



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT 9-2019

BYGGESAKSBEHANDLING

INTERNKONTROLL, SAKSBEHANDLINGSFRISTER OG DISPENSASJONSPRAKSIS

ULLENSAKER KOMMUNE

AUGUST 2019

INNHOOLD

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iii
Revisjonens anbefalinger	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Rapportens oppbygning	2
2 Metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.1.1 Dokumentanalyse	3
2.1.2 Intervju	3
2.1.3 Tall fra KOSTRA og ePhorte (saksbehandlingstid)	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	6
3 Revisjonskriterier	7
3.1 Internkontroll i byggesaksbehandlingen	7
3.1.1 Krav til overordnet internkontroll	7
3.1.2 Særlige krav til saksbehandlingen	8
3.1.3 Særlige krav til rapportering	9
3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister	10
3.2.1 Effektiv saksbehandling	10
3.2.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister	11
4 Avdeling for byggesak	13
5 Internkontroll	14
5.1 Systemer og rutiner for internkontroll	14
5.1.1 Oppgaver, ansvar og myndighet	15
5.1.2 Mottak av byggesøknader og fordeling av saker til saksbehandlere	15
5.1.3 Rutiner og prosedyrer for saksbehandling av byggesaker	16
5.1.4 Kvalitetssikring og likebehandling	17

5.1.5	System for å holde oversikt over saksbehandlingsfrister	17
5.1.6	Vurdering av risiko og habilitet	18
5.2	Revisjonens vurderinger	19
6	Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	20
6.1	Etterlevelse av frister på tre og tolv uker i byggesaker	20
6.1.1	Statistikk fra KOSTRA	20
6.1.2	Statistikk fra ePhorte	21
6.2	Etterlevelse av frist på åtte uker i klagesaker	22
6.2.1	Statistikk fra KOSTRA	22
6.2.2	Statistikk fra ePhorte	23
6.3	Etterlevelse av frist på to uker for gjennomføring av forhåndskonferanser	23
6.4	Revisjonens vurderinger	24
7	Dispensasjonssaker	25
7.1	Prosedyre for saksbehandling av dispensasjonssøknader (saksgang)	25
7.2	Omfanget av dispensasjonssaker	26
7.2.1	Statistikk fra KOSTRA	26
7.2.2	Statistikk fra ePhorte	27
7.3	Behandling av dispensasjonssøker	28
7.4	Revisjonens oppsummering	30
	KILDELISTE	31
	VEDLEGG - RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	33

Tabelloversikt

Tabell 1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker med frist på 3 og 12 uker 2016 – 2018 (KOSTRA)	20
Tabell 2 Fordeling saker med 3 ukersfrist etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)	21
Tabell 3 Fordeling saker med 12 ukersfrist etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)	22
Tabell 4 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og frist klage på utfall av søknader 2016 – 2018 (KOSTRA)	22
Tabell 5 Fordeling klagesaker etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)	23
Tabell 6 Fordeling forhåndskonferanser i byggesaker etter tid fra forespørsel til gjennomføring 2016 – 2018 (ePhorte)	23
Tabell 7 Antall dispensasjonssøknader 2016 – 2018 (KOSTRA)	26
Tabell 8 Antall dispensasjonssaker behandlet administrativt 2016 – 2018 (ePhorte)	27
Tabell 9 Antall dispensasjonssaker behandlet politisk 2016 – 2018 (ePhorte)	28

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

Følgende tre hovedproblemstillinger besvares i undersøkelsen:

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

Revisjonens oppsummering

Revisjonen har i undersøkelsen avdekket følgende svakheter:

- Kommunen har ikke systemer som gir tilstrekkelig oversikt over saksomfang og saksbehandlingstid på byggesaksområdet
- Det er stor usikkerhet knyttet til tall kommunen har rapportert inn i KOSTRA
- Revisjonens egen gjennomgang av kommunens saksbehandlingssystem viser at kommunen ikke overholder lovpålagte saksbehandlingsfrister i alle saker

Funnene under hver av problemstillingene i undersøkelsen utdypes nærmere nedenfor.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<p>➔ <i>Internkontrollen bør omfatte:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Tydelig fordeling av ansvar og oppgaver</i> ○ <i>Rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen</i> ○ <i>Rutiner for risikovurderinger</i> ○ <i>Rutiner for vurdering av habilitet</i> ○ <i>Systemer som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA</i>

Etter revisjonens vurdering er det i all hovedsak etablert rutiner og praksis som bidrar til å sikre internkontroll på byggesaksområdet, men at det også er noen grunnleggende mangler ved denne.

Undersøkelsen viser at kommunen har avklart og fordelt ansvar og oppgaver mellom de ansatte i byggesaksavdelingen, både når det gjelder saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning av

vedtak. Det er utarbeidet skriftlige prosedyrer og maler som bidrar til å sikre en ensartet praksis i saksbehandlingen av ulike sakstyper.

Det er ikke utarbeidet egne rutiner for kvalitetssikring av vedtak, men undersøkelsen viser at avdelingen har en rekke aktiviteter som er ment å sikre kvalitet i saksbehandlingen, som drøftelser av saker og prinsipielle problemstillinger i avdelingsmøter og tverrfaglige møter. Det er heller ikke utarbeidet særskilte rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet. Kommunens generelle retningslinjer legges til grunn. Etter revisjonens vurdering vil særskilte rutiner kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Undersøkelsen viser videre at det på byggesaksområdet ikke gjennomføres systematiske, overordnede analyser av hvor i arbeidsprosessene for behandling av byggesaker det foreligger risiko for feil, svikt eller mangler. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikoanalyser er en grunnleggende forutsetning for å sikre en god og treffsikker internkontroll, og mener kommunen bør sikre at slike analyser blir gjennomført.

Kommunen har nylig tatt i bruk et flytskjema for behandling av byggesaker, som skal vise statusen i saksgangen i den enkelte byggesak. Samtidig viser undersøkelsen at byggesaksavdelingen ikke har gode nok systemer for å holde samlet oversikt over saksbehandlingstid. Dette er etter revisjonens vurdering en betydelig svakhet. Systemer som gir kommunen oversikt over saksomfang og tidsbruk på byggesaksområdet skal sikre at rapportering i KOSTRA er korrekt, og er også viktig for å sikre god og pålitelig styringsinformasjon om byggesaksbehandlingen internt i kommunen.

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 hhv. 3 og 12 uker. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, senest innen 2 uker etter at anmodning er mottatt.

Undersøkelsen viser at tall som kommunen har rapportert inn i KOSTRA ikke gir sikker informasjon om medgått saksbehandlingstid innen byggesak. Etter revisjonens vurdering er det en svakhet at kommunens innrapporterte tall ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Det er kommunens ansvar å sikre at de data som rapporteres inn i KOSTRA er gode og pålitelige. Dette er også forutsetning for at KOSTRA skal kunne brukes som en sikker informasjonskilde for beslutningstakere, jfr. revisjonens vurdering i kapittel 5.

I og med at KOSTRA-tallene er usikre, har revisjonen selv, i samarbeid med kommunen, gjort egne beregninger av saksbehandlingstid basert på tall fra ePhorte. Beregningene viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker med 3 og 12 ukersfrist perioden 2016 – 2018

samlet er innenfor frist. Det er imidlertid en forholdsvis stor andel enkeltsaker som har oversatt frist, særlig gjelder dette saker med 3 ukersfrist. Undersøkelsen viser videre at kommunen både for klagesaker og forhåndskonferanser har overskredet frist for mer enn halvparten av de undersøkte tilfellene. Fristoverskridelsen er i flere tilfeller også vesentlig.

Revisjonen vil peke på at kommunen må sikre at lovpålagte frister overholdes i alle saker. En styrking av internkontrollen på området vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til dette, jfr. revisjonens vurdering i kapittel 5.

Problemstilling 3

Hvordan er kommunens dispensasjonspraksis?

Den tredje problemstillingen er deskriptiv. Til denne problemstillingen er det ikke utarbeidet revisjonskriterier og det gjøres dermed ingen vurdering fra revisjonens side.

Undersøkelsen viser at det er etablert en egen saksbehandlingsrutine for behandling av dispensasjonssaker, hvor det også skal tas stilling til om saken skal behandles administrativt eller politisk. En hovedregel er at politikerne skal behandle saker som er prinsipielle, og at administrasjonen avgjør saker som er mer kurante. Rådmannen er bevisst på sin fullmakt til å avgjøre saker av ikke-prinsipiell art. Det kan bero på et skjønn om saker reiser et prinsipielt spørsmål eller ikke. Det er ikke gitt retningslinjer som presiserer dette skjønnet. Det kan også endre seg over tid hvilke saker som anses å være prinsipielle og som derfor bør fremmes for politisk behandling. Det pekes på at det tidligere var slik at de fleste dispensasjonssakene ble fremmet for politisk behandling, men at det nå siktes mot at flere saker skal avgjøres administrativt.

Tall hentet fra kommunens saksbehandlingssystemer viser at administrasjonen i perioden 2016 – 2018 behandlet totalt 117 dispensasjonssøknader: 36 søknader i 2016, 31 søknader i 2017 og 50 søknader i 2018. I 2018 ble det innvilget dispensasjon på samtlige 50 søknader. Revisjonen får opplyst at også søknadene om dispensasjon i 2016 og 2017 i all hovedsak ble innvilget. I tillegg ble 53 dispensasjonssøknader behandlet politisk i samme periode: 18 søknader i 2016, 19 søknader i 2017 og 16 søknader i 2018. Et flertall av søknadene ble også her innvilget.

Det er ikke samsvar mellom tallene som er hentet fra kommunens saksbehandlingssystemer og tall for dispensasjonssaker kommunen har rapportert i KOSTRA, jf. vurderingene i kapittel 5 og 6.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 22.8.19, og er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen mener at rapporten synes å være grundig og treffende i sine funn og vurderinger. Rapporten bidrar til å sette dagsorden når det gjelder forbedring av rutiner og praksis på området.

Revisjonen har i brev av 20.8.19 mottatt tilbakemelding på faktagrunnlaget i rapporten. Det er gjort endringer i samsvar med tilbakemeldingen.

Revisjonens anbefalinger

Det er laget anbefalinger for de to første problemstillingene. Til den tredje problemstillingen, som er deskriptiv, er det ingen anbefaling.

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. For å ivareta kravene til god internkontroll bør kommunen sørge for at det blir gjennomført risikovurderinger på byggesaksområdet.
2. Kommunen bør sikre god og pålitelig rapportering i KOSTRA om saksomfang og saksbehandlingstid på byggesaksområdet.
3. Kommunen må sørge for overholdelse av lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker.

Jessheim, 23.8.2019



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
kst. avdelingsleder forvaltningsrevisjon



Hung Tien Vu
prosjektleder

1 INNLEDNING

Kontrollutvalget i Ullensaker kommune bestilte i møte 23.1.2019 (sak 2/19) en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i kommunen, der følgende temaer skulle inngå: saksbehandlingsfrister, internkontroll og dispensasjonspraksis. Prosjektplan ble behandlet i utvalget møte 7.3.2019 (sak 9/19).

1.1 Bakgrunn

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 byggeforskriften 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 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 at kommunen overholder pålagte 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 ulike frister for ulike type saker. Kommunen skal registrere og måle saksbehandlingstiden og rapportere om disse i KOSTRA.

Byggesaksbehandling omfatter også behandling av søknader om dispensasjon. Dispensasjon etter plan- og bygningsloven innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven (loven kapittel 19).

1.2 Formål og problemstillinger

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

Følgende tre hovedproblemstillinger besvares i undersøkelsen:

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 er normative, og det er utarbeidet revisjonskriterier som fakta vurderes opp mot. Den siste problemstillingen er beskrivende, dvs. at det til denne problemstillingen ikke er utarbeidet revisjonskriterier og heller ikke gjøres noen vurdering fra revisjonens side.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier kan utledes fra lov og forskrift, og andre føringer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne planer, målsetninger og rutiner, samt hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

Kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Aktuelle sektorlover
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- Veiledere og andre føringer fra nasjonalt hold

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 beskrives kommunens byggesaksavdeling. I kapitlene 5, 6 og 7 besvares problemstillingene i undersøkelsen. Til slutt i hvert kapittel er revisjonens vurdering/oppsummering.

Sammendraget innledningsvis i rapporten gir en oversikt over funn, vurdering/oppsummering og anbefalinger. Rådmannens uttalelse til rapporten etter foreleggelse er i sin helhet lagt inn bak i rapporten.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervju og gjennomgang av KOSTRA-tall og statistikk fra ePhorte. I tillegg har revisjonen fått tilgang til det elektroniske kvalitetssikringssystemet TQM. Det har blitt foretatt en gjennomgang av rutiner og prosedyrer for kommunen generelt og byggesaksavdelingen.

2.1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har sendt dokumentbestilling til byggesaksavdelingen i to omganger. Byggesaksavdelingen sendte etterspurte dokumenter, samt følgebrev med supplerende informasjon til dokumentbestillingen. Blant dokumenter som er blitt gjennomgått er rutiner og prosedyrer for behandling av ulike saker, flytskjema for byggesak og vedtaksmaler.

2.1.2 Intervju

Revisjonen gjennomførte 15.5.19 et intervju med avdelingsleder byggesak og seniorrådgiver byggesak. Det ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål for å sikre at intervjuet dekket problemstillingene i undersøkelsen. Intervjureferater er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

I tillegg til data fra intervjuet, er det innhentet skriftlige svar fra avdelingsleder for byggesaksavdelingen via e-post.

2.1.3 Tall fra KOSTRA og ePhorte (saksbehandlingstid)

Revisjonen har gått gjennom saksbehandlingstider som Ullensaker kommunen har meldt inn i KOSTRA for perioden 2016 - 2018. Ifølge kommunen er data som de selv har rapportert inn til KOSTRA svært usikre, da disse baserer seg på estimer. Det har dermed ikke vært mulig å

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

vurdere kommunens etterlevelse av lovpålagte frister med utgangspunkt i tall som kommunen har rapportert inn i KOSTRA.

Grunnet usikkerhet i KOSTRA-tall, har revisjonen selv regnet ut saksbehandlingstider og forfallsdato (frist), basert på grunnlagsdata som kommunen har hentet ut fra kommunens saks- og arkivsystem ePhorte.

- *Saksbehandlingstiden* til en sak er beregnet som differansen fra saken ble lagt inn i kommunens saks- og arkivsystem (inngående dato) til vedtak på saken ble sendt ut (utgående dato).
- *Fristen* til en sak angir datoen for når saken senest skal være ferdigbehandlet i henhold til saksbehandlingsfrist. Fristen som legges til grunn i undersøkelsen er en beregnet tallstørrelse. Den tar utgangspunkt i dato for registrering i kommunens saks- og arkivsystem (inngående dato), tillagt det antallet dager som angir maksimal lovlig saksbehandlingstid for saken. For eksempel er en 3 ukers sak registrert den 3.1.19 blitt gitt en forfallsdato 24.1.19 (lagt til 21 kalenderdager på inngående dato).

Revisjonen har i flere arbeidsmøter med kommunen gått igjennom grunnlagstall og metode for beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid og antall fristoverholdelser/fristbrudd. Data og metode som er benyttet i rapporten er kvalitetsikret av kommunen. I det følgende beskrives utvalgene som undersøkelsen baserer seg på.

Utvalg

For å vurdere tidsbruk i saksbehandlingen og etterlevelse av lovpålagte frister for saker underlagt de ulike saksbehandlingsfrister (3 ukers saker, 12 ukers saker, klagesaker, osv.), trenger man et utvalg av saker for hver av disse.

Kommunen har ikke praktisert å skille saker på saksbehandlingsfrister i ePhorte, slik at en gruppering av saker på frister direkte er ikke mulig.² I stedet deles sakene inn etter type tiltak det søkes om (sakstype), som dispensasjon, igangsettingstillatelse, rammetillatelse, osv. Gjennom sakstypen har man mulighet til å identifisere hvilke saksbehandlingsfrister som gjelder (normalt) for den enkelte sakstype. Revisjonen har for å gjøre et utvalg på de enkelte lovpålagte saksbehandlingsfrister gruppert sakstyper med lik saksbehandlingsfrist. Av metodiske grunner er det kun sakstyper med én entydig saksbehandlingsfrist som er blitt vektlagt.³

Av metodiske grunner har revisjonen også valgt å se på kun de saker som har én inngående dato og én utgående dato.⁴ Saker tilknyttet flere inngående og utgående datoer tilsier at det har vært

² I ePhorte er det mulighet for å registrere søknadene med koder (dokumentkategori) som angir sakstypen for de enkelte søknader. Denne funksjonen er imidlertid i liten grad benyttet av saksbehandlerne.

³ Noen sakstyper omfattes av flere saksbehandlerfrister, mens andre sakstyper har kun én saksbehandlingsfrist.

⁴ For disse saker er det høyst sannsynlig at inngående dato angir dato for mottatt søknad og utgående dato angir dato for utsendelse av vedtak på søknaden.

flere korrespondanser mellom tiltakshaver og kommunen. Disse sakene er vanskeligere å håndtere da dette krever at man må manuelt koble «riktig» inngående dato mot tilhørende «riktig» utgående dato. De fleste klagesakene har imidlertid flere inngående og utgående datoer, slik at det for disse sakene har vært nødvendig å gå inn i dokumentasjon på enkeltsaker for å koble sammen datoene manuelt.

Usikkerhet

Utplukkingen av saker til de enkelte utvalgene baserer seg på søk på nøkkelord som skal angi sakstypen til sakene (søk på tittelen til saken). Alle saker som har en tittel som inneholder nøkkelordet det søkes på vurderes til å høre til en bestemt sakstype (og dermed til en bestemt lovpålagt saksbehandlingsfrist).⁵ Det er imidlertid flere usikkerhetsmomenter knyttet til denne utvelgelsesmetoden.

Utgangspunktet er at de lovpålagte saksbehandlingsfrister gjelder for saker som er søknader om byggetiltak. Dette forutsetter utvalg kun basert på saker som er søknader. Søk på nøkkelord innebærer imidlertid at man også får treff på saker som gjelder andre forhold, som gebyr, svar og klage. I søket har det dermed vært nødvendig å utelate slike ord. Det kan ikke utelukkes at man i den forbindelse også har filtrert bort reelle søknader. En annen metodisk svakhet med søk på nøkkelord er at den heller ikke fanger opp de søknader som ikke er ført med en tittel som angir sakstypen til søknaden eller søknader som er angitt med en tittel som inneholder skrivefeil. Særlig har søk på nøkkelord vist seg å være vanskelig for 12 ukers saker, slik at antallet 12 ukers saker som undersøkelsen baseres på er vesentlig lavere sammenliknet med 3 ukers saker.

Det er også knyttet usikkerhet til selve beregningen av saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden er beregnet som differansen mellom to datoer. Denne differansen tar ikke hensyn til pause/stans i saksbehandlingsprosessen (for eksempel som følge av manglende dokumentasjon), slik at det kan tenkes at saksbehandlingstiden i realiteten er noe lavere enn den som kommer frem i analysen. Dette er til en viss grad tatt høyde for ved at det i hovedsak ses på saker med unik inngående og utgående dato. Når det gjelder forhåndskonferanse, ser vi tilfeller der søker selv har foreslått en dato for gjennomføring som er etter frist. Revisjonen har bevisst holdt disse utenfor undersøkelsen, men tar likevel forbehold om dette.

Videre bør det generelt unnlates å ta med verdier som er vesentlig forskjellig fra «normalen», for eksempel saker som har uvanlig lang saksbehandlingstid. Revisjonen har til en viss grad tatt høyde for dette ved at ekstremverdier er utelatt fra utvalget, samt at kommunen har fått mulighet til å se på og gjøre rede for noen enkeltsaker med vesentlig fristbrudd (over 100 kalenderdager).

⁵ For eksempel er brukstillatelse, ferdigattester og igangsettelse sakstyper som er knyttet til 3 ukers saksbehandlingsfrist. Utvalget for 3 ukers saker består av alle enkeltsaker som faller under de nevnte sakstyper (basert på søk på nøkkelord som angir de nevnte sakstypene).

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. Med de presiseringer som er gjort ovenfor mht. usikkerhet, mener revisjonen at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

I undersøkelsen er det utledet revisjonskriterier for kun problemstilling 1 og 2. Til problemstilling 3, som er deskriptiv, er det ikke utledet kriterier.

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 2013, jfr. KRD 2009).

Rådmannens ansvar for kommunens internkontroll er nedfelt i kommuneloven § 23. Det slås her fast at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I forarbeidene til loven pekes det på at internkontrollen skal bidra til å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regelverk (Ot.prp.nr. 70 (2002-2003)).

I ny kommunelov § 25-1 slås det fast at internkontrollansvaret innebærer at kommunedirektøren (rådmannen) 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.⁶

⁶ Loven er vedtatt, men pr. juni 2019 ennå ikke trådt i kraft.

Det forutsettes i KS sin veileder *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* at internkontrollen er integrert i og tilpasset den styringsmodellen som kommunen bruker, dvs. i kommunens virksomhetsstyring. Det forutsettes videre at internkontrollen er formalisert. Formalisering innebærer at internkontrollen er dokumentert, det vil bl.a. si at rutiner og retningslinjer finnes og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (KS 2013, 34).

En grunnleggende forutsetning for en god og velfungerende internkontroll er at det gjennomføres risikovurderinger. 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 2013, COSO 2013). Risikovurderinger gir grunnlag for kommunens innretning av internkontrollen, og legger grunnlaget for treffsikre kontrolltiltak- og aktiviteter. Risikovurderinger bør utføres både på overordnet, strategisk nivå, og på operativt tjenestenivå i kommunen (KS 2013, 30).

Det er viktig at sentrale rutiner og prosedyrebeskrivelser er samlet og lett tilgjengelig for de som skal bruke dem. Kommunens internkontroll bør derfor være satt i system, dvs. at dokumentasjonen av internkontrollen er «strukturert lagret» og samlet på ett sted (KS 2013, 35). Dette kan gjøres gjennom et enhetlig kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det kan i tillegg være naturlig at systemet også ivaretar og dokumenterer risikovurderinger og avviksoppfølging.

Det legges i undersøkelsen til grunn at grunnleggende krav til internkontroll i en kommune også omfatter byggesaksbehandlingen. Byggesaksavdelingen bør ha dokumenterte systemer og rutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, sikrer tilstrekkelig kontroll med kvaliteten på saksbehandlingen og etterlevelse av lovkrav, samt gjennomføring av risikovurderinger.

3.1.2 Særlige krav til saksbehandlingen

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningsloven gjelder for blant annet behandling av byggesaker. Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det frem når en offentlig tjenestemann er å regne 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 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.

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven.⁷

Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av søknader, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Forsvarlig saksbehandling etter saklighetsprinsippet innebærer videre at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling av søknader, og at like saker skal behandles likt. Av dette følger at like byggesøknader skal behandles ut fra de samme kriterier og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

3.1.3 Særlige krav til rapportering

Kommuner plikter å gi løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer, herunder KOSTRA, jf. kommuneloven § 49. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike 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 og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås (SSB).

KOSTRA baseres i stor grad på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB. Rapporteringen skal foretas i henhold til den detaljeringsgrad som er fastsatt i vedlegg eller i elektroniske skjemaer om tjenesterapportering, jf. forskrift om kommunal rapportering § 8. Informasjon om byggesaksbehandling og dispensasjon er fastsatt skjema 20 om «byggesaksbehandling, kulturminner, natur- og nærmiljø. I skjemaet skal kommunene oppgi detaljer som beskriver tjenesteproduksjonen for ulike sakstyper (ett-ettrinnsøknader, dispensasjon, klagesaker, m.fl.), herunder antallet mottatte søknader, gjennomsnittlig saksbehandlingstid og antall søknader med saksbehandlingstid utover lovpålagt frist.

Ifølge forskrift om kommunal rapportering § 6 plikter kommuner å frembringe og oppbevare informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon på områder der de etter lov eller forskrift er tillagt ansvar. Det utdypes i kommentaren til bestemmelsen at det i de fleste tilfeller vil være hensiktsmessig å lagre slik informasjon i fagsystemer. Videre følger det at kommunene selv har ansvar for at de data som fremkommer i kommunens regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet, jf. forskrift om kommunal rapportering § 8. Kommuner må dermed sikre at de data som rapporteres inn i KOSTRA er gode og pålitelige.

⁷ Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

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

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<p>→ <i>Internkontrollen bør omfatte:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Tydelig fordeling av ansvar og oppgaver</i> ○ <i>Rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen</i> ○ <i>Rutiner for risikovurderinger</i> ○ <i>Rutiner for vurdering av habilitet</i> ○ <i>Systemer som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA</i>

3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister

3.2.1 Effektiv saksbehandling

Effektiv byggesaksprosess kan knyttes til grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper⁸ som f.eks. forutberegnelighetskravet, både når det gjelder klare krav til søknadens innhold, tidsbruk og det endelige resultatets materielle innhold. For å bidra til dette, finner man i plan- og bygningsloven blant annet bestemmelser om forhåndskonferanse og tidsfrister for saksbehandlingen.

Av plan- og bygningsloven § 1-1 om «lovens formål» og byggesaksforskriften § 1-1 bokstav b går det frem at både lov og forskrift har som formål å sikre

(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.

I § 21-4 i plan- og bygningsloven står det følgende om behandling av søknader om byggesaker i kommunen:

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

⁸ Forvaltningsloven har bl.a. som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling mtp. rettssikkerhet, grundighet og upartiskhet. Forvaltningens saksbehandlingsregler omfatter bl.a. inhabilitetsregler, utredningsplikt og partenes rett til varsel og til å få uttale seg, retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, kravene til form og begrunnelse for vedtak og reglene for klage over forvaltningsvedtak og omgjøring av vedtak. Videre har man ulovfestede prinsipper for rettssikkerhet for borger (bl.a. krav om lovhjælp og utøvelse av forsvarlig skjønn).

3.2.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister

Hovedregelen er at behandlingsfristen for a) byggetiltak i tråd med regelverket er tre uker og b) for mer omfattende saker tolv uker, jf. pbl. § 21-7. Oppsummert er kommunens saksbehandlingsfrister:

- tre uker for igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelser, ferdigattester, byggetiltak der alle vilkår er oppfylt og det ikke er nødvendig med uttalelse eller samtykke fra en annen myndighet (tiltak uten ansvarsrett)
- tolv uker for omfattende byggetiltak (tiltak som krever søknad og tillatelse (med ansvarsrett), med og uten dispensasjon fra reguleringsplan, felling av trær med dispensasjon fra reguleringsplan.

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, sak §§ 7-1, 7-2 og veiledning til sak. Frister som følger av pbl. § 21-7 og sak § 7-1 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplerings av opplysninger (SAK § 7-2).

Fristen løper fra den dagen søknaden er fullstendig, jf. § 21-7 første ledd, dvs. fra den dag bygningsmyndighetene har nødvendig (fullstendig) dokumentasjon og kan realitetsbehandle søknaden. Hvis man må innhente ytterligere dokumentasjon fordi søknaden ikke er fullstendig, inngår ikke dette i saksbehandlingstiden. Partene kan avtale lenger frist, jf. § 21-7 femte ledd (søkeren må uttrykkelig akseptere ny frist, før 12-ukersfristen utløper).

I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av pbl. § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriften § 7-1 går følgende frem om frist for behandling 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 departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, femte ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen i det enkelte fylke.

Kommunen skal avholde forhåndskonferanse innen 2 uker etter mottatt anmodning, jf. SAK § 7-1 første ledd bokstav a. Om kommunen trenger opplysninger fra tiltakshaver for å forberede forhåndskonferansen, løper fristen fra disse opplysningene har kommet inn.⁹ Forhåndskonferansen

⁹ Veiledning om byggesak sist oppdatert 4.8.2016, kapittel 7 tidsfrister for saksbehandling, § 7-1, veiledning til første ledd bokstav a

avholdes før tiltakshaver sender inn søknad, jf. sak § 6-1 tredje ledd første punktum, og inngår ikke i byggesaksbehandlingen.¹⁰

Forhåndskonferansen skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling mellom bygningsmyndighetene og tiltakshaver.¹¹ Både tiltakshaver og kommunen kan anmode om forhåndskonferanse, jf. pbl. § 21-1 første ledd. Det er viktig å merke seg at 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 forlenges med den tid som går med til feilretting eller supplering, jf. sak § 7-2 annet ledd.¹²

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til 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 hhv. 3 og 12 uker. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, senest innen 2 uker etter at anmodning er mottatt.

¹⁰ Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 133

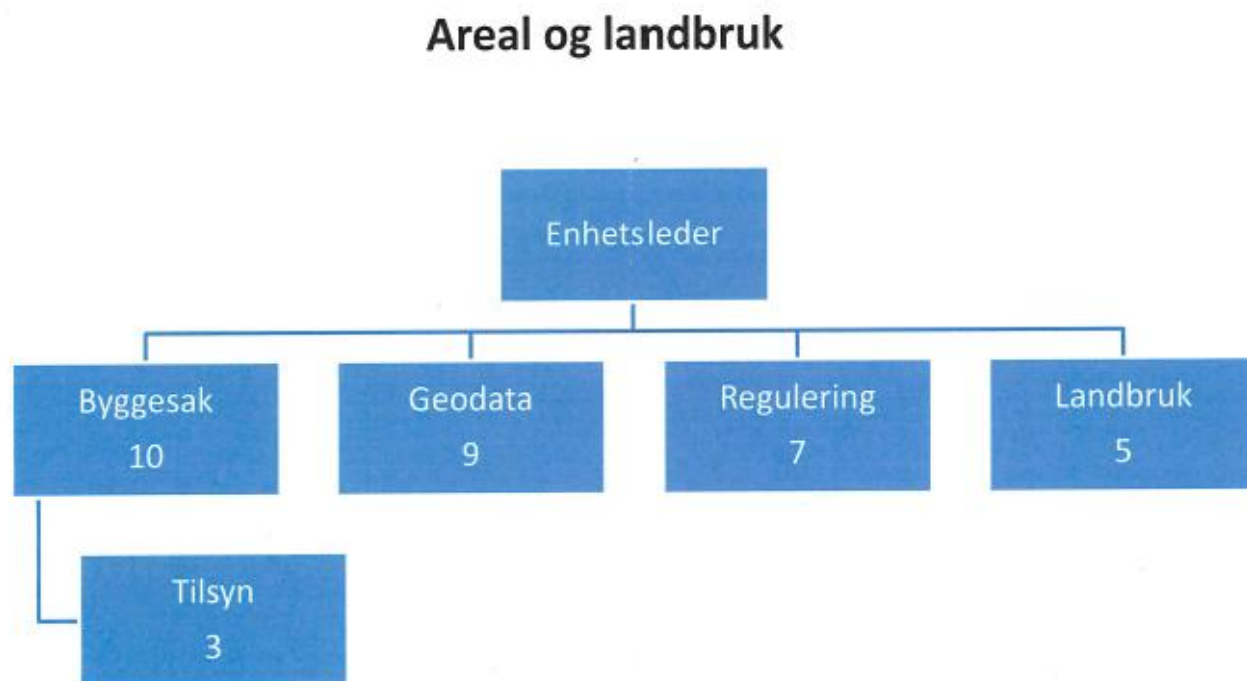
¹¹ Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 132

¹² Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 133

4 AVDELING FOR BYGGESAK

Avdeling for byggesak i Ullensaker kommune er plassert under enhet Areal og landbruk, som videre er lagt under kommunaldirektør for Plan, kultur og teknisk og rådmannen (brev 12.4.19). Figuren under viser organisering av enheten Areal og landbruk i Ullensaker kommune, med plassering av avdeling for byggesak.

Figur 1: Organisasjonskart for enhet Areal og landbruk i Ullensaker kommune



Kilde: Ullensaker kommune

Byggesaksavdelingen har totalt 13 stillingshjemler: avdelingsleder, merkantil funksjon, seniorrådgiver, 6 rådgivere (saksbehandlere), samt tre stillinger som utgjør det interkommunale samarbeidet Byggetilsynet for Øvre Romerike (brev 3.5.19).

Byggesaksavdelingen har vedtaksproduksjon som hovedoppgave, men avdelingen har også ansvar for veiledning av kunder/aktører i konkrete saker. Videre koordinerer avdelingen henvendelser som berører tilgrensede fagområder, samt bidrar i interne prosesser som utvikling av arealplaner og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for vedtak til politisk organer. Byggesak har også til oppgave å gi sine politiske organer et balansert og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for vedtak (brev 3.5.19).

5 INTERNKONTROLL

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapittelet er som følger:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<p>→ <i>Internkontrollen bør omfatte:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Tydelig fordeling av ansvar og oppgaver</i> ○ <i>Rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen</i> ○ <i>Rutiner for risikovurderinger</i> ○ <i>Rutiner for vurdering av habilitet</i> ○ <i>Systemer som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og korrekt rapportering i KOSTRA</i>

5.1 Systemer og rutiner for internkontroll

Revisjonen har fått oversendt rutiner og prosedyrebeskrivelser som er ment å ivareta internkontrollkrav på byggesaksområdet. Disse omfatter:

- Organisasjonskart
- Delegeringsreglement
- Prosedyre for behandling av søknad – byggesak (sist endret 5.4.2019)
- Prosedyre for behandling av dispensasjonssøknader – byggesak (sist endret 5.4.2019)
- Prosedyre for behandling av klage – byggesak (sist endret 5.4.2019)
- Prosedyre for forhåndskonferanse – byggesak (sist endret 2.10.2018)
- Prosedyre for behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest – byggesak (sist endret 31.1.2019).
- Prosedyre for ulovlighetsoppfølging – byggesak (sist endret 23.10.2018)
- Prosedyre for registreringsregler i sak og arkivsystemet (sist endret 1.2.2013)
- Prosedyre for post- og dokumentbehandling (sak- og arkivsystem) (sist endret 17.1.2013)
- Vedtaksmaler
- Dispensasjonsveileder, Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Avklaring om byggeavstand
- Avklaring om støy som tema i plan- og byggesaker

I brev fra kommunen (3.5.2019) vises det også til rutine for når et vedtak skal refereres/vises på delegert liste for formannskapet, kommunens etiske retningslinjer, samt generelle rutiner for saksbehandling som ligger i kommunens kvalitetssystem (TQM).

5.1.1 Oppgaver, ansvar og myndighet

Kommunens delegeringsreglement beskriver myndigheten som er delegert fra rådmannen til kommunaldirektørområdet plan, kultur og tekniske tjenester (PKT), og videredelegeringen til enhetsleder for Areal og landbruk. Enhetsleder har myndighet etter plan- og bygningsloven.

Byggesaksavdelingen ledes av en avdelingsleder, som fordeler innkomne saker, henvendelser og oppgaver og styrer produksjonen (brev 12.4.2019). Den enkelte saksbehandler har en generell fullmakt, det vil si at alle saksbehandlerne har myndighet til å fatte vedtak og er i utgangspunktet forventet å kunne håndtere en sak på egen hånd. Avdelingsleder bidrar også inn i saksbehandlingen (intervju 15.5.19). Avdelingsleder skal alltid involveres og signere ved behandlinger av bestemte type saker, som dispensasjonssaker, klagesaker, saksframlegg til politisk behandling, osv. (brev 12.4.19 og brev 20.8.19). Videre oppgir avdelingsleder i brev 3.5.19 at saksbehandlernes fullmakt er definert, og det er avklart når saker skal gå via avdelingsleder.

Saksbehandlerne i byggesaksavdelingen har ingen formell spesialisering etter hvilke typer saker som de skal behandle, det vil si at saksbehandlerne i praksis er likestilte og forventes å kunne behandle alle typer saker (intervju 15.5.19). Klagesaker og mer komplekse dispensasjonssaker håndteres imidlertid først og fremst av saksbehandlere med juridisk bakgrunn. Dette gjelder også saker som skal til politisk behandling (brev 3.5.19).

Den enkelte saksbehandler har ansvaret for sin saksportefølje med tilhørende frister. Det er viktig at saksbehandler identifiserer eventuelt manglende dokumentasjon i saken så tidlig så mulig, samt behovet for kontakt med andre avdelinger i kommunen, eventuelt også med eksterne myndigheter i. Det er ofte også behov for dialog med søker, f.eks. i form av møter etc. (intervju 15.5.19).

Byggesaksavdelingen oppleves generelt å ha en riktig organisering. Ifølge avdelingsleder har avdelingen også tilstrekkelig kapasitet. Det er riktig antall stillingshjemler, men avdelingsleder peker samtidig på at disse sjelden er fullt besatt (på grunn av vakanser, sykefravær og permisjon). Dette har ifølge avdelingsleder virket inn på avdelingens totale kapasitet til å gjennomføre sine oppgaver (brev 20.8.19). Når det gjelder kompetanse, opplever avdelingsleder at avdelingen har god tilgang på riktig kompetanse, med ansatte som har lang erfaring og god utdannelse. For å holde seg oppdatert på regelverket, deltar de ansatte i avdelingen på kurs, både eksternt og internt. Nytilsatte i avdelingen får oppnevnt en mentor (intervju 15.5.19).

5.1.2 Mottak av byggesøknader og fordeling av saker til saksbehandlere

I utgangspunktet går alle saker og henvendelser til kommunens postmottak. I rutinen for behandling av byggesaker står det at mottatt søknad skal registreres (journalføres) av dokumentsenderet i sak- og arkivsystemet ePhorte. Alle saker som legges inn i systemet får tildelt et eget saksnummer, som

deretter sendes til avdelingsleder.¹³ Avdelingsleder ser først raskt over saken, for å vurdere blant annet om det er behov for avklaring på høyere nivå (kommunaldirektør, rådmann eller ordfører), om saken skal behandles politisk/administrativt, om det skal være intern/ekstern høring, osv. Deretter fordeler avdelingsleder saken til saksbehandler, basert på for eksempel tematikk og hvilken saksbehandler som eventuelt tidligere har hatt saken. Avdelingsleder mener det er viktig at «riktig» saksbehandler får saken (intervju 15.5.19).

Samtlige av rutinene revisjonen har fått oversendt for ulike sakstyper har et eget punkt om mottak av søknader. Punktet omfatter bl.a. registrering av søknad, fordeling til saksbehandlere, kontroll av søknad med vedlegg, sending av bekreftelse på mottatt søknad/ev. mangelbrev til søker.

5.1.3 Rutiner og prosedyrer for saksbehandling av byggesaker

Ullensaker kommune har utarbeidet beskrivelser av prosedyre for behandling av ulike sakstyper på byggesaksområdet. Prosedyrene for de enkelte sakstyper har i hovedsak samme innhold og struktur, med enkelte tilpasninger for hver enkel sakstype. Innledningsvis slås det fast at hensikten med prosedyren er å sikre en forsvarlig saksbehandling i henhold til gjeldende regelverk. Deretter beskrives ansvar og myndighet. Etter punktet om mottak av søknader, gjøres det rede for aktiviteter og handlinger på hvert trinn i saksbehandlingen. Det vises til aktuelle dokumenter (maler, sjekklister, aktuelt lov- og regelverk o.l.), samt retningslinjer for registrering og arkivering.

Avdelingen er per april 2019 i slutfasen av arbeidet med å dokumentere sine saksbehandlingsrutiner i kvalitetssikringssystemet TQM (brev 12.4.19). Revisjonens gjennomgang av TQM innen byggesak juni 2019 viser at det foreløpig kun er lagt inn prosedyrer for fem søknadstyper. Utover dette foreligger det ingen rutiner om for eksempel arbeids- og oppgavefordeling, kvalitetssikring og risikovurderinger.

Avdelingen har også egne systemer som samler maler til bruk i saksbehandlingen, herunder egne vedtaksmaler for blant annet ferdigattest, tillatelse til dispensasjon, tillatelse til igangsettelse og tillatelse til tiltak. Vedtaksmalene inneholder standardtekst om de ulike vedtakstypene som saksbehandler kan ta utgangspunkt i, samt oversikt over ulike momenter som skal inngå i alle vedtak og som saksbehandler må ta stilling til. Vedtaksmalene fungerer som en sjekklister. Videre inneholder malene relevante henvisninger til bestemmelser i plan- og bygningsloven, samt informasjon om klagerett på enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtaksmalene er (per juni 2019) ikke lagt inn i TQM.

Det vises i intervju til at rutiner og prosedyrer på byggesaksområdet også bør beskrive nærmere oppgave- og ansvarsfordelingen mot kommunenes enhet for vann, avløp, renovasjon og vei (VARV). Det pekes generelt på at organiseringen når det gjelder forholdet mellom byggesak og

¹³ Saksbehandlingstiden begynner fra og med saken er sendt til avdelingsleder byggesak (brev 3.5.19). Det kan ta noen dager fra kommunen mottar saken til den er registrert og sendt videre til avdelingsleder.

VARV ikke har vært hensiktsmessig. Avdelingsleder oppgir at en årsak til fristoverskridelser i byggesaker er mangel på rutiner og praksis som klart definerer grenseoppgangen mot VARV, f.eks. når det gjelder hvilke tekniske krav på en tomt som må være innfridd for å kunne slutføre byggesaksbehandlingen. Manglende kapasitet og prioritering i VARV har også medført at det har tatt mye tid før nødvendige forhold i saksbehandlingen blir avklart (intervju 15.5.19).

5.1.4 Kvalitetssikring og likebehandling

I brev av 3.5.19 til revisjonen opplyses det om at byggesaksavdelingen ikke har utarbeidet noen generelle rutiner for kvalitetssikring. Det vises imidlertid til en rekke aktiviteter som er ment å sikre kvalitet i saksbehandlingen. I brev til revisjonen opplyser avdelingsleder at avdelingen gjennomfører fagdrøftelse av aktuelle problemstillinger løpende, for eksempel i avdelingsmøter. Det vises også til at avdelingen i saker med skjønnsstema har dokumenterte avklaringer, f.eks. om byggeavstand og støy, som er politisk vedtatt. I tillegg pekes det på at avdelingens malertekster har flere elementer som har til hensikt å ensrette og sikre kvaliteten i saksbehandlingen (brev 3.5.19).

Avdelingen har videre etablert en praksis der man kan legge frem saker for orientering og diskusjon på «tverrfaglig møte». Dette gjelder saker som kan berøre tilgrensende fagområder, og som kan ha spørsmål av prinsipiell art, eksempelvis dispensasjonssaker (brev 12.4.19). Møtene favner fagressurser fra bl.a. byggesaksavdelingen, reguleringsavdelingen, landbruksavdelingen og enheten Plan og næring. I intervju vises det til at saksbehandlere ved tvil har mulighet til å diskutere vanskelige saker innad i avdelingen, eller med enhetsleder og kommunaldirektør.

Avdelingen bestreber seg generelt på likebehandling av søkere, men viser samtidig til at det er et betydelig rom for skjønn. Det pekes også på at dispensasjonspraksis kan endre seg over tid. Som et eksempel vises det til at politikerne de senere har stilt strengere krav til dispensasjon når det gjelder utnyttelsesgrad, noe som kan medføre at det gis avslag på en søknad som tidligere hadde blitt innvilget. Avdelingen har ellers et element av fagstyring og ensretting av forvaltningspraksis når saker går via ledere på flere nivåer før de går til politisk behandling. Ifølge avdelingsleder går saker til politisk behandling gjennom avdelingsleder, enhetsleder og kommunaldirektør, som alle har sterk faglig kompetanse innen byggesak (brev 12.4.9 og brev 20.8.19).

5.1.5 System for å holde oversikt over saksbehandlingsfrister

Byggesaksavdelingen i Ullensaker kommune baserer sin forvaltning av byggesaksbehandling i hovedsak på saks- og arkivsystemet ePhorte. ePhorte er imidlertid ikke et fagsystem å regne, og er ikke spesielt utviklet for byggesaksbehandling (brev 12.4.2019). Systemet har dermed begrenset mulighet for å generere rapporter og statistikk om saksbehandlingstider, for eksempel data som skal rapporteres til KOSTRA (brev 12.4.19). Utover ePhorte har ikke byggesaksavdelingen andre fagsystemer som støtter opp under byggesaksbehandlingen for øvrig.

Avdelingsleder opplyser i intervju 15.5.19 at det savnes systemer med bedre rapporteringsmuligheter, som gir mulighet til å hente opp historikken til en sak og gir bedre oversikt

over saksflyt og faser. Avdelingsleder mener at mangel på gode systemer og verktøy for rapportering og utkjøring av statistikk er frustrerende, og virker hemmende på saksbehandlingen. Det er alminnelig oppfatning i administrasjonen og ledelsen om at systemet ikke er tilfredsstillende. Avdelingsleder opplyser imidlertid at han nylig ble gjort oppmerksom på at man i ePhorte har mulighet til å kjøre ut oversikt/statistikk som sier noe om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på byggesaksområdet.

I og med at ePhorte ikke gir muligheter for å hente ut oversikter og rapporter over all saksbehandling, har avdelingen hatt lite oversikt over medgått tid til saksbehandling av enkeltsaker eller på sakstypenivå. Ifølge avdelingsleder gjør manglende rapporteringsløsninger det heller ikke mulig å etterkomme krav til rapportering om fristoverholdelse i KOSTRA, noe som også avdelingsleder har meldt ifra til sin leder. Det er avdelingsleder byggesak som sørger for rapporteringen i KOSTRA. KOSTRA-rapporteringen bygger på estimater og erfaringstall, og gir i begrenset grad korrekt informasjon om fristoverholdelse i byggesaker. Det vises til at det også har vært noen tekniske utfordringer knyttet til skjemaer og maler som brukes i KOSTRA (intervju 15.5.19).

Avdelingen har nylig tatt i bruk et excel-skjema for oppfølging av saksflyt (flytskjema). Hver saksbehandler fører med oversikt over sin egen saksportefølje. Arket viser faktisk saksbehandlingstid (saksbehandler registrerer dato for mottak av fullstendig søknad og dato for sendt vedtak). Videre gir arket statusen på hvor i produksjonsprosessen man befinner seg i hver enkel sak, angitt ved ulike fargekoder. Dokumentene ligger tilgjengelig for ledelsen slik at de kan se over saksporteføljen til hver enkel saksbehandler (brev 12.4.19). I intervju forteller avdelingsleder at arket også skal brukes som grunnlag for de saksbehandlingstider som rapporteres inn i KOSTRA.

5.1.6 Vurdering av risiko og habilitet

Ullensaker kommune har utarbeidet en egen kvalitetshåndbok, godkjent av rådmannens ledergruppe i 2013. Kvalitetshåndboken beskriver hvordan kvalitetssikringssystemet skal tas i bruk som et verktøy for å nå fastsatte kvalitetsmål, herunder at kommunen skal være «en lærende og effektiv organisasjon hvor systematisk og kontinuerlig forbedring av tjenesteutøvelsen gis høy oppmerksomhet (Kvalitetshåndbok, 5).» Dokumentasjon av hendelser som avvik og påfølgende tiltak som følge av disse, ses på som viktig faktagrunnlag til forbedring av kommunens tjenesteutøvelse og prosedyrer (Kvalitetshåndbok, 9).

Undersøkelsen viser at det i byggesaksavdelingen ikke blir gjennomført systematiske vurderinger av risiko knyttet til kommunens arbeidsprosesser for behandling av byggesaker, herunder hvor i saksbehandlingsprosessene det er risiko for manglende etterlevelse av regelverk. Avdelingen bruker også i liten grad muligheten til å melde avviksmeldinger i TQM. Det vises til at det ikke har vært tradisjon for risikovurderinger og avviksmeldinger på teknisk sektor, til forskjell fra for eksempel helse- og omsorgssektoren (intervju 15.5.19). Byggesaksavdelingen er ikke umiddelbart kjent med at det er aktiviteter i arbeidsprosesser for behandling av byggesaker der det foreligger kritisk risiko (brev 3.5.19).

Avdelingen har ifølge avdelingsleder ingen spesifikke skriftlige rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet, utover kommunens etiske retningslinjer (brev 3.5.19). I kommunens overordnede etiske retningslinjer pkt. 4.4 om *habilitet og andre interessekonflikter* kommer det frem at «alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Ullensaker kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler.» Ansatte har ifølge de etiske retningslinjene plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at man kan fritas fra videre befatning med saken (Etske retningslinjer i Ullensaker kommune, 2).

I brev 3.5.19 til revisjonen understrekes det at avdelingens rutiner og organisering tar sikte på at de håndterer fagutøvelsen på en forsvarlig måte, med sikte på å utnytte de saksbehandlerressurser på beste måte. Avdelingen har som siktemål å treffe juridisk sett riktige vedtak, og at dette skjer innenfor rammen av de beslutninger som er fattet i politiske organer.

5.2 Revisjonens vurderinger

Etter revisjonens vurdering er det i all hovedsak etablert rutiner og praksis som bidrar til å sikre internkontroll på byggesaksområdet, men at det også er noen grunnleggende mangler ved denne.

Undersøkelsen viser at kommunen har avklart og fordelt ansvar og oppgaver mellom de ansatte i byggesaksavdelingen, både når det gjelder saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning av vedtak. Det er utarbeidet skriftlige prosedyrer og maler som bidrar til å sikre en ensartet praksis i saksbehandlingen av ulike sakstyper.

Det er ikke utarbeidet egne rutiner for kvalitetssikring av vedtak, men undersøkelsen viser at avdelingen har en rekke aktiviteter som er ment å sikre kvalitet i saksbehandlingen, som drøftelser av saker og prinsipielle problemstillinger i avdelingsmøter og tverrfaglige møter. Det er heller ikke utarbeidet særskilte rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet. Kommunens generelle retningslinjer legges til grunn. Etter revisjonens vurdering vil særskilte rutiner kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Undersøkelsen viser videre at det på byggesaksområdet ikke gjennomføres systematiske, overordnede analyser av hvor i arbeidsprosessene for behandling av byggesaker det foreligger risiko for feil, svikt eller mangler. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikoanalyser er en grunnleggende forutsetning for å sikre en god og treffsikker internkontroll, og mener kommunen bør sikre at slike analyser blir gjennomført.

Kommunen har nylig tatt i bruk et flytskjema for behandling av byggesaker, som skal vise statusen i saksgangen i den enkelte byggesak. Samtidig viser undersøkelsen at byggesaksavdelingen ikke har gode nok systemer for å holde samlet oversikt over saksbehandlingstid. Dette er etter revisjonens vurdering en betydelig svakhet. Systemer som gir kommunen oversikt over saksomfang og tidsbruk på byggesaksområdet skal sikre at rapportering i KOSTRA er korrekt, og er også viktig for å sikre god og pålitelig styringsinformasjon om byggesaksbehandlingen internt i kommunen.

6 ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapittelet 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 hhv. 3 og 12 uker. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, senest innen to uker etter at anmodning er mottatt.

6.1 Etterlevelse av frister på tre og tolv uker i byggesaker

Kommuner skal snarest mulig og senest inn lovpålagte frister behandle ferdig søknader, jf. pbl. § 21-7. Loven fastsetter frist på 3 uker og 12 uker for søknader om gjennomføring av tiltak. For å vurdere hvorvidt disse fristene er overholdt, er det innhentet tall fra KOSTRA og ePhorte.

6.1.1 Statistikk fra KOSTRA

Kommuner er pålagt til å melde gjennomsnittlige saksbehandlingstid for 3 ukers og 12 ukers søknader. Revisjonen har innhentet oppgitte saksbehandlingstider i KOSTRA på saker med 3 og 12 ukersfrist for perioden 2016 – 2018. KOSTRA-tallene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker med frist på 3 og 12 uker 2016 – 2018 (KOSTRA)

	2016	2017	2018
Byggesaker med 3 ukersfrist	20	10	47
Byggesaker med 12 ukersfrist	60	32	74

Kilde: SSB Tabell 12295 (hentet 30.april 2019)

Tabellen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for byggesaker med 3 ukersfrist (tilsvarer 21 dager) i årene 2016, 2017 og 2018 var på henholdsvis 20, 10 og 47 dager. Målt i gjennomsnittlig antall kalenderdager, behandlet Ullensaker kommune innen frist i 2016 og 2017, og langt etter frist i 2018. Når det gjelder byggesaker med 12 ukersfrist (tilsvarer 84 dager), var den

gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 60 dager i 2016, 32 dager i 2017 og 74 dager i 2018. Dette er innenfor 12 ukersfristen.

Som tidligere nevnt mener avdelingsleder at tallene som er meldt inn i KOSTRA i liten grad er representativ for den faktiske saksbehandlingstiden i Ullensaker kommune. Tallene er estimater som ikke baserer seg på kvalifiserte grunnlagsdata. Det skyldes at kommunen har hatt lite oversikt over medgått tid til saksbehandling som følge av manglende muligheter til å hente ut oversikter og rapporter i ePhorte.

6.1.2 Statistikk fra ePhorte

Som redegjort i metodekapittelet har revisjonen, sammen med kommunen, utført beregninger av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3 ukers saker og 12 ukers saker fra perioden 2016 – 2018, basert på registerdata fra ePhorte.

3 ukersfrist

Revisjonen har undersøkt 235 saker med frist på 3 uker. Dette omfatter saker som faller under sakstypene igangsettelse, ferdigattester og brukstillatelse.

Diagrammet under viser fordelingen av medgått tid til behandlingen av disse sakene for årene 2016, 2017 og 2018 samlet. Av hensyn til antallet saker i utvalget undersøkes sakene for alle årene samlet, og ikke på det enkelte år.

Tabell 2 Fordeling saker med 3 ukersfrist etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)

	0-10 dager	11-21 dager	22-32 dager	33-43 dager	44 dager eller mer
Antall 3 ukers saker	121	58	26	14	16

Kilde: Ullensaker kommune (ePhorte)

Ullensaker kommune har i gjennomsnitt brukt 15 dager på å behandle de 235 utvalgte sakene. Som det fremgår av diagrammet er majoriteten av sakene behandlet innen 3 ukersfristen (grønne bokser). 179 saker er behandlet innen frist (76,2 prosent), mens 56 saker er behandlet etter frist (23,8 prosent). For de 56 sakene som er behandlet etter frist har forsinkelsen vært på 18,2 dager i gjennomsnitt.

12 ukersfrist

Ullensaker kommune mottar et lavere antall saker med 12 ukersfrist enn saker med 3 ukersfrist. Revisjonen har sett på 93 saker med 12 ukersfrist, blant annet rammetillatelse med dispensasjon, eiendomsdeling og dispensasjon.

Tabell 3 Fordeling saker med 12 ukersfrist etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)

	0-42 dager	43-84 dager	85-126 dager	127-168 dager	169 dager eller mer
Antall 12 ukers saker	43	29	19	2	0

Kilde: Ullensaker kommune (ePhorte)

Ullensaker kommune har på de 93 undersøkte sakene med 12 ukersfrist i gjennomsnitt benyttet 52 dager til saksbehandling. Dette er godt innenfor 12 uker fristen (84 dager). Tabellen viser imidlertid at 21 av de 93 sakene er ferdigbehandlet etter saksbehandlingsfristen. For disse sakene ble fristen i gjennomsnitt overskredet med 20,9 dager.

6.2 Etterlevelse av frist på åtte uker i klagesaker

I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriften § 7-1 går det frem at kommunen skal forberede og oversende klage til klageinstans eller behandle ferdig klagen selv senest innen 8 uker.

6.2.1 Statistikk fra KOSTRA

Tabellen under viser data fra KOSTRA som sier noe om klage på utfall av søknader (vedtak).

Tabell 4 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og frist klage på utfall av søknader 2016 – 2018 (KOSTRA)

	2016	2017	2018
Antall klagesaker	... ¹⁴
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	0	40
Behandlingstid over lovpålagt frist	2

Kilde: SSB Tabell 12000

KOSTRA-tall som skal beskrive klage på utfall av søknader fremstår som mangelfull. Antallet klager på utfall av søknader fremkommer ikke av KOSTRA (dette gjelder andre kommuner for øvrig). Det er i KOSTRA oppgitt at kommunen benyttet i gjennomsnitt 0 dager på klage på utfall av søknader i 2016 og 2017, og 40 dager i 2018. Som tidligere nevnt er det stor usikkerhet knyttet til kommunens innrapporterte tall i KOSTRA.

¹⁴ ... = Tall kan ikke forekomme av KOSTRA.

6.2.2 Statistikk fra ePhorte

Det totale antallet klager på vedtak i Ullensaker kommune er usikkert. Det har ikke vært mulig for kommunen å hente ut slik informasjon fra kommunens saks- og arkivsystem på en enkel måte. Avdelingsleder opplyser i intervju 15.5.19 at det har forekommet fristoverskridelser på klagesaker.

Revisjonen har for å vurdere om kommunen ivaretar frist på klagesaker sett nærmere på saksbehandlingstiden til 23 tilfeldig utvalgte klagesaker fra perioden 2016 – 2018. Saksbehandlingstiden på klagesaker er regnet som tiden fra klagen er mottatt hos kommunen til kommunen har fattet vedtak eller har sendt klagen til viderebehandling hos klageorgan (Fylkesmannen). Diagrammet under viser fordelingen av klagesaker etter medgått tid.¹⁵

Tabell 5 Fordeling klagesaker etter saksbehandlingstid 2016 – 2018 (ePhorte)

	0-27 dager	28-56 dager	57-85 dager	86-114 dager	115 dager eller mer
Antall klagesaker	4	6	2	3	8

Kilde: Ullensaker kommune (ePhorte)

Diagrammet viser at 10 av 23 klagesaker er behandlet innen fristen på åtte uker (56 dager). Fire av disse er behandlet mellom 0 til 27 dager. Når det gjelder de tretten klagesakene som har oversatt frist, er åtte av disse behandlet godt over frist (ferdigbehandlet etter 115 dager eller mer).

6.3 Etterlevelse av frist på to uker for gjennomføring av forhåndskonferanser

I henhold til plan- og bygningsloven skal forhåndskonferanse gjennomføres senest to uker etter forespørsel. For å vurdere hvordan kommunen forholder seg til fristen har revisjonen sett på 30 forhåndskonferanser (10 fra hvert av årene i perioden 2016 – 2018).¹⁶ Diagram 4 viser fordelingen av forhåndskonferanser etter antallet dager fra mottatt henvendelse til gjennomføring.

Tabell 6 Fordeling forhåndskonferanser i byggesaker etter tid fra forespørsel til gjennomføring 2016 – 2018 (ePhorte)

	0-7 dager	8-14 dager	15-21 dager	22-28 dager	29 dager eller mer
Antall forhåndskonferanser	3	6	11	4	6

Kilde: Ullensaker kommune (ePhorte)

¹⁵ Det er ikke beregnet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for utvalg med et lavt antall.

¹⁶ Utvalget baser seg på forhåndskonferanser der kommunen har foreslått dato til gjennomføring av forhåndskonferanse. Henvendelser på forhåndskonferanser der søker selv har foreslått en dato for gjennomføring av forhåndskonferanse er ikke tatt med i utvalget, jf. kapittel 2 om metode.

Tabellen viser at kommunen ved kun 9 av 30 tilfeller har gjennomført forhåndskonferanse innen to uker etter henvendelse. 21 av 30 forhåndskonferanser er dermed gjennomført etter fristen på to uker. Halvparten av disse er overskredet frist med kun noen få dager (mellom 1 og 6 dager), mens 6 av forhåndskonferansene er gjennomført en måned eller mer etter henvendelse (29 dager eller mer).

Seniorrådgiver byggesak oppgir i intervju 15.5.19 at flere henvendelser på forhåndskonferanse blir besvart over telefon, og at dette som regel gjennomføres raskt etter henvendelse. Dette gjelder først og fremst avklaring av enkle forhold, som utgjør omtrent en fjerdedel av alle henvendelser på forhåndskonferanse. I slike tilfeller legges det en merknad på saken i ePhorte. Henvendelser over telefon oppfattes som «veiledning», og formell forhåndskonferanse utstår. Henvendelser som er løst over telefon er ikke tatt med i tabellen over.

6.4 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at tall som kommunen har rapportert inn i KOSTRA ikke gir sikker informasjon om medgått saksbehandlingstid innen byggesak. Etter revisjonens vurdering er det en svakhet at kommunens innrapporterte tall ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Det er kommunens ansvar å sikre at de data som rapporteres inn i KOSTRA er gode og pålitelige. Dette er også forutsetning for at KOSTRA skal kunne brukes som en sikker informasjonskilde for beslutningstakere, jfr. revisjonens vurdering i kapittel 5.

I og med at KOSTRA-tallene er usikre, har revisjonen selv, i samarbeid med kommunen, gjort egne beregninger av saksbehandlingstid basert på tall fra ePhorte. Beregningene viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker med 3 og 12 ukersfrist perioden 2016 – 2018 samlet er innenfor frist. Det er imidlertid en forholdsvis stor andel enkeltsaker som har oversatt frist, særlig gjelder dette saker med 3 ukersfrist. Undersøkelsen viser videre at kommunen både for klagesaker og forhåndskonferanser har overskredet frist for mer enn halvparten av de undersøkte tilfellene. Fristoverskridelsen er i flere tilfeller også vesentlig.

Revisjonen vil peke på at kommunen må sikre at lovpålagte frister overholdes i alle saker. En styrking av internkontrollen på området vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til dette, jfr. revisjonens vurdering i kapittel 5.

7 DISPENSASJONSSAKER

Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller vedtatte planer gitt i medhold av loven. En dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men innebærer bare at planen fravikes for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder.

Vilkårene for innvilgelse av dispensasjon er strenge. Det skal ikke være kurant å fravike lov eller gjeldende planer uten at dette er grundig eller faglig begrunnet. En praksis der det stadig gis enkeltdispensasjoner, uthuler og svekker arealplaner som overordnet styringsverktøy, og gir dårlig forutsigbarhet for grunneiere og tiltakshavere (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2014, 4).

Problemstilling 3 i undersøkelsen er: Hvordan er kommunens dispensasjonspraksis? Problemstillingen er deskriptiv. Det innebærer at det ikke gjøres noen vurderinger av kommunens praksis.

7.1 Prosedyre for saksbehandling av dispensasjonssøknader (saksgang)

Ullensaker kommune har en rutine for behandling av dispensasjonssøknader. I henhold til rutinen skal behandlingen av dispensasjonssaker følge tre overordnede trinn, som hver har underordnede aktiviteter.

Mottak av søknad er det første trinnet. Mottatt søknad skal først registreres i kommunens saks- og arkivsystem og avdelingsleder fordeler forespørselen til saksbehandler. Saksbehandler skal kontrollere om all nødvendig dokumentasjon er sendt. Dersom søknaden er mangelfull, skal saksbehandler innen én uke fra mottak av søknad sende et mangelbrev til søker. Saksbehandler skal deretter vurdere behovet for ekstern og intern høring, samt om søknaden skal behandles som en dispensasjon eller planendring (reguleringsavdelingen deltar i vurderingen). Videre er saksbehandler ansvarlig for å vurdere om søknaden skal behandles administrativt eller politisk (e-post 4.6.19). Dersom det er tvil om hvilket organ saken skal behandles i, drøftes dette med avdelingsleder, og eventuelt med enhetsleder og kommunaldirektør ved behov (brev 20.8.19).

Det andre trinnet handler om å opprette vedtak på søknaden. Saksbehandler oppretter et vedtak i sak- og arkivsystem, og bruker mal i samsvar med fattet vedtak. Vedtaket sendes ut til ansvarlig søker gjennom saks- og arkivsystemet. Ved behandling politisk skal saksbehandler i forkant av behandling også lage et saksframlegg, samt orientere berørte parter om tidspunkt for behandling i formannskapet. Rutinen omtaler i liten grad hvilke regler/prosedyrer som gjelder i forbindelse med vurdering og fastsettelse av vedtak, utover henvisning til plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, samt veileder for behandling av dispensasjonssøknader utarbeidet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Etterbehandling av søknaden er det siste trinnet som inngår i rutinen. Her skal saksbehandler utarbeide og sende ut fakturagrunnlag, samt georeferere dispensasjonen i kommunens systemer (gjelder både positive og negative vedtak).

7.2 Omfanget av dispensasjonssaker

Som nevnt i kapittel 7.1 skal saksbehandler ta stilling om hvilke organ(er) som saken skal behandles i. I Ullensaker kommune blir dispensasjonssaker behandlet administrativt og/eller politisk. Det er tre måter en dispensasjonssak kan behandles på:

- Sak behandles av administrasjonen
- Sak behandles av politikken
- Sak behandles først av administrasjonen, og deretter av politikken

I det følgende presenteres tabeller som sier noe om omfanget av dispensasjonssaker i Ullensaker kommune. Det er hentet tall fra KOSTRA og ePhorte.

7.2.1 Statistikk fra KOSTRA

I KOSTRA foreligger det en tabell som angir samlet antall mottatte og samlet antall behandlede dispensasjonssaker i kommunen.

Tabell 7 Antall dispensasjonssøknader 2016 – 2018 (KOSTRA)

	<i>Antall mottatt</i>	<i>Antall behandlet</i>
2016	200	200
2017	50	57
2018	40	40

Kilde: SSB Tabell 12597

Som tabellen viser har antallet mottatte og antallet behandlede dispensasjonssaker falt betydelig siden 2016. Antallet mottatte dispensasjonssaker var for eksempel på totalt 200 i 2016, men er redusert til 50 og 40 for henholdsvis 2017 og 2018. Tabellen viser også at det er samsvar mellom antallet mottatte og antallet behandlede dispensasjonssaker, med unntak for 2017. Ifølge tabellen mottok kommunen 50 dispensasjonssaker i 2017, men behandlet 57. Avviket kan skyldes at kommunen i 2017 også har behandlet dispensasjonssaker som er mottatt tidligere år.

7.2.2 Statistikk fra ePhorte

Tabell 8 og tabell 9 viser antallet dispensasjonssaker som er behandlet henholdsvis administrativt og politisk. Saker som er behandlet både av administrasjonen og politikken inngår i begge tabeller.¹⁷

Tabell 8 Antall dispensasjonssaker behandlet administrativt 2016 – 2018 (ePhorte)

	Dispensasjon fra arealplan			Dispensasjon fra annet enn arealplan			TOTAL		
	Antall	Innvilget	Avslag	Antall	Innvilget	Avslag	Antall	Innvilget	Avslag
2016	16	- ¹⁸	-	20	-	-	36	-	-
2017	22	-	-	9	-	-	31	-	-
2018	29	29	0	21	21	0	50	50	0

Kilde: Ullensaker kommune (Agresso og ePhorte)

Når det gjelder dispensasjonssaker som behandles administrativt skiller kommunen mellom søknader om dispensasjon fra arealplan og søknader om dispensasjon fra annet enn arealplan. Tabellen angir det samlede antallet dispensasjonssøknader fordelt på disse for hvert av årene i perioden 2016 – 2018, samt utfallet av behandlingen av dispensasjonssøknadene i 2018.

Tabellen viser at administrasjonen i 2018 behandlet totalt 29 søknader om dispensasjon fra arealplan og 21 søknader om dispensasjon fra annet enn arealplan, til sammen 50 dispensasjonssøknader. Samtlige 50 søknader i 2018 fikk innvilget dispensasjon av administrasjonen. Når det gjelder 2016 og 2017, behandlet administrasjonen henholdsvis 36 og 31 dispensasjonssøknader. Det er ikke hentet ut statistikk om utfall på dispensasjonssaker i 2016 og 2017, men avdelingsleder bekrefter i e-post 4.6.19 at dispensasjonssaker også for disse årene i all hovedsak ble innvilget.

¹⁷ En sak som er behandlet av både administrasjonen og politikken telles dermed to ganger.

¹⁸ Ukjent

Tabell 9 Antall dispensasjonssaker behandlet politisk 2016 – 2018 (ePhorte)

	<i>Antall saker</i>	<i>Innvilget</i>	<i>Avslag</i>
2016	18	12	6
2017	19	15	4
2018	16 ¹⁹	10	5
Totalt	53	37	15

Kilde: Ullensaker kommune (Agresso og ePhorte)

En rekke dispensasjonssaker i perioden 2016 – 2018 er også behandlet politisk, noe som innebærer at saken har vært oppe til behandling hos formannskapet.²⁰ Dette gjelder først og fremst dispensasjonssaker som er av prinsipiell betydning. Av tabellen over kommer det frem at politikerne behandlet henholdsvis 18 dispensasjonssaker i 2016, 19 dispensasjonssaker i 2017 og 16 dispensasjonssaker i 2018. Dette tilsvarer totalt 53 dispensasjonssaker for perioden 2016 – 2018, noe som utgjør omtrent halvparten av antallet dispensasjonssaker som er behandlet administrativt i samme periode (117 saker).

Tabellen viser at politikerne i perioden har gitt avslag på dispensasjonssøknader. I 2016 fikk 12 saker innvilget dispensasjon og 6 saker avslag. Tilsvarende ble det i 2017 og 2018 henholdsvis innvilget dispensasjon i 15 og 10 saker og avslag i 4 og 5 saker. Det er med andre ord et mindretall av dispensasjonssøknader behandlet politisk som har fått avslag.

Tallene som er hentet fra ePhorte samsvarer i liten grad med tall fra KOSTRA. For eksempel behandlet Ullensaker kommune ifølge ePhorte totalt 54 dispensasjonssaker i 2016 (34 i administrasjonen og 18 i politikken), mens det er meldt inn 200 behandlede dispensasjonssaker i KOSTRA.

7.3 Behandling av dispensasjonssøker

Administrativ eller politisk behandling

Kommunen peker i brev av 20.8.19 på at rådmannen fatter vedtak på delegert fullmakt. De prinsipielle sakene behandles i formannskapet, basert på et saksframlegg og innstilling til vedtak. Det er også mulig for formannskapet å be om at en ikke-prinsipiell sak legges frem for politisk behandling. Alle dispensasjoner settes på referatlisten til formannskapet. Det vises i brev av 20.8.19 til at det følger av rådmannens delegerte fullmakt å kunne avgjøre saker av ikke-prinsipiell art. Det

¹⁹ En sak er betegnet som delvis innvilget. Denne teller ikke med.

²⁰ Fram til slutten av 2016 ble politisk behandlede saker håndtert av Hovedutvalg for overordnet planlegging (brev 12.4.19).

kan bero på et skjønn om saker reiser et prinsipielt spørsmål eller ikke. Det opplyses om at det ikke er gitt retningslinjer som presiserer dette skjønnet.

I tidligere år har det vært tendens til at alle dispensasjonssaker har vært fremmet for politisk behandling. Hovedregelen i dag er at det er kun saker av prinsipiell karakter som skal behandles politisk, for eksempel spørsmål om dispensasjon fra kommuneplanens LNFR-formål og spørsmål om overskridelse av maksimal utnyttelsesgrad. Dispensasjonssøknader av mindre karakter er overlatt til administrasjonen. Slike dispensasjonsvedtak utføres i hovedregel som en integrert del i byggesaksvedtaket for øvrig, enten i rammetillatelse eller i tillatelse i ettrinnsøknader (brev 12.4.19).

Det vises for øvrig til at forholdet mellom hva som avgjøres administrativt eller politisk ikke er konstant, men kan endre seg over tid og fra sak til sak. Et eksempel er hvordan fokuset som nå har vært på såkalt «eplehageutbygging», kan gjøre at flere saker av denne typen avklares politisk. Det kan også være slik at en sak som i utgangspunktet oppfattes som rent byggeteknisk, utvikler seg slik at den blir gjenstand for politisk interesse og behandling (intervju 15.5.19).

Saker som går til politikerne gjelder gjerne forhold som er av interesse for innbyggerne, slik at saksfremlegget tar også for seg forhold som administrasjonen normalt ikke tar stilling til (intervju 15.5.19). Kommunen peker i brev av 20.8.19 på at administrative vedtak generelt er mer summariske i tekst og redegjørelse. Saksframstilling for politisk behandling krever at man tar uttrykkelig stilling til alle relevante momenter, og at problemstillingene presenteres i en bredere sammenheng. Politiske har en større leserkrets, noe som påvirker tekstens utforming. Dette gjelder også saker om dispensasjon. Administrasjonen legger vekt på å utarbeide et godt saksframlegg for politikken, som har til siktemål å gi et dekkende og forsvarlig beslutningsgrunnlag, og med den hensikt å tilfredsstille forvaltningslovens grunnprinsipper om tilstrekkelig skjønnsreddegjørelse og begrunnelse (brev 12.4.19).

Administrasjonens behandling av dispensasjonssaker

Som det fremgår av kapittel 7.1 har Ullensaker kommune innvilget dispensasjon for en stor majoritet av behandlede dispensasjonssøknader (både politisk og administrativt). I e-post 4.6.19 begrunner avdelingsleder det høye antallet innvilgelser fra administrasjonen med at det generelt har vært gode grunner for innvilgelse av dispensasjon. Det har i hovedsak vært kurante saker som ikke utfordrer de hensyn som ivaretas bak aktuelle bestemmelser. Det beror på et skjønn om kommunen har å gjøre med et prinsipielt spørsmål eller ikke. Det kan være relevant for skjønnet hvorvidt administrasjonen stiller seg positiv til søknadene eller ikke (brev 20.8.19). Hvis administrasjonen innstiller på avslag, er praksis at skal saken fremmes for politisk behandling. Det betyr at politikerne har siste ord i saker der administrasjonen har innstilt på avslag. Avdelingsleder opplyser at det forekommer at administrasjonens innstilling til vedtak ikke følges av politikerne (brev 3.5.19).

Ifølge avdelingsleder er ikke administrasjonen helt upåvirket av politikken i sin behandling av dispensasjonssaker. Det pekes på at det er en balansegang mellom å hensynta føringer fra politikerne og å ivareta ansvaret som fagmyndighet. I noen tilfeller kan det bli slik at det politiske

skjønnnet overstyrer det faglige (intervju 15.5.19). Avdelingsleder opplyser i brev 3.5.19 at dialogen mellom administrasjonen og politikken generelt oppleves som god og nær, og at politikerne gjøres godt orientert om administrasjonens arbeid i enkeltsaker (brev 3.5.19)

Generelt sett mener avdelingsleder at byggesaksavdelingen har inntatt en løsningsorientert holdning i behandlingen av byggesaker (e-post 4.6.19). Kommunen peker i brev av 20.8.19 på at rådmannen har fullmakt til å avgjøre saker som ikke er prinsipielle. Rådmannen er bevisst på sin fullmakt, slik at saker innenfor fullmakten avgjøres administrativt. Avdelingsleder peker på at administrasjonen tidligere ikke har benyttet fullmakten fullt ut, og i stedet fremmet saker til politisk behandling. Praksis for når saker skal løftes til politikken har imidlertid blitt strengere de siste årene (intervju 15.5.19 og e-post 4.6.19). Det understrekes at det viktigste er at berørte fagmyndigheter ellers involveres slik de skal (intervju 15.5.19).

Når det gjelder andre skjønnstema som støy, estetikk og plassering/naboulempere (med hver sine lovhjemler) er byggesaksavdelingen bevisst på at de med tiden skal bli strengere på myndighetsutøvelsen. Kommunen viser i brev av 20.8.19 til at administrasjonen i fortid har hatt en praksis med noe forsiktighet i bruken av nevnte styringshjemler. Administrasjonen fører nå en mer bevisst praksis, slik at både private og offentlige interesser ivaretas på en bedre måte.

7.4 Revisjonens oppsummering

Undersøkelsen viser at det er etablert en egen saksbehandlingsrutine for behandling av dispensasjonssaker, hvor det også skal tas stilling til om saken skal behandles administrativt eller politisk. En hovedregel er at politikerne skal behandle saker som er prinsipielle, og at administrasjonen avgjør saker som er mer kurante. Rådmannen er bevisst på sin fullmakt til å avgjøre saker av ikke-prinsipiell art. Det kan bero på et skjønn om saker reiser et prinsipielt spørsmål eller ikke. Det er ikke gitt retningslinjer som presiserer dette skjønnnet. Det kan også endre seg over tid hvilke saker som anses å være prinsipielle og som derfor bør fremmes for politisk behandling. Det pekes på at det tidligere var slik at de fleste dispensasjonssakene ble fremmet for politisk behandling, men at det nå siktes mot at flere saker skal avgjøres administrativt.

Tall hentet fra kommunens saksbehandlingssystemer viser at administrasjonen i perioden 2016 – 2018 behandlet totalt 117 dispensasjonssøknader: 36 søknader i 2016, 31 søknader i 2017 og 50 søknader i 2018. I 2018 ble det innvilget dispensasjon på samtlige 50 søknader. Revisjonen får opplyst at også søknadene om dispensasjon i 2016 og 2017 i all hovedsak ble innvilget. I tillegg ble 53 dispensasjonssøknader behandlet politisk i samme periode: 18 søknader i 2016, 19 søknader i 2017 og 16 søknader i 2018. Et flertall av søknadene ble også her innvilget.

Det er ikke samsvar mellom tallene som er hentet fra kommunens saksbehandlingssystemer og tall for dispensasjonssaker kommunen har rapportert i KOSTRA, jf. vurderingene i kapittel 5 og 6.

KILDELISTE

Lov og forskrift

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) av 26. mars 2010

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008

Dokumenter fra kommunen

Organisasjonskart

Delegeringsreglement

Prosedyre for behandling av søknad – byggesak (sist endret 5.4.2019)

Prosedyre for behandling av dispensasjonssøknader – byggesak (sist endret 5.4.2019)

Prosedyre for behandling av klage – byggesak (sist endret 5.4.2019)

Prosedyre for forhåndskonferanse – byggesak (sist endret 2.10.2018)

Prosedyre for behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest – byggesak (sist endret 31.1.2019).

Prosedyre for ulovlighetsoppfølging – byggesak (sist endret 23.10.2018)

Prosedyre for registreringsregler i sak og arkivsystemet (sist endret 1.2.2013)

Prosedyre for post- og dokumentbehandling (sak- og arkivsystem) (sist endret 17.1.2013)

Vedtaksmaler

Avklaring om byggeavstand

Avklaring om støy som tema i plan- og byggesaker

Korrespondanse med kommunen

Intervju avdelingsleder byggesak og seniorrådgiver byggesak 15.5.19

Svarbrev 12.4.19

Svarbrev 3.5.19

Svarbrev 20.8.19

E-post avdelingsleder byggesak 4.6.19

E-post avdelingsleder byggesak 3.7.19

Andre kilder

COSO (2013). *Internal Control – Integrated Framework*.

Data fra ePhorte

Direktoratet for byggkvalitet. *Byggesaksforskriften (SAK 10)*. Veiledning om byggesak, kapittel 7 tidsfrister for saksbehandling, § 7-1, veiledning til første ledd bokstav a

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014). *Dispensasjonsveileder*.

Graver, Hans Petter (2002). *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. Utgave.

KS: Rådmannens internkontroll, 2015

NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Pedersen, O.J. m.fl. (2011). *Plan- og bygningsrett*.

SSB tabeller

VEDLEGG - RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



ULLENSAKER
KOMMUNE

ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Saksnr.:
2019/2474-7

Deres ref.:

Saksbehandler:
Helge Mosand Haakonsen

Dato:
16.08.2019

FORVALTNINGSREVISJON - BYGGESAKSBEHANDLING - UTTALELSE TIL HØRINGSUTKAST

Jeg viser til oversendelsen av 3. juli 2019 med foreleggelse av høringsutkast for forvaltningsrevisjon.

Høringsutkastet synes å være grundig, systematisk og treffende i sine funn og vurderinger. Revisjonen peker på de problemstillinger som er aktuelle, og bidrar til å sette dagsorden når det gjelder forbedring av rutiner og praksis. Dette er et lederansvar, og som involverer alle ansatte i Byggesaksavdelingen så vel som tilgrensende fagområder.

Dette arbeidet omfatter også gjennomføring av en risiko- og sårbarhetsanalyse, slik at de riktige konkrete tiltak blir gjennomført.

Jeg vedlegger notat med korrigeringer / tilføyelser til foreliggende tekst, slik at enkeltutvalgsgjøres mer treffende og forståelig for leserne.

Jeg takker Romerike revisjon for utført oppdrag.

Med hilsen

Inger Kronen Tveranger
fung. rådmann

Dokumentet er ekspedert, og elektronisk godkjent uten signatur.

Ulensaker kommune
Besøksadresse:
Furusetgt. 12
2050 Jessheim

Postadresse:
Postboks 470
2051 Jessheim
Telefon: 66 10 80 00

E-post:
postmottak@ulensaker.kommune.no
www.ulensaker.kommune.no

Bank: 8601.41.92400
Bank, skatt: 6345.06.02355
Org. nr.: 933 649 768 MVA