

FORVALTNINGSREVISJON

Byggesaksbehandling

Rutiner, samarbeid og regeletterlevelse

PROSJEKTPLAN



Os kommune

November 2020

FR1146

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Har byggesaksenheten tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rutiner for sine arbeidsoppgaver2. Har kommunen et fungerende samarbeid med andre interne enheter?3. Behandler kommunen byggesøknader «uten ugrunnet opphold» og i samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven?4. Behandler kommunen byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Forvaltningsloven- Plan- og bygningsloven- Lovforarbeider- Annen myndighetspraksis- Eventuelle veiledninger relevant for problemstillingen- Eventuelle kommunale føringer for tjenesteområdet
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang / mappegjennomgang
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Antall timer: 325• Levering dato: 2 kvartal 2021
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Johannes O. Nestvold Prosjektmedarbeider: Anna Karlsen Dalslåen Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Eirik Gran Seim• Arve Gausen Eventuelt ekstern bistand

Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson i Os kommune	Kommunedirektør i Os kommune eller den som kommunedirektøren delegerer

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bakgrunn for bestillingen

Revisjon Midt-Norge SA mottok den 28.09.20 et brev hvor kontrollutvalget i Os kommune bestiller en forvaltningsrevisjon av tjenesteområdet byggesak. Bestillingen foretas på bakgrunn av første prioritet i *plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*. I kontrollutvalgets vedtak av 8. september 2020, sak 19/20 fremgår det at fokusområdet for bestillingen tilknyttet byggesak skal være; «*samarbeid og rutiner innen byggesak – behandlingstid*».

Revisor deltok på møte den 8. september og noterte seg at medlemmer av kontrollutvalget henviste til saker i media hvor det var rettet kritikk mot byggesaksbehandlingen i Os kommune. I samråd med sekretær for kontrollutvalget er det funnet tilbake til fire artikler omtalt i Arbeidets Rett, som anses relevante for bestillingen:

- **Arbeidets rett;** *Administrasjonen i Os kommune arrangerte møte med lokale entreprenører etter innskjerpet praksis: – Kommunen har vært litt for snill i byggesaker, 19. desember 2019¹*
- **Arbeidets rett;** *Landbruket i Os er frustrert over rigid og langvarig behandling av byggesaker - opplever kommunen som en motstander, 19. mai 2020²*
- **Arbeidets rett;** *Opplever kommunen som svært firkantet i byggesaker, 20. mai 2020³*
- **Arbeidets rett;** *Ønsker ikke å være vanskelig, men må følge lover og regler, 20. mai 2020⁴*

I artikkelen i Arbeidets rett fra 2019 anfører kommunen at det ut fra praksis hos Sivilombudsmannen har vært behov for å en innskjerping av tidlige praksis. På denne bakgrunn har det oppstått reaksjoner fra entreprenører som er søkere inn til kommunen.

I desember 2019 ble det avholdt et møte mellom kommunen og 16 entreprenører og konsulenter i tilknytning til dette, hvor det ble gitt informasjon fra kommunen om ny praksis.

¹ Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rettens.no/nyheter/os/kommune/administrasjonen-i-os-kommune-arrangerte-mote-med-lokale-entreprenorer-etter-innskjerpet-praksis-kommunen-har-vart-litt-for-snill-i-byggesaker/s/5-44-387999>

² Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rettens.no/landbruket-i-os-er-frustrert-over-rigid-og-langvarig-behandling-av-byggesaker-opplever-kommunen-som-en-motstander/s/5-44-426814>

³ Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rettens.no/opplever-kommunen-som-svart-firkantet-i-byggesaker/s/5-44-426873?access=granted&access=granted>

⁴ Arbeidets rett: <https://www.rettens.no/onsker-ikke-a-vare-vanskelig-men-ma-folge-lover-og-regler/s/5-44-427172>

Tufsingdal Bondelag har også rettet kritikk mot kommunen hvor det blant annet gis uttrykk for at mangler ved søknader blir kommunisert på absolutt siste frist i saksbehandlingen, og videre at det oppleves at unødvendige forhold blir tatt med inn i byggesaksbehandlingen. Det stilles i artikkelen spørsmålsteget ved om kommunen kunne tatt tidligere kontakt med tiltakshavere og ordnet opp i ting på telefon. Varaordførere i Os kommune har i tilknytning til artikkelen gitt uttrykk for at det er behov for å gjennomgå enkeltsaker behandlet i kommunen for denne problemstillingen.

Daglig leder i Hummelfjell AS har i en artikkel fra Arbeidets rett i mai 2020 argumentert med at kommunen pålegger mer dokumentasjon enn plan- og bygningsloven tilsier, dette i relasjon til tinglyst dokumentasjon for tilgang til vann, avløp og vei. Til dette svarer kommunedirektøren at kommunen ikke ønsker å være vanskelig, men at kommunen har et lovverk å forholde seg til.

Revisor vurdering er at bestillingen sammenhold med disse medieoppslagene relaterer seg til rutiner, samarbeid, saksbehandlingstid og regelforståelse innen byggesaksbehandlingen i Os kommune.

2.2 Aktuelle føringer og regelverk

Av forvaltningsloven (fvl) § 11 fremgår kommunens alminnelige veiledningsplikt. Byggesaksenheten har med dette en plikt til å veilede søkere og tiltakshavere innenfor eget tjenesteområde. Hensikten med bestemmelsen er at partene og andre interesserte skal gis muligheten til å kunne ivareta sine interesser på best mulig måte. Veiledningsplikten harmonere god med god forvaltningsskikk og det er i forarbeidene sagt at veiledningsplikten kan «... bidra til å effektivisere saksbehandlingen, f.eks. ved at sakene så tidlig som mulig blir godt nok opplyst. For eksempel vil en riktig utfylt søknad kunne gjøre behandlingen raskere og spare forvaltningen for klagesaker»⁵.

I forvaltningsloven § 11 a) er det gitt en generell bestemmelse om saksbehandlingstiden innen offentlig forvaltning. Denne bestemmelsen supplerer plan- og bygningslovens egen fristbestemmelser.

Det er gitt i fvl § 11 a) at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen legger med dette føringer for fremdriften av saksbehandlingen i forvaltningsorganet. Hva som i det enkelte tilfelle er forsvarlig saksbehandling vil være

⁵ NOU 2019 : 5, Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) avsnitt 17.3.1, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=18>

avhengig av sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv⁶. I tillegg er det i fvl § 11 a) gitt at dersom forvaltningen tidlig i saksbehandlingen vet at det vil ta lang tid å besvare en henvendelse skal søker sendes et foreløpig svar om dette.

Sivilombudsmannen har tatt til orde for at kommunen har et ansvar for å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å håndtere saker etter det lovverket den er satt til å håndtere. Kommunen har også et ansvar for å påse at forsinkelser i saker ikke blir lengre enn strengt tatt nødvendig. Det er også uttalt av ombudsmannen at etatens administrative ledelse har ansvaret for å organisere saksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven⁷.

Ofte vil bygningsmyndigheten i en kommune ha behov for samarbeid med andre enheter internt i kommunen, eksempelvis dersom landbruksforvaltningen, forvaltning av vei, vann og avløp eller andre er utskilt som egen enhet. Eksterne aktører det er aktuelt å samarbeide med kan være høringsmyndigheter som fylkesmannen, fylkeskommunen, riksantikvaren, Statens vegvesen mv. I Os kommune sin årsmelding for 2019 vises det til at; *«det fortsatt er utfordringer med internflyt på noen fagområder med de ulike kommuners faginstanser som landbruksavdelingen er avhengig å samarbeide tett med. Rutiner, behov og muligheter er ennå ikke helt på plass⁸»*.

Plan og bygningsloven (pbl) § 21-6 oppstiller som en hovedregel at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold ved behandlingen av byggesøknader, da med mindre annet følger av loven selv. Unntak er gjort i pbl §§ 27-1 til 27-4, som gjelder krav til blant annet vann, avløp og vei ved opprettelse eller endring av eiendom.

⁶ Ot.prp. nr. 52 (1998-99), endring i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, hentet fra:

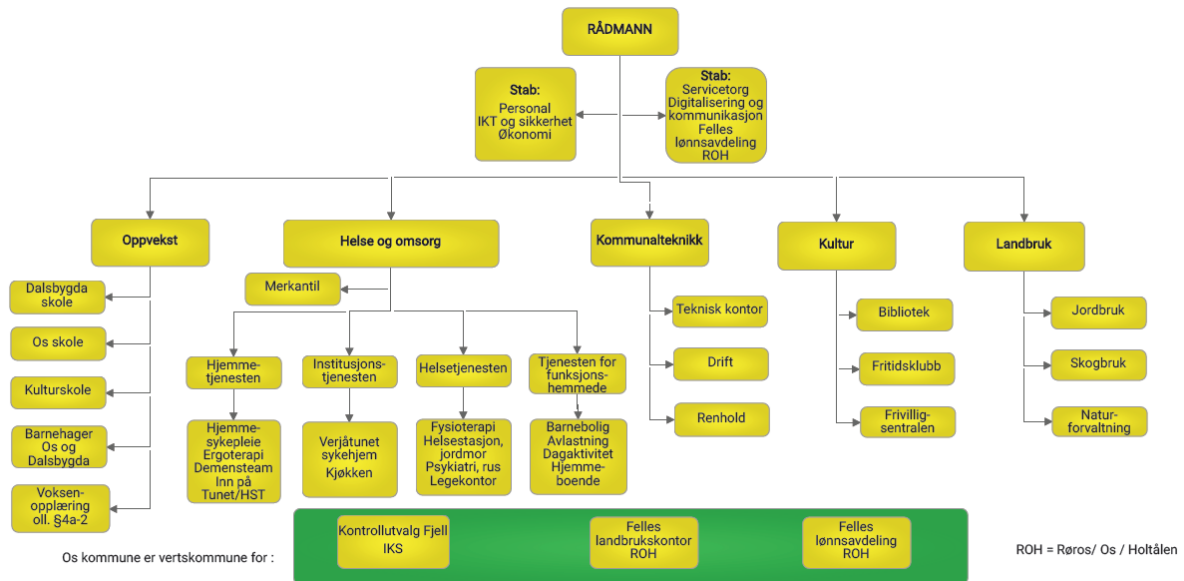
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-1998-99-/id159815/?ch=3>

⁷ SOM 2016/419, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

⁸ Kommuneplan for Os 2015-2025, samfunnsdelen, hentet fra: <https://os.kommune.no/wp-content/uploads/2017/08/Vedtatt-dokument-17.5.2015.pdf>

2.3 Kommunens organisering

Os kommune er organisert i to nivåer hvor alle virksomhetsledere og stabsledere har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede. Plan- og byggesaksbehandling er organisert under området kommunalteknikk og teknisk kontor.



Figuren ovenfor viser kommunens organisasjonskart

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Når det gjelder byggesaksenhetens samarbeid med andre, vil vi avgrense oss til å kun se på samarbeidet med andre interne enheter i kommunen. I tilknytning til problemstillinger for regelforståelse/regeletterlevelse vil vi forsøke å finne ut av hvilke saksområder det har blitt rettet kritikk mot, da i 2019 og frem til i dag. Det er med bakgrunn i disse saksområdene vi vil foreta våre vurderinger opp mot regelverket.

3.2 Problemstillinger

- 1. Har byggesaksenheten tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rutiner⁹ for sine arbeidsoppgaver**
 - *Er rutiner i tråd med regelverket?*
- 2. Har kommunen et fungerende samarbeid¹⁰ med andre interne enheter?**
 - *Samarbeid med landbruk, eventuelt andre?*
 - *Er det utfordringer med samarbeidet?*
 - *Hva kan gjøres for å bedre samarbeidet?*
- 3. Behandler kommunen byggesøknader «uten ugrunnet opphold» og i samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven?**
 - *Gjøres tiltakshaver oppmerksom på mangler ved søknaden så tidlig som mulig?*
 - *Gjøres tiltakshaver oppmerksom på mangler ved søknaden på en effektiv måte?*
- 4. Behandler kommunen byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven?**
 - *Var det grunnlag for å innskjerpe praksis ut fra endrede føringer i desember 2019?*
 - *Er regelverket korrekt vurdert i tilknytning til infrastruktur som vann, avløp og vei?*

⁹ Forutsatt at rutiner er etablert.

¹⁰ Forutsatt at samarbeid er etablert.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder for revisjonskriterier vil være:

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Lovforarbeider
- Annen myndighetspraksis (eks praksis fra Sivilombudsmannen)
- Eventuelle veiledninger relevant for problemstillingen
- Eventuelle kommunale føringer for tjenesteområdet

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil i denne forvaltningsrevisjonen avtale intervjuer med kommunedirektøren og ansatte innen byggesaksenheten. Videre vil det være aktuelt å komme i kontakt med interne samarbeidspartnere, eksempelvis da ansatte ved landbruksenheten mv. Det kan også være aktuelt å kontakte andre personer som kan bidra til å gi oss opplysninger som kan svare ut problemstillingene, eksempelvis personer som er omtalt i ovenfornevnte artikler fra Arbeidets rett, se avsnitt 2.1.

Det vil også etterspørres byggesøknader som er behandlet og er relevante opp mot våre problemstillinger. Revisor vil foreta en vurdering av disse vedtakene for problemstilling 2 og 3. Det kan også være aktuelt å se på KOSTRA-tall, interne dokumenter eller redegjørelser knyttet til problemstillingene som er oppstilt.

Steinkjer, den 05.11.20

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Lov, forskrift og forarbeider

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- NOU 2019 : 5, Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Ot.prp. nr. 52 (1998-99), endring i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Forvaltningspraksis

- SOM 2016/419

Kommunale dokumenter

- Kommuneplan for Os 2015-2025, samfunnsdelen

Annet

- Artikler skrevet i avisa Arbeidets rett

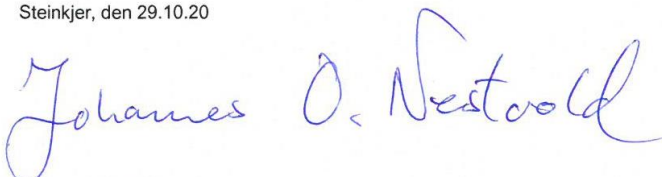
VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

RM Revisjon Midt-Norge	
Prosjekt nr: FR1146	Kommune: Os kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Byggesak	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p><i>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</i></p> <p><i>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</i></p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptrer ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer, den 29.10.20



Johannes O. Nestvold
Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no