



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 15-2023

BYGGESAKSBEHANDLING

NES KOMMUNE

NOVEMBER 2023

INNHold

SAMMENDRAG	1
Anbefalinger	2
Kommunedirektørens høringsuttalelse	2
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Formål og problemstillinger	3
1.3 Rapportens oppbygning	3
1.4 Definisjoner	4
2 Metode	5
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	5
2.1.1 Dokumentanalyse	5
2.1.2 Intervju	5
2.1.3 Gjennomgang av KOSTRA-data og statistikk	5
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
3 Revisjonskriterier	6
3.1 Internkontroll i byggesaksbehandlingen	6
3.1.1 Krav til overordnet internkontroll	6
3.1.2 Nærmere om habilitet i saksbehandlingen	7
3.1.3 Særlige krav til rapportering	8
3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister	9
4 Systemer og rutiner for internkontroll	11
4.1 Internkontroll	11
4.1.1 Myndighet, ansvar og oppgaver	11
4.1.2 Rutiner og prosedyrer for saksbehandling	13
4.1.3 Habilitet	14
4.1.4 Vurdering av risiko	14
4.2 Saksbehandlingssystem og KOSTRA-rapportering	15
5 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	16
5.1 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker	16
5.2 Etterlevelse av saksbehandlingsfrist i klagesaker	17
5.3 Etterlevelse av frist for forhåndskonferanser	18

6 Dispensasjonssaker	19
6.1 Beskrivelse av kommunens dispensasjonspraksis	19
6.1.1 Omfang	19
6.1.2 Saksbehandlingen	19
7 Vurdering, konklusjon og anbefalinger	22
LITTERATUR OG KILDER	24
VEDLEGG: KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR	26

SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært å undersøke om Nes kommune har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

Formålet er undersøkt gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
2. I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?
3. Hvordan er kommunens dispensasjonspraksis?

Hovedfunn

1. Byggesaksområdet i kommunen har en rekke grunnleggende svakheter og mangler, herunder feil og mangler knyttet til byggesaksarkiv og planarkiv.
2. Kommunen har ikke oversikt over saksbehandlingstid, men anslår at fristoverskridelsene er betydelige.
3. Kommunens KOSTRA-rapportering på byggesaksområdet er ikke pålitelig.

Kommunen har selv avdekket omfattende svakheter innenfor byggesaksområdet, og har påbegynt et arbeid for å rydde opp i kommunens byggesaksarkiv, gjennomgå kommunens vedtatte reguleringsplaner, samt sikre at det digitale planarkivet er fullstendig. Revisjonen vurderer samlet at byggesaksområdet i kommunen er beheftet med en rekke grunnleggende svakheter og mangler. Revisjonen ser positivt på at kommunen har satt i gang et omfattende forbedringsarbeid på området.

Revisjonen vurderer det som viktig at kommunen har rutiner og prosedyrer for sentrale områder innenfor byggesak på plass. Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet flere rutiner for saksbehandlingen, men mangler rutiner for habilitets- og risikovurderinger. Etter revisjonens vurdering vil rutiner for dette bidra til å styrke kommunens internkontroll på byggesaksområdet.

Det er ikke mulig å hente ut pålitelige data fra kommunens saksbehandlingssystem som viser hvorvidt lovbestemte saksbehandlingsfrister overholdes. Det medfører at kommunens KOSTRA-rapportering på byggesaksområdet ikke har vært pålitelig. Kommunen selv opplyser at fristoverskridelsene sannsynligvis er betydelige. Undersøkelsen viser at tilsvarende gjelder for klagesaker.

Revisjonen konkluderer med at Nes kommune ikke har etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen. Revisjonen har ikke grunnlag for å konkludere på i hvilken grad lovpålagte saksbehandlingsfrister overholdes, men undersøkelsen tyder på at fristoverskridelsene er store.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør sikre at:

1. arbeidet med å utbedre svakheter og mangler innenfor byggesaksarkiv, planarkiv og byggesaksbehandling blir fulgt opp
2. kommunen utarbeider rutiner for vurdering av habilitet og risiko på byggesaksområdet
3. kommunen kan dokumentere at lovpålagte saksbehandlingsfrister for byggesaker overholdes
4. kommunens KOSTRA-rapportering på byggesaksområdet er pålitelig og korrekt

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Hørings svar er mottatt 28.11.2023, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I svarbrevet går det frem at kommunedirektøren tar rapporten til orientering. Kommunedirektøren har ingen ytterligere bemerkninger til rapportens innhold.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Nes kommune bestilte i møte 8.2.2023 (sak 5/23) et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor området byggesaksbehandling.

Byggesaksbehandlingen skal bidra til å sikre at bygningsmyndighetene settes i stand til å kontrollere om de søknadspliktige tiltakene er i samsvar med plan- og bygningsloven, og sikre at de private parters rettigheter blir ivaretatt. I formålsparagrafen til byggesaksforskriften heter det at saksbehandlingen skal sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk (§ 1-1, b). Det kan også legges til grunn at det bør være etablert en internkontroll for byggesaksbehandlingen som sikrer en god og forsvarlig saksbehandling, i samsvar med krav i lov og forskrift.

En effektiv saksbehandling innebærer videre at kommunen overholder lovpålagte saksbehandlingsfrister i lov og forskrift. I kapittel 21 i plan- og bygningsloven og kapittel 7 i byggeforskriften er det satt en rekke tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. Det er satt ulike frister for ulike typer saker. Videre skal kommunen blant annet registrere og måle saksbehandlingstiden, og rapportere om disse i KOSTRA.

Byggesaksbehandling omfatter også behandling av søknader om dispensasjon. Dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19 innebærer at det i enkelttilfeller gis unntak fra bestemmelser i lov og forskrift, eller reguleringsplaner gitt i samsvar med lov.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Nes kommune har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

Formålet undersøkes gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
2. I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?
3. Hvordan er kommunens dispensasjonspraksis?

De to første problemstillingene vurderes opp mot revisjonskriterier. Problemstilling tre om dispensasjonspraksis, er beskrivende. Det innebærer at det til denne problemstillingen ikke er etablert revisjonskriterier, eller gjøres vurderinger.

1.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen.

I kapitlene 4 til 6 gjennomgås fakta for hver av hovedproblemstillingene i undersøkelsen. Aktuelle revisjonskriterier gjentas innledningsvis i kapittel 4 og 5. Revisjonens vurdering og anbefalinger gjengis i kapittel 7.

1.4 Definisjoner

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

Dispensasjon: Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i samsvar med loven. En dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men innebærer bare at planen fravikes for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder (Veileder til plan- og bygningslovens kapittel 19 med hovedvekt på dispensasjon fra arealplan).

Forhåndskonferanse: Skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling (Byggesaksforskriften § 6-1).

Selvkost: Selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost. Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra (Selvkostforskriften § 2).

Tilsyn: Kommunen har i byggesaker plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i, eller i samsvar med, denne lov. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet (Plan- og bygningsloven § 25).

Tiltak: Oppføring, rivning, endring (herunder fasadeendringer), endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner (Plan- og bygningsloven § 1-6).

Tiltakshaver: Tiltakshaveren er ansvarlig for at tiltaket utføres i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og arealplaner. Ansvar for søknader, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltaket skal overføres til ansvarlige firma som har særlig kompetanse på de enkelte elementene i byggeprosjektet (Plan- og bygningsloven §§ 23-1 til 23-3).

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

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

2.1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen sendte dokumentbestilling og en del spørsmål til kommunen. Kommunen har oversendt notat av 22.5.2023, der kommunen har beskrevet sin praksis innenfor byggesak og besvart revisjonens spørsmål. Kommunen har også oversendt dokumenter i form av aktuelle retningslinjer, reglementer og prosedyrer. Dokumentene er gjennomgått av revisjonen. Dokumentene det henvises til i denne rapporten finnes i rapportens litteraturliste.

2.1.2 Intervju

Revisjonen gjennomførte 24.8.2023 intervjuer med henholdsvis avdelingsleder for byggesaksavdelingen og kommunalsjef for samfunn og miljø. I forkant ble det, med bakgrunn i oversendt dokumentasjon, beskrivelser og svar på spørsmål, utarbeidet en kortfattet intervjuguide. Intervjureferatene er verifisert av de som er intervjuet.

I tillegg til intervjudataene, er det innhentet skriftlige svar fra avdelingsleder for byggesaksavdelingen på e-post.

2.1.3 Gjennomgang av KOSTRA-data og statistikk

For å vurdere tidsbruk i saksbehandlingen og etterlevelser av lovpålagte frister for behandling av byggesaker og dispensasjonssaker, har revisjonen gått gjennom kommunens KOSTRA-data. I tillegg har revisjonen bedt om og fått oversendt data fra kommunen.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som rapporten bygger på, samlet sett er pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens øvrige vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Revisjonskriterier utledes blant annet fra lover og forskrifter, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (PBL))
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- Alminnelig forvaltningsrett 2. utgave 2002, Hans Petter Graver
- KS veileder "Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll" (KS 2020)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009) – Rapport om internkontroll i kommuner

I det følgende utledes revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2. Problemstilling 3 er deskriptiv (beskrivende), og det er ikke utledet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

3.1 Internkontroll i byggesaksbehandlingen

3.1.1 *Krav til overordnet internkontroll*

Kommunen skal ha etablert en internkontroll som gjør at den har styring med, og kontroll over, at den når sine mål. Gjennom utformingen av internkontrollen skal kommunen kunne få rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at den etterlever lover og regler. Internkontrollen skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt, hvilke risikofaktorer virksomheten har vurdert, hvilke kontrolltiltak som er etablert og hvordan ledelsen følger opp internkontrollen (KS 2020).

Kommunedirektørens ansvar for kommunens internkontroll er beskrevet i kommuneloven kapittel 25. Det går frem av kommuneloven § 25-1 at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter. Videre går det frem at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Internkontrollansvaret innebærer at kommunedirektøren skal:

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

KS sin veileder Kommunedirektørens internkontroll - Orden i eget hus beskriver at internkontrollen må innarbeides og tilpasses den styringsmodellen kommunen bruker. Et særskilt internkontrollsystem er altså ikke nødvendig hvis den styringsmodellen og det systematiske arbeidet som utføres gir betryggende kontroll (KS 2020).

Videre beskriver veilederen tre vilkår som bør være til stede for en god internkontroll: For det første bør en god og velfungerende internkontroll være risikobasert. Risikovurderinger beskrives som systematiske gjennomganger for å identifisere aktiviteter eller andre forhold som medfører fare for uønsket lav kvalitet, manglende måloppnåelse, mangelfull regeletterlevelse eller mangelfull rapportering (KS 2020). Risikovurderinger skal gi grunnlag for kommunens innretning av internkontrollen, og legge grunnlaget for treffsikre kontrolltiltak- og aktiviteter. Risikovurderinger bør utføres både på overordnet strategisk nivå, og på operativt tjenestenivå i kommunen (KS 2020, 37).

Det andre vilkåret for en god internkontroll er formalisering, som innebærer at internkontrollen er dokumentert, det vil blant annet si at rutiner og retningslinjer skal være skriftlig nedfelt. Dokumentasjonen av internkontrollen bør struktureres og samles på ett felles sted (KS 2020, 52). Dette kan gjøres i et enhetlig kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjer. Det kan i tillegg være naturlig at systemet ivaretar og dokumenterer risikovurderinger og avviksoppfølging. En annen sentral del av formaliseringen består av ansvarsfordeling, og innebærer at fordelingen av ansvaret for internkontroll bør følge kommunens oppbygging og tilpasses den helhetlige virksomhetsstyringen (KS 2020, 26).

Det tredje vilkåret for betryggende internkontroll er kontrollaktiviteter. Kontrollaktiviteter er handlinger som er innarbeidet i daglig og faglig virksomhet, planlagte stikkprøver og faste kontroller, samt avvikshåndtering. Formålet med handlingene vil være å forhindre eller avdekke feil (KS 2020). Det handler om å iverksette tiltak for å redusere risiko, avdekke om kontrollaktiviteter reduserer risikoen i tilstrekkelig grad, om det er etablert unødvendige tiltak eller om kontroll kan sikres på en bedre eller mindre ressurskrevende måte (KS 2020, 84).

Det legges i undersøkelsen til grunn at byggesaksbehandlingen er omfattet av grunnleggende krav til internkontroll i kommunen. Byggesaksavdelingen bør ha dokumenterte systemer og rutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, sikrer tilstrekkelig kontroll med kvaliteten på saksbehandlingen og etterlevelse av lovkrav. I tillegg bør byggesaksavdelingen ha dokumenterte systemer eller rutiner som sikrer gjennomføring av risikovurderinger.

3.1.2 Nærmere om habilitet i saksbehandlingen

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningsloven¹ gjelder med de særlige bestemmelser som gjelder for behandling av byggesaker. Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler

¹ Forvaltningsloven inneholder regler om hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Disse reglene kalles saksbehandlingsregler. Dette er viktige regler fordi de gjelder den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig og riktig måte.

krav til habilitet, og § 6 første ledd beskriver grunnlaget for når en offentlig tjenestemann regnes som inhabil. Videre går det frem av § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er «(...) 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. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part». Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

3.1.3 Særlige krav til rapportering

Kommuner plikter å gi løpende informasjon om økonomi, ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer, herunder KOSTRA, jf. kommuneloven § 16-1. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet, og er en forkortelse for Kommune – Stat - Rapportering. Gjennom KOSTRA sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn tall fra sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå (SSB). Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ca. 90 tjenesteområder registreres og sammenstilles i KOSTRA for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging, styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA baseres i stor grad på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB. Informasjon om byggesaksbehandling og dispensasjon som må rapporteres er fastsatt i skjema 20 Byggesak «Byggesaksbehandling, opprettelse og endring av eiendom, oppmåling og seksjonering 2022». I skjemaet skal kommunene oppgi detaljer som beskriver tjenesteproduksjonen for ulike sakstyper (ett-trinns søknader, dispensasjon, klagesaker, m.fl.), herunder antallet mottatte søknader, gjennomsnittlig saksbehandlingstid og antall søknader med saksbehandlingstid utover lovpålagt frist.

Ifølge forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv. (KOSTRA-forskriften) § 4, skal opplysninger om ressursbruk og tjenester rapporteres til KOSTRA. Det enkelte departement fastsetter hvilke opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres for det enkelte fagområde. SSB utarbeider oversikter over hvilke opplysninger som skal rapporteres. Dette innebærer at kommuner har en plikt til å frembringe og oppbevare informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon på områder der de etter lov eller forskrift er tillagt ansvar. SSB kan avvise opplysninger som er vesentlig feil, og må i tilfelle melde fra til avsender så snart som mulig (KOSTRA-forskriften § 3). Ut fra dette har kommunen ansvar for å lagre informasjonen som skal innrapporteres og må sørge for at data som inngår i kommunens regnskapsrapport og tjenesterapportering har tilstrekkelig kvalitet.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Internkontrollen bør være risikobasert, formalisert og ha: <ul style="list-style-type: none"> • en avklart oppgave- og ansvarsfordeling • rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen og for vurdering av habilitet. • rutiner for å gjennomføre risikovurderinger ➤ Kommunen bør ha systemer som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA

3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister

Byggetiltak i samsvar med bestemmelser gitt i eller i samsvar med plan- og bygningsloven (PBL), skal avgjøres av kommunen innen tre uker. For mer omfattende saker er fristen på tolv uker, jf. PBL § 21-7. Oppsummert er kommunens saksbehandlingsfrister:

- **Tre uker** for igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelser, ferdigattester, søknad om byggetiltak med ansvar der alle vilkår er oppfylt og når det ikke er nødvendig med en uttalelse eller samtykke fra annen myndighet og der det ikke foreligger merknader, tiltak uten ansvarsrett (også når det foreligger merknader fra nabo og/eller gjenboer), samt søknad om endring av tidligere gitt tillatelse
- **Tolv uker** for rammesøknader, søknad om tiltak som er avhengige av dispensasjon fra plan, lov og forskrift, samt der det foreligger merknader fra naboer og/eller gjenboere, eller i de tilfeller der uttalelse eller samtykke fra ekstern myndighet er nødvendig

Videre skal kommunen straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert jf. PBL § 21-7, byggesaksforskriften §§ 7-1, 7-2, og skal gi veiledning til sak. Frister som følger av PBL § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-1 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger (byggesaksforskriften § 7-2).

Frister for klagesaker

I tillegg til saksbehandlingsfristene som går frem av PBL § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriften § 7-1 går følgende frem om frist for saksbehandling av klage i byggesaker:

- c) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Om kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven blir påklaget, er det Kommunal- og distriktsdepartementet som er klageinstans, jf. PBL § 1-9, femte ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til Statsforvalteren i det enkelte fylke.

Frister for forhåndskonferanser

Kommunen skal avholde forhåndskonferanse innen to uker etter mottatt anmodning. Fristen er fem dager, dersom byggverk er ødelagt av brann, naturskade, ulykke eller lignende hendelse. (byggesaksforskriften § 7-1 første ledd bokstav a). Om kommunen trenger opplysninger fra tiltakshaver for å forberede forhåndskonferansen, løper fristen fra disse opplysningene har kommet inn². Forhåndskonferansen skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling, og avholdes før tiltakshaver sender inn søknad. Kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere forutsetninger som er lagt til grunn, og danner grunnlag for videre behandling. Referatet skal slutføres i forhåndskonferansen, og kommunen skal straks gjøre referatet tilgjengelig for tiltakshaver. Referatet skal følge med som saksdokument i den videre saksbehandlingen (byggesaksforskriften § 6-1).

Både tiltakshaver og kommunen kan anmode om forhåndskonferanse, jf. PBL § 21-1 første ledd. Tiltakshaver har krav på forhåndskonferanse, dersom vedkommende ønsker dette. Fristen forlenges om bygningsmyndighetene mener anmodningen må rettes eller suppleres og tiltakshaver må underrettes om hva som mangler. Fristen kan forlenges med den tid som går med til feilretting eller supplering av opplysninger, jf. byggesaksforskriften § 7-2 første ledd.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på henholdsvis tre og tolv uker. ➤ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. ➤ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser etter mottatt anmodning, og senest innen to uker etter at anmodning er mottatt.

² Veiledning om byggesak, kapittel 7 tidsfrister for saksbehandling, § 7-1, veiledning til første ledd bokstav a. Kilde: <https://dibk.no/regelverk/sak> [13.4.2023]

4 SYSTEMER OG RUTINER FOR INTERNKONTROLL

God internkontroll bør være risikobasert, formalisert og ha etablerte kontrollaktiviteter. I dette kapitlet presenteres Nes kommune sitt system for internkontroll knyttet til byggesaksbehandlingen.

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapitlet er som følger:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Internkontrollen bør være risikobasert, formalisert og ha: <ul style="list-style-type: none"> • en avklart oppgave- og ansvarsfordeling • rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen og for vurdering av habilitet. • rutiner for å gjennomføre risikovurderinger ➤ Kommunen bør ha systemer som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA

4.1 Internkontroll

4.1.1 Myndighet, ansvar og oppgaver

Utvalg for teknikk, næring og kultur

Kommunestyret har delegert myndighet for byggesaker etter plan- og bygningsloven til utvalg for teknikk, næring og kultur. Dette følger av kommunens delegeringsreglement kapittel 5 hvor utvalgets ansvarsområde og avgjørelsesmyndighet er omtalt. I pkt. 5.1 ansvarsområde står det blant annet at ansvarsområdet til utvalg for teknikk, næring og kultur omfatter byggesaker (plan- og bygningsloven), samt kart- og oppmåling, adresser og stedsnavn og i dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. I pkt. 5.2 står det at utvalget blant annet har avgjørelsesmyndighet når det gjelder dispensasjoner etter plan- og bygningsloven (kommuneplan og reguleringsplan), mens fullmakt til å avgjøre ikke prinsipielle enkeltvedtak er delegert til kommunedirektøren. I saker hvor utvalget har avgjørelsesmyndighet, kan et mindretall på minimum tre medlemmer kreve at saken forelegges formannskapet (Nes kommune 2019).

Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at det ikke er utarbeidet egen prosedyre for avklaringer mellom kommunens administrasjon og politisk utvalg. Kommunen opplyser videre at kommunalsjef for samfunn og miljø formelt har rollen som kommunedirektør i utvalg for teknikk, næring og kultur. I forkant av møter i utvalget har kommunalsjefen møte med utvalgsleder og nestleder for utvalget. I møtet gjennomgår de sakene som skal opp i møtet og hvilke spørsmål som kan bli stilt. Det bidrar til at administrasjonen møter forberedt og kan svare på spørsmål som kommer opp (Nes kommune 2023a).

Administrasjonens myndighet i byggesaker

Fullmakt til å avgjøre ikke-prinsipielle enkeltvedtak er delegert til kommunedirektøren (Nes kommune 2019, s. 12). Myndighet etter plan- og bygningsloven er delegert fra kommunedirektør til virksomhetsleder for kommunal forvaltning. Kommunen har endret sin organisering slik at byggesaksavdelingen ikke lenger er en egen virksomhet.

Avdelingsleder for byggesaksavdelingen er plassert direkte under kommunalsjef for samfunn og miljø. Kommunalsjef for samfunn og miljø har ansvar for en rekke områder innenfor bygg, eiendom og teknisk sektor, herunder byggesak. Inngripende vedtak som sanksjoner, pålegg, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr blir avklart gjennom dialog mellom kommunalsjef for samfunn og miljø og avdelingsleder for byggesaksavdelingen (Nes kommune 2016 og Nes kommune 2023a).

Byggesaksavdelingens organisering, ansvar og oppgaver

Oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor byggesaksavdelingen er også beskrevet i kommunens notat av 22.5.2023. Byggesaksavdelingen i Nes kommune er organisert direkte under kommunalsjef for samfunn og miljø. Organiseringen kan fremstilles slik (Nes kommune 2023a):

Figur 1 Organisering av byggesaksavdelingen



Kilde: Nes kommune, 2023a

I notat av 22.5.2023 opplyser kommunen at avdelingsleder for byggesaksavdelingen godkjenner alle vedtak som blir fattet, før vedtak sendes ut. Dersom avdelingsleder er saksbehandler, er det kommunalsjef for samfunn og miljø som godkjenner vedtakene. Delegerte vedtak som er fattet av byggesaksavdelingen, blir referert i utvalg for teknikk, næring og kultur (Nes kommune, 2023a).

Byggesaksavdelingen har fem faste, hele stillinger, hvorav 40 % stilling som saksbehandler er vakant. Avdelingen er i 2023 midlertidig styrket med jurist i 100 % stilling. Avdelingens hovedoppgaver er saksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging (Nes kommune 2023a).

Det er kommunens dokumentssenter som mottar saker og oversender sakene til avdelingsleder for byggesaksavdelingen for behandling. Avdelingsleder fordeler saker til saksbehandlere en gang pr. uke (Nes kommune 2023a).

4.1.2 Rutiner og prosedyrer for saksbehandling

Kommunen må sikre at forvaltningslovens grunnprinsipper om forsvarlig behandling blir fulgt. Prosedyrer og rutiner skal bidra til å sikre dette. Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at byggesaksavdelingens prosedyrer skal ligge i kommunens kvalitetssystem (Nes kommune 2023a).

Kommunalsjef for samfunn og miljø opplyser at hun har vært tydelig på at kvalitetssystemet TQM og saksbehandlingssystemet ACOS Eiendom skal speile hverandre, slik at alle prosedyrer og rutiner på byggesak skal ligge i begge løsninger.

Avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser at byggesaksavdelingen har en del prosedyrer på plass, samtidig som det kan bli nødvendig å utarbeide flere prosedyrer. Nåværende saksbehandlingssystem for byggesak er ACOS, med saksbehandlingsklienten Eiendom. I saksbehandlingssystemet er det satt opp arbeidsflyt for forhåndskonferanse, dispensasjonsbehandling, søknadsbehandling, igangsettingstillatelse, midlertidig brukstillatelse, klagebehandling, ulovlighetssaker mv. Hver enkelt behandling leder saksbehandler gjennom en sjekkliste som blir lagret som notat i saken.

Avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser videre at sårbarheten ligger i at kommunen bytter saksbehandlingssystem med noen års mellomrom, hvor metadata ikke blir med over i nytt saksbehandlingssystem, og dermed går tapt. Det er bakgrunnen for at avdelingsleder har kommet frem til at detaljerte prosedyrer og sjekklister må utarbeides og legges i kvalitetssystemet. Avdelingsleder mener det vil sikre at kommunen til enhver tid har et oppdatert og fungerende kvalitetssystem, uavhengig av hvilken leverandør som er valgt for sak/arkiv-systemene.

Kommunen har utarbeidet flere prosedyrer på området byggesak. Som vedlegg til notat av 22.5.2023 har revisjonen fått fremlagt følgende prosedyrer:

1. **Prosedyre for behandling av søknad**, sist godkjent 29.7.2021, skal sikre forsvarlig saksbehandling i henhold til gjeldende lovverk. Prosedyren beskriver gjennomføringen av saksbehandlingen trinnvis, og viser til sjekklister for byggesaksbehandling, matrikkelskjema og maler for ulike typer byggesaker, dvs. rammesøknad, ett-trinns søknad og tiltak uten ansvarsrett (Nes kommune 2021a).
2. **Prosedyre for behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse**, sist godkjent 28.3.2023, skal sikre at søknad om midlertidig brukstillatelse blir behandlet iht. gjeldende lovverk. Prosedyren beskriver saksbehandlingen trinnvis (Nes kommune 2023b).
3. **Prosedyre for å avholde forhåndskonferanse**, sist godkjent 28.3.2023, som beskriver formålet med forhåndskonferanse. Hensikten med forhåndskonferanse er å gjøre saksbehandlingen mer effektiv. Forhåndskonferansen skal danne grunnlag for videre behandling og utgangspunktet for en søknad med nødvendig dokumentasjon (Nes kommune 2023c).
4. **Prosedyre for tiltak som ikke krever tillatelse og er unntatt søknadsplikt**, sist godkjent 28.7.2023, har som hensikt å sikre at alle byggetiltak i kommunen blir registrert, også de som er unntatt søknadsplikt og ikke krever tillatelse (Nes kommune 2023d).

5. **Prosedyre for behandling av søknad om ferdigattest**, sist godkjent 29.7.2023, har som hensikt å sikre at behandling av søknad om ferdigattest får en forsvarlig saksbehandling iht. gjeldende lovverk. Prosedyren beskriver saksbehandlingen trinnvis (Nes kommune 2023e).
6. **Prosedyre for ulovlighetsoppfølging**, sist godkjent 29.7.2021, skal fastslå og sikre at ulovlige forhold opphører (Nes kommune 2021b).

I tillegg har Nes kommune, i form av dokumentet «Skriveregler for registrering i WEB Sak Nes kommune», utarbeidet rutiner for registrering i sak/arkiv-systemet. Dokumentet ble sist oppdatert av dokumentsenteret i kommunen 7.6.2022 (Nes kommune 2022).

Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at det ikke er utarbeidet en egen rutine for kvalitetssikring av behandlingen av byggesaker (Nes kommune 2023a).

4.1.3 Habilitet

I notat av 22.5.2023 opplyser kommunen at det er utarbeidet etiske retningslinjer som blir forelagt alle som blir ansatt i Nes kommune. Den ansatte skal signere på at etiske retningslinjer er lest og forstått. Brudd på etiske retningslinjer kan få følger for ansettelsesforholdet. Retningslinjene er tydelige og konkrete med hensyn til hvordan den ansatte skal forholde seg, både som profesjonell og der interessekonflikter kan oppstå (Nes kommune 2023a).

I kommunens etiske retningslinjer, under punktet som gjelder for interessekonflikter, står følgende:

Vi informerer om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger eller utførelse av oppgaver for kommunen. Vi sørger for at egen habilitet blir vurdert før vi saksbehandler eller treffer avgjørelser (Nes kommune 2020).

I notatet av 22.5.2023 opplyser kommunen at det ikke foreligger egen rutine for vurdering av habilitet i byggesaksavdelingen. Arbeidet med å utarbeide rutinen er påbegynt. Kommunen opplyser ellers at habilitet vurderes ut fra kriteriene som er satt i forvaltningsloven (Nes kommune 2023a).

Avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser at habilitet og habilitetsvurdering er et tema som blir tatt opp på avdelingsmøter. Dersom en ansatt sier fra om habilitetsutfordringer, eller er i tvil om vedkommende bør behandle en konkret sak, så bytter de saksbehandler på saken.

Både kommunalsjef for samfunn og miljø og avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser i intervju at dersom en sentral leder, eksempelvis avdelingsleder for byggesaksavdelingen, er søker så vil byggesøknaden bli sendt til en sette-kommune for behandling.

4.1.4 Vurdering av risiko

Både kommunalsjef for samfunn og miljø og avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser i intervju at det ikke har blitt gjennomført egne risikovurderinger innenfor byggesak.

4.2 Saksbehandlingssystem og KOSTRA-rapportering

Nes kommune har fra 1.1.2021 benyttet ACOS Eiendom som sitt saksbehandlingssystem innenfor byggesak. Saksbehandlingssystemet er innrettet slik at kommunen kan ha oversikt over saksbehandlingstider, hente ut data og rapportere til KOSTRA. Tidligere har byggesaksavdelingen benyttet regneark og sjekklister for å holde oversikt over byggesaker.

Fra innføringen av ACOS Eiendom som saksbehandlingssystem i 2021 og ut 2022 benyttet ikke byggesaksavdelingen arbeidsflyten og mulighetene i saksbehandlingssystemet fullt ut (Nes kommune 2023a). Dato for mottatt søknad og dato for komplett søknad har blant annet ikke blitt fylt ut slik saksbehandlingssystemet legger opp til. Det gjør også at innrapporterte KOSTRA-data ikke kan benyttes som korrekt dokumentasjon av saksbehandlingstid.

Nåværende avdelingsleder for byggesaksavdelingen tiltrådte stillingen 1.1.2022. Kommunalsjef for samfunn og miljø tiltrådte stillingen høsten 2022. Avdelingsleder for byggesaksavdelingen, har i samarbeid med kommunalsjef for samfunn og miljø kartlagt utfordringene ved byggesaksavdelingen. Kartleggingsarbeidet viste at byggesaksavdelingen sto overfor en stor oppryddingsoppgave. Det er blant annet avdekket svakheter og mangler knyttet til kommunens byggesaksarkiv. Det er etterslep av oppgaver som ulovlighetsoppfølging og tilsyn. I tillegg er kommunens digitale planarkiv ikke fullstendig (Nes kommune 2023a).

Avdelingsleder byggesak gir også i intervju uttrykk for at det er grunnleggende svakheter på byggesaksområdet, som det må ryddes opp i. Det anslås at dette arbeidet vil ta minimum to år. Det opplyses om at det er gjort et kartleggingsarbeid, og utformet en strategi for oppryddingen som må gjennomføres. Forhold som det må gjøres noe med er blant annet:

1. Byggesaksarkiv
2. Ansatte og behov for å styrke kompetansen
3. ACOS arbeidsflyt med veiledningstekster, maler og rutiner
4. KOSTRA, korrekte data og rapportering
5. Gebyr og selvkostforskrift
6. Kvalitetssystemet TQM med prosedyrer og sjekklister
7. Arealplaner og kvaliteten på disse

Kommunalsjef samfunn og miljø viser i intervju til at det er snakk om en stor og omfattende snuoperasjon og at arbeidet er svært krevende. Det er ifølge kommunalsjef avdekket en rekke svakheter og mangler i byggesaksbehandlingen. Det vises også til at det lagt en langsiktig plan for å utbedre dette. Opprydding i kommunens byggesaksarkiv er ifølge kommunalsjef sentral og har høy prioritet. Også her er det avdekket en rekke svakheter og mangler. Kommunalsjef viser til at et pålitelig og godt arkiv er nøkkelen til god saksbehandling og påvirker saksbehandlingstiden på byggesak.

5 ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, fastsetter saksbehandlingsfrister for byggesaker. I dette kapitlet beskriver vi Nes kommunes etterlevelse av saksbehandlingsfrister.

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapitlet er som følger:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på henholdsvis tre og tolv uker. ➤ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. ➤ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser etter mottatt anmodning, og senest innen to uker etter at anmodning er mottatt.

5.1 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

Ifølge kommunen var det totalt var 130 byggesaker med frist på tre uker i 2021, fordelt på 81 ett-trinns søknader og 49 søknader uten ansvarsrett. En del av søknadene ble opprettet som nye saker i saksbehandlingssystemet, til tross for at det var pågående saker (Nes kommune 2023a).

Kommunen opplyser videre at det totalt var 151 nye byggesaker med frist på tre uker i 2022, herav 115 ett-trinns søknader og 36 saker uten ansvarsrett. Til tross for kommunen tok i bruk arbeidsflyten i saksbehandlingssystemet i løpet av 2022, ble en del søknader som var pågående saker, fortsatt opprettet som nye saker (Nes kommune 2023a).

Kommunen opplyser at det var totalt 66 nye saker med 12-ukers frist i 2021, fordelt på 35 ett-trinns søknader, 16 søknader uten ansvarsrett og 15 rammesøknader (Nes kommune 2023a). Kommunen opplyser videre at det var 74 nye byggesaker med 12-ukersfrist i 2022, herav 50 ett-trinns søknader, 7 søknader uten ansvarsrett og 17 rammesøknader (Nes kommune 2023a).

Som omtalt i forrige kapittel kan ikke innrapporterte KOSTRA-tall benyttes som dokumentasjon av saksbehandlingstid. Kommunens egne anslag over saksbehandlingstid i notat av 22.5.2023 tyder på at saksbehandlingstiden for både tre og tolv ukers saker er svært lang. Kommunen peker i notatet på at tallene er beheftet med usikkerhet.

Kommunen opplyser i epost 17.11.23 at det ikke er mulig å si noe sikkert om hva saksbehandlingstiden er, uten at den er lang. Riktige tall vil ifølge kommunen kun kunne hentes frem dersom det foretas en manuell gjennomgang av den enkelte søknad og beregnes tidsbruk i hver sak, for deretter å regne ut gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det er ifølge kommunen ikke gjennomførbart uten stor bruk av ressurser. Det opplyses om at for 2023 vil kommunen ha et helt

annet system for telling, slik at den for dette året nøyaktig vil kunne måle saksbehandlingstid i alle saker. Dette som ledd i det arbeidet byggesaksavdelingen allerede har gjort.

5.2 Etterlevelse av saksbehandlingsfrist i klagesaker

Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at den i liten grad klarer å overholde saksbehandlingsfristen i klagesaker. Fristen løper fra klagesaken er mottatt til den oversendes Statsforvalteren i Oslo og Viken som klageinstans. Utvalg for teknikk, næring og kultur foretar den forberedende klagebehandlingen. Klagesakene må derfor tilpasses utvalgets møtehyppighet og skrivefrister. Videre opplyser kommunen at klagesakene først fra 2023 har blitt opprettet som nye saker i saksbehandlingssystemet. Dermed har det ikke vært mulig å hente ut data om klagesaker og saksbehandlingstid fra kommunens saksbehandlingssystem for 2021 og 2022 (Nes kommune 2023a).

Kommunen har gjennomgått møtekalenderen til utvalg for teknikk, næring og kultur, og har beregnet en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 167 dager for klagesaker i 2021. På forespørsel fra revisjonen har kommunen fremlagt regneark som viser at kommunen har hatt sju klagesaker i 2021. Revisjonen har med utgangspunkt i opplysninger i regnearket, utarbeidet tabell 5 nedenfor. Etter revisjonens beregning har kommunen en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 117 dager.

Kommunen opplyser at saksbehandlingstiden for to av sakene i 2021 var lang. Tidligere vedtak ble opphevet av Statsforvalteren og klagen måtte derfor inn til ny behandling. For tre av sakene var saksbehandlingsfristen innenfor saksbehandlingsfristen på åtte uker.

Tabell 5 viser klagesaker behandlet i 2021 med saksbehandlingstid.

Tabell 1 Klagesaker 2021 med saksbehandlingstid

Sak nr.	Klage mottatt	Behandlet i utvalg	Saksbehandlingstid (8 uker er 56 dager)
20/14696	09.11.2020	02.03.2021	82
20/10283	05.03.2021	06.04.2021	23
20/14873	13.01.2021	06.04.2021	60
20/15147	01.02.2020	08.06.2021	352
20/14660	13.04.2021	08.06.2021	41
21/2349	14.10.2021	23.11.2021	29
20/14660	05.01.2021	23.11.2021	231
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2021			117

Utarbeidet av Romerike Revisjon IKS. Kilde: Regneark mottatt fra Nes kommune (Nes kommune 2023i)

Fremlagt regneark viser at kommunen har hatt elleve klagesaker som er oversendt Statsforvalter i 2022. Kommunen har beregnet den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden til 75 dager. Revisjonen har med utgangspunkt i opplysninger i regnearket, utarbeidet tabell 6 nedenfor. Revisjonen kom frem til en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 109 dager. Kommunen opplyser at to av sakene ble behandlet innenfor saksbehandlingsfristen på åtte uker.

Tabellen nedenfor viser klagesaker behandlet i 2022 med saksbehandlingstid.

Tabell 2 Klagesaker 2022 med saksbehandlingstid

Sak nr.	Klage mottatt	Behandlet i utvalg	Saksbehandlingstid (8 uker er 56 dager)
20/14660	05.01.2021	23.11.2021	231
21/1672	10.11.2021	25.01.2022	55
21/4208	31.12.2021	01.03.2022	43
21/5724	10.08.2021	01.03.2022	146
22/1054	26.02.2022	22.11.2022	192
21/7040	28.02.2022	18.05.2022	58
21/5400	15.03.2022	07.06.2022	61
21/5400	03.02.2022	07.06.2022	89
21/4195	10.12.2021	01.03.2022	58
22/2630	18.06.2022	22.11.2022	112
22/4446	27.10.2022	06.06.2023	159
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2022			109

Utarbeidet av Romerike Revisjon IKS. Kilde: Regneark mottatt fra Nes kommune (Nes kommune 2023i)

Kommunen har ikke innrapportert klagesaker for årene 2021 og 2022 til KOSTRA.

5.3 Etterlevelse av frist for forhåndskonferanser

For å vurdere om kommunen forholder seg til to ukers fristen for gjennomføring av forhåndskonferanser, har revisjonen bedt kommunen oversende tall for 2021 og 2022.

Kommunen opplyser at det er registrert fire forhåndskonferanser i saksbehandlingssystemet for 2021, og seks forhåndskonferanser for 2022. Kommunen har ikke oversendt informasjon som viser om kommunen etterlever to ukers fristen. I notat av 22.5.2023 opplyser kommunen at det ikke er grunn til å anta annet enn at forhåndskonferansene har blitt avholdt innen rimelig tid (Nes kommune 2023a).

6 DISPENSASJONSSAKER

Byggesaksbehandling omfatter også behandling dispensasjonssøknader. Dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19 innebærer at det i enkelttilfeller gis unntak fra bestemmelser i lov og forskrift, eller fra reguleringsplaner gitt i samsvar med lov. I følgende kapittel beskrives i korte trekk kommunens praksis på området.

6.1 Beskrivelse av kommunens dispensasjonspraksis

Kommunen opplyser i notatet av 22.5.2023 at dispensasjoner over tid har blitt behandlet forskjellige steder. I én periode skulle alle dispensasjonssaker behandles i politisk utvalg. Deretter har dispensasjoner fra kommune- og arealplaner blitt behandlet hos planavdelingen. I dag behandles alle dispensasjoner i byggesakene i byggesaksavdelingen. Det opplyses videre at dispensasjonssøknader som er av prinsipiell karakter, eller søknader som politisk ledelse selv ønsker å få opp i utvalget, blir behandlet i utvalg for teknikk, næring og kultur (Nes kommune 2023a).

6.1.1 Omfang

Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at det ikke er mulig å finne frem til alle dispensasjonssøknader, og begrunner dette med at kommunen ikke har vært konsekvente når den har registrert dispensasjonssøknadene inn i saksbehandlingssystemet. Dispensasjonsvedtak ligger som en del av de ordinære byggesaksvedtakene. Dermed har ikke kommunen hatt oversikt over omfanget av dispensasjonssaker.

Kommunen opplyser videre at den har behandlet om lag 12 dispensasjonssøknader i 2021, og om lag 27 dispensasjonssøknader i 2022. Tallene baserer seg på en KOSTRA-rapport fra ACOS Eiendom. Tallene må ifølge kommunen anses som usikre.

6.1.2 Saksbehandlingen

Kommunen opplyser at det ennå ikke er laget egen prosedyre for dispensasjonsvurderinger i kommunens kvalitetssystem (TQM), og at saksbehandlingen foreløpig støtter seg på veilederen til Statsforvalteren og fylkeskommunen, samt juridiske kilder. Det opplyses også at det ikke er noen egen rutine for dialogen mellom administrasjonen og politisk utvalg i dispensasjonssaker.

Kommunens saksbehandling av dispensasjonssøknader er ellers nærmere beskrevet i kommunens notat til revisjonen av 22.5.2023. Revisjonen har i tillegg fått oversendt diagrammer for saksflyt og sjekklister for behandlingen av dispensasjonssaker, som ligger i ACOS Eiendom.

Kommunen beskriver saksbehandlingen slik (Nes kommune 2023a):

1. Når kommunen mottar en dispensasjonssøknad, vil saksbehandler enten diskutere søknaden med avdelingsleder for byggesaksavdelingen, eller ta saken opp i avdelingsmøte for byggesaksavdelingen.

- a. Hvis søknaden gjelder dispensasjon fra arealplaner, blir kommunens planavdeling hørt.
 - b. Hvis søknaden gjelder dispensasjon fra LNF-formål eller det gjelder en byggesak på landbrukseiendom, blir landbrukskontoret hørt.
2. Kommunen opplyser at dispensasjonssøknaden blir behandlet i samsvar med dispensasjonsveileder utarbeidet av Statsforvalter i Oslo og Viken og Viken fylkeskommune 2022.
 - a. Dersom kommunen vil innvilge dispensasjonssøknaden, blir saken sendt til Viken fylkeskommune og Statsforvalteren i Oslo og Viken (sektormyndighet) for uttalelse.
 - b. Dersom kommunen vil avslå søknaden, blir saken ikke sendt til Viken fylkeskommunen og Statsforvalteren i Oslo og Viken (sektormyndighet) for uttalelse.
 - c. Som følge av erfaringer fra klagesaker i 2022, vurderer kommunen å endre praksis slik at alle søknader blir sendt Viken fylkeskommunen og Statsforvalter for Oslo og Viken (sektormyndighet) for uttalelse.
3. Dispensasjonssøknaden blir vurdert i samsvar med plan- og bygningslovens § 19-2. Kommunen opplyser i notat av 22.5.2023 at vurderingene skal være konkrete, og opp mot lovens krav.
 - a. Først vurderes hensynet bak bestemmelsen eller planen det dispenseres fra. Dersom hensynet er vesentlig tilsidesatt, blir søknaden avslått.
 - b. Dersom hensynet ikke er vesentlig tilsidesatt, vurderer kommunen fordelene ved å gi dispensasjon opp mot ulempene det medfører. Dersom fordelene er større enn ulempene, kan dispensasjonssøknaden bli innvilget.
4. Dersom saken er av prinsipiell karakter, eller utvalget for teknikk, næring og kultur ønsker å behandle saken, blir den behandlet av utvalget. For vurdering av om saken er av prinsipiell karakter viser kommunen til delegeringsreglementet.
5. Dersom dispensasjonssøknaden blir avslått, vil søker normalt påklage vedtaket. Klagebehandlingen skjer i utvalg for teknikk, næring og kultur.
6. Dersom utvalg for teknikk, næring og kultur velger å omgjør vedtaket og fatte vedtak om å innvilge dispensasjon, kan Statsforvalteren i Oslo og Viken påklage vedtaket.
7. Ved klage fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, går saken tilbake til utvalg for teknikk, næring og kultur for ny klagebehandling. Utvalget kan opprettholde eller endre sitt vedtak.
8. Dersom utvalget ikke endrer vedtaket, vil saken bli oversendt sette-statsforvalter for endelig avgjørelse.

Avdelingsleder byggesak viser i intervju til at det har vært noe mangelfull saksbehandling som involverer andre avdelinger i Nes kommune. Praksis fremover vil være i samsvar med

dispensasjonsveilederen og plan- og bygningslovens krav til samordningsplikten som ligger hos byggesak.

Avdelingsleder gir videre uttrykk for at dispensasjonspraksis er innskjerpet. Det vises til at dispensasjon er sikkerhetsventilen i plan- og bygningsloven, at den skal benyttes meget unntaksvis og at kriteriene lovgiver har lagt til grunn er strenge. Søknader om dispensasjon som klart ikke oppfyller kriteriene blir avslått.

Kommunalsjef samfunn og miljø viser til at politikerne ønsker å si ja til de fleste dispensasjonssaker. Når kommunedirektøren innstiller på avslag, anslår kommunalsjef at politikerne i ni av ti tilfeller likevel ønsker å godkjenne dispensasjonssøknaden. Kommunalsjef viser samtidig på at Statsforvalteren forventer en streng dispensasjonspraksis, noe som innebærer at Statsforvalteren ofte vil komme frem til samme resultat som i kommunedirektørens innstilling.

Kommunen opplyser i epost 17.11.23 at i tilfeller der Utvalg for teknikk, næring og kultur ønsker å innvilge dispensasjonssøknader, til tross for at kommunedirektøren har innstilt på avslag, vil utvalget ofte be administrasjonen om råd for begrunnelse av vedtaket. Dette gjøres ifølge kommunalsjef svært sjeldent. Interesseavveininger og vurderinger som dispensasjonshjemmelen i loven krever, er et rettsanvendelsesskjønn og kan nødvendigvis ikke argumenteres med forskjellig utfall.

7 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Undersøkelsen viser at kommunens delegeringsreglement og retningslinjer klargjør hvilken myndighet som ligger til henholdsvis kommunestyret, utvalg for teknikk, næring og kultur og hvilken myndighet som er delegert til kommunedirektøren. Organisasjonskart med tilhørende beskrivelser av byggesaksavdelingen viser hva som er byggesaksavdelingens ansvar og oppgaver. Revisjonen vurderer derfor at oppgave- og ansvarsfordelingen innenfor byggesaksbehandling i det alt vesentligste er avklart.

Undersøkelsen viser videre at kommunen har utarbeidet flere rutiner og prosedyrer for byggesaksbehandlingen. Arbeidet med å utarbeide rutine for vurdering av habilitet er igangsatt. Kommunen har ikke utarbeidet egen rutine for risikovurdering innenfor byggesak, og opplyser at det ikke har blitt gjennomført risikovurderinger på området. Revisjonen vurderer at det er viktig at kommunen har rutiner og prosedyrer for sentrale områder innenfor byggesak på plass, herunder også rutiner for habilitets- og risikovurdering. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til å styrke internkontrollen på byggesaksområdet.

Kommunen benytter ACOS eiendom som sitt saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet gir mulighet både for å holde oversikt over saksbehandlingsfrister og sørge for rapportering til KOSTRA. Undersøkelsen viser at kommunen likevel ikke kan dokumentere om eller i hvilken grad lovbestemte saksbehandlingsfrister overholdes. Den viser også at kommunens KOSTRA-rapportering på byggesaksområdet har ikke vært pålitelig og korrekt. Revisjonen vurderer derfor at systemene ikke i tilstrekkelig grad sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA. De anslag kommunen selv har gjort av saksbehandlingstid, tyder etter revisjonens vurdering på at omfanget av fristbrudd for både tre og tolv ukers saker er betydelige.

Det har ikke vært mulig å hente ut data for klagesaker fra kommunens saksbehandlingssystem. Kommunen har fremlagt regneark med oversikt over klagesaker for 2021 og 2022, som etter revisjonens vurdering viser at det også for klagesaker har vært til dels betydelige fristoverskridelser. Kommunen opplyser at det har blitt gjennomført et lite antall forhåndskonferanser i kommunen i 2021 og 2022. Kommunen har ikke fremlagt dokumentasjon som viser om kommunen etterlever to ukers fristen for forhåndskonferanser.

Revisjonen konkluderer med at Nes kommune ikke har etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen. Revisjonen har ikke grunnlag for å konkludere på i hvilken grad lovpålagte saksbehandlingsfrister overholdes, men undersøkelsen tyder på at fristoverskridelsene er store. Revisjonen vurderer samlet at byggesaksområdet i kommunen er beheftet med en rekke grunnleggende svakheter og mangler. Revisjonen ser positivt på at kommunen har satt i gang et omfattende forbedringsarbeid på området.

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør sikre at:

1. arbeidet med å utbedre svakheter og mangler innenfor byggesaksarkiv, planarkiv og byggesaksbehandling blir fulgt opp
2. kommunen utarbeider rutiner for vurdering av habilitet og risiko på byggesaksområdet
3. kommunen kan dokumentere at lovpålagte saksbehandlingsfrister for byggesaker overholdes
4. kommunens KOSTRA-rapportering på byggesaksområdet er pålitelig og korrekt

LITTERATUR OG KILDER

Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 23. april 2021 nr. 24

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (PBL)) av 28. mai 2021 nr. 48

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 11. juni 2021 nr. 93

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften (SAK)) av 14. desember 2020 nr. 3561

Statsforvalteren i Oslo og Viken og Viken fylkeskommune (2022). *Dispensasjonsveileder. Plan- og bygningsloven kapittel 19.*

KS (2020). *Kommunedirektørens internkontroll. Orden i eget hus.* Hentet 5.10.2023 fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>

Dokumenter fra Nes kommune

Nes kommune (2016). *Reglement for delegering fra rådmannen.*

Nes kommune (2019). *Delegeringsreglement vedtatt 18.06.2019*

Nes kommune (2020). *Etiske retningslinjer*

Nes kommune (2021a). *Prosedyre for behandling av søknad*

Nes kommune (2021b). *Prosedyre for ulovlighetsoppfølging*

Nes kommune (2022). *Skriveregler for registrering i Web Sak*

Nes kommune (2023a). *Notat med svar på revisjonens spørsmål og dokument bestilling, inklusive oversendelse av dokumenter 22.5.2023*

Nes kommune (2023b). *Prosedyre for behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse*

Nes kommune (2023c). *Prosedyre for å avholde forhåndskonferanse*

Nes kommune (2023d). *Prosedyre for tiltak som ikke krever tillatelse og er unntatt søknadsplikt*

Nes kommune (2023e). *Prosedyre for behandling av søknad om ferdigattest*

Nes kommune (2023f). *Oversikt over fagdrypp og opplæring*

Nes kommune (2023g). *KOSTRA-tall 2021*

Nes kommune (2023h). *KOSTRA-tall 2022*

Nettsider

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/dispensasjoner-fra-arealplaner-etter-plan-og-bygningsloven/id2961112/> [2.6.2023]

<https://www.nes.kommune.no/virksomheter/byggesak/> [13.6.2023]

VEDLEGG: KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR



Samfunn og miljø

Romerike Revisjon Iks
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Deres ref.:

Vår ref.:

23/1600 - 6 / CAROSA-NES

Dato:

28.11.2023

Tilbakemelding etter forvaltningsrevisjon

Det vises til epost datert 23.11.23 og tilsendte høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport for byggesaksbehandling i Nes kommune datert november 2023.

Oversendte rapport tas til orientering, og vi har ingen ytterligere bemerkninger til rapportens innhold.

Med hilsen

Jon Sverre Bråthen
Kommunedirektør

Caroline Salberg Rødfoss
Kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til

Karen Knobel

PB 114

2151

ÅRNES