste overordnede for virksomhetsleder for KMT Øya. Utfra den informasjonen vi har fått, var det noe relasjon mellom han som var kommunalsjef i den første delen av den undersøkte perioden og virksomhetslederen. Denne relasjonen er omtalt i en tidligere forvaltningsrevisjon. Der ble det konkludert med at kommunalsjefen ikke var inhabil¹⁶. Utfra opplysninger vi har fått, var det ikke annen relasjon enn jobbreasjonen mellom hun som var kommunalsjef i siste delen av den undersøkte perioden og virksomhetsleder for KMYT Øya.

I pkt. 1.6. så vi at Byggesak og KMT Øya var en del av samme kommunalområde, men at arbeidsområdene i de to virksomhetene var såpass forskjellige at de ansatte i liten grad samarbeidet i jobbfaglige spørsmål. I pkt. 2.7. så vi at det var et distansert kollegialt forhold mellom virksomhetslederne i Byggesak og KMT Øya, og det forelå svært lite eller ingen kollegial kontakt

¹⁶ TKR-rapport 2017 nr. 709 024 Ansettelse av virksomhetsleder

mellom saksbehandlere i Byggesak og virksomhetsleder for KMT Øya. Det er vanskelig å se at det forelå særegne forhold mellom ansatte i Byggesak og virksomhetsleder for KMT Øya som omfattes av inhabilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 6 andre ledd i den undersøkte perioden.

3. Håndtere tips

I hvilken grad sikret kommunen at reglene om å vurdere og ev. følge opp tips om mulig ulovlige byggetiltak ble fulgt i den undersøkte perioden?

Håndterte kommunen tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i tråd med regelverk og kommunale retningslinjer i den undersøkte perioden?

3.1. Revisjonskriterier

Tilsyn

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker for å sikre at byggingen gjennomføres i tråd med gitte tillatelser, jf. plan- og bygningsloven § 25-1 første ledd. Dette er en generell bestemmelse. På noen områder er tilsynsplikten likevel mer konkretisert:

- Det skal føres tilsyn når det allerede er gitt pålegg.
- Det skal føres tilsyn når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter som går utover det rent bagatellmessige, jf. plan- og bygningsloven § 25-1 andre og tredje ledd.

Kommunen avgjør selv i hvilke saker og på hvilke områder det skal gjennomføres tilsyn. Tilsynet skal gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak, jf. byggesaksforskriften § 15-2. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
- foretak og ansvar i byggesaken
- observasjoner under tilsynet
- bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt
- fremlagt dokumentasjon
- kommunens vurdering av forholdet
- sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- frist for lukking av avvik.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i en byggesak og med alle sider av saken. Kommunen kan også føre tilsyn inntil 5 år etter at ferdigattest er utstedt, jf. plan- og bygningsloven § 25-2.

Strategi for tilsyn

Ifølge byggeforskriften § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsyn med byggesaker. I strategien skal det tas stilling til:

- mål for tilsynene
- organisering, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering av tilsynsarbeidet
- utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper og temaer for tilsyn

I samme paragraf står det at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Den skal vise hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Tilsyn med eksisterende byggverk

Kommunen kan føre tilsyn med allerede eksisterende byggverk. Tilsyn kan bare gjøres der det er grunn til å anta at:

- det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan være til fare for person, eiendom eller miljø, eller
- det skal vurderes pålegg etter § 31-3¹⁷ og 31-4¹⁸, jf. plan- og bygningsloven § 31-7.

I forarbeidene står det at denne bestemmelsen må ses i sammenheng med kapittel 25 om tilsyn. Bestemmelsen forutsetter at kommunen må ha en indikasjon på at det foreligger ulovlige forhold. Det bør ikke stilles for strenge krav til slike indikasjoner. Det er tilstrekkelig at det etter kommunens skjønn er en reell mulighet for at det kan være aktuelt med pålegg. Bestemmelsen kan ikke brukes slik at kommunen kan få adgang til alle byggverk for å undersøke tilstanden.¹⁹

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser i plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten, jf. 32-1.

Ulovlighetene kan ha vært avdekket ved tilsyn, etter klage eller på annen måte, og plikten til å forfølge ulovligheter innebærer å ta i bruk de virkemidlene som står i lovens kapittel 32. Eksempelvis å gi pålegg om retting, pålegg om stans i arbeidet eller pålegg om tvangsmulkt.

Sivilombudsmannen uttalte i 2015 at ved vurderinger av om en overtredelse er av *mindre betydning*, vil sentrale momenter være overtredelsens art og omfang, og overtredelsens betydning for de interesser plan- og bygningsloven skal sikre.²⁰

¹⁷ § 31-3 handler om eiers plikt til å holde byggverk og installasjoner i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.

¹⁸ § 31-4 handler om kommunens adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner.

¹⁹ Kilde: Ot.prp.nr. 45 (2007-2008)

²⁰ Kilde: Sak 2015/8 – adgang til å unnlate å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven – overtredelser av «mindre betydning»

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skulle ført tilsyn i tråd med sine tilsynsstrategier**
- **Kommunen burde hatt tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp**
- **Kommunen skal ha vurdert og eventuelt fulgt opp tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden**

3.2. Organisering av tilsynsvirksomheten – data

I 2008 ble det ansatt en bygningsinspektør i Byggesak som kun skulle jobbe med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.²¹ Arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging skulle fortsatt være en del av byggesaksbehandlerne arbeidsoppgaver.

I 2016 ble det ansatt en tilsynsjurist i Byggesak. Da ble ansvaret for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i større grad skilt ut fra byggesaksbehandlingen og overført til bygningsinspektøren og tilsynsjuristen.²²

Vi har fått opplyst at byggesaksbehandlere fortsatte å ha ansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging mens byggesøknader var til behandling. I slike tilfeller skulle medarbeidere på tilsyn involveres ved befaring og oppfølging. Tips om mulig ulovlige byggetiltak som allerede var utført skulle håndteres av medarbeidere på tilsyn. Alle tips som virksomhetslederen eller saksbehandlerne på Byggesak ellers mottok, skulle sendes til medarbeidere på tilsyn for videre oppfølging. Fra 2018 var det vanlig at behov for tilsyn ble diskutert i byggesaksteamene før de eventuelt ble sendt til medarbeidere på tilsyn.

Byggesak startet med teamorganisering i 2015/16. Organiseringen av teamene og fordelingen av arbeidsoppgaver har over tid blitt justert, og antall team ble endret fra tre til to. Medarbeidere på tilsyn har hele tiden kommet i tillegg til byggesaksteamene.

Virksomhetsleder for Byggesak var gjennom hele den undersøkte perioden leder for både byggesaksbehandlerne og medarbeidere på tilsyn.

²¹ Kommunen ansatte også en saksbehandler som skulle jobbe 50 prosent som byggesaksbehandler og 50 prosent med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Vi har fått opplyst at vedkommende stort sett har jobbet som byggesaksbehandler.

²² I årsevalueringer av tilsynsarbeidet for 2017 og 2018 blir de omtalt som medarbeidere på tilsyn. I rutinen *Ansvar og rutiner – byggesakstilsyn* nevnes ikke dette ordet. Her omtales de ansatte som medarbeidere på tilsyn. I denne rapporten bruker vi medarbeidere på tilsyn.

Det ligger flere rutiner i kommunens kvalitetssystem som gjelder tilsyn og ulovlighetsoppfølging av byggesaker. Vi får opplyst at disse dokumentene jevnlig blir oppdatert, og at det er vanskelig å finne ut med sikkerhet hva som endret seg i den undersøkte perioden. Nedenfor ser vi nærmere på to av dem.

I gjeldende rutine kalt *Ansvar og rutiner – Byggesakstilsyn*, står det at medarbeidere på tilsyn har fullmakt til å avgjøre alle enkeltsaker av ikke-prinsipiell betydning i henhold til blant annet plan- og bygningsloven. Sidemannskontroll gjennomføres ved at vedtak sendes til virksomhetsleder eller til annen jurist i Byggesak som er utpekt av virksomhetsleder. Klager på vedtak i tilsyns- og ulovlighetsaker behandles av tilsynsjurist. Annen jurist kan behandle slike saker etter virksomhetsleders beslutning. Saksframlegg til planutvalget skal sendes til virksomhetsleder for godkjenning.

Nåværende rutine kalt *Rutine hvor søknader innsendt etter pålegg om retting avslås eller godkjennes*, gjelder i de tilfellene hvor det innsendes søknad om allerede påbegynte eller oppførte byggetiltak, og søknaden avslås. Denne rutinen beskriver konkrete framgangsmåter ved varsel og vedtak om retting.

En saksbehandler som vanligvis jobbet med byggesøknader, hadde ansvaret for ulovlighetsoppfølgingen av byggesaken fra 2012 til 2018 på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. Vedkommende arbeider ikke lenger i Larvik kommune.

3.3. Tilsyn i tråd med egne tilsynsstrategier – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skulle ført tilsyn i tråd med egne tilsynsstrategier

I rutinen *Ansvar og rutiner – byggesakstilsyn*, står det at medarbeidere på tilsyn skal jobbe med lovpålagte og løpende tilsynsoppgaver og ulovlighetsoppfølging. Prioritering av arbeidsoppgaver skal skje i tråd med gjeldende strategi for tilsyn. Avvik fra denne prioriteringen skal avklares med virksomhetsleder.

Larvik kommune utarbeidet strategier for tilsyn med byggesaker for årene 2015, 2017 og 2018-2019. Kommunen utarbeidet ikke en egen tilsynsstrategi for 2016. En oppdatert versjon av strategien for 2015, fungerte som tilsynsstrategi for 2016.²³

²³ Kilde: TKR-rapport nr. 709 023 Byggesaksbehandling

Vi har mottatt årsevalueringer av tilsyn med byggesaker for årene 2017 og 2018. Det inkluderer årsrapporter over tilsynsarbeidet. Kommunen har ikke utarbeidet slike årsrapporter for årene 2015 og 2016.

2015 og 2016

I tilsynsstrategien for 2015 står det at kommunen behandler om lag 1500 byggesaker årlig. Målet er å føre dokumenttilsyn med 10 prosent av byggesakene, og ha anmeldte og uanmeldte inspeksjonstilsyn med ytterligere 10 prosent av byggesakene.

Det står også at tilsyn som reduserer byggskader, bør prioriteres, eksempelvis tilsyn med fundamentering, konstruksjonssikkerhet, brannsikring og fukt. Det bør også prioriteres tilsyn med styringssystemer, eksempelvis tilsyn med prosjektering, med utførelse eller med kontrollarbeidet som utføres av ansvarlige foretak.

2017

Tilsynsstrategi

Ifølge tilsynsstrategien for 2017 er medarbeidere på tilsyn ansvarlig for at det utøves tilsyn i de byggesakene det behøves. Byggesaksbehandlere er ansvarlige for at saker de er kjent med, blir fulgt opp dersom det er grunnlag for å vurdere tilsyn eller det er avdekket ulovligheter. Dette kan gjøres sammen med medarbeidere på tilsyn.

Det står at Larvik kommune har såpass mange saker om mulig ulovlige byggetiltak, at det har vært nødvendig å utarbeide en prioriteringsliste:

- | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none">1. prioritet<ul style="list-style-type: none">- Forhold som kan medføre fare for liv og helse- Ulovlig tiltak på vernede bygg, ulovlig bygging/utfylling i strandsonen.- Påbygg/tilbygg og sikring av bygg,- Forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser- Ulovlig arbeid/ tiltak som er under oppførelse- Oppfølging av fylkesmannens/planutvalgets vedtak2. prioritet<ul style="list-style-type: none">- Forhold ved nye boenheter, ang. loft og kjeller- Rasfarlige murer- Oppfølging av eksisterende ulovligheter3. prioritet<ul style="list-style-type: none">- Ulovlig oppførte terrasser, boder, levegger og lignende |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

I tillegg skal kommunen prioritere pålagte tilsyn, som for årene 2016 og 2017 er tilsyn med kvalifikasjoner og produktdokumentasjon (kalles tidsavgrensede tilsyn)²⁴.

Et konkret mål i tilsynsstrategien er å føre 36 tilsyn med ulike krav til produktdokumentasjon og 30 tilsyn med kvalifikasjoner. Kommunen skal også prioritere tilsyn på ulike geografiske områder, eksempelvis bestemte strandsoner eller hytteområder. Mer konkret har kommunen som mål å lukke 8 ulovlighetssaker i strandsonen og 12 utenfor strandsonen.

Det er også ønskelig å føre foretaks- og byggeplasstilsyn, eksempelvis årsaker til mangelfulle søknader, tilsyn ved midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest på større prosjekter, og tilsyn med plassering av nye boliger/hytter.

Årsrapport

I juni 2018 behandlet kommunestyret en evaluering av tilsyn med byggesaker. Innledningsvis står det at evalueringen gjennomgår tilsynsstrategien, ressursbruk og de utfordringer medarbeidere på tilsyn har hatt i 2017.

Innledningsvis vises det til en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i kommunen høsten 2017 hvor det står:

Kommunen har en tilsynsstrategi, men den er ikke fulgt opp så langt i år fordi mye av tilsynsressursene er brukt på oppfølging av innmeldte saker. Dette gir en risiko for at arbeidet med tilsyn blir for ad hoc preget og at en ikke sikrer et systematisk arbeid for å ivareta tilsynsplikten.

I årsevalueringen står det at det er gjennomført i underkant av 100 tilsyn. I 42 av tilsynene ble det avdekket avvik eller overtredelse av plan- og bygningsloven, reguleringsplaner eller tillatelser. Flere av sakene har vært omfattende og ressurskrevende.

Det framgår ikke hvor mange av tilsynene som er utført i tråd med prioriteringene i tilsynsstrategien for 2017, og hvor mange som er utført etter mottatte tips.

I åresevalueringen står det også at etter omorganiseringer i Byggesak med en klarere utskillelse av tilsynsarbeidet, har medarbeidere på tilsyn mistet mye av oversikten over det som skjer av byggeaktivitet i kommunen. Det jobbes med å bedre informasjonsflyten mellom byggesaksbehandlerne og medarbeidere på tilsyn.

Det står også at en av de største utfordringene for medarbeidere på tilsyn er å håndtere tips og henvendelser. Det er ønskelig med slike tips, men oppfølging av tips gjør det vanskelig å følge tilsynsstrategien. Det understrekes derfor at virksomhetsleder sammen med medarbeidere på tilsyn må stå fritt ved utøvelse av tilsynsvirksomhet. Kommunen har ikke plikt til å undersøke

²⁴ Kilde: Byggesaksforskriften § 15-3 Tidsavgrensede krav om tilsyn

mulige ulovligheter i alle byggesaker, og medarbeidere på tilsyn vil prioritere henvendelser som sammenfaller med prioriteringslisten i tilsynsstrategiene.

2018-2019

I rutinen *Ansvar for rutiner - byggesakstilsyn*, står det at fra 2018 skal tilsynsstrategien vedtas politisk. Saken skal først til planutvalget og deretter til kommunestyret.

Tilsynsstrategi

I tilsynsstrategien for 2018-2019 står det at Tilsynsgruppa²⁵ har fag- og kompetanseansvar for tilsyn, og skal utarbeide mål og rutiner, organisere og gjennomføre tilsyn, og har ansvar for rapportering. Strategien ble håndtert som orienteringssak i kommunestyret i april 2018, jf. 064/18.

Tilsynsstrategien har et eget avsnitt om prioritering. Det begynner med generelle temaer som;

- saker med mulig fare for liv og helse, miljø og sikkerhet
- forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser
- Ulovlig arbeid/tiltak som er under oppføring
- Oppfølging av vedtak fra planutvalget/Fylkesmannen

Deretter nevnes nasjonale tidsavgrensede tilsyn som kommunen må prioritere. Dette er kvalifikasjoner og produktdokumentasjon – som de foregående årene. Det står at kommunen skal gjennomføre 8 foretakstilsyn, 2 områdetilsyn og 3 tilsyn på større prosjekter/tiltak med samfunnsmessig betydning før ferdigattest gis.

Vi får opplyst at prioriterte områder som *miljø* og *samfunnsmessige konsekvenser* viser blant annet til at tilsyn med byggetiltak i strandsonen er høyt prioritert.

Årsrapport 2018

I februar 2018 behandlet kommunestyret evaluering av tilsyn med byggesaker i Larvik kommune. Også dette året består evalueringen av rapportering på gjennomføring av tilsynsstrategien, ressursbruk og utfordringer for medarbeidere på tilsyn.

Innledningsvis står det at Byggesak har hatt store utfordringer knyttet til ressurser. For å avhjelpe arbeidspresset blant byggesaksbehandlerne, har medarbeidere på tilsyn behandlet 134 av 264 søknader om ferdigattester. I tillegg har medarbeidere på tilsyn bidratt med juridisk kompetanse på områder som både ligger utenfor medarbeidere på tilsyns ansvarsområder, og gitt råd og veiledning om tilsyn og ulovlighetsoppfølging til publikum og til byggesaksbehandlere.

Flere av tilsynene som ble gjennomført i 2018 har vært omfattende og tidkrevende. Det vises til tilsynsstrategien der det står at kommunen skulle gjennomføre 8 foretakstilsyn, 2 områdetilsyn og 3 tilsyn på større prosjekter/tiltak med samfunnsmessig betydning før ferdigattest gis. På grunn av

²⁵ Tilsynsgruppa består av to ansatte med ansvar for tilsyn.

den ekstraordinære situasjonen dette året, er antallet nedprioritert. Dette er gjort i samråd med virksomhetsleder. Medarbeidere på tilsyn gjennomførte 3 foretakstilsyn og 3 tilsyn med større prosjekter.

Årsevalueringen inneholder beskrivelser av flere konkrete tilsynssaker. Det står at noen av dem er gjennomført i tråd med tilsynsstrategien. Det er ikke klart om andre tilsyn som nevnes, er valgt i tråd med strategien eller gjennomført på grunnlag av innkomne tips.

Avslutningsvis står det at det er utarbeidet nye interne rutiner for å melde fra til medarbeidere på tilsyn. Målet er å få sendt flere henvendelser til medarbeidere på tilsyn, slik at de kan føre tilsyn med byggesaker i større skala enn i dag.

Revisjonen har bedt om å få tilsendt rutineene det vises til i årsevalueringen fra 2018. Vi mottok to rutiner som gjelder tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker. Disse er nærmere omtalt i pkt. 3.2. Ingen av dem omtaler hvordan tips om mulig ulovlige byggetiltak skal videreformidles til Byggesak eller til medarbeidere på tilsyn.

3.4. Revisors vurdering

Larvik kommune har hatt strategier for tilsyn i den undersøkte perioden, men har i begrenset grad dokumentert i hvilken grad strategiene er gjennomført. Selv om kommunen utarbeidet årsrapporter mot slutten av den undersøkte perioden, inneholder de ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad kommunen har ført tilsyn i tråd egne tilsynsstrategier.

Larvik kommune har hatt tilsynsstrategier for 2015 og 2016. De prioriterte temaene i denne perioden retter seg ikke spesielt mot tilsyn på eiendommer som har fellestrekk med gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71.

Kommunen har ikke skrevet årsrapporter for tilsynsvirksomheten for 2015 og 2016, slik de i skal etter byggesaksforskriften § 15-1. Å vurdere om kommunen har gjennomført tilsyn i tråd med tilsynsstrategiene for disse årene, forutsetter en gjennomgang av hver tilsynssak. Det vil kreve ressurser som ligger utenfor denne forvaltningsrevisjonen.

Både tilsynsstrategiene for 2017 og 2018-2019 inneholder prioriteringer og angir konkrete antall tilsyn som skal gjennomføres. Strategien for 2017 har enkelte prioriterte temaer som åpner for tilsyn på eiendommer som har fellestrekk med gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. Blant de seks temaene som har 1. prioritet, er ett av dem å føre tilsyn med ulovlig bygging/utfylling i strandsonen. Blant de tre temaene som har 2. prioritet, er ett av dem å føre tilsyn med eksisterende ulovligheter. Basert på mottatte opplysninger, synes det som strategien for 2018-2019 også inneholder prioriterte temaer som åpner for tilsyn på eiendommer som har fellestrekk med gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71.

Årsevalueringene som ble utarbeidet av Larvik kommune for årene 2017 og 2018, har et videre formål enn kravene i § 15-1 i byggesaksforskriften. I tillegg til å svare ut forskriftskravet om å utarbeide en årlig rapport, inneholder kommunens årsevaluering også vurderinger av ressursbruk og utfordringer for tilsynsarbeidet. Dette gir et mer helhetlig bilde av arbeidsforholdene for Byggesak generelt og for medarbeidere på tilsyn spesielt.

Ingen av årsrapportene for 2017 og 2018 klargjør hvordan aktiviteten har vært i forhold til tilsynsstrategiene, jf. byggesaksforskriften § 15-1, herunder i hvilken grad og på hvilke områder målsetningene i strategiene er nådd eller ikke. Det er dermed vanskelig å vurdere om kommunen har ført tilsyn i tråd egne tilsynsstrategier.

Det er ikke krav om at verken tilsynsstrategier eller årsrapporter/årsevalueringer skal til politisk behandling. Dette er likevel gjort i Larvik kommunene i slutten av den undersøkte perioden. Vi ser det som positivt at politisk nivå holdes orientert om administrasjonens tilsyn og ulovlighetsoppfølging med byggesaker.

3.5. Tiltak for å håndtere tips om mulig ulovlige byggetiltak – data

Revisjonskriterium:

Kommunen burde hatt tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp

Rutinen *Ansvar og rutiner – byggesakstilsyn*, inneholder ikke tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp.

Sende mottatte tips til riktig mottaker

Opplysningene i dette punktet er innhentet via intervjuer.

En del tips om mulig ulovlige byggetiltak ble i hele den undersøkte perioden sendt til Larvik kommune. Disse ble journalført av postmottaket, og registrert med følgende opplysninger: Hva saken gjaldt, adresse og gårds- og bruksnummer. En del av tipsene ble registrert som tilsyn eller ulovlighetsoppfølging, men dette gjaldt ikke alle. Fram til 2018 ble tips om mulig ulovlige byggetiltak registrert som selvstendige saker. Etter registrering i postmottaket, ble sakene overført til virksomhetsleder på Byggesak som fordelte dem videre til de ansatte. Fra 2018 ble slike saker innledningsvis arkivert på ett felles saksnummer per år. Medarbeidere på tilsyn hadde ansvar for å vurdere og eventuelt følge dem opp. Dersom det var behov for å forfølge et innkommet tips ble det opprettet egen sak i arkivet.

Kommunen mottok også tips om mulig ulovlige byggetiltak på andre måter. I starten av den undersøkte perioden hadde kommunen få rutiner for å sikre at slike tips ble sendt til Byggesak. I

2015 begynte arbeidet med å utvikle tiltak som skulle bidra til at tips ble sendt til Byggesak og senere til medarbeidere på tilsyn.

Det ble opprettet en egen e-post og utarbeidet et skjema som ble lagt på kommunens nettside. Formålet var å legge til rette for at ansatte i kommunen og innbyggerne skulle bruke dem til å melde fra om mulig ulovlige byggetiltak. Ansatte på Byggesak varslet medarbeidere på tilsyn direkte via e-post.

Ordningen med egen e-post ble etter noe tid sannsynligvis avvirket. Da nåværende virksomhetsleder begynte i 2018, var den ikke lenger i bruk. Per i dag sender andre virksomheter innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak til virksomhetsleder for Byggesak eller til medarbeidere på tilsyn via vanlig e-post. Slike e-poster skal arkiveres på ovennevnte felles saksnummer.

Skjemaet som kan brukes til å tipse kommunen om mulig ulovlige byggetiltak, ligger fremdeles på kommunens nettside. Skjemaet ligger ikke på framsiden, og en må søke eller klikke på lenken til *Plan, bygg og eiendom* for å finne det. Når en åpner denne nettsiden, gis det 12 valg, en av dem er *Melde ulovlig byggetiltak*. Før du eventuelt melder, blir du bedt om å snakke med den som har utført byggetiltaket, sjekke om det foreligger byggesøknad knyttet til byggetiltaket, og sjekke om byggetiltaket er unntatt søknadsplikt. Når du åpner skjemaet, kan du velge om du ønsker å rapportere anonymt eller ikke. Deretter kan du krysse av i ulike bokser som bidrar til å beskrive byggetiltaket. Innsendte skjemaer registreres i Websak og sendes til medarbeidere på tilsyn for vurdering og eventuell videre oppfølging.

Holde oversikt over innkomne tips

I årene 2016 og 2017 ble det utarbeidet samlede oversikter over innkomne tips om mulige ulovlige byggetiltak og videre oppfølging av hver sak. Alle ansatte på Byggesak hadde skrivegang til disse oversiktene. Før det, hadde ikke kommunen system for å holde en samlet oversikt over slike tips og videre oppfølging.

Oversikten fra 2016 viser at mer enn 30 tips om mulig ulovlige byggetiltak ble fulgt opp med tilsyn. Hver sak er omtalt med arkivnummer, gårds- og bruksnummer, adresse, ansvarlig saksbehandler, hva saken handler om og hvordan saken er fulgt opp. Oversikten viser også at om lag ti tips om mulig ulovlige byggetiltak ikke ble fulgt opp. Opplysningene om hver sak er til dels mangelfulle. Noen av sakene er omtalt med enkelte opplysninger om arkivnummer, gårds- og bruksnummer, adresse og hva saken handler om.

Oversikten fra 2017 viser innkomne saker og innkomne klager på byggesakstilsyn. Det ser ut til at om lag 90 av totalt 100 registrerte tips ble fulgt opp med tilsyn.

Ingen av oversiktene viser hvilke vurderinger som lå til grunn for at noen innkomne tips ikke ble fulgt opp.

Når kommunen utføre tilsyn i den undersøkte perioden, hadde ikke kommunen rutine for å gjøre tilsyn på øvrige byggetiltak på eiendommen. I praksis ble dette gjort dersom en på befaringer så at det sannsynligvis var oppført andre byggetiltak som ikke var i tråd med gitte tillatelser. I pkt. 2.1. så vi eksempelvis at ved tilsyn på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i mars 2016, ble det under befaringen oppdaget at en nærliggende brygge også var utvidet. Denne saken ble fulgt opp av kommunen.

3.6. Revisors vurdering

Kommunen har hatt enkelte tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp i den undersøkte perioden. Imidlertid framstår tiltakene som noe utilstrekkelige, og det gir risiko for at ikke alle innkomne tips ble vurdert for oppfølging/fulgt opp slik de skulle.

Plan- og bygningsloven krever at kommunen gjennomfører tilsyn når det foreligger indikasjoner på ulovlige forhold i eksisterende bygg. Dette åpner ikke opp for at kommunen kan få tilgang til alle byggverk, men at det kan gjøres tilsyn når det etter kommunens skjønn foreligger en reell mulighet for at det kan være aktuelt å gi pålegg. For å ivareta denne bestemmelsen, vil kommunen ha behov for tiltak som sikrer at innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak, blir vurdert og eventuelt fulgt opp av ansatte med nødvendig kompetanse.

I pkt. 3.5. så vi at ansvaret i Larvik kommune for å vurdere og eventuelt følge opp mottatte tips om mulig ulovlige byggetiltak, har endret seg i den undersøkte perioden. I en tidlig fase ble slike saker fulgt opp av ansatte som behandlet byggesaker – gjerne i samarbeid med bygningsinspektøren. Fra 2016 ble sakene i stor grad fulgt opp av medarbeidere på tilsyn.

Vi ser det som positivt at kommunen i den siste delen av den undersøkte perioden hadde ansatte som kun jobbet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Tilsynsarbeidet forstår som mer prioritert og strukturert etter denne endringen. Tilsyn kan være krevende arbeid, og ansatte som opparbeider seg særskilt kompetanse om tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil være en viktig ressurs for kommunen.

Plan- og bygningsloven stiller ikke krav til hvordan indikasjoner eller innkomne tips om at det kan foreligge ulovlige byggetiltak skal utformes av avsender. Slike tips kan komme fra ulikt hold, fra ulike deler av kommunen og i ulike sammenhenger, og kommunen vil ha behov for tiltak som sikrer at de blir registrert på samme måte eller samme sted, og kanalisert til ansatte som har ansvar for å vurdere og eventuelt følge opp sakene.

Tips om mulig ulovlige byggetiltak ble journalført og arkivert av postmottak i Larvik kommune og videresendt til virksomhetsleder for Byggesak. Dette fulgte etablert framgangsmåte for innkommet post til kommunen, og la til rette for at tipsene ble vurdert og eventuelt fulgt opp av ansatte med nødvendig kompetanse.

Det synes å ha vært en større utfordring å samle, systematisere og kanalisere tips om mulig ulovlige byggetiltak som kommunen mottok på andre måter enn via postmottak. Vi ser at kommunen prøvde ut enkelte tiltak i første del av den undersøkte perioden, og at ett av dem ble avvirket innen kort tid og ett er videreført fram til i dag.

Vi ser også at kommunen selv var opptatt av at ikke alle tips om mulig ulovlige byggetiltak kom fram til medarbeidere på tilsyn for vurdering og eventuelt oppfølging. I årsevalueringen av tilsynsarbeidet for 2017, står det at medarbeidere på tilsyn opplever at de har mistet mye av oversikten over aktiviteten i Byggesak, etter at tilsynsarbeidet ble skilt klarere fra byggesaksbehandling. I årsevalueringen for 2018 står det at det er utarbeidet nye interne rutiner for å melde fra om saker til medarbeidere med ansvar for tilsyn.

Kommunen hadde i den siste delen av den undersøkte perioden etablert en praksis for at ansatte i andre virksomheter skulle sende e-post med mottatte tips til virksomhetsleder eller ansatte i Byggesak, at Byggesak skulle arkivere alle innkomne tips på ett saksnummer per år, og at tips som ble fulgt opp ble arkivert som egen sak. Dette framstår som egnede tiltak for å holde oversikt over innkomne tips, sikre arkivering og oppfølging av riktig mottaker. En etablert praksis må imidlertid være godt kjent for å fungere. Praksisen i Larvik kommune var ikke omtalt i skriftlige rutiner.

Erfaringsmessig er etablerte praksiser som ikke er nedfelt i skriftlige rutiner, i varende grad kjent blant ansatte. Det gir risiko for at praksisene ikke blir fulgt. Denne risikoen forsterkes når en er avhengig av at ansatte som arbeider på andre saksfelt, vet hva som er et mulig ulovlig byggetiltak og vet hvor disse opplysningene bør sendes.

3.7. Konkrete tips – data

Revisjonskriterium:

Kommunen skal ha vurdert og eventuelt fulgt opp tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i den undersøkte perioden

Tips gitt i august 2016

I august sendte grunneier²⁶ brev til kommunen. Brevet gjaldt en pågående oppmålingsforretning av gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 og ble saksbehandlet av Geodata. Det står at rekvireringen av oppmålingsforretningen er gjort grunnet mistanke om bygging utenfor gjeldende tomtegrenser. Det bes også om at kommunen vurderer om alle tiltak som er utført på og utenfor festetomten er godkjent av kommunen.

²⁶ Fritidseiendom gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 er festetomt. Eier av festetomten kalles grunneier.

Tips gitt i september 2016

I september 2016 var det møte mellom grunneier og kommunen v/Byggesak. Ifølge referatet fra møte ble flere forhold knyttet til ulovlighetsoppfølgingen av brygga og saksbehandlingen av oppmålingsforretningen gjennomgått. Til slutt står det at grunneier anfører at det er utført terrengarbeider og byggetiltak som ikke er omsøkt og godkjent på fritidseiendommen. Det anføres også at det skal være etablert full kjeller under hytta og at grunneier er usikker på om dette er godkjent. Referatet er arkivert på byggesaken.

For en nærmere beskrivelse av kommunens ulovlighetsoppfølging i byggesaken og saksbehandlingen av oppmålingsforretningen, se vedlegg 3.

Kommunens håndtering av disse tipsene

I pkt. 3.5. så vi at i 2016 ble saker om mulig ulovlig byggetiltak som kommunen jobbet med, registrert som enkeltsaker i Websak. Det var vanlig praksis å arkivere sakene med følgende opplysninger: hva saken gjaldt + adresse + gbnr. Vi har brukt søkerordene ulovlig, ulov, 1030/1/40, gbnr. 1030/1, fnr. 40 og Lamøya 71, men vi kan ikke se at de to tipsene er journalført og arkivert i Websak.

I pkt. 3.2. så vi at fra 2016 og framover skulle de fleste tilsyn og ulovlighetsoppfølginger av byggesaker i Larvik gjøres av medarbeidere på tilsyn. Vi så at disse medarbeiderne jobbet med å utføre tilsyn i tråd med tilsynsstrategiene, men fulgte også opp innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak.

I 2016 hadde kommunen enkelte tiltak for å fange opp tips om mulig ulovlige byggetiltak og få overført tipsene til Byggesak og særlig medarbeidere på tilsyn. Kommunen hadde også tiltak for å samle innkomne tips i en felles oversikt. De to ovennevnte tipsene fra august og september 2016 er ikke registrert i oversikten for 2016.

En av medarbeiderne på tilsyn er ikke kjent med om de fikk tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 til vurdering og eventuell oppfølging.

3.8. Revisors vurdering

Kommunen har ikke registrert to konkrete tips om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr 40 – Lamøya 71 i 2016 i tråd med gjeldende praksis på den tiden. Det er heller ikke dokumentert at tipsene ble vurdert og eventuelt fulgt opp.

I forarbeidene til § 31-7 i plan- og bygningsloven står det at kommunen må ha en indikasjon på at det foreligger ulovlige forhold. Det bør ikke stilles for strenge krav til slike indikasjoner. Det er tilstrekkelig at det etter kommunens skjønn er en reell mulighet for at det kan være aktuelt med pålegg. Tipsene gitt i 2016 om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr 40 – Lamøya 71 var knyttet til en eiendom som lå i strandsonen og der det allerede var avdekket ulovligheter. Vi mener

det er mangelfullt at kommunen ikke har dokumentert om og eventuelt hva som gjort med disse tipsene.

I pkt. 3.5. og 3.6. så vi at det var risiko for ikke alle innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak ble arkivert, oversendt til riktig mottaker, og vurdert og eventuelt fulgt opp i den undersøkte perioden.

Vi så også at kommunen erkjente at ikke alle tips om mulig ulovlige byggetiltak ble fulgt opp, og at kommunen prøvde ut, avsluttet og jobbet videre med å utvikle tiltak som skulle sikre bedre oppfølging av slike tips i den undersøkte perioden.

I januar 2019 mottok kommunen tips om samme forhold på samme fritidseiendom. Det førte til at kommunen iverksatte en ulovlighetsoppfølging. Se vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

Håndtere habilitet

Larvik kommune hadde tiltak for å sikre at ansatte på Byggesak og deres overordnede hadde kjennskap til habilitetsreglene, og kommunen hadde lagt til rette for at reglene skulle følges i den undersøkte perioden.

Kommunenes reglementer som omtalte forvaltningslovens bestemmelser om habilitet i den undersøkte perioden, beskrev reglene helt generelt og nevnte enkelte konkrete situasjoner der habilitetsreglene kan komme til anvendelse. Reglementene inneholdt verken beskrivelser av habilitet i behandlingen av saker som involverte ansatte i kommunen, eller tiltak for å håndtere slike situasjoner. Det innebærer at kommunen heller ikke hadde særskilte tiltak for å håndtere inhabilitet i behandling av byggesaker som involverte ansatte i kommunen.

Kommunale reglementer og retningslinjer kan ikke inneholde en uttømmende oversikt over situasjoner der habilitetsreglene er aktuelle. Det kan imidlertid være gode grunner til å omtale hvordan ansatte skal håndtere habilitetsspørsmål i behandlingen av saker som involverer andre ansatte. Særlig når den som får sin sak behandlet og den som behandler saken, arbeider i virksomheter/avdelinger som ligger organisatorisk eller geografisk nært hverandre.

Forvaltningsloven stiller ikke krav om at habilitetsvurderinger skal dokumenteres, men det kan være hensiktsmessig med en viss dokumentasjon. Det gjelder særlig de vurderingene som er gjort der andre har eller kan komme til å reise tvil om habiliteten, men hvor kommunen ikke konkluderer med inhabilitet.

Det er lite som tyder på at reglene om habilitet ble brutt av ansatte i kommunen i arbeidet med byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71.

Håndtere tips

Larvik kommune hadde strategier for tilsyn i den undersøkte perioden, men har i begrenset grad dokumentert i hvilken grad strategiene er gjennomført. Selv om dokumentasjonen ble bedre mot slutten av den undersøkte perioden, var den ikke tilstrekkelig til å vurdere om kommunen har ført tilsyn i tråd egne tilsynsstrategier – slik kravet til rapportering er i byggesaksforskriften § 15-1.

Kommunen hadde enkelte tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak ble vurdert og eventuelt fulgt opp i den undersøkte perioden. Imidlertid framstår tiltakene som noe utilstrekkelige, og det gir risiko for at ikke alle innkomne tips ble fulgt opp slik de skulle.

Det er mangelfullt at kommunen ikke registrerte, vurderte og eventuelt fulgte opp to konkrete tips i 2016 om mulig ulovlige byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr 40 – Lamøya 71.

4.2. Anbefalinger

Vi mener at:

- Kommunen bør vurdere tiltak som reduserer risikoen for tvil om ansattes habilitet i forhold til andre ansatte.
 - Eksempelvis ved at ansatte som arbeider med saker som involverer andre ansatte, dokumenterer sin habilitetsvurdering
- Kommunen bør utarbeide årsrapporter om tilsynsarbeidet som i større grad viser hvordan aktiviteten har vært i forhold til tilsynsstrategien.
- Kommunen bør vurdere tiltak som sikrer at alle innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunenloven)

- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) (TEK 10)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokumenter

- Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- Norsk Standard NS 3940:2012 Areal- og volumberegninger av bygninger

Kommunens dokumenter

- Kommunens årsrapporter for perioden 2014- 2018
- Etiske retningslinjer for perioden 2014- 2018
- Arbeidsreglementer for perioden 2014 - 2018
- Strategier for tilsyn med byggesaker for årene 2015, 2017 og 2018-2019, og evalueringer av tilsynsarbeidet for årene 2017 og 2018.
- Rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- Arkiverte dokumenter om byggetiltak og ulovlighetsoppfølging på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i perioden 2015-2020.

Andre dokumenter

- TKR-rapport nr. 709 023 Byggesaksbehandling
- TKR-rapport nr. 709 024 Ansettelse av virksomhetsleder

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunens uttalelse

SV: Forvaltningsrevisjon på høring - påminnelse



Cathrine Wærvågen <cathrine.wervagen@larvik.kommune.no>

Til Hildegunn Rafdal

Kopi hilde.bokestad



Du svarte på meldingen 29.01.2021 13.23.

Klikk her for å laste ned bilder. Outlook forhindrer automatisk nedlasting av noen bilder i denne meldingen for å bidra til å verne din private informasjon.



fre. 29.01.2021 12.52

Hei, vi velger å ikke sende høringssvar.

Med hilsen

Cathrine Wærvågen

Virksomhetsleder byggesak

Tlf. 93 23 44 64

cathrine.wervagen@larvik.kommune.no

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 20. oktober 2020. Oppstartsmøte ble holdt 4. november med kommunalsjef for Verdiskaping og stedsutvikling og virksomhetsleder for Byggesak til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden oktober og november 2020.

Innsamling av data

For å undersøke kommunens håndtering av byggetiltak på en fritidseiendom har vi intervjuet sentralt plasserte ansatte og gjennomgått en rekke kommunale dokumenter.

Vi har intervjuet tidligere og nåværende ledere og ansatte i kommunalområdet Areal og teknikk og Byggesak. Enkelte jobber fortsatt i kommunen, og er forpliktet til å gi revisjonen informasjon. Enkelte har begynt i jobber utenfor kommunen, og de er ikke forpliktet til å snakke med revisjonen. Noen av dem har likevel svart på våre spørsmål og noen har takket nei.

Gbnr. 1030/1 fnr. 40 – Lamøya 71 er en festetomt. Eier/fester av fritidseiendommen var virksomhetsleder for KMT Øya i Larvik kommune. Han omtales som *eier av fritidseiendommen*. Eier av tomten omtales som *grunneier*.

Grunneier og eier av fritidseiendommen står fritt til ikke å svare på spørsmål fra revisjonen. Begge har sagt seg villig til å besvare spørsmål.

Alle intervjuene er gjennomført via e-post.

Vi har gjennomgått følgende kommunale dokumenter:

- Kommunens årsrapporter for perioden 2014- 2018
- Etiske retningslinjer for perioden 2014- 2018,
- Arbeidsreglementer for perioden 2014 - 2018
- Strategier for tilsyn med byggesaker for årene 2015, 2017 og 2018-2019, og evalueringer av tilsynsarbeidet for årene 2017 og 2018.
- Rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- Oversikter som viser antall ansatte i Byggesak i perioden 2014 - 2018
- Oversikter over innkomne tips om mulig ulovlige byggetiltak for årene 2016 og 2017

Vi har hatt tilgang til kommunens saksbehandlings- og arkivsystem Websak, og har gjennomgått arkiverte dokumenter om byggetiltak på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 i perioden 2005 – 2020. Dette gjelder flere saker, og omfatter totalt sett flere hundre dokumenter.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Siden den undersøkte perioden strekker seg ganske langt bakover i tid, har vi lagt størst vekt på å innhente informasjon fra skriftlige kilder som gjaldt i den undersøkte perioden. Informasjon innhentet via intervju, har i stor grad blitt brukt som supplement til de skriftlige kildene.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn, epostadresse og arbeidsted til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Flere av de intervjuede i denne forvaltningsrevisjonen er ikke forpliktet til å svare på revisjonens spørsmål. Vi har sendt e-post til hver av dem og gjort dem oppmerksomme på dette, og bedt dem svare skriftlig om de ønsker å svare på våre spørsmål eller ikke.

Vi håndterer mottatte personopplysninger fra ikke-ansatte på lik linje med personopplysninger om ansatte i kommunen. Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon²⁷.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det

²⁷ RSK 001 med virkning fra 1. oktober 2020 avløste RSK 001 fra 2011. Standarden er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

Vedlegg 3 – Hovedtrekk – hendelsesforløp

Hendelsesforløpet bygger på dokumenter som er arkivert om gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71 (heretter omtalt som fritidseiendommen) i Larvik kommune. Det bygger også på mottatte opplysninger om når eieren av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder i kommunen, og han solgte fritidseiendommen.

Gjennomgangen av mottatt informasjon viser at kommunen har arbeidet med flere saker knyttet til fritidseiendommen. Den viser også at eieren av fritidseiendommen ble ansatt mens en av sakene, søknad om å rive gammel brygge og bygge ny, var uavklart. Gjennomgangen nedenfor deles inn i følgende temaer:

- 2005 – 2008: Gammel hytte rives og ny hytte m.m. bygges
- 2006 – 2018: Gammel brygge rives og ny brygge bygges
- November 2014: Eier av fritidseiendommen ble ansatt som virksomhetsleder for KMT Øya
- 2016: Grunneier ba om oppmålingsforretning
- September 2018: Virksomhetslederen solgte hytta med tilhørende festerett
- 2019 – 2020: Kommunen fulgte opp tips om mulig ulovlig byggetiltak.

2005 – 2008: Gammel hytte rives og ny hytte m.m. bygges

2005 og 2006 – Søknad og igangsettingstillatelse

Tidlig i 2005 søkte eieren av fritidseiendommen om rammetillatelse til rivning av eksisterende hytte og uthus og oppføring av ny hytte på fritidseiendommen. Han søkte også om oppfylling av terreng, reparasjon av en mur og flytting av en annen mur.

I tiden fram til kommunen ga igangsettingstillatelse 25.09.06, pågikk det en løpende saksbehandling som involverte eieren av fritidseiendommen, kommunens administrasjon og Fylkesmannen i Vestfold.

Kommunen sendte søknaden til Fylkesmannen til uttalelse. I brevet skriver kommunen at ny hytte blir liggende i kommuneplanens arealdel som er avsatt til byggeområde for fritidsboliger. Det krever ikke dispensasjon så lenge hytte er under 120 m². Området mellom hytta og sjøen ligger i 100-metersbeltet og er avsatt til LNF-område i kommuneplanens arealdel. I dette området planlegges det å rehabilitere to støttemurer i stein. Det søkes om å flytte den en av murene nærmere sjøen, mens den andre blir liggende på samme sted.

I brevet skriver kommunen også at eiendommen er befart. Under befaringen ble det konstatert to støttemurer av kulestein som delvis har rast ut. Kommunen skriver i sin vurdering at søknaden i all hovedsak er i tråd med gjeldende planer. Det nevnes også at eieren av fritidseiendommen har planer om å rehabilitere en brygge. Det står at det har vært brygge ved eiendommen tidligere, men at den har blitt ødelagt av storm.

I mai 2005 ga kommunen rammetillatelse til rivning av eksisterende hytte og bygging av ny. Det forutsettes at tiltaket får en farge og materialtilpasning som er tilpasset de naturlige omgivelsene. I vedtaket gis det avslag på søknad om oppfylling av terreng og flytting av en mur lenger mot sjøen.

I september 2006 mottok kommunen søknad om igangsettingstillatelse. Kommunen ga slik tillatelse få uker senere. Samtidig fikk tre firmaer godkjenning av ansvarsrett for å utføre og kontrollere byggetiltaket.

2008 – Ferdigattest

28.04.08 mottok kommunen søknad om ferdigattest. Ved søknaden lå det kontrollerkjøringer signert av de ulike firmaene som hadde ansvarsrett til å utføre og kontrollere byggetiltaket. I alle kontrollerkjøringene er det krysset av for at sluttkontrollen ikke har avdekket feil eller mangler ved deres fagområder som hindrer ferdigattest. En av dem nevner at bad i kjeller ikke er innredet.

07.05.08: ga kommunen ferdigattest. I oversendelsesbrev til eier, skriver kommunen at ferdigattesten er gitt på grunnlag av fremlagt dokumentasjon hvor det bekreftes at det er foretatt sluttkontroll og at alle vilkår stilt i tillatelsen er oppfylt.

2006 – 2018: Gammel brygge rives og ny brygge bygges

Saken om å rive gammel brygge og bygge ny strekker seg over 12 år og kan deles i to faser:

- Fra søknad om å oppføre brygge i 2006, til endelig avslag fra settefylkesmann i Østfold i 2008.
- Fra pålegg om å fjerne allerede oppført brygge i 2012, til endelig vedtak om å beholde deler av brygga i 2018.

Flere har vært involvert i saken i perioden 2006 - 2018. Det gjelder eier av fritidseiendommen (fester), grunneier av fritidseiendommen, naboer til fritidseiendommen, administrativt og politisk nivå i kommunen, og Fylkesmannen i både Vestfold og Østfold. En opptelling viser:

- Planutvalget har behandlet saken 10 ganger – tre ganger i første fase og syv ganger i andre fase.
- Fylkesmannen har gitt uttalelse til søknad en gang i første fase og en gang i andre fase.
- Fylkesmannen har fattet ett vedtak i første fase og to vedtak i andre fase.
- Planutvalget har vært på en befaring i første fase og en befaring i andre fase.
- Administrasjonen har vært på befaring i 2012, 2014 og 2016.

Første fase 2006 – 2008

Fra første søknad og til endelig avslag fra settefylkesmann i Østfold

2006

I januar 2006 sendte eier av fritidseiendommen søknad om dispensasjon for å utvide, forlenge og endre retning på eksisterende brygge på fritidseiendommen.

I april behandlet planutvalget alle søknader om tiltak innenfor grensene for en reguleringsplan for Kaupang som var under utarbeidelse. Dette omfattet også søknaden om å rive gammel brygge og bygge ny på gbnr. 1030/1, fnr. 40 – Lamøya 71. Utvalget vedtok (0081/06) å avslå alle de pågående sakene.

2007

I januar 2007 sendte eier av fritidseiendommen ny søknad om å endre og utvide brygga på fritidseiendommen.

Kommunen sendte søknaden til Fylkesmannen i Vestfold, og ba om en uttalelse. I mai svarte Fylkesmannen at den planlagte brygga vil føre til nedbygging av strandsonen og forsterke privatisering av området i strid med nasjonale og regionale føringer.

Senere samme måned avsto planutvalget søknaden (sak 416/07).

Eieren klaget på planutvalgets vedtak. Det ble også avholdt møte mellom eieren og kommunen. I referat fra møte står det at eier vil sende inn bearbejdede tegninger som skal følge klagen.

I september behandlet planutvalget klagen. I saksdokumentene ligger bl.a. søknaden fra eier sendt inn i januar. Det står at det søkes om en ny brygge, endret vinkel og forlenget noe i forhold til den eksisterende. Vi finner også bearbejdet situasjonsplan og plantegning som ble sendt til kommunen i juni. Den viser ny vinkel på brygga, ny lengde på 15 meter og ny bredde på 2,5 meter. Rådmannen innstilte på at tiltaket kan utføres i henhold til mottatte tegninger i juni, men at det ikke tillates å sette opp gjerde på brygga. Planutvalget var på befaring før møte, og vedtok (234/07) at tiltaket skal bygges i tråd med bearbejdede tegninger, herunder at gjerdet kan settes opp.

Fylkesmannen klaget på planutvalgets vedtak.

I desember behandlet planutvalget Fylkesmannens klage. Rådmannen innstilte på at planutvalget fastholder opprinnelig vedtak. Planutvalget vedtok (339/07) at Fylkesmannens klage ikke tas til følge. Vedtaket ble sendt til Fylkesmannen.

2008

I januar 2008 sendte Fylkesmannen i Vestfold brev til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Her står det at Fylkesmannen har påklaget et vedtak i Larvik kommune, og er derfor inhabil til å behandle saken. Det bes om at det utpekes en settefylkesmann. Senere samme måned ble Fylkesmannen i Østfold oppnevnt som settefylkesmann.

I august sendte Fylkesmannen i Østfold brev til kommunen. Her står det at Fylkesmannen har gjort en uformell besiktigelse i saken uten innkalling av sakens parter. Eieren av fritidseiendommen deltok i besiktigelsen. Det står videre at Fylkesmannen omgjør kommunens vedtak 234/07 fra september 2007. Det betyr at det ikke gis dispensasjon for rivning og bygging av ny brygge på fritidseiendommen. Vedtaket kan ikke påklages.

Andre fase 2012 – 2018

Fra varsel om å fjerne oppført bygge til endelig vedtak av Fylkesmannen i Vestfold

2012

I mai gjennomførte kommunen befarings på fritidseiendommen. Det ble konstatert at brygga ikke var i tråd med Fylkesmannen i Østfolds vedtak fra 2008. Eier av fritidseiendommen fikk varsel om at kommunen vurderer å gi pålegg om fjerning av brygga – dersom brygga ikke blir fjernet innen 1. juli 2012.

Det framgår ikke om andre deler av fritidseiendommen ble befart, eller hva som utløste befaringsen.

I juni sendte eier brev til kommunen. Her står det at kommunens mulige varsel om pålegg må være en misforståelse. Vedtaket fra Fylkesmannen i Østfold handlet om avslag på å rive gammel brygge og bygge ny. Eier skriver at han derfor har valgt å reparere/ruste opp den eksisterende brygga. Dette var, etter det han hadde fått opplyst av Servicesenteret, ikke søknadspliktig.

2013

I februar sendte kommunen brev til eieren av fritidseiendommen. Det vises til eiers brev fra juni i fjor, og til vedlagte flyfoto. Flyfotoene viser at dagens brygge ikke ligger på samme sted som gammel brygge. I tillegg har dagens brygge utriggere som ikke er omsøkt. Brygga er med andre ord ikke restaurert, men bygget på ny. Ny frist for å fjerne brygga settes til 1. april 2013. Avslutningsvis gjøres det oppmerksom på at kommunen kan fastsette tvangsmulkt uten ytterligere varsel.

I mars ba eier om møte med kommunen.

2014

Etter henvendelsen fra eier av fritidseiendommen i mars 2013, er neste arkiverte dokument datert 27. mai 2014. Det inneholder bilder fra befarings av brygga fra fritidseiendommen fra dagen før. Bildene viser en støpt adkomst mellom land og brygge, ny fast brygge med gjerde, ny flytebrygge og ny utrigger for fire båter. Det framgår ikke om kommunen har befart andre byggetiltak på fritidseiendommen.

I november 2014 ble eieren ansatt som virksomhetsleder for KMT Øya.

Senere samme måned sendte kommunen brev til eier. Her vises det til at frist for pålegg om retting var 21. mai 2012. Det vises også til befaringsen i mai 2014 der det ble konstatert at den nye brygga ikke var fjernet. Det gis ny frist for fjerning 1. januar 2014 (mener sannsynligvis 1. januar 2015). Brevet avsluttes med at kommunen vil kunne gi tvangsmulkt uten ytterligere varsel dersom pålegget ikke etterkommes.

2015

I januar sendte en hyttenabo, som også er medeier i brygga på fritidseiendommen, e-post til kommunen. Her foreslås et møte mellom ham, eier av fritidseiendommen og kommunen. Senere samme måned ble det avholdt et slikt møte.

Få dager etter møte sendte leder for Byggesak en e-post til eier. Her står det at kommunen mener brygga er underlagt søknadsplikt og at den er oppført uten tillatelse. Både endring av plassering av brygga, og allerede utført utvidelse av brygga i form av støpt adkomst fra land til brygga, flytebrygge og utriggere krever søknad. Det gjøres oppmerksom på at byggetiltaket er i strid med byggeforbudet i strandsonen, og en tillatelse er avhengig av at det gis dispensasjon.

Det står også at kommunen vil fatte vedtak om pålegg om rivning/innsending av søknad innen en angitt frist. Avslutningsvis står det at det er gitt veiledning om søkeprosessen og om hvilke forhold som vektlegges i en dispensasjonsvurdering. Kommunen mener derfor at det ikke er hensiktsmessig med nytt møte. (Lenger ned i e-posten ber eier om nytt møte.)

I februar sendte kommunen e-post til eier. Her vises det til varsel gitt i november 2014 om fjerning av ny brygge innen 1. januar 2015. Ny frist settes til 16. februar 2015.

Senere samme måned ba eier om og fikk utsatt frist til 1. mars 2015.

Eieren av fritidseiendommen tiltrådte i stillingen som virksomhetsleder for KMT Øya 1. mars 2015.

I begynnelsen av mars sendte de to bryggeeierne felles e-post til kommunen. Her gis det en beskrivelse av hendelsesforløpet i saken, sett fra deres ståsted. Det står blant annet at sommeren 2008, da saken var til behandling hos Fylkesmannen i Østfold, la bryggeeierne ut en midlertidig flytebrygge på utsiden av den gamle brygga slik at brygga kunne brukes til bading og fortøyning av større båter.

Det står at etter settefylkesmannens vedtak i august 2008 ble planene om ny brygge lagt bort, og eierne så på hvilke muligheter de hadde for å restaurere brygga uten at det kreves søknad. Våren 2010 gjøres det arbeider på brygga. Arbeidene fører til brygga blir vinklet mer mot sør, mens tuppen på brygga blir liggende på samme sted. I tillegg er det lagt steinheller ved adkomsten til brygga og påmontert flytebrygge og utriggere.

Bryggeeierne argumenterer for at dette er restaurering av eksisterende brygge, og ikke utgjør en vesentlig endring. De mener at tiltakene ikke var søknadspliktige i 2010, og at kommunen ikke har hjemmel til å kreve dem revet. Det står at de vil sende søknad om å beholde flytebrygga og utriggerne slik de ligger i dag.

Det er ikke arkivert dokumenter i saken før planutvalget behandlet saken i møte 6. mai 2015. Utvalget vedtok (556/15) at den nye brygga på fritidseiendommen skal fjernes. Frist for å etterkomme pålegget settes til 1. september 2015. Det fastsettes også tvangsmulkt på 50 000 kr. Det står at tvangsmulkten forfaller dersom pålegget ikke rettes innen fristen. Tvangsmulkten vil bli innkrevet uten ytterligere varsel.

Bryggeeierne ba om og fikk utsatt klagefrist til 20. juni 2015.

19. juni sendte bryggeeierne e-post til kommunen. Det står at de vil sende søknad om å beholde nåværende brygge. Det står videre at de anser at kommunens rivningsvedtak faller bort uten formell klage fra deres side. Forutsetningen er at de innen rimelig tid sender en formell søknad. Bryggeeierne ber om ny frist til 15. august 2015.

I slutten av august sendte en advokat, på vegne av eier av fritidseiendommen og medeier av brygga, brev til kommunen. Her står det blant annet at det lå en brygge fra 1956 på stedet. Den nye brygga er flyttet 2 meter lenger mot sør, og har en annen vinkling enn den gamle slik at tuppen er på samme sted som på den gamle. Bryggeeierne mener dette er bagatellmessige endringer og har aldri søkt om endringene. Etter samtaler med kommunen aksepterer de likevel at dette er tiltak det skal søkes om.

Det søkes først og fremst om å beholde brygga slik den ligger i dag. Går ikke det, søkes det om at bryggas ilandføringspunkt flyttes to meter til opprinnelig sted og at brygga beholder samme utførelse som i dag. Det står at det ikke er sendt nabovarsel.

I september sendte kommunen brev til advokaten. Her står det at søkerne må sørge for nabovarsel. Videre bes det om tegninger og kart som viser utstrekningen av tiltaket i forhold til godkjent brygge.

12. november ba bryggeeiernes advokat om møte med kommunen.

I desember sendte kommunen brev til eier. Det vises til e-post datert 12. november, og til forrige møte om saken i januar der det ble redegjort for videre saksgang. Det står at mottatt søknad er så mangelfull at den ikke kan behandles. Kommunen ser det heller ikke som hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere møte om saken, og anbefaler bryggeeierne om å innhente profesjonell hjelp for utforming og gjennomføring av søknaden.

2016

I februar mottok kommunen e-post fra grunneier. Han skriver at brygga på fritidseiendommen er ulovlig oppført på hans eiendom og uten hans samtykke. Den er i tillegg anlagt slik at den er til hinder for naboene på nærliggende brygge. Det vises til at kommunen har vedtatt at brygga skal fjernes i september 2015, og at det er ilagt tvangsmulkt på 50 000 kr dersom fristen ikke overholdes. Brygga ligger der ennå.

I mars sendte eier e-post til kommunen, og viser til e-posten fra grunneier fra februar. Det står at det var grunneier som viste ham og flere andre den nye posisjonen for brygga i 2010. De stiller seg derfor undrende til at grunneier reagerer nå – 6 år senere, og ber om mer tid for å avklare forhold med grunneier.

Senere samme måned sendte kommunen brev til eier. Det vises til planutvalgets vedtak fattet i mai 2015 (556/15) med pålegg om retting av brygge innen 1. september i fjor, og til tvangsmulkt på 50 000 kr. Det står at det ble gjort befaringsforhold på få dager siden og at det ble konstatert at pålegget

om å fjerne brygga ikke var etterkommet. Kommunen vil nå fakturere bryggeeierne for 50 000 kr i tvangsmulkt. Det framgår ikke om andre byggetiltak på fritidseiendommen ble befart.

Planutvalget hadde møte 29. mars 2016. Utvalget vedtok (343/16) en tvangsmulkt på 75 000 kr dersom pålegg om retting (jf. vedtak 556/15) ikke ble gjennomført innen 1. mai 2016. I saksframlegget vises det til at det ble gitt pålegg om retting i 2015. Det har vært utstrakt korrespondanse uten at saken har blitt løst, og kommunen ikke har mottatt en søknad som inneholder den informasjonen som er nødvendig for at den kan behandles. I vurderingen står det at tvangsmulkten fastsettes for å få gjennomført pålegg innen angitt frist. Det er gitt tvangsmulkt på 50 000 kr. Det har vist seg å ikke være tilstrekkelig. Derfor gis det ny frist for retting og ny (økt) tvangsmulkt.

I april sendte en advokat en klage på tvangsmulkten på vegne av bryggeeierne. Her står det at eierne hadde oppfattet at vedtaket om å rive brygga og tvangsmulkten på 50 000 kr, ble frafalt dersom de søkte om å beholde brygga. De mener derfor kommunen ikke har adgang til å innkassere denne tvangsmulkten. Det står også at en dispensasjonssøknad vil bli sendt til naboene til uttalelse innen kort tid, inkludert målsatte tegninger for brygga. Videre bes det om ny fristutsettelse.

I mai sendte grunneier e-post til kommunen. Her står det at han har mottatt sak 343/16 og brev fra en advokat. Det står at brygga er oppført på hans tomt – ikke på festetomten.²⁸ Det står også at denne e-posten sendes i kopi til ordfører, siden eier har en ledende stilling i kommunen.

I mai sendte kommunen brev til bryggeeierens advokat. Det står at kommunen ennå ikke har mottatt kvittering på nabovarsel eller søknad om tillatelse til tiltak. Det gis ny frist til 1. juni 2016.

Få dager etter ba og fikk bryggeeierne ytterligere utsettelse om å sende byggesøknad. Kommunen satte ny frist til 17. juni, og understreket i sitt svar at dersom denne fristen for søknad ikke overholdes eller tiltaket ikke er rettet innen fristen, forfaller varslet tvangsmulkt pålydende 50 000 kr samme dato.

Dagen etter sendte grunneier brev til kommunen. Han gjennomgår hendelsesforløpet sett fra hans ståsted. Han opplyser at han ga tillatelse til oppføring av den brygga som fikk avslag av settefylkesmann i 2008. Det står at bryggeeierne har i etterkant satt opp en brygge på 27 meter uten hans samtykke. Han skriver at den opprinnelige brygga var ti meter og lå i sør-østlig retning. Det ulovlige tiltaket er etablert så nært nabobrygga at de kun kan benytte en side av sin brygge.

I juni mottok kommunen brev fra eierens advokat vedlagt søknad om dispensasjon for å beholde allerede oppført brygge. Det var også vedlagt tegninger. Det søkes primært om å beholde hele anlegget. Dersom dette ikke kan godkjennes, søkes det sekundært om å beholde

²⁸ Om lag en måned før grunneier sendte denne e-posten, rekvirerte han en oppmålingsforretning av fritidseiendommen. Se nærmere beskrivelse fra side 54.

fastbryggeelementet og dagens plassering av brygga som er to lenger sør enn opprinnelig brygge. Det står at det er mottatt nabomerknader. Advokaten mener merknadene er av privatrettslig karakter.

Senere samme måned sendte kommunen søknaden til fylkesmannen for uttalelse, og fikk svar kort tid etter. I svaret står det at selv om arbeidene allerede er utført, vil søknaden bli vurdert som om tiltaket ikke er gjennomført. Fylkesmannen fraråder å gi dispensasjon for bryggeeierens primære ønske om å beholde hele anlegget, og vil vurdere å påklage et positivt vedtak. Det står videre at Fylkesmannen ikke vil ha merknader til at det innvilges dispensasjon om å flytte den faste delen av brygga to meter lenger mot sør.

23. august behandlet planutvalget saken. Rådmannen foreslo at søkerens primære ønske blir avslått, men at det gis dispensasjon for godkjenning av søkerens subsidiære ønske om å beholde den faste delen av brygga og nåværende plassering.

Planutvalget var på befaring før møte. De vedtok (156/16) å avslå søknaden. Det står at ved en ev. ny søknad om oppføring av brygge skal bryggas størrelse, utforming og plassering være lik den opprinnelige brygga.

Senere samme måned sendte Fylkesmannen e-post til kommunen og gjorde oppmerksom på at Fylkesmannen ikke vil påklage vedtaket i planutvalget.

Tidlig i september var det møte mellom kommunen og grunneier. Formålet var en gjennomgang av saken om brygga på fritidseiendommen. I referat fra møte står det at kommunen ikke har tatt stilling til de privatrettslige delene av saken, herunder om grensene for gbnr. 1030/1 fnr. 40 – Lamøya 71 og om brygga faktisk ligger på festetomta.²⁹

I referatet vises det til at planutvalget har avslått søknaden, men har signalisert at de vil kunne være positive til ny søknad dersom brygga plasseres på samme sted som tidligere. Dette vil kreve ny søknad fra bryggeeierne. Det står også at brygga fortsatt er et ulovlig tiltak etter siste vedtak i planutvalget. Kommunen vil avvente ev. klager på planutvalgets vedtak, før kommunen ev. følger opp planutvalgets vedtak med nytt vedtak om pålegg om retting og ny frist. Til slutt står det:

Det ble også i møtet anført at det er utført terrengarbeider og byggetiltak som ikke er omsøkt og godkjent og som har gitt økt grad av privatisering. Det anføres også at det skal være etablert full kjeller under hytta og at grunneier er usikker på om dette er godkjent.

Referatet er skrevet av leder for byggesak.

²⁹ Uenigheten mellom grunneier og eier av fritidseiendommen om grensene for festetomta, er nærmere omtalt fra side 54.

I september klaget en av bryggeeierne på planutvalgets vedtak 156/16. Kommunen ga frist til 15. oktober for å komme med utdypende klage.

12. oktober avviste kommunen klagen datert 19. april 2016 på planutvalgets vedtak 343/16 om tvangsmulkt på 75 000 kr. Klagen ble avvist fordi kommunen hadde mottatt søknad innen fristen. Dermed var det ikke lenger grunnlag for å ilegge tvangsmulkt. I samme brev står det at allerede ilagt tvangsmulkt på 50 000 kr (vedtak 556/15) skal betales.

14. oktober sendte bryggeeierne advokat brev til kommunen. Det vises til planutvalgets vedtak 156/16, og til at vedtaket er påklaget i rett tid av en av bryggeeierne. Videre gis ytterligere opplysninger i klagen. Det understrekes at klagen gjelder det subsidiære løsningen, altså søknaden om en brygge med tilnærmet like dimensjoner som den opprinnelige brygga.

I brevet argumenterer advokaten for at vedtaket er ugyldig, herunder at det er gjort saksbehandlingsfeil og er basert på feil faktum. Videre er skjønnsutøvelsen vilkårlig og medfører usaklig forskjellsbehandling. Det står at grunneier deltok på befaringen til planutvalget, og at det synes som det var et nært bekjentskap mellom grunneier og flere i planutvalget. Det reises tvil om planutvalgets medlemmer er habile i saken.

I desember behandlet planutvalget klagesaken. I saksframlegget anbefalte rådmannen at klagen kan tas til følge og at det gis dispensasjon for den subsidiære søknaden om godkjenning av den faste brygga på 11,9 meter med endret plassering og nytt landfeste. Planutvalget vedtok (238/16) å fastholde vedtak 156/16. Saken ble sendt til Fylkesmannen for videre saksbehandling.

2017

I februar sendte Fylkesmannen brev til kommunen. Brevet fra Fylkesmannen er på ni sider. Det starter med vedtaket, så følger en kort presentasjon av saken, og deretter kommer det syv sider med Fylkesmannens merknader.

Det står at Fylkesmannen opphever den delen av kommunens vedtak 156/16 som gjelder avslag på den subsidiære delen av søknaden. Det vil si den delen der det søkes om dispensasjon for å beholde ny plassering av brygga, den oppmurte delen mellom land og brygge, og den fastmonterte delen av brygga. Fylkesmannen gir en omfattende redegjørelse for sitt vedtak, blant annet vises det til at både administrasjonen og planutvalget har gjort saksbehandlingsfeil. Den subsidiære søknaden sendes derfor tilbake til kommunen for ny behandling.

Mot slutten gis det veiledning om kommunens nye behandling av saken. Her legges det vekt på at kommunen må sørge for en konkret og reell vurdering av søknaden om dispensasjon. Videre må kommunen vurdere konkret om sakene klager har påberopt seg som grunnlag for usaklig forskjellsbehandling, er saker som faktisk og rettslig er sammenliknbare med klagers sak. Hvis dette besvares med ja for en eller flere av sakene, må kommunen vurdere om det vil være usaklig forskjellsbehandling hvis søknaden om dispensasjon avslås.

Under avsnittet, Fylkesmannens merknader, vurderes flere temaer. Det omfatter blant annet Fylkesmannens habilitet i saken, regler om klagefrist og klagerett, realitetsbehandling av klagen, planutvalgets habilitet i saken, privatrettslige forhold, plansituasjonen og vurdering av om tiltaket er i strid med gjeldende arealplan, byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og vurdering av om tiltaket er i strid med byggeforbudet, samt prøving av kommunes vedtak om å avslå søknaden om dispensasjon.

I mars behandlet Planutvalget den subsidiære søknaden på nytt. Utvalget vedtok (040/17) å avslå både primær og subsidiær søknad. Etter utvalgets vurdering er ikke vilkårene for dispensasjon oppfylt. Brygga med tilhørende landfeste og flislagt platting må dermed fjernes. Planutvalget er positive til at den settes opp igjen i samsvar med tidligere størrelse, plassering og retning.

I april klaget bryggeeierne på planutvalgets vedtak 040/17.

20. juni behandlet planutvalget klagen. I saksframlegget anbefalte rådmannen at klagen tas til følge og at vedtak 040/17 oppheves. Det foreslås videre at planutvalget avslår søknaden om å beholde hele anlegget, men gir dispensasjon for søkerens subsidiære søknad. Planutvalgets vedtak (123/17) er i tråd med rådmannens anbefaling.

22. juli klaget grunneier på vedtak 123/17.

I september behandlet planutvalget klagen fra grunneier. I vedtaket (1016/17) står det at klagen avvises siden den ikke er fremmet innen fristen.

Senere samme måned klaget grunneieren på at hans klage datert 22. juli ble avvist. I brevet bes det om at saken sendes til Fylkesmannen for endelig avklaring.

21. september sendte kommunen klagen fra grunneier til Fylkesmannen.

2018

I mars 2018 mottok kommunen brev fra Fylkesmannen. I brevet står det at klagen på avvisningsvedtaket ikke tas til følge. Kommunens vedtak 1016/17 fra september 2017 opprettholdes. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

I september solgte virksomhetslederen fritidseiendommen.

2016: Grunneier ber om oppmålingsforretning

I april 2016 sendte grunneier rekvisisjon av oppmålingsforretning for gbnr. 1030/1 fnr. 40 – Lamøya 71 til kommunen. Han ønsket å klarlegge eksisterende grenser.

I mai sendte kommunen brev til eier av fritidseiendommen og gjorde ham oppmerksom på mottatt rekvisisjon. Deretter beskrives videre saksgang i oppmålingsforretningen.

I begynnelsen av august sendte grunneier brev til kommunen. Her står det at rekvirering av oppmåling er gjort grunnet mistanke om bygging utenfor gjeldende tomtegrenser. Det står at eier har fjernet enkelte grensemerker før oppføring av ny fritidsbolig. Det bes også om at kommunen vurderer om alle tiltak som er utført av eier på og utenfor festetomten, er godkjent av kommunen.

10. august ble det holdt oppmålingsforretning på fritidseiendommen. I protokollen står det at både grunneier og eier deltok. Det står også at partene var enige om en del grensepunkter men ikke alle, og at partene ikke har klart å komme til enighet. Saken kan bli brakt inn for Jordskifteretten. Det står at kommunen vil utstede matrikkelbrev hvor begge partspåstandene blir inntegnet. Videre står det at saken deretter avsluttes fra kommunens side.

I september sendte kommunen brev til eieren. Her gis partene fire ukers frist til å avklare grenseforholdet.

I oktober sendte kommunen nytt brev til eieren. Det står at kommunen ikke har mottatt tilbakemelding på at om grenseforholdet har blitt avklart. Kommunen har derfor tatt kontakt med grunneier. Grunneier opplyste at partene ikke hadde kommet til enighet og at saken nå tas til Jordskifteretten.

Senere samme måned sendte kommunen brev til grunneier. Her står det at kommunen vil sende ut matrikkelbrev til den som har rekvirert forretningen og til eieren av fritidseiendommen. Det er ikke arkivert ytterligere dokumenter i saken.

2019 – 2020: Kommunen får tips om mulig ulovlig byggetiltak

I januar 2019 mottok kommunen en e-post der det blant annet står at grunneier på Lamøya har felt bevaringsverdige hule eiker, og at en ansatt i kommunen har bygget større hytte i strandsonen enn tillatt. E-posten kommer fra en person som ikke synes å ha vært involvert i gbnr. 1030/1 fnr. 40 – Lamøya 71 tidligere. På dette tidspunktet har fritidseiendommen fått ny eier.

I juni 2019 var kommunen på uanmeldt befarings på fritidseiendommen, og avdekket at flere byggetiltak synes å være gjennomført uten godkjenning. Dette gjelder bl.a. høyde på kjeller og ulovlig bruksendring av kjeller, størrelse på bod, oppført murvegg, overbygg på terrasse, oppfylling av terreng, størrelse på plattform og trapp mot stranden. I brev til den nye eieren, vedlagt tilsynsrapport fra befaringsen, står det at vedkommende får en måned til å legge fram dokumentasjon på at tiltakene er i tråd med gitte tillatelser.

I tiden framover pågår en løpende saksbehandling som involverer kommunens administrasjon, Planutvalget og Fylkesmannen i Vestfold.

I juli sendte kommunen brev til ny eier. Det vises til rapport fra befaringsen i juni og til tiltak på fritidseiendommen som er oppført i strid med plan- og bygningsloven. Tiltakene er søknadspliktige og krever dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen og fra arealformålet i kommuneplanens arealdel. Eier får frist til 21. august til å rette ulovlighetene. Det står at eier kan enten rette opp

ulovlighetene eller søke om tillatelse. Dersom en søknad blir godkjent, anses forholdet som rettet. Dersom det ikke søkes eller det gis avslag, må tiltakene som er søknadspliktige tilbakeføres.

Få dager senere sendte den nye eieren e-post til kommunen. Her står det at han overtok hytta i september 2018, og at alle punktene omtalt i tilsynsrapporten sannsynligvis er utført for ca. 12 år siden. Han skriver at han ikke har noe kjennskap til det som står i tilsynsrapporten og ber om ekstra tid til å gi tilbakemelding til kommunen.

Kommunen ga utsettelse til 13. september 2019, og sendte informasjon om gjeldende regelverk.

I november og desember 2019 mottok kommunen søknad om dispensasjon for allerede oppførte byggetiltak på fritidseiendommen. I mars 2020 mottok kommunen revidert søknad. Det søkes om godkjenning for avvikene mellom tegningene som ble godkjent i det opprinnelige vedtaket i mai 2005 og den oppførte hytta inkludert faseendringer, bruksendring av kjeller til oppholdsrom og endring av takhøyde i kjeller, 2 meter høy og 16 meter lang mur, større bod og større platting. I tillegg skal enkelte av de ulovlige arbeidene tilbakeføres. Det innebærer at utført terrengarbeid og forstøtningsmur mellom plen og strand skal fjernes og tilbakeføres til opprinnelig terreng.

24. april 2020 avslo kommune søknad om dispensasjon på fritidseiendommen. Brevet som sendes til representant for den nye eieren er på ni sider. Som bakgrunn for saken vises det til at tilsyn har avdekket at selve hytta og tiltak rundt hytta ikke er oppført i samsvar med gitte tillatelser.

I mai 2020 mottok kommunen klage på vedtaket.

I juni 2020 behandlet planutvalget klagen. Rådmannen innstilte på klagen ikke tas til følge. Utvalget vedtok (126/20) at de vil vurdere å gi dispensasjon. Saken ble deretter sendt til Fylkesmannen for uttalelse.

I juli 2020 svarte Fylkesmannen at de fraråder kommunen å innvilge dispensasjon, og vil vurdere å påklage et eventuelt positivt vedtak.

I september 2020 behandlet planutvalget saken. Få dager før behandling hadde utvalget fått tilsendt ny informasjon. I vedtaket (198/20) vises det til nylig mottatt dokumentasjon. Administrasjonen bes gjennomgå dokumentasjonen og legge dem fram for planutvalget i neste møte.

20. oktober 2020 behandlet planutvalget klagesaken. Utvalget vedtok (233/20) å kreve retting av nær alle overskridelsene på fritidseiendommen, men ga dispensasjon til å beholde gesimshøyde³⁰ og BYA³¹. Saken ble sendt til Fylkesmannen for videre oppfølging.

Fylkesmannen sendte brev til kommunen 13. november 2020, og klaget på planutvalgets vedtak 233/20. Det gjøres oppmerksom på at når Fylkesmannen klager på et kommunalt vedtak, skal Fylkesmannen i et annet fylke behandle klagen.

Få dager sendte kommunen brev til den nye eierens advokat og orienterte om at partene i saken gis anledning til å uttale seg om klagen.

Revisjonen avsluttet gjennomgangen av kommunens arbeid med ulovlighetsoppfølging av selve hytta og tiltak rundt hytta 1. desember 2020. På dette tidspunktet var saken ikke avsluttet.

³⁰ Gesimshøyde er høyde til skjæringen mellom ytterveggenes ytre flate og takflaten, jf. § 6-2 i byggteknisk forskrift (ofte kalt TEK10)

³¹ BYA er forkortelse for bebygd areal. Ifølge byggteknisk forskrift § 5-2 skal bebygd areal beregnes etter Norsk Standard NS 3940:2012 Areal- og volumberegninger av bygninger.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no