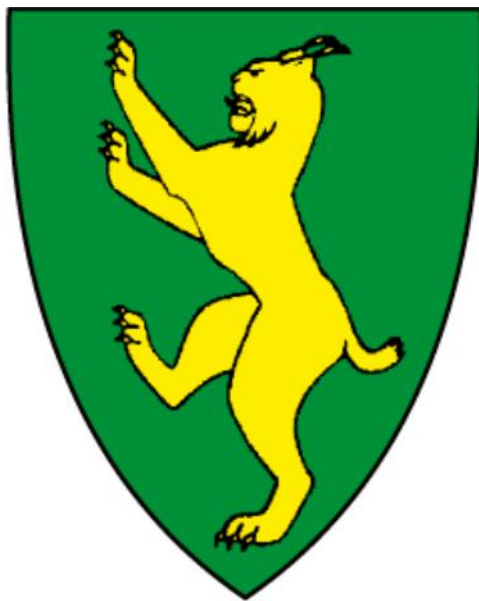


Byggesaksbehandling i Bygland kommune



Rapport til Kontrollutvalget 2018

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	1
2	INNLEDNING	4
2.1	Hva er forvaltningsrevisjon?	4
2.2	Bestilling	4
2.3	Formål og problemstillinger	5
2.4	Avgrensning	6
3	METODE OG GJENNOMFØRING	7
3.1	Saksgjennomgang	7
3.2	Dokumentgjennomgang	8
3.3	Intervjuer	8
3.4	Statistikk	8
4	REVISJONSKRITERIER	9
4.1	Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis	9
4.1.1	Kommuneloven og krav til internkontroll	9
4.1.2	Forvaltningsloven	10
4.1.3	Plan- og bygningsloven	15
4.1.4	Arkivloven og forskrift om offentlige arkiv	20
4.2	Kommunale planer, retningslinjer og rutiner	21
4.2.1	Kommunale planer	21
4.2.2	Retningslinjer, rutiner og maler	23
5	BYGLAND KOMMUNE	25
5.1	Drift og forvaltning	25
5.2	Plan, miljø og ressursutvalget	26
6	UTVIKLING I BYGGESAKER I BYGLAND KOMMUNE	27
6.1	Byggesaker	27
6.2	Dispensasjonssaker	27
6.3	Klagesaker	28
6.4	Saksbehandlingstid	29
6.5	Vurdering	30
6.6	Konklusjon	30

7	BYGGESAKSBEHANDLINGEN	31
7.1	Kommunens byggesaksbehandling.....	31
7.2	Veiledning før innsending av søknad.....	31
7.3	Mottakskontroll og veiledningsplikt.....	32
7.4	Overholdelse av tidsfrister	34
7.5	Vedtaket og underretning om vedtak	34
7.6	Dispensasjonssaker	35
7.6.1	Konkret eksempel på, og vurdering av, behandling av dispensasjonssak	37
7.7	Klagesaker.....	38
7.8	Vurdering	38
7.9	Konklusjon.....	41
8	HABILITET	42
8.1	Kommunens rutiner for å ivareta forvaltningslovens habilitetsregler	42
8.2	Vurdering	43
8.3	Konklusjon.....	44
9	INTERNKONTROLL	45
9.1	Internkontroll i Bygland kommune.....	45
9.2	Internkontroll på byggesaksområdet	45
9.2.1	Internt kontrollmiljø	46
9.2.2	Kontrollaktiviteter	47
9.2.3	Kommunikasjon og informasjon	48
9.3	Vurdering	49
9.4	Konklusjon.....	50
10	KONKLUSJON.....	51
11	ANBEFALINGER	53
12	HØRINGSUTTALELSE.....	54
12.1	Revisjonens kommentar til høringsuttalelsen	55
	LITTERATURLISTE.....	56
	VEDLEGG 1: GJENNOMGÅTTE BYGGESAKER I BYGLAND KOMMUNE	58

1 Sammenheng

Agder Kommunerevisjon IKS har i denne rapporten undersøkt byggesaksbehandlingen i Bygland kommune. Kommunen skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Byggesak er et tema som opptar mange, og det er viktig at kommunens innbyggere har tillit til at kommunen håndhever loven på en lik, forutsigbar og effektiv måte.

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av konkrete byggesaker, gjennomgang av kommunale planer og rutiner, samt gjennom intervjuer med ansatte i Bygland kommune. Videre har også statistikk fra kommunen vært viktig i arbeidet med rapporten.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det flere kriterier som er lagt til grunn; plan- og bygningsloven, forvaltningsloven, kommuneloven og arkivloven har vært de vesentlige lovverk. Videre har vi også lagt til grunn kommunens egne rutiner, maler og retningslinjer på byggesaksområdet.

Gjennomgangen vår av utviklingen i byggesaker i Bygland kommune viser at antall mottatte søknader på byggesaksområdet har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Både antall klagesaker og dispensasjonssaker har økt noe fra 2014, men revisjonen vurderer at økningen er forholdsvis lav. På bakgrunn av høy andel av innvilgede dispensasjonssøknader, samt flere eldre disposisjonsplaner og reguleringsplaner, vurderer revisjonen at kommunen burde vurdere en oppdatering av planverket. Kommunen holder seg i gjennomsnitt innenfor saksbehandlingsfristene.

Når det gjelder revisjonens gjennomgang av byggesaksbehandlingen, og ved å ha undersøkt enkeltsaker i Bygland kommune, er det revisjonens vurdering at saksbehandlingen har forbedringspotensial. Revisjonen vurderer at det i noen saker foreligger saksbehandling som ikke er i tråd med god forvaltningsskikk og i andre saker gjennomføres saksbehandlingen i strid med forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven.

Revisjonen vurderer at kommunen i hovedsak har tilfredsstillende praksis når det gjelder veiledning før innsending av søknad, behandlingen av klagesaker og at vedtaket, samt underretningen om vedtak, i hovedsak er i tråd med forvaltningsloven. Vi vurderer at saksbehandlingstiden på byggesak i stor grad overholdes, men at det er en svakhet at noen saker har svært lang saksbehandlingstid.

Mottakskontrollen er i stor grad tilfredsstillende og søker blir i de aller fleste tilfeller holdt oppdatert gjennom hele saksbehandlingsprosessen. Kommunen kan imidlertid bli bedre på å sende ut foreløpige svar innen en måned, samt å hente inn manglende opplysninger og ikke realitetsbehandle søknader hvor opplysninger mangler. Revisjonen påpeker at kommunen ikke har anledning til å dele opp ett-trinns søknader, med mindre det er avtalt med søker. Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt kan forbedres, blant annet i dispensasjonssaker da vurderingen er begrenset eller fraværende, eventuelt at den ikke er dokumentert. Videre vurderer revisjonen at behandlingen av dispensasjonssaker i flere tilfeller ikke er tilfredsstillende.

Hva angår problemstillingen om hvorvidt enhet for drift og forvaltning har rutiner som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens habilitetsregler vurderer revisjonen at enhetens praksis på område ikke er tilfredsstillende. Enhet for drift og forvaltning har foruten saksbehandlers sjekkliste ingen skriftlige rutiner om hvordan de ansatte skal gå fram i en inhabilitetssituasjon og hvordan en slik situasjon håndteres. Revisjonen vurderer at deler av den praksis som utføres ved inhabilitet i dag er i strid med forvaltningsloven, og at praksisen derfor må endres. Videre vurderer revisjonen at en formalisering av rutinene bedre vil kunne sikre at forvaltningslovens habilitetsregler blir overholdt.

Når det gjelder kommunens internkontroll på byggesak vurderer revisjonen det som positivt at det er utarbeidet delegeringsreglement i kommunen og videre at det er utarbeidet en sjekkliste med rutiner for byggesaksbehandlingen. Revisjonens inntrykk er imidlertid at delegeringsreglementet er noe uklart og det foreligger ingen skriftlig videredelegering fra rådmannen. Videre foretas det sjelden kvalitetssikring av vedtak fattet av byggesaksbehandler med delegert myndighet. Vi vurderer at mangel på kontrolltiltak medfører en risiko for feil i saksbehandlingen, og at det burde foreligge visse rutiner for kvalitetssikring på byggesak. Revisjonen vurderer derfor at internkontrollen på byggesak ikke er god nok.

På bakgrunn av ovenstående funn konkluderer revisjonen med at byggesaksbehandlingen i Bygland kommune er av varierende kvalitet. Saksbehandlingen er i hovedsak tilfredsstillende ved behandling av ordinære saker. Revisjonen vurderer imidlertid at kvaliteten ved behandling av dispensasjonssaker i flere tilfeller ikke er tilfredsstillende, men at svakhetene varierer i form og alvorlighetsgrad. Revisjonen vurderer at det finnes muligheter til forbedring både i byggesaksbehandlingen, ved ivaretagelse av forvaltningslovens regler om habilitet og på område for internkontroll.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

- 1) Kommunen bør ta en gjennomgang av planverket sitt for å vurdere hvorvidt en oppdatering er nødvendig, se punkt 6.5.
- 2) Kommunen bør sende ut foreløpig svar til tiltakshaver eller ansvarlig søker innen en måned fra mottatt søknad for å informere vedkommende om status på søknad, se punkt 7.8.
- 3) Kommunen bør påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, se punkt 7.8.
- 4) Kommunen bør ikke dele opp søknaden i to trinn dersom søknaden ikke er oppdelt, med mindre slik oppdeling er avtalt med søker, se punkt 7.8.
- 5) Kommunen bør sørge for at vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt foretas og dokumenteres i de tilfeller hvor slike vurderinger er påkrevd, se punkt 7.8.
- 6) Kommunen bør oppdatere «planinnsyn» med alle gitte dispensasjoner, samt avslutte dispensasjonssøknader, se punkt 7.8.
- 7) Kommunen bør ikke behandle søknader om dispensasjon på administrativt nivå, se punkt 7.8.
- 8) Kommunen bør forbedre saksbehandlingen av søknader om dispensasjon, se punkt 7.8.
- 9) Kommunen bør endre kommunens praksis som er i strid med forvaltningslovens habilitetsregler, se punkt 8.2.
- 10) Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner vedrørende habilitet, se punkt 8.2
- 11) Kommunen bør klargjøre delegeringsreglementet, samt gjøre videredelegeringen fra rådmann, via tjenesteleder, og ned til saksbehandler skriftlig, se punkt 9.3.
- 12) Kommunen bør forbedre saksbehandlingstiden på byggesaksområde, se punkt 9.3.
- 13) Kommunen bør oppdatere «planinnsyn» med kommunens til enhver tids gjeldende planer, plankart og planbestemmelser, se punkt 9.3.
- 14) Kommunen bør innføre kontroll av vedtak avgjort av saksbehandler med delegert myndighet, se punkt 9.3.
- 15) Kommunen bør foreta en risikovurdering som grunnlag for å prioritere, og dermed iverksette, kontrolltiltak, se punkt 9.3.

Kristiansand, 03.10.2018


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Maren Stapnes
Forvaltningsrevisor

2 Innledning

2.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommunelovens § 77 nr. 4 er forvaltningsrevisjon «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak fattet i kommunestyret. Undersøkelsen virker som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen.¹ Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Studien av «Byggesaksbehandling i Bygland kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

2.2 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS utarbeidet en overordnet analyse for Bygland kommune for perioden 2016-2019. I analysen pekte revisjonen på områder hvor det kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt i kommunestyret, *sak 86/16*, med plan- og byggesaksbehandling som ett av de prioriterte områdene for forvaltningsrevisjon i perioden.

Kontrollutvalget bestilte, *sak 03/17*, en forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaksbehandlingen i Bygland kommune. Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i møte, *sak 08/17*. Forslag til prosjektplan ble avgrenset til å gjelde byggesaksbehandlingen i Bygland kommune, og denne er lagt til grunn for revisjonens videre arbeid med undersøkelsen.

¹ Norges Kommunerevisorforbund (2016) s. 16

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

2.3 Formål og problemstillinger

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøker revisjonen byggesaksbehandlingen i Bygland kommune. Dette er et felt som opptar mange, og det er viktig at kommunens innbyggere har tillit til at kommunen håndhever loven på en lik, forutsigbar og effektiv måte.

Vi har gjennom prosjektet forsøkt å besvare følgende problemstillinger:

1) Hvordan har utviklingen i byggesaker vært de senere årene i Bygland kommune?

Det vil for det første være sentralt å beskrive omfanget av byggesaker i Bygland kommune. Vi vil blant annet undersøke utviklingen i antall mottatte søknader, dispensasjoner og klager. Videre vil vi også se nærmere på kommunens saksbehandlingstid i byggesaker.

2) I hvilken grad sikrer Bygland kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?

Forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter angir hva som er forsvarlig saksbehandling av byggesaker. Vi vil ved gjennomgang av et tilfeldig utvalg enkeltsaker undersøke om byggesaksbehandlingen i Bygland kommune er i tråd med gjeldende lovverk.

3) Har enhet for drift og forvaltning (kommunen) rutiner som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens habilitetsregler?

Habilitetsreglene i forvaltningsloven har til hensikt å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til den offentlige forvaltningen, samt beskytte tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk. Vi undersøker om kommunen har rutiner som ivaretar forvaltningslovens habilitetsregler i byggesaksbehandlingen.

4) Dokumenteres det systematisk internkontroll på området?

Det fremgår av kommuneloven at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Revisjonen undersøker om kommunen har innført retningslinjer/relevante rutiner for behandling av byggesaker, og om det er etablert tilstrekkelig kvalitetssikring på området.

2.4 Avgrensning

Byggesak er et omfattende tema, revisjonen har sett seg nødt til å foreta noe avgrensninger med hensyn til det som undersøkes i dette prosjektet:

- Vi undersøker hvordan byggesaksbehandlingen i Bygland utføres i henhold til relevant lovverk, retningslinjer og rutiner.
- Vi undersøker ikke innbyggernes eller andre utbyggers opplevelse av kommunens saksbehandling.
- Undersøkelsen omfatter saker der det har blitt søkt om dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer. Dette er tilknyttet byggesaksbehandlingen, og vi vil ikke komme nærmere inn på kommunens utarbeidelse av de ulike planene.
- Videre avgrenser vi oss mot å undersøke kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging.
- Tidsmessig har vi valgt å avgrense undersøkelsesperioden til å omfatte et utvalg saker fra 2014-2017.

3 Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering).² Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi benyttet oss av både kvalitativ og kvantitativ metode.

3.1 Saksgjennomgang

For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomgått tilfeldig utvalgte byggesaker. Sakene omfatter tilfeller der det både er gitt tillatelse og avslag, og vi har også sett nærmere på kommunens behandling av dispensasjonssaker og klager.

Ved prosjektets oppstart fikk revisjonen en liste over byggesaker i perioden 2010-2017. Vi har ved hjelp av denne oversikten valgt ut saker fra perioden 2014-2017 som vi har gjennomgått nærmere. Revisjonen har altså ikke undersøkt alle byggesaker i den gitte perioden, men vi vurderer at utvalget av saker er tilstrekkelig til å kunne gi en vurdering av kommunens byggesaksbehandling.

Revisjonen bemerker at saksgjennomgangen ikke har hatt til hensikt å overprøve kommunens konklusjoner i enkeltsaker, men å undersøke om kommunen har en forsvarlig saksbehandling som sikrer likebehandling og at lovverket følges.

Revisjonen har ved gjennomgangen hatt tilgang til kommunens saksbehandlingssystem, *Elements*.

² Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4
http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

3.2 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med denne rapporten har vi også gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Revisjonen har undersøkt sentrale dokumenter som er utarbeidet av kommunen. Herunder kommuneplanen, årsmeldinger, kommunale reglementer med videre.
- Planverk, retningslinjer og rutiner tilknyttet byggesak har også vært sentralt.
- Vi har gjennomgått nasjonale veiledere og retningslinjer for byggesaksbehandling.
- Videre har vi også sett på tidligere studier og undersøkelser som er foretatt på feltet.

Vi har underveis i arbeidet med rapporten også hatt tilgang til internkontrollsystemet i kommunen, Compilo.

3.3 Intervjuer

Revisjonen avholdt oppstartsmøte med rådmann og tjenesteleder for teknisk drift og forvaltning i begynnelsen av juni 2017. I dette møtet redegjorde vi for undersøkelsen og tjenesteleder ble oppnevnt som revisjonens videre kontaktperson.

Videre har vi intervjuet byggesaksbehandler i Bygland. Hensikten med intervjuet var å innhente supplerende informasjon til den skriftlige dokumentasjonen som revisjonen hadde mottatt. I forkant av intervjuet hadde vi laget en intervjuguide for å sikre at vi fikk belyst ønskede tema. Vi skrev referat fra møtet som ble verifisert av intervjuobjektet.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med byggesaksbehandler og tjenesteleder på e-post for å avklare ulike spørsmål.

3.4 Statistikk

For å kunne si noe om utviklingen i byggesaker over tid, har vi hentet inn statistikk fra kommunen. Vi har mottatt statistikk over antall søknader behandlet, antall dispensasjoner behandlet, antall klager behandlet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke byggesaksbehandlingen i Bygland kommune.

4.1 Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis

4.1.1 Kommuneloven og krav til internkontroll

Det følger av kommunelovens § 23 første ledd at administrasjonssjefen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer som settes av kommunestyret. I 2003 ble administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen lovfestet. Nedfelling i lov medførte kun en tydeliggjøring av administrasjonssjefens ansvar med å føre kontroll med virksomheten, og medførte ingen realitetsendring i forhold til tidligere gjeldende rett.³

Administrasjonssjefen skal ifølge bestemmelsens annet ledd annet punktum sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger det at administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for at kommunen har etablert et velfungerende internkontrollsystem, og rådmannen har dermed et selvstendig lovfestet ansvar for internkontroll med administrasjonen i kommunen.⁴

³ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 104

⁴ NOU 2016: 4 s. 292

I KS sitt idéhefte «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?» defineres internkontroll i praksis som «formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes».⁵

Det finnes ulike rammeverk som gir retningslinjer for hvordan et overordnet internkontrollsystem kan utarbeides. Et anerkjent rammeverk er COSO-modellen som kan anvendes på alle virksomheter.⁶ Ifølge COSO-modellen skal det blant annet gjennom risikokartlegginger og -vurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, eller er en konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert.

Risikoområder på byggesak kan blant annet være saksbehandling og myndighetsutøvelse innenfor tjenesteproduksjonen eller habilitetsreglene.

4.1.2 Forvaltningsloven

Det følger av forvaltningslovens § 1 første og annet punktum at:

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.»

I plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd klargjøres forholdet mellom forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Ifølge bestemmelsen gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven. Kommunen skal dermed ved behandling av byggesaker følge reglene i forvaltningsloven, såfremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende.⁷

I tillegg til, og også som veiledning ved tolkning av, forvaltningslovens bestemmelser kan det ulovfestete kravet til forsvarlig saksbehandling sees som et grunnleggende prinsipp som stiller krav til forskjellige sider av saksbehandlingen.

Forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet at organet som skal fatte et vedtak må ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse. Vurderingen som blir gjort i denne forbindelse skal ikke baseres på usaklige eller utenforliggende forhold. Videre ligger det i kravet til forsvarlig

⁵ KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) (2013) s. 16

⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013) s. 2

⁷ Dom fra Agder Lagmannsrett publisert LA-1992-306

saksbehandling at avgjørelsen som blir tatt må kunne være i samsvar med skjønnnet i den enkelte sak, og vilkårlige avgjørelser er forbudt. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling og avgjørelsen må ikke fremstå som sterkt urimelig.

4.1.2.1 *Enkeltvedtak*

Når kommunen behandler en byggesøknad og fattet et vedtak, regnes dette som et *enkeltvedtak* etter forvaltningsloven § 2.

Forvaltningsloven stiller krav til utforming og innhold i et enkeltvedtak. Vedtaket skal som hovedregel være skriftlig, jf. § 23. Hovedregelen er at forvaltningsorganet skal begrunne enkeltvedtaket og begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes jf. § 24 første ledd. Deresom en søknad innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen vil bli misfornøyd med vedtaket følger det imidlertid av § 24 annet ledd første punktum at forvaltningsorganet kan la være å gi samtidig begrunnelse i andre saker enn klagesaker.

Jf. § 25 første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler som vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Videre i § 25 annet ledd bestemmes det at de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes, eventuelt henvises til ved tidligere framstilling. Hovedhensyn som har vært avgjørende ved kommunens bruk av skjønn bør nevnes ifølge bestemmelsens tredje ledd.

Forvaltningsorganet skal ifølge § 27 første ledd første punktum underrette partene om vedtaket så snart som mulig. Begrunnelsen bør ifølge § 27 annet ledd første punktum gjengis i underretningen om vedtaket. Jf. bestemmelsens tredje ledd første punktum skal underretningen gi opplysninger om klageadgang, klagefrister, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter jf. fvl. § 18, jf. § 19.

4.1.2.2 *Habilitet*

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder både for kommunens tjenestemenn og for folkevalgte. I tillegg følger det enkelte særregler av kommuneloven vedrørende habilitet. Ved gjennomgang av habilitetsreglene vil vi imidlertid ha fokus på reglene som gjelder for administrasjonen og ikke de folkevalgte i kommunen.⁸

⁸ Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c gjelder også for personer som er ansatt i kommunen. Bestemmelsen regulerer inhabilitet ved behandling av klagesaker, dersom underinstansen og klageinstansen er organer i samme kommune. Saker på byggesak går imidlertid til Fylkesmannen, og denne bestemmelsen vil dermed ikke ha relevans for saker som revisjonen skal gjennomgå i dette prosjektet.

Det er et sentralt krav ved behandlingen av forvaltningssaker at saksbehandleren er habil. En inhabil tjenestemann har plikt til å trekke seg fra behandlingen av den aktuelle saken. Habilitetsreglene i forvaltningsloven er gitt i § 6. Det fremgår av bestemmelsen i hvilke tilfeller en tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelsen i en forvaltningssak. Det er i forvaltningsloven § 6 gitt tre ulike grunnlag som kan føre til at en tjenestemann blir inhabil.

Av bestemmelsens første ledd følger det at dersom en tjenestemann har en form for tilknytning til sakens part(er) som listet opp i bokstav a til e vil tilknytningen automatisk føre til inhabilitet. Første ledd angir således absolutte inhabilitetsregler.⁹

Dersom en tjenestemann ikke automatisk blir ansett som inhabil etter første ledd kan tjenestemannen være inhabil etter en skjønnsmessig vurdering, hvis «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» jf. annet ledd. Det skal etter denne bestemmelsen foretas en vurdering av om tjenestemannen har en så nær tilknytning til saken eller partene at det kan svekke tilliten til at saken blir behandlet på en upartisk måte. Videre følger det av bestemmelsen at det i vurderingen blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen han har nær tilknytning til.

Er en offentlig tjenestemann inhabil etter fvl. § 6 først og annet ledd skal tjenestemannen verken være med på å tilrettelegge for avgjørelsen/forberede saken eller treffe avgjørelse i saken.

I tredje ledd er det gitt regler om avledet inhabilitet.¹⁰ Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken. Avgjørende for om en tjenestemann skal anses som direkte underordnet kommer an på om den overordnede har formell myndighet til å instruere den underordnede.¹¹

Ifølge lovteksten gjelder avledet inhabilitet kun for direkte underordnede «i samme forvaltningsorgan» som den overordnede. I forvaltningsrettslig sammenheng vil kommunen i de fleste tilfeller anses som ett organ. Det er imidlertid antatt at dette ikke gjelder fullt ut ved anvendelsen av fvl. § 6 tredje ledd. I det minste må kommunestyret og administrasjonen kunne sees på som to ulike organer etter denne bestemmelsen.¹²

⁹ Dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt kommer imidlertid inhabilitetsreglene ikke til anvendelse, jf. fvl. § 6, fjerde ledd.

¹⁰ Kyrre Grimstad (2011) s. 214

¹¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14

¹² Kyrre Grimstad (2011) s. 56 og s. 216.

Hele kommuneadministrasjonen vil imidlertid etter dette anses som ett og samme organ, selv om den er organisert i ulike enheter. Rådmannen har i utgangspunktet instruksjonsrett over alle ansatte i administrasjonen. Det medfører at dersom rådmannen er inhabil i en sak, vil alle i administrasjonen være inhabile til å fatte avgjørelse i saken.¹³

I motsetning til de to andre grunnlagene til inhabilitet vi har vært innom, fører ikke avledet inhabilitet til at den underordnede tjenestemannen er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse.¹⁴ Det vil si at vedkommende fortsatt kan delta i forberedelse av saken på vanlig måte, men at avgjørelsen må tas av en som er overordnet eller sideordnet den inhabile.

Reglene om inhabilitet skal blant annet bidra til at forvaltningens avgjørelser treffes på objektivt grunnlag.¹⁵ Reglene skal med andre ord sikre at tjenestemenn ikke legger vekt på personlige forhold eller utenforliggende hensyn ved behandling av saker, og at det tas riktige avgjørelser.¹⁶ Videre bidrar inhabilitetsreglene i forvaltningsloven til at publikums tillit til forvaltningen opprettholdes, samt at de beskytter tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk¹⁷ og tjenestemenn unngår ubehag som kan oppstå ved press fra nærstående.

Tjenestemenn bør ikke fratre som inhabile dersom de ikke er rettslig forpliktet til det. Med mindre kommunens tjenestemann rettslig sett er inhabil må utgangspunktet være at vedkommende skal behandle de sakene han er tildelt som følge av den stillingen han har. Dette gjelder selv om allmennheten kan oppleve at inhabilitetsreglene er strengere enn hva de faktisk er og på det grunnlag kreve at tjenestemenn må fratre uten at det egentlig er rettslig grunnlag for det. Ubehag eller press utenifra gir verken plikt til eller krav til å fratre behandlingen av en sak.

4.1.2.3 Veiledningsplikt

Alle forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. fvl. § 11. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sine interesser på en best mulig måte jf. bestemmelsens første ledd, annet punktum. Omfanget av veiledningsplikten og behovet for veiledning må vurderes i hvert en-

¹³ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14

¹⁴ I særlige tilfeller kan imidlertid den underordnede anses som inhabil etter annet ledd, fordi hans overordnede er det, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 46. I slike tilfeller må saksforberedelsen overtas av noen andre.

¹⁵ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 5

¹⁶ Kyrre Grimstad (2011) s. 156

¹⁷ Dom fra Høyesterett publisert Rt. 1996 s. 64, s. 68

kelt tilfelle. Det må vurderes hva slags og hvor omfattende veiledning den enkelte trenger.¹⁸ Videre vil omfanget av veiledningsplikten bero på forvaltningsorganets situasjon og kapasitet, jf. fvl. § 11 første ledd tredje punktum.

4.1.2.4 Saksbehandlingstid

Ifølge forvaltningsloven § 11 a. skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Forventer forvaltningsorganet at det vil kunne ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares, skal forvaltningsorganet snarest mulig gi et foreløpig svar jf. annet ledd. Etter tredje ledd skal foreløpig svar gis i løpet av en måned i saker som gjelder enkeltvedtak. I svaret skal det redegjøres for bakgrunnen for at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, samtidig som det skal angis når et svar kan forventes.

Det er dermed ikke gitt konkrete saksbehandlingsfrister i forvaltningsloven, men kun et skjønnsmessig kriterium for tiden som skal brukes på behandlingen av saken.

Dersom det ikke foreligger saklige og tilstrekkelige tungtveiende grunner for annen prioritering av saker er utgangspunktet at saker skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn til forvaltningsorganet.¹⁹

Konkrete frister for saksbehandlingen i byggesaker er gitt i plan- og bygningsloven, jf. pkt. 4.1.3.5

4.1.2.5 Nedtegning av opplysninger

Det følger av fvl. § 11 d. annet ledd at forvaltningen så vidt mulig skal nedtegne eller protokollere nye opplysninger eller anførsler som en part kommer med ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler. Plikten gjelder opplysninger eller anførsler «av betydning for avgjørelsen».

4.1.2.6 Utredningsplikt

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. lovens § 17 første ledd. Utredningsplikten stiller krav til at forvaltningsorganet utreder både faktiske forhold, samt rettslige sider ved saken.

¹⁸ Kyrre Grimstad (2011) s. 239

¹⁹ Kyrre Grimstad (2011) s. 253

4.1.2.7 *Klage*

Et enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, jf. § 28 første ledd. Klagen vil først behandles i det organet som fattet det påklagede vedtaket. Ved behandlingen i dette organet, underinstansen, kan vedtaket oppheves, endres eller opprettholdes jf. forvaltningsloven § 33. Dersom underinstansen opprettholder vedtaket skal vedtaket sendes til klageinstansen, som kan foreta en ny og selvstendig vurdering av saken.²⁰ Videre følger det av fvl. § 29 at klage må fremsettes innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket kom fram til vedkommende part.

4.1.3 *Plan- og bygningsloven*

Som tidligere nevnt skal kommunen ved behandling av byggesaker følge reglene i forvaltningsloven, såfremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende.²¹

Lovens formål fremgår av § 1-1. Byggesaksbehandling etter loven skal ifølge bestemmelsens tredje ledd sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

4.1.3.1 *Kommunal planlegging*

Ifølge pbl. § 3-3 annet ledd har kommunestyret det overordnede ansvaret for at plan- og bygningsloven følges i kommunen, og kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan skal vedtas av kommunestyret, jf. § 3-3 annet ledd annet punktum.

Kommunen skal gjennom kommunal planlegging legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen, jf. bestemmelsens første ledd.

Den kommunale planstrategien er et hjelpemiddel for kommunen hvor formålet er å tilrettelegge for en positiv utvikling i kommunen ved fokus på planoppgaver kommunen bør videreføre eller starte opp.²²

Kommuneplanen gjelder for utviklingen av hele kommunesamfunnet, og bør omfatte samtlige viktige mål og oppgaver som kommunen har.²³ Planen gir således rammer for utviklingen av kommunesamfunnet og forvaltning av arealressursene. Kommuneplanen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel jf. § 11-1 første ledd. Ved utarbeidelse av kommuneplanen må kom-

²⁰ Kyrre Grimstad (2011) s. 459

²¹ Dom fra Agder Lagmannsrett publisert LA-1992-306

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 123

²³ NOU 2003: 14 s. 20

munen ta utgangspunkt i planstrategien, uten at denne er rettslig bindende for kommunen.²⁴ Kommunen skal bruke kommuneplanen som en oversiktsplan og den vil være kommunens overordnede styringsdokument.²⁵

Langsiktige mål og strategier utarbeidet i samfunnsdelen konkretiseres gjennom arealdelen og kommunens handlingsdel. Arealdelen angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, samt at den trekker opp rammer for den fremtidige arealbruk.²⁶ Kommuneplanens arealdel er ifølge pbl. § 1-6 annet ledd første punktum bindende ved iverksetting av tiltak²⁷.

Pbl. § 11-7 angir de arealbrukskategorier det er tillatt å bruke i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen angir seks mulige arealformål, blant annet landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNF(R)-områder). LNF-områder omfatter og skal brukes for å benytte eller sikre landbruksproduksjonen. Videre følger det av bestemmelsen at LNF-områdene kan deles inn i to underformål. Jf. bestemmelsens annet ledd nr. 5 bokstav a omfatter areal der det kun er tillatt å oppføre eller iverksette tiltak som er nødvendig for drift av næringsmessig landbruk. Bokstav b omfatter areal hvor det også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse. Dersom kommunen ønsker en slik løsning må bebyggelsens omfang, lokalisering og formål være nærmere angitt i planen.²⁸

Dersom kommunen ikke har foretatt inndeling etter underformål vil områdene anses som angitt i bokstav a. I slike tilfeller må kommunen vurdere hvorvidt det enkelte tiltak er nødvendig for drift av næringsmessig landbruk. Er det ikke nødvendig for drift av næringsmessig landbruk vil tiltaket være i strid med arealformålet i kommuneplanen og det må søkes om dispensasjon.

Det skal ifølge § 12-1 annet ledd blant annet utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det følger av lov eller av kommuneplanens arealdel. En reguleringsplan er i lovteksten definert som «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.» Reguleringsplanen kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering, jf. §§ 12-2 og 12-3. Jf. § 12-4 annet ledd må iverksetting av tiltak ikke være i strid med reguleringsplanens arealformål og bestemmelser.

Dersom det er motstrid mellom planer vil ny plan gå foran eldre plan, jf. prinsippet i § 1-5.

²⁴ Frode A. Innjord (2010) s. 198

²⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 124

²⁶ Frode A. Innjord (2010) s. 197

²⁷ Se hva som regnes som tiltak i pbl. § 1-6

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

4.1.3.2 Søknadsplikt

I tillegg til at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven skal tilrettelegge for en rask og effektiv saksbehandling skal de også avklare lovligheten av tiltak før de blir utført.²⁹ De tiltakene som angis i § 20-1 er underlagt søknadsplikt og kan dermed ikke utføres før søknad er sendt kommunen og det er gitt tillatelse. Unntak fra søknadsplikten følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 og 20-8.

I kapittel 21 i plan- og bygningsloven foreligger det krav til innhold og behandling av søknader. Forskrift om byggesak (SAK10) utfyller plan- og bygningslovens regler vedrørende blant annet saksbehandling.

Søknaden skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Det kreves i § 21-2 første ledd annet punktum at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Bestemmelsen utfylles av SAK10 kapittel 5 hvor det blant annet følger av § 5-4 at opplysninger nevnt i bestemmelsens tredje ledd bokstav a-q skal tas med i søknaden «i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling.»

Søknaden kan ifølge § 21-2 femte ledd deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Bestemmelsen gir dermed anledning til å dele opp søknaden med mindre det søkes om tillatelse i ett trinn.³⁰ Det vil si at kommunen ikke kan behandle søknaden i to trinn uten at det foreligger avtale med søker.

Det følger av § 21-4 første ledd at tillatelse skal gis dersom det omsøkte tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan dermed ikke velge å gi avslag etter en skjønnsmessig vurdering dersom tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.³¹ Selv om tiltaket ikke strider mot bestemmelsene i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter er det ulovlig å utføre tiltaket før kommunen har gitt tillatelse.³² Det følger imidlertid av § 21-7 annet og tredje ledd annet punktum at tillatelse til tiltak etter §§20-3 og 20-4 på visse vilkår skal regnes som gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen 3 uker.

²⁹ Frode A. Innjord (2010) s. 552

³⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 318

³¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320

³² Frode A. Innjord (2010) s. 556

4.1.3.3 Dispensasjon

Plan- og bygningsloven åpner opp for at det kan gis dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer jf. § 19-2. Det følger imidlertid av forarbeidene til loven at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan.³³ Naboer skal ifølge bestemmelsen varsles etter § 21-3, og regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon dersom deres saksområde blir direkte berørt.

Søknad om dispensasjon krever en begrunnet søknad jf. § 19-1 første punktum. Det blir ikke oppstilt noen spesifikke krav i loven til innholdet i begrunnelsen. Som et minimum bør det imidlertid fremgå hva søker påberoper seg som grunnlag for dispensasjonen.³⁴

Ifølge ordlyden «kan» er det ingen som har krav på dispensasjon. I § 19-2 annet ledd fremgår det to kumulative vilkår for å gi dispensasjon. For det første kan ikke dispensasjon gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Videre er det et vilkår at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Hvilke fordeler og ulemper som kan tas med i vurderingen vil variere noe med hvilken bestemmelse det skal dispenseres fra. Både private og offentlige ulemper og fordeler kan vektlegges, men fordelene skal helst bygge på areal- og ressursdisponeringshensyn/samfunnshensyn.

Dispensasjonsadgangen er ved de to vilkårene strammet inn sammenlignet med tidligere da loven kun hadde krav om «særlige grunner» for å dispensere.³⁵ Det var ved krav om «særlige grunner» tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for å gi dispensasjon. Etter gjeldende bestemmelse er det krav om klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.³⁶ For å avgjøre om det skal gis dispensasjon fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven må kommunen dermed foreta en skjønnsmessig vurdering.

4.1.3.4 Tekniske krav

Ifølge pbl. § 31-2 skal tiltak på eksisterende byggverk prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det vil si at for tiltak på eksisterende byggverk, gjelder som utgangspunkt de samme tekniske kravene som for nye tiltak. Ifølge bestemmelsens fjerde ledd kan imidlertid kommunen gi tillatelse til tiltak når det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader. Bruksendringen eller ombyggingen må i så fall være forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig

³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

³⁴ Frode A. Innjord (2010) s. 516

³⁵ Plan- og bygningsloven av 1985 ble erstattet av ny plan- og bygningslov med forskrifter ikraftsatt fra 2009.

³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

bruk jf. fjerde ledd. Bestemmelsen er en snever unntaksbestemmelse, og kommunen må foreta en vurdering av om lovens vilkår for å fravike gjeldende tekniske krav er oppfylt.

4.1.3.5 Saksbehandlingstid

Bestemmelsene om kommunens saksbehandlingstid i byggesaker fremgår av §§ 21-7 og 21-8.

Utgangspunktet for kommunens saksbehandlingstid er 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, jf. pbl. § 21-7. Det følger imidlertid av bestemmelsens annet ledd at søknader om tiltak etter § 20-3 som er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere og hvor det ikke er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet, skal avgjøres innen 3 uker. Med unntak av kravet om at det ikke må foreligge merknad fra nabo eller gjenboer er det på samme vilkår en saksbehandlingstid på 3 uker også for tiltak som omfattes av § 20-4. Annet og tredje ledd gjelder ikke for søknad om rammetillatelse, jf. § 21-7 første ledd annet punktum.

Det markeres imidlertid i § 21-4 først ledd første punktum at tidsfristene i §§ 21-7 og 21-8 kun er maksimumsfrister ved at det uttrykkes at kommunen snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av § 21-7 skal gi tillatelse til tiltaket.³⁷

Bestemmelsene om saksbehandlingstid i plan- og bygningsloven blir utfylt i byggesaksforskriften kapittel 7.

4.1.3.6 Forhåndskonferanse

Det fremgår av § 21-1 at det kan avholdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Både tiltakshaver og plan- og bygningsmyndighetene kan kreve forhåndskonferanse. Formålet med forhåndskonferanse er å avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling, jf. byggesaksforskriften § 6-1 første ledd. Videre følger det av nevnte forskrift at det skal skrives referat fra møtet og dette skal følge med som saksdokument i den videre behandlingen av saken.

4.1.3.7 Klage

Plan- og bygningsloven utfyller reglene om klage i forvaltningsloven. Det fremgår av § 1-9 annet ledd at det ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, ved dispensasjon eller i tidligere vedtak i byggesaken, og hvor klagefristen for vedtakene er utløpt. Dersom vedtaket opprettholdes av kommunen, er Fylkesmannen klageinstans.

³⁷ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320

Videre er det bestemt i byggesaksforskriften § 7-1 at dersom det påklagede vedtaket opprettholdes skal saken oversendes til Fylkesmannen så snart saken er tilrettelagt og senest innen åtte uker. Fristen gjelder også i de tilfeller kommunen tar klagen til følge og fatter et nytt vedtak.

4.1.4 Arkivloven og forskrift om offentlige arkiv

Kommunen har ifølge lov om arkiv § 6 plikt til å holde arkiv. Ifølge bestemmelsen skal arkivet være ordnet og innrettet for å sikre dokumenter som informasjonskilder for sanntid og ettertid.

Samtlige dokumenter som kommer inn under definisjonen av arkiv i arkivlovens § 2 og som ikke omfattes av arkivbegrensning etter forskrift om offentlige arkiv § 14 skal arkiveres. I arkivloven § 2 defineres arkiv som dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet.

Det er blitt vanlig å forstå «dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet» som både mottatte dokumenter og dokumenter som produseres som ledd i den virksomhet organer utøver, og som samles som resultat av denne virksomheten. Definisjonen er dermed vid, og som utgangspunkt vil alle typer dokumenter komme inn under lovens arkivbegrep.³⁸ Forskriften om offentlige arkiv § 14 begrenser imidlertid hvilke dokumenter som skal arkiveres. Vi kan forstå ut av bestemmelsen at dokumenter som ikke har inngått i kommunens saksbehandling eller som ikke har verdi som dokumentasjon skal holdes utenfor eller fjernes fra arkivet.

Formålet bak arkivering er på den ene side å fungere som intern hukommelse og dokumentasjonskilde for kommunen selv. På den annen side vil arkivmateriale fungere som dokumentasjon av organets egne aktiviteter og handlinger utad. På denne måten vil arkivet gi forvaltningsorganet den nødvendige oversikten over egne aktiviteter og forvaltningsorganet vil kunne stå til ansvar for sine handlinger overfor samfunnet for øvrig, samt kunne dokumentere sine rettigheter og forpliktelser overfor andre.³⁹

Kommunen har ifølge forskrift om offentlige arkiv § 9 også en journalføringsplikt. Kommunen skal dermed registrere alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokumenter for organet. Det er kun de saksdokumenter etter

³⁸ Ivar Fønnes (2009) s. 62

³⁹ Ivar Fønnes (2009) s. 42

offentlighetsloven § 4 som er eller blir saksbehandlet og som i tillegg har verdi som dokumentasjon som skal registreres.

Bestemmelsen spesifiserer dermed hvilke dokumenter som skal registreres, hvilke dokumenter som skal registreres dersom kommunen finner det tjenlig og hvilke dokumenter som ikke er omfattet av journalføringsplikten.

4.2 Kommunale planer, retningslinjer og rutiner

For å se nærmere på kommunens behandling av byggesaker, vil det også være hensiktsmessig å undersøke kommunale planer, retningslinjer, rutiner mv. som er av betydning for kommunens saksbehandling.

4.2.1 Kommunale planer

Arealdelen til kommuneplanen for Bygland kommune 2011-2022 ble vedtatt i 2011. I kommuneplanens arealdel ble det lagt fram ambisjoner for kommunen. Kommunen er ifølge planen opptatt av at det skal være et godt og variert tilbud om boligtomter i hele kommunen. Videre blir det nevnt at næringslivet skal ivaretas og videreutvikles, og at det trengs areal til nye forretnings- og næringsområder. I kommuneplanen til kommunen blir det lagt vekt på at utbygging av fritidsboliger først og fremst skal skje i regulerte felt og at det skal legges til rette for boliger innenfor den naturlige avgrensningen av et bygdelag.⁴⁰ Videre blir det gitt bestemmelser som gjelder ved dispensasjon til boliger og fritidsboliger i LNF-områder. Bestemmelsene i kommuneplanen viser til den gamle plan- og bygningsloven.⁴¹

Det blir nevnt i vedtatt planstrategi av 2018 at erfaringene med den nåværende kommuneplanen er relativt greie, men at det er flere faktorer som tilsier at den bør revideres.⁴² Blant årsaker til at arealdelen bør endres nevnes blant annet at endringer i plan- og bygningsloven må innarbeides, mange dispensasjonsbehandlinger, mange eldre disposisjonsplaner for hytteområde, samt at det er ønske om å se på muligheten for spredt boligbygging i LNF-område.

Ifølge pbl. § 2-2 skal kommunene ha et planregister som gir opplysninger om gjelde arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal utnyttes.

Kommunen skal enten føre planregister med planoversikt eller den skal føre arealplan i digitalt planregister, jf. kart- og planforskriften §§ 12 og 13. Videre følger det av forskriftens § 15

⁴⁰ Bygland kommune, kommuneplan, s. 17 og s. 29

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/2512110.2244.rxxabqtuav/Kommuneplanen.pdf>

⁴¹ Lov av 14. juni 1985 nr. 77 (opphevet)

⁴² Bygland kommune, planstrategi vedtatt 20.01.18

at kommunen skal ha system for forvaltning og vedlikehold av sitt planregister som sikrer at det blir løpende oppdatert.

De kravene plan- og bygningsloven setter til kommunens registrering og forvaltning av digitalt planregister støttes av GISLINE planregister, «planinnsyn».

Planregisteret «planinnsyn» er en selvbetjeningsløsning på nett der alle plandata i Bygland kommune kan presenteres samlet.⁴³ Her kan både gjeldende planer og planer under arbeid presenteres sammen med:

- Opplysninger om planens status i planprosessen
- Aktuelle plandokumenter
- Bakgrunns kart, flybilder og 3D visning med mulighet for utskrift
- Andre relevante temadata

Ifølge årsmelding for året 2016 skal det elektroniske systemet inneholde de fleste reguleringsplanene i Bygland.⁴⁴ Videre blir det opplyst at planregisteret inneholder vedtak, planbestemmelser og plankart. Byggesaksbehandleren opplyser imidlertid at det elektroniske systemet ikke er helt oppdatert. Byggesaksbehandleren har derfor egne elektroniske filer med planer, samt en perm med planer som blir brukt ved behandlingen av saker. Det blir opplyst at ikke alle planene og bestemmelsene er stemplet, slik at det ikke er mulig å være sikker på at det er den vedtatte versjonen av planen som blir brukt. Videre opplyser saksbehandleren at kommunen har mange utdaterte reguleringsplaner, samt at det foreligger motstrid mellom enkelte planer. Utfordringene fører til mange dispensasjonssaker og lang saksbehandlingstid.

Revisjonen har ved gjennomgang av saker brukt «planinnsyn» for å se hvilken plan som gjelder for ulike områder. Etter revisjonens gjennomgang er det klart at «planinnsyn» ikke er helt oppdatert. Noen av planene ligger inne både med vedtak, planbestemmelse og plankart, i tillegg til å være lagt inn i kartet på «planinnsyn». Noen planer er imidlertid ikke lagt inn i selve planinnsynkartet, men du kan finne dem ved å søke på navnet til planen. Andre reguleringsplaner får vi ikke tilgang til verken ved å søke eller ved å lete oss frem i kartet i «planinnsyn».

Videre gir «planinnsyn» kommunen mulighet til blant annet å legge inn informasjon om innvilgede og avslåtte søknader om dispensasjon. Ved hjelp av en slik oversikt vil saksbehandleren ha tilgang til tidligere gitte dispensasjoner i det aktuelle området, og kommunen vil kunne

⁴³ Se <http://tema.webatlas.no/bygland/Planinnsyn>

⁴⁴ Bygland kommune, årsmelding for 2016, s. 42
<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/3934109.2244.nnatp7banjsltm/%C3%85rsmelding+2016.pdf>

ha gode forutsetninger for å sikre likebehandling for innbyggerne. Bygland kommune har imidlertid ingen oversikt over dispensasjoner i «planinnsyn».

4.2.2 Retningslinjer, rutiner og maler

Kommunen har utarbeidet en sjekkliste for behandling av byggesaker. Ifølge sjekklisten selv skal denne fylles ut og legges ved den enkelte byggesaken i saksbehandlingssystemet. Sjekklisten inneholder en nærmere redegjørelse for hva som skal kontrolleres ved mottak av søknader. Det skal blant annet kontrolleres at nabovarsling er gjennomført og at tilfredsstillende tegninger følger. Videre skal det vurderes om saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes og hvorvidt det foreligger hjemmel for delegert vedtak.

Kommunen har ikke vedtatt etiske retningslinjer. Tjenesteleder på drift og forvaltning opplyser imidlertid at det foreligget et grovkast, men at saken ikke er blitt tatt opp til behandling.

Det fremgår av kommuneloven § 6 at kommunestyret er det øverste kommunale organet. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, dersom ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Adgangen til å delegere avgjørelsesmyndighet til rådmannen er regulert i kommuneloven § 23, nr. 4.

Kommunelovens utgangspunkt er dermed at kommunestyret - med enkelte unntak – kan delegere all sin myndighet til formannskap eller administrasjonen. Kommunestyret har imidlertid fortsatt det overordnede ansvaret.

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Bygland kommune fremgår av kommunens delegeringsreglement.⁴⁵ Delegeringsreglementet regulerer på hvilke saksområder kommunestyret selv skal fatte vedtak, hvilke saksområder som delegeres til andre politiske utvalg, og hvilke som delegeres til administrasjonen.

I den daglige drift utøver tjenesteleder for drift og forvaltning rådmannens myndighet og arbeidsgiveransvar innenfor egen enhet, innenfor rammene av gjeldende lover, og bestemmelser i medhold av lov, som legger føringer for myndigheten.

Delegeringsreglementet fra 2016 erstattet det tidligere delegeringsreglementet fra 2013. Delegeringsreglementet fra 2013 omfattet en skriftlig videredelegering fra rådmann og ned til tjenesteleder. Myndigheten som i delegeringsreglementet fra 2016 er delegert til rådmannen er ikke lenger videredelegert skriftlig til tjenesteleder for drift og forvaltning.

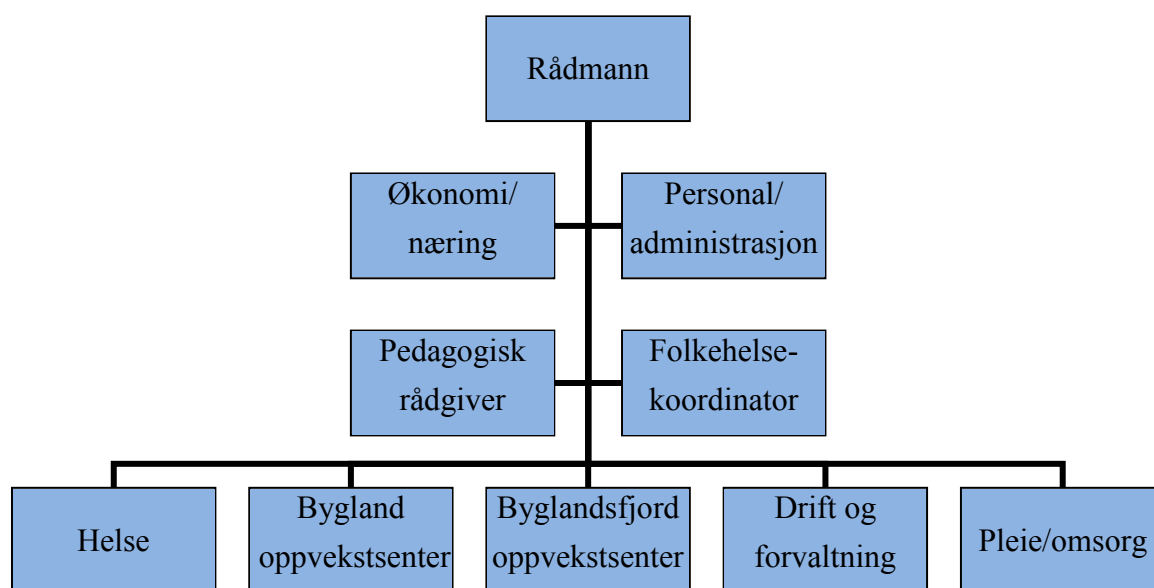
⁴⁵ Vedtatt i kommunestyret 14. desember 2016. Ifølge kommunelovens § 39 annet ledd skal delegeringsreglementet vedtas innen 31. desember året etter kommunestyret ble konstituert, og reglementet i Bygland kommune er dermed vedtatt innen den lovpålagte fristen.

Ifølge delegeringsreglementene er plan, miljø og ressursutvalget delegert myndighet til å gi dispensasjon fra arealplaner, og rådmannen er delegert myndighet til å gi dispensasjon fra byggesaksdel i kurante saker. Rådmannen opplyser at dispensasjonshjemmelen for kurante saker hovedsakelig benyttes der plan, miljø og ressursutvalget allerede har fattet dispensasjonsvedtak om deling eller bygging i LNF området i kommuneplanen, og det søkes om å bygge garasje e.l. på samme eiendom.

5 Bygland kommune

I dette kapitlet presenterer vi byggesaksavdelingen i kommunen. Vi ser nærmere på organisering, ansvarsfordeling og bemanning.

Bygland kommune er organisert etter en såkalt «tonivåmodell». Rådmannen har det øverste administrative ansvaret for kommunens organisasjon. Rådmannen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.



Det er fem driftsenheter i kommunen. Enhetene har definerte oppgaver og brukere som gjør det mulig å identifisere hvilke resultater enheten oppnår med tanke på ressursbruk, aktivitet, tjenesteomfang og tjenestekvalitet.

5.1 Drift og forvaltning

Byggesak er i Bygland kommune underlagt driftsenheten drift og forvaltning. Drift og forvaltning yter tjenester på flere nivå, både internt i organisasjonen og for kommunen sine innbyggere. De primære oppgavene er drift og vedlikehold av bygg, anlegg og infrastruktur, saksbehandling og oppfølging, forskjellige prosjekter innenfor investeringsprosjektet og andre prosjekt, samt personal og økonomiansvar.⁴⁶ Fra 16. april 2018 er byggesak blitt flyttet over til en nyopprettet avdeling; «plan- og utvikling».

⁴⁶ Bygland kommune, årsmelding for 2016, s. 36

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/3934109.2244.nnatp7banjsltm/%C3%85rsmelding+2016.pdf>

Det er en person som er ansatt som byggesaksbehandler i kommunen. Saksbehandleren er utdannet ingeniør og har vært ansatt i kommunen i fire år.

5.2 Plan, miljø og ressursutvalget

Plan, miljø og ressursutvalget er kommunen sitt planutvalg. Plan, miljø og ressursutvalget sitt arbeids- og ansvarsområde omfatter blant annet forvaltning av kommuneplanen, plan- og byggesaker, samt kart og oppmåling.

Av delegasjonsreglementet fremgår det at utvalget har særlig ansvar for å utarbeide gode målsettinger, planer og andre styringsdokument for tjenestene innenfor utvalget sitt arbeidsområde. Både gjennom dette arbeidet og ved oppfølging av administrasjonen ved rådmann sitt arbeid, skal utvalget bidra til at de tjenestene kommunen gir er så gode som mulig.

Plan, miljø og ressursutvalget oppnevnes av kommunestyret. For perioden 2015-2019 består utvalget av fem medlemmer. Myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon fra arealplaner er delegert til plan, miljø og ressursutvalget.

Byggesaksbehandleren opplyser at dispensasjonssaker som ikke er kurante, samt større byggeprosjekter som kan være kontroversielle går til plan, miljø og ressursutvalget for behandling. Videre opplyser tjenesteleder at saker hvor kommunen selv er tiltakshaver som hovedregel blir lagt fram til politisk behandling. På grunn av tidspress hender det imidlertid at byggesaksbehandleren tilrettelegger for avgjørelsen og rådmannen fatter vedtak etter delegert myndighet. Det er rådmann eller tjenesteleder som avgjør hvorvidt saken skal vente til neste politiske møte eller om den skal behandles av administrasjonen.

Også flere saker som revisjonen har gjennomgått hvor det foreligger merknad fra naboer og negative uttalelser fra fylkesmannen har gått til plan, miljø og ressursutvalget.

Det fremgår av årsmeldingen for 2017 hva slags type saker plan, miljø og ressursutvalget behandlet innenfor byggesak, og hvor mange saker de behandlet.⁴⁷

	Dispensasjon	Klage	Annet	Sum
2014	20	1	0	21
2015	12 + 5 adm.	5	22	39
2016	28	4	1	33
2017	20	5	2	27

⁴⁷ Bygland kommune, årsmelding for 2017, s. 44

6 Utvikling i byggesaker i Bygland kommune

I dette kapitlet vil vi se nærmere på problemstillingen om **hvordan utviklingen i byggesaker har vært de senere årene i Bygland kommune**. Dataene er hentet fra kommunens årsmeldinger, samt opplysninger mottatt fra tjenesteleder på drift og forvaltning og byggesaksbehandleren.

6.1 Byggesaker

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall mottatte søknader i kommunen:

	Antall mottatte søknader om tiltak med 3 ukers frist	Antall mottatte søknader om tiltak med 12 ukers frist ⁴⁸	Antall søknader om tiltak behandlet totalt
2014	64	29	93
2015	63	39	102
2016	49	36	85
2017	37	50	87

Tabell 1: Søknader

Ifølge tabellen har kommunen mottatt et relativt stabilt antall søknader de siste årene. Antall mottatte søknader om tiltak med 3 ukers frist har sunket gradvis, men antall søknader om tiltak med 12 ukers frist har økt. Det blir opplyst i årsmeldingen for 2014 at arbeidet på byggesak er blitt noe lettere da det er blitt utarbeidet en sjekkliste for behandlingen av dispensasjonssaker og andre vanskelige saker.⁴⁹ Ifølge årsmeldingene fra kommunen i tidsperioden 2014-2017 har utfordringen på byggesak vært å gi raske nok tilbakemeldinger der søknaden er mangelfull og gi foreløpige svar om den videre saksgangen i dispensasjonssaker.

6.2 Dispensasjonssaker

Antallet dispensasjoner som blir innvilget kan gi indikasjoner på kvaliteten av plangrunnlaget i kommunen. Dersom kommunen til stadighet innvilger dispensasjoner fra planer, og dermed godtar tiltak i strid med kommunens planverk kan det tilsi at planene som foreligger burde endres. Bygland kommune har imidlertid ingen oversikt over antall innvilgede og antall avslåtte søknader om dispensasjon.

⁴⁸ Herunder omfattes også dispensasjonssøknader. Også søknader om dispensasjon som ble mottatt før lovendring i 2015, og som dermed ikke hadde noen saksbehandlingsfrist i plan- og bygningsloven, er inkludert.

⁴⁹ Bygland kommune, årsmelding for 2014, s. 44

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/3095297.2244.xvstcuwuet/%C3%85rsmelding+2014.pdf>

Tabellen nedenfor viser utviklingen i dispensasjonssaker:

Årstall	2014	2015	2016	2017
Søknader om dispensasjon fra plan- og bygningsloven behandlet	1	4	0	0
Søknader om dispensasjon fra planverk behandlet	19	13	26	29

Tabell 2: Dispensasjoner

Tabellen viser at det i 2016 og 2017 var en økning i andelen mottatte og behandlede dispensasjonssøknader. Dispensasjonssøknadene utgjorde 31-33 % av alle mottatte og behandlede søknader i 2016-2017, sammenlignet med 21 % og 17 % henholdsvis i 2014 og 2015.

Det fremgår av de sakene som revisjonen har gått gjennom at de fleste dispensasjonssaker gjelder dispensasjon fra kommuneplanens arealformål. Et mindretall av sakene gjelder dispensasjon fra andre bestemmelser i kommuneplanen, reguleringsplaner, og lovbestemmelser.

Av de dispensasjonssakene som revisjonen har gjennomgått er det kun en søknad som har fått avslag i tidsperioden 2014-2017.

I løpet av perioden revisjonen har gjennomgått har det blitt dispensert fra flere ulike reguleringsplaner, og noen reguleringsplaner er blitt dispensert fra hyppigere enn andre. Ifølge kommuneplanen skal 21 disposisjonsplaner fra før 1981 fortsatt gjelde etter at kommuneplanens arealdel ble vedtatt.⁵⁰

6.3 Klagesaker

Antall klager, og særlig klager som får medhold – kan si noe om kvaliteten på saksbehandlingen av byggesaker. Vi ser derfor på antall innkomne klager, klager som tas til følge av kommunen og klager som tas til følge av Fylkesmannen.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall mottatte og behandlede klagesaker:

⁵⁰ Overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 omfatter ikke gamle disposisjonsplaner, slik at de ikke kan gjennomføres etter ny lov. Det kan imidlertid stille seg annerledes med gamle disposisjonsplaner som videreføres av kommuneplanen. Kommuneplanen i Bygland kommune viderefører de aktuelle disposisjonsplanene.

År	2014	2015	2016	2017
Klager behandlet	1	5	4	5

Tabell 4: Klagesaker

Dersom Fylkesmannen stadfester de fleste vedtakene kommunen fatter kan det underbygge en konklusjon om forsvarlig saksbehandling. Ifølge tabellen er det imidlertid kun en liten andel byggesaker behandlet i kommunen som blir påklaget og dermed gjennomgås en vurdering av Fylkesmannen. At få vedtak blir påklaget kan indikere at det blir gitt få avslag og at innbyggerne får tillatelse til det de søker om.

Av klagesakene som er kommet inn til Bygland kommune i perioden 2014-2017 er det kun et par saker hvor plan, miljø og ressursutvalget ikke opprettholder tidligere vedtak. Videre er det bare ett vedtak som er blitt opphevet av Fylkesmannen. I de resterende klagesakene har Fylkesmannen opprettholdt kommunens vedtak.

6.4 Saksbehandlingstid

Tabellen under viser saksbehandlingstiden på byggesak for ulike typer saker:

År	2014	2015	2016	2017
Gj.sn.saksbehandlingstid for tiltak med 12 ukers frist	42 dager	68 dager	51 dager	59 dager
Gj.sn.saksbehandlingstid for tiltak med 3 ukers frist	11 dager	26 dager	11 dager	13 dager
Gj.sn.saksbehandlingstid for søknad om ferdigattest (3 uker)	20 dager	25 dager	17 dager	4 dager
Gj.sn.saksbehandlingstid for klager (8 uker)	42 dager	75 dager	48 dager	62 dager

Tabell 5: Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden i kommunen kan si noen om ressursituasjonen på byggesak, samt kapasiteten til byggesaksbehandleren. Tabellen viser at Bygland kommune for det meste har ligget innenfor den lovpålagte saksbehandlingstiden de siste årene. I 2015 var imidlertid den gjennomsnittlige saksbehandlingen for lang både for søknader om tiltak med 3 ukers frist og ved søknader om ferdigattest. I 2016 og 2017 lå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden innenfor den lovpålagte fristen. For søknader med 3 ukers saksbehandlingsfrist var det 8 av 56 saker som gikk over fristen i 2016, men når det gjelder søknader med saksbehandlingsfrist på

12 uker ble alle behandlet innenfor fristen. I 2017 var det for søknader med 3 ukers saksbehandlingsfrist 4 av 37 saker som gikk over fristen, og av søknadene med 12 ukers saksbehandlingsfrist var det 8 av 50 saker som ikke ble behandlet før fristen.

6.5 Vurdering

Revisjonen påpeker at dispensasjoner ikke skal brukes i stedet for en endring av planverk. De fleste dispensasjoner fra planverket i Bygland kommune gjelder dispensasjoner fra kommuneplanen. Som tidligere nevnt er kommunens erfaringer med den nåværende kommuneplanen relativt greie, men kommunen er selv bevisst på at det er flere faktorer som tilsier at arealdelen bør revideres.⁵¹ Kommunen nevner også at det er ønske om å se på muligheten for spredt boligbygging i LNF-område. Revisjonen vurderer at det er positivt dersom LNF-spredt kan føre til færre dispensasjoner fra LNF-områder. Revisjonen vurderer imidlertid at det også dispenseres en del fra kommuneplanen når det gjelder plankrav.

Bygland kommune har en del eldre disposisjonsplaner og reguleringsplaner. Revisjonen vurderer at det blir tydeligere at en plan bør endres når kommunen til stadighet godtar tiltak i strid med planen. På bakgrunn av antallet avslag gitt på søknader om dispensasjoner, som revisjonen har gjennomgått, vurderer revisjonen at Bygland kommune burde se på planverket sitt, og vurdere hvorvidt noen av planene bør endres.

Det er kun et fåtall saker som går til behandling hos Fylkesmannen. At mesteparten av vedtakene blir opprettholdt av Fylkesmannen kan tyde på at saksbehandlingen i Bygland kommune er i tråd med gjeldende lovverk.

Revisjonen vurderer at Bygland kommune i hovedsak behandler byggesakene innenfor de lovpålagte saksbehandlingsfristene, se punkt 4.1.3.5 over. Revisjonen vurderer kommunens saksbehandlingstid som tilfredsstillende, men at det foreligger forbedringspotensial.

6.6 Konklusjon

I Bygland kommune har antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Både antall klagesaker og dispensasjonssaker har økt noe fra 2014, men revisjonen vurderer at økningen er forholdsvis lav. På bakgrunn av høy andel av innvilgede dispensasjonssøknader, samt flere eldre disposisjonsplaner og reguleringsplaner, vurderer revisjonen at kommunen burde overveie om en oppdatering av planverket er nødvendig. Kommunen holder seg i gjennomsnitt innenfor saksbehandlingsfristene.

⁵¹ Bygland kommune, planstrategi vedtatt 20.01.18

7 Byggesaksbehandlingen

I dette kapitlet ser vi nærmere på **i hvilken grad Bygland kommune sikrer forsvarlig saksbehandling av byggesøknader**. Vi har gått gjennom et antall tilfeldig utvalgte enkeltsaker for å kunne vurdere hvorvidt saksbehandling av byggesaker i Bygland kommune er i tråd med gjeldende regelverk. Vi har sett på ulike saker med søknader både fra private personer, næringsdrivende og kommunen selv.

7.1 Kommunens byggesaksbehandling

Ved innsamling av informasjon til forvaltningsrevisjonen mottok vi en sjekkliste som er utarbeidet av byggesaksbehandleren.

Kommunen opplyser at den interne sjekklista ble tatt i bruk høsten 2013 og at den i hovedsak var ment til bruk i dispensasjonssaker, samt i tilfeller hvor reguleringsplanen er godkjent før 2010. Listen har imidlertid også blitt brukt som huskeliste for behandling av byggesaker. Videre blir vi informert om at sjekklista er blitt forbedret underveis og at utfylt versjon blir lagt inn i byggesaksmappa som internt notat.

Bygland kommune har et elektronisk arkiv, som vil si at alle dokumenter scannes og arkiveres elektronisk. Ingen dokumenter arkiveres derfor i fysiske saksmapper. Kommunen bruker saksbehandlingssystemet «Elements».

7.2 Veiledning før innsending av søknad

God veiledning er viktig for at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser, og i tillegg vil god veiledning kunne virke tidsbesparende på den videre saksbehandlingen.

På kommunens hjemmeside er det lagt ut informasjon om byggesaksprosessen.⁵² Hjemmesiden har flere linker med nyttig informasjon. De fleste linkene gir direkte informasjon om ulike temaer innenfor byggesak. Ved å klikke på et par av linkene blir du sendt videre til Direktoratet for byggkvalitet. På Direktoratet sin nettside er alle byggregler og byggeskjemaer samlet.

På byggesakssiden er det ikke oppgitt kontaktinformasjon til kommunen dersom innbyggerne skulle ha noen spørsmål angående byggesaksprosessen. Byggesaksbehandleren blir imidlertid ofte kontaktet av innbyggerne før de sender inn søknad, og på denne måten kjenner som oftest byggesaksbehandleren til saken før søknad mottas i kommunen. Kommunen har ikke fast tele-

⁵² Se: <http://www.bygland.kommune.no/byggesak.295097.nn.html>

fon- eller besøkstid, men kommunikasjonen skjer både på telefon, på kommunehuset og via e-post. Ifølge byggesaksbehandleren dokumenteres all kommunikasjon i saken i saksbehandlingssystemet.

Byggesaksbehandleren opplyser at forhåndskonferanse ofte holdes ved større byggeprosjekter. Ved forhåndskonferansene er det to eller tre personer til stede og de får dekket over flere fagområder.

I flere av de sakene som revisjonen har undersøkt har byggesaksbehandleren kommunisert både gjennom e-post og på telefon. E-postene er arkivert elektronisk i saksbehandlingssystemet og det er skrevet notat fra telefonsamtalene.

I seks saker revisjonen har gjennomgått er det krysset av i søknadsskjema for at det er avholdt forhåndskonferanse og at referat foreligger. Det er imidlertid kun i to av disse sakene at det er lagt inn referat fra møte i saksbehandlingssystemet. I en av de gjennomgåtte sakene er det uenighet mellom kommunen og tiltakshaver i hva som er sagt på forhåndskonferansen.

7.3 Mottakskontroll og veiledningsplikt

Søknader sendes til post Bygland, eventuelt med kopi til byggesaksbehandleren. Saken blir registrert i Elements og havner deretter på saksbehandlerens restanseliste. Byggesaksbehandleren må selv gå gjennom søknadene for å vurdere om de er komplette og klar til behandling. Dersom søknaden ikke er fullstendig må saksbehandleren hente inn mer informasjon. Det er søkers ansvar å sørge for at søknaden er tilstrekkelig og komplett for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Kommunen har imidlertid plikt til å utrede saken og påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Fristen for behandling av søknaden begynner ikke å løpe før fullstendig søknad foreligger. Byggesaksbehandler kan imidlertid ikke bare vente med å svare på henvendelsen da det følger av forvaltningsloven at kommunen snarest mulig må gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Søker bør dermed få beskjed så snart som mulig dersom det foreligger mangler ved søknaden.

I årsmeldingene for årene 2014 og 2015 står det at det er en utfordring å gi raske nok tilbakemeldinger i tilfeller hvor søknaden er mangelfull, og videre at det er en utfordring å gi foreløpige svar om den videre saksgangen i saker med tiltak som er i behov for dispensasjon.⁵³

⁵³ Se årsmeldingene her:

<http://www.bygland.kommune.no/styringsdokument-oekonomi.295182.nn.html>

Saksbehandleren opplever at søknadene ofte er mangelfulle og at det må hentes inn ytterligere opplysninger. Hvor mangelfulle søknadene er, beror ofte på om det er tiltakshaver selv som søker eller om tiltakshaver har en ansvarlig søker ifølge byggesaksbehandler. I de tilfellene hvor det er tiltakshaver selv som søker forteller byggesaksbehandler at søknadene som oftest er komplette. Dette vurderer saksbehandleren kan ha med å gjøre at det ligger mye nyttig informasjon på kommunens hjemmeside – i tillegg til at de ofte har vært i kontakt med byggesaksbehandleren på forhånd.

Ifølge byggesaksbehandleren kommer det av og til inn flere opplysninger når hun etterspør mer informasjon. I de tilfeller hvor den etterspurte informasjonen ikke kommer inn til kommunen blir det opplyst at søknaden behandles på bakgrunn av den informasjonen som foreligger.

I de fleste av sakene som revisjonen har gjennomgått har byggesaksbehandleren sendt ut foreløpig svar. Videre foreligger det flere saker hvor det er dokumentert at det er bedt om ytterligere opplysninger. I noen av sakene er brev eller e-post om foreløpig svar sendt ut sammen med etterspørsel av flere opplysninger. I de aller fleste saker blir søker holdt orientert om fremgangen i saken helt fra starten av, og revisjonen har vært gjennom flere saker hvor byggesaksbehandleren sender ut brev for å orientere søker om saken underveis. I de fleste tilfeller hvor det er aktuelt er det også sendt ut informasjon for å orientere søker om når saken vil bli behandlet i plan, miljø, og ressursutvalget.

I et par saker som revisjonen har gått gjennom er imidlertid tiden mellom datoen for når søknad kom inn og foreløpig svar/innhenting av flere opplysninger svært lang. Tiden mellom kommunen mottok søknad og til byggesaksbehandler tok kontakt med tiltakshaver for å orientere om saken er i den ene saken på rett under 12 måneder.

I noen av sakene blir det vurdert i vedtaket at søknaden er mangelfull, men at søknaden kan bli behandlet likevel. I noen tilfeller blir de manglende opplysningene ikke etterspurt, mens i noen saker blir det gitt rammetillatelse med vilkår for igangsettingstillatelse at opplysningene er kommet inn. Også i saker hvor det blir søkt om tiltak i ett trinn blir søknaden om igangsettingstillatelse delt opp i to trinn. På denne måten gir kommunen først rammetillatelse og deretter, når de manglende opplysningene har kommet inn, blir det gitt igangsettingstillatelse. Også i andre saker hvor det ikke mangler noen opplysninger blir søknad om tiltak i ett trinn delt opp. Kommunen gir da først rammetillatelse og når klagefristen har gått ut blir det gitt igangsettingstillatelse.

Det foreligger også ett tilfelle hvor det står i vedtaket at søknaden er mangelfull og dermed ikke kan behandles som en rammesøknad. Tiltakshaver får i dette tilfelle kun behandlet dispensasjonssaken, og dispensasjon blir gitt på vilkår av at det blir sendt inn komplett rammesøknad som skal bli behandlet i plan, miljø og ressursutvalget. I vedtaket blir det etterlyst retningslinjer i kommuneplanen hvor det går tydelig fram hva som er god nok opplysning av en sak ved søknad om dispensasjon fra plankravet.

7.4 Overholdelse av tidsfrister

Ifølge årsmeldingene i Bygland kommune for årene 2014, 2015 og 2016 klarer kommunen stort sett å overholde saksbehandlingsfristene.⁵⁴

Det kommer frem i årsmeldingene for 2014 og 2015 at kommunen har en del gamle planer som gjør at det må brukes mye tid på å finne det gyldige hjemmelsgrunnlaget. Videre står det at en revidering ville ført til mer effektiv saksbehandling.

Byggesaksbehandleren opplever at lite ressurser og kapasitet, samt dårlig plangrunnlag påvirker saksbehandlingstiden i kommunen. Dårlig plangrunnlag fører ifølge byggesaksbehandler til lengre saksbehandlingstid fordi det ofte må søkes om dispensasjon.

I revisjonens gjennomgang fant vi klare fristoverskridelser i et mindre utvalg saker. I disse tilfellene beklaget byggesaksbehandler for lang saksbehandlingstid og det ble opplyst i underretningen om vedtak at kommunen ikke ville fakturere tiltakshaver for saksbehandlingsgebyr.

Det går fram av statistikken revisjonen har gjennomgått at noen søknader har hatt saksbehandlingstid på 1 dag, mens andre søknader har hatt saksbehandlingstid på 361, 150, 165 og 187 dager. I en av sakene revisjonen har gjennomgått ble den lange saksbehandlingstiden forklart med at det ikke forelå saksbehandlingsfrist i saker med dispensasjon, og at dispensasjonssaker derfor ikke ble prioritert ved stor saksmengde.⁵⁵

7.5 Vedtaket og underretning om vedtak

I alle saker som revisjonen har gjennomgått foreligger det vedtak. Vedtaksbrevet gir en fremstilling av de faktiske forholdene i sakene, vurdering av om tiltaket ligger innenfor plan- og bygningsloven og bestemmelser i medhold av denne, samt om tiltaket kommer i konflikt med

⁵⁴ Se årsmeldingene her: <http://www.bygland.kommune.no/styringsdokument-oekonomi.295182.nn.html>

⁵⁵ I pbl. § 21-7 forelå det ingen saksbehandlingsfrist for søknader om dispensasjon fra plan før 01.07.15. Forvaltningslovens skjønsmessige kriterier om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold gjaldt imidlertid like fullt.

blant annet kulturminner eller naturfarer. Videre viser underretningen til rettslig grunnlag for avgjørelsen og forholdet til gjeldende planer og lovverk.

Underretningen om vedtak ved tillatelse omfatter som oftest informasjon om at skifte av tiltakshaver må meldes til kommunen, at kommunen kan føre tilsyn med tiltaket, at det ikke er tillat å brenne avfall og at tillatelsen faller bort innen 3 år på visse vilkår.

Sakene som blir behandlet i plan, miljø og ressursutvalget får en langt mer utførlig fremstilling og begrunnelse enn vedtak som fattes på administrativt nivå. I mange dispensasjonssaker er imidlertid vurderingen av hvorvidt vilkårene for å kunne innvilge dispensasjon er oppfylt begrenset. Begge vilkårene for dispensasjon, se punkt 4.1.3.3, blir ikke alltid vurdert.

I sakene som revisjonen har gjennomgått finner vi også andre typer saker hvor det skulle vært foretatt en vurdering av lovens vilkår, men hvor vurderingen er begrenset, ikke dokumentert eller fraværende. Eksempel på slike vurderinger er blant annet vurderingen av om lovens vilkår for å fravike gjeldende tekniske krav er oppfylt jf. pbl. § 31-2 (4), og også vurderingen av hvorvidt tiltaket er nødvendig i drift av næringen og dermed kan utføres i LNF-områder uten dispensasjon.

I vedtakene blir det henvist til gammelt delegeringsreglement. Byggesaksbehandler forteller at årsaken til at det blir henvist til delegasjonsreglementet fra 2013 er at de formelle rammene for myndighetsutøvelse i kommunen fortsatt fremgår av dette. Grunnen til det er ifølge byggesaksbehandler fordi det kun i reglementet fra 2013 er foretatt en videredelegering av myndighet fra rådmannen ned til tjenesteleder, og fra tjenesteleder til saksbehandler.

Underretningen gir i flertallet av saker informasjon om klageretten og innsynsretten. Det blir i de fleste saker lagt ved et eget skriv med denne informasjonen. Det blir da henvist til rettslig grunnlag for innsyns- og klageretten, samt mer utførlig informasjon om klageinnhold, klagefrist og klageinstans. Det foreligger imidlertid også en del saker hvor det ikke er lagt ved informasjon om innsynsrett, og hvor det kun blir informert om klageretten. Videre gir underretningen opplysninger om saksbehandlingsgebyrets størrelse, og vedlagt underretningen ligger søknad om ferdigattest.

7.6 Dispensasjonssaker

Sammenlignet med ordinære saker vil dispensasjonssaker være mindre forutsigbare. Vurderingen av om det skal gis dispensasjon til tiltak er svært skjønnspreget i motsetning til vurderingen av tiltak som ikke er i strid med plan- og bygningsloven eller bestemmelser i medhold av denne. Det kan derfor være vanskelig å gjennomføre en ensartet saksbehandling som sikrer likebehandling i slike saker.

Alle reguleringsplaner i Bygland kommune er ikke lagt inn i «planinnsyn». Når byggesaksbehandleren skal behandle en dispensasjonssak vil informasjonen i «planinnsyn» derfor ikke være tilstrekkelig. Byggesaksbehandleren må i tillegg ha reguleringsplaner på elektroniske filer og i fysisk perm.

Som tidligere nevnt har Bygland kommune ikke oversikt over innvilgede eller avslåtte søknader om dispensasjoner i «planinnsyn», og kommunen har heller ingen annen oversikt over dispensasjoner, utenom at sakene ligger i saksbehandlingssystemet. Byggesaksbehandler har dermed ikke mulighet for å se hvilke dispensasjoner som tidligere er gitt i det enkelte området.

Ifølge delegasjonsreglementet til Bygland kommune er det plan, miljø og ressursutvalget som har myndighet til å fatte vedtak ved søknad om dispensasjon fra arealplaner. Før plan, miljø og ressursutvalget avgjør saken utarbeider byggesaksbehandler et saksfremlegg som tjenesteleder godkjenner før det går videre til utvalget. Videre fremgår det av delegeringsreglementet at rådmannen er delegert myndighet til å gi dispensasjon fra byggesaksdel i kurante saker. Rådmannen opplyser at dispensasjonshjemmelen for kurante saker hovedsakelig benyttes der plan, miljø og ressursutvalget allerede har fattet dispensasjonsvedtak om deling eller bygging i LNF området i kommuneplanen, og det søkes om å bygge garasje e.l. på samme eiendom.

For å gjøre saksbehandlingstiden kortere i 2015 ble 5 søknader om dispensasjon behandlet administrativt.⁵⁶ Revisjonen har vært innom en av disse sakene. Det blir i saken ikke henvist til annen delegert myndighet enn det som fremkommer i det «vanlige» delegeringsreglementet.

Revisjonen har gjennomgått flere saker hvor tiltaket behøver dispensasjon både fra kommuneplanen og reguleringsplaner, men hvor saken ikke er blitt behandlet i plan, miljø og ressursutvalget. Saken er blitt behandlet på administrativt nivå, med henvisning til delegeringsreglementet fra 2013.

Dispensasjonssakene får en grundig redegjørelse, og spesielt dersom de går til plan, miljø og ressursutvalget. Vurderingen av lovens vilkår er imidlertid begrenset i en del saker, se punkt 7.5.

⁵⁶ Bygland kommune, årsmelding for 2015, s. 47

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/3715223.2244.bxspctvtcq/%C3%85rsmelding+2015.pdf>

Videre har revisjonen gått gjennom saker hvor det er vurdert at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt, men hvor det likevel blir gitt dispensasjon. Revisjonen har også gjennomgått flere saker hvor det ikke er søkt om dispensasjon, og også saker hvor det ikke foreligger grunnlagt søknad om dispensasjon, men hvor saken likevel er blitt behandlet som dispensasjon.

I en sak blir det vurdert at saken prinsipielt sett skulle blitt behandlet som en dispensasjon, men at det likevel blir vurdert å ikke være nødvendig da det nylig er blitt behandlet en dispensasjonssak vedrørende fradeling av tomt på området. I en annen sak blir det opplyst i vedtaket at kommunen kunne gå med på at saken ikke ble behandlet som en dispensasjon dersom det ikke kom inn naboprotester. Revisjonen har også gjennomgått andre saker som på feil grunnlag er blitt vurdert å ikke være i behov for dispensasjonsbehandling og en sak hvor det er oversett at saken skulle vært behandlet som en dispensasjon.

7.6.1 Konkret eksempel på, og vurdering av, behandling av dispensasjonssak

Det fremgår av kommuneplanens arealdel at vedtatte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner gjelder foran kommuneplanen.⁵⁷ Videre følger det av kommuneplanen at bygging og tiltak som nevnt i pbl. § 84 og 93 er forbudt innenfor visse avstander til vassdrag. Det er for eksempel byggeforbud på 75 meter langs Byglandsfjorden sør for Ose bro.

Det blir i et par saker nevnt for tiltakshaver at det gjelder et slikt byggeforbud, og at saken derfor må behandles som en dispensasjon. Saken blir dermed tatt opp i plan, miljø og ressursutvalget. I saksfremlegget til politikerne, og også i begrunnelsen til vedtaket blir det imidlertid ikke nevnt at det er behov for dispensasjon og det blir vurdert at det ikke foreligger hjemmelsgrunnlag til å avslå søknaden. I saksfremlegget står det blant annet at det ikke er hjemmel til å avslå søknaden med bakgrunn i gjeldende disposisjonsplan⁵⁸ fordi området ikke har bestemmelser om utnyttelsesgrad av tomta eller byggeforbudsgrense langs fjorden.

Revisjonen legger til grunn at vedtatte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner gjelder foran kommuneplanen. Revisjonen vurderer imidlertid at dette kun gjelder dersom det er motstrid mellom planene. Så lenge det ikke er motstrid mellom planene er det derfor ikke behov for å klarlegge rangordningen mellom planene; i slike situasjoner vil begge planverk være rettslig bindende og utfylle hverandre. Det betyr at byggeforbudsgrensen langs Byglandsfjorden sør for Ose bro på 75 meter gjelder, selv om forholdet ikke er regulert i disposisjonsplanen eller reguleringsplanen for området.

⁵⁷ Bygland kommune, kommuneplanen, s. 35

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/2512110.2244.rxxabqtuav/Kommuneplanen.pdf>

⁵⁸ Kommuneplanen i Bygland kommune viderefører den aktuelle disposisjonsplanen.

7.7 Klagesaker

Ifølge kommunen kommer det ikke inn mange klager, se tabell 4 under punkt 6.3.

Klagesakene blir forberedt av byggesaksbehandler og godkjennes av tjenesteleder før saken går videre til plan, miljø og ressursutvalget. Tjenesteleder og byggesaksbehandler er enige om at det ville vært en fordel om forberedelsen av klagesaker kunne blitt utført av en annen saksbehandler enn den som behandlet saken i første omgang. Som oftest vil lite bemanning og mangel på kompetanse på andre fagfelt føre til at det ikke er mulig.

Tjenesteleder er alltid til stede i utvalget og presenterer saker, samt for å kunne besvare eventuelle spørsmål fra politikerne. Saksbehandleren er imidlertid alltid tilgjengelig dersom tjenestelederen har behov for mer informasjon.

Alle klagesaker som revisjonen har gjennomgått har vært oppe til behandling i plan- og bygningssrådet.

7.8 Vurdering

Det er revisjonens oppfatning at Bygland kommune har relevante rutiner på byggesaksområdet som dekker saksbehandlingen. Videre vurderer revisjonen at byggesaksbehandlingen i en stor andel saker har god kvalitet. Det er imidlertid flere saker hvor kvaliteten på saksbehandlingen ikke er tilfredsstillende. Hvilke svakheter saksbehandlingen har i de ulike sakene varierer i form og alvorlighetsgrad.

Revisjonen vurderer at kommunen har tilfredsstillende praksis med tanke på veiledning før innsending av søknad. Hjemmesiden er oversiktlig og informativ, og byggesaksbehandler har ut ifra notater og dokumentert kommunikasjon veiledet innbyggerne både på telefon og e-post. Det er positivt at kommunen i hovedsak dokumenterer all kommunikasjon mellom kommunen og søker, både før innsending av søknad og under selve saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vurderer at kommunen kan forbedre dokumentasjonen av referater fra forhåndskonferanser. Revisjonen påpeker at kommunen kun gjennom dokumentasjon vil kunne svare på påstander om feil i saksbehandlingen, samtidig som kommunen også vil ha bedre oversikt og kontroll over saken. Revisjonen vurderer at praksisen er tilfredsstillende selv om det av og til foreligger glipp.

Revisjonen vurderer at mottakskontrollen kan forbedres, men at praksisen i hovedsak er tilfredsstillende. Byggesaksbehandleren foretar all mottakskontroll selv. Det er byggesaksbehandleren som har mest kompetanse på feltet og vurderingen av om søknaden er fullstendig er således effektiv. Samtidig blir saksbehandleren kjent med saken til den skal behandles.

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen holder søker oppdatert gjennom hele saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vurderer imidlertid at det i noen tilfeller kan ta svært lang tid før kommunen sender ut foreløpig svar og at søker får informasjon om hvordan det går med den innsendte søknaden, spesielt i dispensasjonssaker. Vi vurderer derfor at kommunen burde forsikre seg om at enkelte saker ikke forsømmes over lang tid, og at kommunen informerer søker så tidlig som mulig i prosessen dersom søknaden mangler opplysninger. Revisjonen vurderer at kommunen alltid burde sende ut foreløpig svar til søker innen en måned fra mottatt søknad for å informere vedkommende om status på byggesøknaden.

Kommunen skal sørge for at saken er godt nok utredet før den behandles. I noen saker blir imidlertid søknaden behandlet selv om byggesaksbehandler vurderer at det mangler noen opplysninger. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst må kommunen innhente mer informasjon fra søker, eventuelt avvise søknaden. Revisjonen understreker at søknader som ikke er godt nok opplyst ikke skal realitetsbehandles. Revisjonen påpeker imidlertid at det kun er relevante og nødvendige opplysninger som skal innhentes.

Revisjonen påpeker at kommunen ikke har anledning til å dele opp søknaden i to trinn dersom søknaden ikke er oppdelt, med mindre slik oppdeling er avtalt med søker. Revisjonen understreker derfor at kommunen ikke burde dele opp ett-trinns søknader i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

De fleste sakene som kommer inn på byggesak blir behandlet innen få dager, og de aller fleste blir ferdigbehandlet innen saksbehandlingstiden. Det er imidlertid noen saker i året som ikke blir behandlet innen fristen, og revisjonen vurderer at enkelte søknader som går over fristen får svært lang saksbehandlingstid. Revisjonen vurderer derfor at kommunen har forbedringspotensial ved overholdelse av tidsfristene.

Det fremgår av gjennomgangen under punkt 7.5 at begrunnelsen i sakene som blir behandlet i plan, miljø og ressursutvalget i mange tilfeller er langt mer omfattende enn begrunnelsen i ordinære saker. Dette oppleves imidlertid som naturlig da sakene som regel er i behov for en mer krevende saksbehandling, og også for at politikerne skal få best mulig oversikt over saken gjennom utførlig saksfremstilling. En slik omfattende redegjørelse av saken gjør saksbehandlingen mer grundig og nøyaktig, sikrer etterprøvbarheten og gir mottakeren en bredere forståelse av avgjørelsen og hva som er lagt vekt på i saksbehandlingen. Også i saker hvor kommunen selv er tiltakshaver og saker hvor det er kommet inn merknader fra naboer er det foretatt en grundigere begrunnelse.

I enkelte tilfeller hvor det skulle vært foretatt en vurdering av lovens vilkår, er vurderingen begrenset, ikke dokumentert eller fraværende i underretningen. Dette gjelder blant annet i dispensasjonssaker og i saker hvor det søkes om unntak fra tekniske krav. Revisjonen vurderer at det i disse sakene burde fremgå av begrunnelsen i underretningen at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene får.

Revisjonen finner i hovedsak innholdet i underretningen om vedtaket tilfredsstillende. Alle vedtak som revisjonen har gått gjennom gir opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. I en del vedtaksbrev som revisjonen har gjennomgått blir det imidlertid ikke opplyst om retten til å se sakens dokumenter.

Bygland kommune har ingen samlet oversikt over alle gjeldende reguleringsplaner og disposisjonsplaner med bestemmelser og plankart. Revisjonen vurderer at en digital oversikt i «planinnsyn» ville forenklet og effektivisert saksbehandlingen i kommunen. Videre har ikke kommunen oversikt over dispensasjoner fra loven eller bestemmelser i medhold av den. Revisjonen vurderer på denne bakgrunn at byggesaksbehandleren har dårlige forutsetninger for å kunne behandle like saker likt. Vi vurderer at kommunen burde utarbeide en oversikt over gitte og avslått dispensasjoner og gjøre disse tilgjengelig både for saksbehandlerne og innbyggerne.

Revisjonen vurderer det som lite tilfredsstillende at flere søknader om dispensasjon fra planverk er blitt behandlet og avgjort administrativt uten delegert myndighet. Det er plan, miljø og ressursutvalget som er delegert myndighet til å gi dispensasjoner fra arealplaner, og slike saker skal dermed ikke avgjøres på administrativt nivå.

Revisjonen vurderer at saksbehandlingen av dispensasjonssøknader i flere tilfeller ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Revisjonen finner det blant annet ikke tilfredsstillende at kommunen har gitt dispensasjon selv om det er vurdert at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Videre finner revisjonen det lite tilfredsstillende at noen saker som skulle blitt behandlet som dispensasjon blir behandlet som ordinære saker. Vi påpeker at kommunen ikke kan avtale med tiltakshaver, eller selv bestemme, at en sak ikke skal behandles som en dispensasjon dersom tiltaket er i strid med loven eller bestemmelser i medhold av den. Revisjonen vurderer videre at kommunen burde veilede søker bedre ved dispensasjoner og også sørge bedre for at det foreligger grunngitte søknader ved behandlingen av dispensasjoner. Vi vurderer derfor at behandlingen av dispensasjoner kan forbedres.

Bygland kommune mottar få klager på byggesaker. Samtlige klagesaker revisjonen har gjennomgått har fått en forsvarlig saksbehandling. Sakene er tatt opp i plan, miljø og ressursutval-

get og saksfremstillingen som legges fram for politikerne er utførlig. På denne måten får politikerne en grundig oppsummering av saken.

7.9 Konklusjon

Saksbehandlingen av byggesøknader i Bygland kommune er av varierende kvalitet. Revisjonen vurderer at saksbehandlingen i hovedsak er tilfredsstillende ved behandling av ordinære saker. Revisjonen vurderer imidlertid at kvaliteten i flere tilfeller ved behandling av dispensasjonssaker ikke er tilfredsstillende, men at svakhetene varierer i form og alvorlighetsgrad. Ved å ha undersøkt enkeltsaker er dermed revisjonen av den oppfatningen at saksbehandlingen har forbedringspotensial.

8 Habilitet

I dette kapitlet ser vi nærmere på **om enhet for drift og forvaltning har rutiner som sikrer ivaretagelsen av forvaltningslovens habilitetsregler**. Habilitetsreglene har til hensikt å sikre riktige avgjørelser, opprettholde tilliten til den offentlige forvaltningen og i tillegg beskytte tjenestemenn fra press.

8.1 Kommunens rutiner for å ivareta forvaltningslovens habilitetsregler

Tjenesteleder opplyser at Bygland kommune ikke har vedtatt rutiner for habilitet, men at de bruker sentralt lovverk. Videre forteller tjenesteleder at de er kjent med veilederen «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner» og at denne blir brukt ved behov. Det følger imidlertid av sjekklista til byggesaksbehandler at det skal vurderes hvorvidt byggesaksbehandler eller overordnet er inhabil.

Både byggesaksbehandleren og tjenesteleder er oppvokst i kommunen. Rådmannen har bodd i kommunen i 30 år. Ifølge byggesaksbehandler er de derfor veldig oppmerksomme på habilitet i enkeltsaker og stiller gjerne spørsmål om dette.

Tjenesteleder opplyser om gjeldende praksis ved spørsmål om habilitet på drift og forvaltning og forteller at det som hovedregel er saksbehandlerne selv som vurderer egen og overordnet sin habilitet i hver enkelt sak. Tjenesteleder og byggesaksbehandler er søsken og tjenesteleder opplyser at de derfor er ekstra påpasselige med å vurdere habilitet.

Dersom byggesaksbehandler og tjenesteleder er inhabil blir det ifølge tjenesteleder gjort avtale med en av nabokommunene om tilrettelegging av saken, men de har ingen faste kommuner som de bruker i så tilfelle.

Videre opplyser tjenesteleder at i tilfeller hvor saksbehandler selv er inhabil på grunn av slektskap, naboskap eller nærmeste overordnet og det eventuelt kan komme mistanke om at saksbehandlers tilknytning til saken kan påvirke behandlingen blir saken drøftet med rådmannen. Det blir da vurdert om det skal bli satt inn en settesaksbehandler eller om vedtaket skal bli forberedt av saksbehandler og signert av rådmann. Et annet alternativ har ifølge tjenesteleder vært å legge saken fram for behandling i plan, miljø og ressursutvalget. Byggesaksbehandler opplyser at hun i en sak vurderte at hun ikke var inhabil til å tilrettelegge for avgjørelsen, men at hun var inhabil til å ta avgjørelsen.

Er det rådmannen selv som er inhabil i saken og saken er kurant å forberede så forbereder saksbehandler saken før den blir lagt fram for plan, miljø og ressursutvalget. Saken blir da

lagt fram i ordfører sitt navn. Kommunen sier selv at det muligens hadde vært mer riktig å ha en annen kommune inn i saken. Er saken ikke kurant mener tjenesteleder at en settekommune bør komme inn i saken, men slike saker har de ikke hatt.

Kurante saker defineres av tjenesteleder å være saker som er i tråd med tidligere praksis og gjeldende planverk.

Revisjonen har kun gjennomgått en sak hvor spørsmål om habilitet har blitt stilt. Det ble i vedtaket opplyst at byggesaksbehandler var inhabil til å fatte avgjørelse i saken, men at byggesaksbehandler ikke var inhabil til å tilrettelegge for avgjørelsen. Videre ble det vurdert at tjenesteleder ikke var inhabil, men at det mest ryddige var å legge saken fram til politisk behandling.

8.2 Vurdering

Revisjonen oppfatter at Bygland kommune har bevissthet rundt problemstillingen habilitet. Vi vurderer imidlertid at den praksis som følges ved spørsmål om habilitet, ikke er tilfredsstillende.

For det første vil revisjonen påpeke at det i hovedsak er tjenestemannen selv som skal vurdere hvorvidt han selv er inhabil.⁵⁹ Revisjonen vurderer derfor at saksbehandler ikke kan vurdere hvorvidt overordnet er inhabil. Vi vurderer at Bygland kommunes praksis på dette område ikke er i tråd med forvaltningslovens habilitetsregler.

Revisjonen ser det som positivt at kommunen foretar en skriftlig vurdering av habilitetsspørsmålet, og at denne vurderingen dokumenteres i den aktuelle saken i saksbehandlingssystemet.

Den praksis som Bygland kommune har ved å sende saken til forberedelse i annen kommune mener revisjonen er tilfredsstillende. I de tilfeller hvor rådmannen er inhabil er praksisen også tilfredsstillende ved at saksbehandler tilrettelegger for saken, men at avgjørelsen fattes av plan, miljø og ressursutvalget.

Vi vurderer imidlertid at den praksis som utøves ved at saksbehandler i noen tilfeller blir vurdert for å være inhabil til å fatte vedtak i saken, men i samme sak blir vurdert til å ikke være inhabil til å legge til rette for avgjørelsen, ikke er i tråd med forvaltningslovens habilitetsregler. Revisjonen påpeker at en saksbehandler som er inhabil i henhold til reglene i forvaltnings-

⁵⁹ I noen tilfeller skal spørsmålet om habilitet forelegges nærmeste overordnede til avgjørelse, jf. fvl. § 8

loven, med unntak av de som faller inn under regelen om avledet inhabilitet, ikke bare vil være inhabil til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak, men at vedkommende også vil være inhabil til å tilrettelegge for avgjørelsen.

Revisjonen vurderer at Bygland kommune på bakgrunn av dette bør endre de praktiserende rutinene som er i strid med lovverket. Videre vurderer revisjonen at kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner for å sikre ivaretagelsen av forvaltningslovens habilitetsregler.

8.3 Konklusjon

Hva angår problemstillingen om hvorvidt enhet for drift og forvaltning har rutiner som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens habilitetsregler vurderer revisjonen at enhetens praksis på område ikke er tilfredsstillende. Enhet for drift og forvaltning har foruten saksbehandlers sjekkliste ingen skriftlige rutiner om hvordan de ansatte skal gå fram i en inhabilitetssituasjon og hvordan en slik situasjon håndteres. Revisjonen vurderer at deler av den praksis som utføres ved inhabilitet i dag er i strid med forvaltningsloven, og at praksisen derfor må endres. Videre vurderer revisjonen at en formalisering av rutinene bedre vil kunne sikre at forvaltningslovens habilitetsregler blir overholdt.

9 Internkontroll

I dette kapitlet vil vi ta for oss problemstillingen **om hvorvidt det dokumenteres systematisk internkontroll på byggesaksområde**. Vi har undersøkt om kommunen har innført retningslinjer eller relevante rutiner for behandling av byggesaker, og om det er etablert tilstrekkelig kvalitetssikring på området.

Det fremgår av kommuneloven at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger det at administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for at kommunen har etablert et velfungerende internkontrollsystem.

9.1 Internkontroll i Bygland kommune

«I praksis kan vi si at internkontroll er:

- formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporter) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp,
- for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.»⁶⁰

Bygland kommune har kvalitetssystem for internkontroll med tanke på tjenesteutøvelse. Kommunen benytter kvalitetssikringssystemet Compilo for å ivareta internkontrollen. Ifølge kommunens årsmelding for 2016 jobber Bygland kommune kontinuerlig med å overholde lover og forskrifter. Videre følger det av årsmeldingen at avvik blir registrert og at kommunen følger opp.⁶¹

Kommunen opplyser at avvikene som meldes i Compilo stort sett går på fysisk arbeidsmiljø, og at det ikke blir brukt så mye i forbindelse med forvaltningssaker.

9.2 Internkontroll på byggesaksområdet

Kommunens internkontroll bør utformes med utgangspunkt i risikovurderinger. Ledelsen bør identifisere hvor i arbeidsprosessen det fins elementer av risiko og dermed analysere konsekvenser og sannsynligheter for risikoelementer individuelt og samlet.

⁶⁰ KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) (2013) s. 16

⁶¹ Bygland kommune, årsmelding for 2016 s. 8

<http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/3934109.2244.nnatp7banjsltm/%C3%85rsmelding+2016.pdf>

Revisjonen har ikke vurdert/sett på eventuelle risikovurderinger som er gjennomført i Bygland kommune. Vi har ved vurderingen av internkontrollen lagt til grunn typiske risikoelementer som kan forekomme i byggesaksbehandlingen. Risikoelementer under saksbehandling og myndighetsutøvelse kan knyttes til blant annet habilitetsreglene, misligheter og korrupsjon, og for eksempel mangelfull informasjon om rettigheter og plikter til vedkommende vedtaket gjelder.

Interkontrollen går ikke av seg selv etter etablering. Det må derfor etableres og implementeres tiltak til ledelsen for oppfølging og vedlikehold slik at internkontrollen gjennomføres som forutsatt. Oppfølgingstiltakene skal sikre at svakheter ved internkontrollen identifiseres, endres og rapporteres.

9.2.1 Internt kontrollmiljø

Internt kontrollmiljø kan omfatte elementer som blant annet etiske verdier, måten ledelsen fordeles ansvar og myndighet på, samt kompetanse hos virksomhetens medarbeidere.

Avgjørelsesmyndigheten i Bygland kommune reguleres gjennom delegeringsreglementet. Her reguleres myndigheten til både de folkevalgte politiske organene, politiske utvalg og administrasjonen. Delegeringsreglementet i Bygland kommune ligger ikke på hjemmesiden til kommunen. For å få tak i delegeringsreglementet må man ta kontakt med kommunen.

Myndigheten som er delegert til rådmannen i delegeringsreglementet av 2016 er ikke blitt delegert skriftlig videre til tjenesteleder og saksbehandler. Ifølge saksbehandler fremgår derfor de formelle rammene for myndighetsutøvelse i kommunen fortsatt av kommunens delegasjonsreglement fra 2013, sammenholdt med administrativt vedtak sak 2/14 om videredelegasjon av rådmannens myndighet etter dette delegasjonsreglementet.

Ifølge delegeringsreglementet av 2016 har plan, miljø og ressursutvalget avgjørelsesmyndighet i alle saker innen sitt arbeidsområde, med unntak av det som gjennom lov eller vedtak er lagt til et annet organ. Rådmannen er i delegeringsreglementet tildelt kommunens oppgaver og myndighet etter plan- og bygningsloven, unntatt de saker som er av prinsipiell betydning eller der noe annet er fastsatt i delegeringsreglementet. Plan, miljø og ressursutvalget skal dermed behandle saker av prinsipiell betydning samt utøve myndighet etter de bestemmelser som er angitt i delegeringsreglementet. Hovedsakelig er myndighet etter lovens plandel lagt til plan, miljø og ressursutvalget, og myndigheten etter byggesaksdelen lagt til rådmannen. Rådmannen er i delegeringsreglementet tildelt myndighet til å gi dispensasjon fra byggesaksdelen av loven i kurante saker. Myndigheten til å gi dispensasjon fra arealplaner mv. samt å behandle dispensasjoner fra byggesaksdelen som ikke er kurante er tildelt plan, miljø og ressursutvalget.

Byggesaksbehandleren opplyser at det er denne selv som vurderer hva som er en kurant sak og at kurante saker er ordinære saker som er i tråd med plan eller det kan være en kurant dispensasjon. Rådmannen opplyser at myndigheten til å gi dispensasjon fra byggesaksdel i kurante saker hovedsakelig blir benyttet der plan, miljø og ressursutvalget først har vedtatt dispensasjon om deling eller bygging i LNF området i kommuneplanen, og det som en konsekvens av vedtaket kommer inn søknad om å bygge garasje eller lignende på eiendommen.

Byggesaksbehandleren forteller at de ikke har fått delegert myndighet til å fatte administrative dispensasjoner, men at det er en forventning om at dette skal gjøres på grunn av tidsbruk og service overfor innbyggerne.

Byggesaksbehandleren har vært ansatt i kommunen siden 2013. Byggesaksbehandleren opplever at det er for lite ressurser og kapasitet knyttet til byggesaksbehandlingen i kommunen, og at det er en av grunnene til at de av og til går over saksbehandlingstiden. Kommunen opplyser at Bygland kommune har etablert et samarbeid med Iveland kommune om bruk av byggesaksbehandlere ved behov. Dette samarbeidet kan brukes ved blant annet lengre sykefravær eller ferieavvikling.

9.2.2 Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter i kommunen kan være handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføringen av ledelsens bestemmelser.

Byggesaksbehandleren har en sjekklister for behandlingen av saker som byggesaksbehandleren selv har utarbeidet. Sjekklisten som byggesaksbehandleren bruker ligger ikke i Compilo. Saksbehandleren utfører all saksbehandling på byggesak alene, og det foreligger dermed ingen sidemannskontroll av vedtak på byggesak.

Byggesaksbehandleren opplyser at vanskelige saker drøftes med tjenesteleder som har ervervet seg kjennskap til fagfeltet gjennom lang erfaring som tjenesteleder. Byggesaksbehandleren forteller at saker kan drøftes med andre saksbehandlere internt på drift og forvaltning, med andre som jobber med byggesak i Setesdal, samt med Fylkesmannen. I flere av de mer kompliserte sakene har det dermed ofte vært to personer involvert.

Som nevnt over har byggesaksbehandleren myndighet til å behandle kurante saker alene. Tjenesteleder kontrollerer administrative vedtak i dispensasjonssaker og andre saker dersom saksbehandleren selv ber om det. Det blir opplyst at det ikke blir ansett som nødvendig med kontroll så lenge vedtaket er positivt og at det dermed er sjeldent at vedtakene blir kontrollert. Det blir dermed ikke foretatt kvalitetssikring gjennom stikkprøver eller rutinemessig kontroll av vedtak i ordinære saker som byggesaksbehandler har vurdert som kurante.

Det blir opplyst at tjenesteleder er bror til byggesaksbehandler. Den kontrollen som har blitt utført er dermed blitt gjennomført av bror til byggesaksbehandler i tidsperioden 2014-2017. Fra 16. april 2018 er imidlertid byggesak blitt flyttet over til en nyopprettet avdeling med ny leder.

Medlemmene i plan, miljø og ressursutvalget får ifølge tjenesteleder oversikt over alle delegerte saker ved innkalling til møte i plan, miljø og ressursutvalget. Tjenesteleder ved drift og forvaltning er alltid til stede i plan, miljø og ressursutvalget og politikerne kan da stille spørsmål om enkeltsaker.

Kommuneplaner og reguleringsplaner er på med å sikre gjennomføringen av ledelsens bestemmelser. I kommuneplanen er det gjort en oppstilling av gjeldende reguleringsplaner i Bygland kommune. Utover dette har ikke byggesaksbehandleren noen samlet oversikt over planverk med bestemmelser. Byggesaksbehandleren forteller at ikke alle planer og bestemmelser er stemplet, slik at det er vanskelig å vite om den vedtatte versjonen av planen blir brukt.

9.2.3 Kommunikasjon og informasjon

For at kommunen skal kunne gjennomføre sine oppgaver er det viktig at effektiv kommunikasjon fanges opp og formidles, og gjør de tilsatte i stand til å gjennomføre sine ansvarsoppgaver.

Byggesaksbehandler opplyser at de som regel har muntlig drøfting av saker internt på drift og forvaltning. Videre blir vi fortalt at de av og til har interne møter som det blir skrevet referat fra. Det blir opplyst at det er et ønske om å kunne bruke saksbehandlersystemet til å sende saker for drøfting internt for å spare tid.

Tjenesteleder er alltid til stede i plan, miljø og ressursutvalget for å kunne besvare eventuelle spørsmål fra politikerne. På denne måten ivaretar tjenesteleder kommunikasjonen mellom politikerne og de ansatte på enhet for drift og forvaltning

Gjennom internkontrollsystemet Compilo kommuniserer kommunen hva som til en hver tid er gjeldende rutiner, systemer og reglement. De ansatte har dermed god mulighet til å holde seg oppdatert.

Videre kommuniserer kommunen utad gjennom hjemmesiden sin. Det ligger på byggesaksområde mye informasjon som kan være interessant for potensielle søkere. Innbyggerne tar ofte kontakt med kommunen for spørsmål eller avklaring vedrørende innsending av søknad

eller søknad som er under behandling. Kommunen ivaretar på denne måten informasjonsutveksling med innbyggerne.

9.3 Vurdering

Revisjonen vurderer at delegeringsreglementet til Bygland kommune verken er oversiktlig eller lett tilgjengelig. Revisjonen vurderer at det er uklart hvilken myndighet på plan og bygningsområdet som er delegert til rådmann, og hvorvidt denne myndigheten er delegert videre til tjenesteleder og saksbehandler. Revisjonen vurderer at det ifølge delegeringsreglementet er plan, miljø og ressursutvalget som har myndighet til å behandle dispensasjoner fra arealplaner.

Myndigheten til å behandle dispensasjoner fra plan- og bygningsloven er ikke delegert fra kommunestyret, med unntak av kurante saker i byggesaksdelen. Revisjonen vurderer derfor at rådmannen kun har myndighet til å fatte vedtak i ordinære kurante saker og dispensasjoner fra byggesaksdelen i kurante saker.

Revisjonen vurderer at det burde gå klart og tydelig frem av delegeringsreglementet hvilke saker som må gjennomgå en politisk behandling og hvilke saker som kan behandles administrativt. Revisjonen vurderer at delegeringsreglementet bør oppdateres og gjøres tydeligere. Videre vurderer revisjonen at videredelegeringen fra rådmann til tjenesteleder og ned til byggesaksbehandler bør være skriftlig for at det ikke skal oppstå tvil om hvorvidt myndigheten er delegert, til hvem og på hvilke vilkår.

Det er viktig at kommunen har kapasitet til å behandle søknadene som kommer inn på byggesak innen de lovpålagte frister. Byggesaksbehandleren opplever at det er for lite ressurser og kapasitet knyttet til byggesaksbehandlingen. Revisjonen vurderer imidlertid ut ifra dokumentasjonen vi har mottatt vedrørende saksbehandlingstiden på byggesak at saksbehandleren i hovedsak burde ha kapasitet til å behandle saker etter hvert som de kommer inn. Langt over halvparten av søknadene kommunen mottar blir behandlet godt innenfor saksbehandlingsfristene. Enkelte søknader får svært lang saksbehandlingstid, men revisjonen vurderer at en prioritering av saker vil kunne redusere saksbehandlingstiden. Revisjonen vurderer at kommunen bør ta utgangspunkt i kø-prinsippet ved prioritering av saker, slik at ikke enkelte saker blir lagt til siden. Videre vurderer revisjonen det som positivt at kommunen har løsningen klar ved en eventuell fraværssituasjon på byggesak.

Revisjonen ser det som positivt at byggesaksbehandleren har en sjekkliste som kan brukes ved saksbehandlingen og at det i mer kompliserte saker ofte er to personer involvert i saken. Sjekklisten sikrer at det tas hensyn til alle relevante forhold i saksbehandlingen, og den vil dermed kunne bidra til kvalitet. Revisjonen vurderer imidlertid at byggesaksbehandleren ikke

har gode muligheter til å få oversikt over kommuneplanen og alle reguleringsplaner i kommunen. Revisjonen påpeker at en slik oversikt vil kunne bidra til å sikre at kommunens arealplaner og bestemmelser følges, samt at den vil kunne være til nytte også for innbyggerne dersom den gjøres tilgjengelig på hjemmesiden til kommunen. Revisjonen vurderer derfor at planregisteret burde bli oppdatert og tilgjengeliggjort.

Revisjonen finner videre grunn til å kommentere enkelte forhold under kontrollaktiviteter. Kontroll er viktig for å sikre kvaliteten på vedtakene, samt for å opprettholde innbyggernes tillit til den kommunale forvaltningen. I Bygland kommune gjennomføres det ikke side-mannskontroll i noen av sakene. Det blir sjelden gjennomført kontroll eller stikkprøver fra tjenesteleder i sakene som behandles på administrativt nivå. Ved at det sjelden gjennomføres kontroll med vedtakene som byggesaksbehandler fatter vurderer revisjonen at det medfører en risiko for feil i saksbehandlingen. Revisjonen vurderer også at det er problematisk at kontrollen som er blitt gjennomført, er utført av bror til byggesaksbehandleren.

Det er et lederansvar å sikre kvalitet på saksbehandlingen og det burde foreligge rutiner for kvalitetssikring. Revisjonen vurderer derfor at kommunen burde innføre rutinemessig kontroll av vedtak avgjort av saksbehandler med delegert myndighet. En risikovurdering vil kunne hjelpe kommunen til å prioritere, og dermed iverksette, nødvendige kontrolltiltak.

Vi vurderer at kommunens kanaler for informasjon og kommunikasjon er tilfredsstillende. Saksbehandlerne har kontakt med hverandre gjennom interne møter, enheten for drift og forvaltning har dialog med politikerne gjennom tjenesteleder og kommunen informerer de ansatte om rutiner og retningslinjer gjennom Compilo. Videre opplever revisjonen at informasjonen ut mot innbyggerne er informativ.

9.4 Konklusjon

Det er positivt at det er utarbeidet delegeringsreglement i kommunen og videre at det er utarbeidet en sjekkliste med rutiner for byggesaksbehandlingen. Delegeringsreglementet er imidlertid noe uklart og videredelegeringen fra rådmann er ikke gjort skriftlig. Videre foretas det sjelden kvalitetssikring av saker avgjort av byggesaksbehandler med delegert myndighet. Vi vurderer at mangel på kontrolltiltak medfører en risiko for feil i saksbehandlingen, og at det burde foreligge visse rutiner for kvalitetssikring på byggesak. Revisjonen vurderer derfor at internkontrollen på byggesak ikke er god nok.

10 Konklusjon

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt byggesaksbehandlingen i Bygland kommune.

Revisjonen har konkludert på prosjektets problemstillinger.

1) Hvordan har utviklingen i byggesaker vært de senere årene i Bygland kommune?

I Bygland kommune har antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Både antall klagesaker og dispensasjonssaker har økt noe fra 2014, men revisjonen vurderer at økningen er forholdsvis lav. På bakgrunn av høy andel av innvilgede dispensasjonssøknader, samt flere eldre disposisjonsplaner og reguleringsplaner, vurderer revisjonen at kommunen burde vurdere hvorvidt en oppdatering av planverket er nødvendig. Kommunen holder seg i gjennomsnitt innenfor saksbehandlingsfristene.

2) I hvilken grad sikrer Bygland kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?

Saksbehandlingen av byggesøknader i Bygland kommune er av varierende kvalitet. Revisjonen vurderer at saksbehandlingen i hovedsak er tilfredsstillende ved behandling av ordinære saker. Revisjonen vurderer imidlertid at kvaliteten i flere tilfeller ved behandling av dispensasjonssaker ikke er tilfredsstillende, men at svakhetene varierer i form og alvorlighetsgrad. Ved å ha undersøkt enkeltsaker er dermed revisjonen av den oppfatningen at saksbehandlingen har forbedringspotensial.

3) Har enhet for drift og forvaltning (kommunen) rutiner som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens habilitetsregler?

Enhet for drift og forvaltning har foruten saksbehandlers sjekkliste ingen skriftlige rutiner om hvordan de ansatte skal gå fram i en inhabilitetssituasjon og hvordan en slik situasjon håndteres. Revisjonen vurderer at deler av den praksis som utføres ved inhabilitet i dag er i strid med forvaltningsloven, og at praksisen derfor må endres. Videre vurderer revisjonen at en formalisering av rutinene bedre vil kunne sikre at forvaltningslovens habilitetsregler blir overholdt.

4) Dokumenteres det systematisk internkontroll på området?

Det er positivt at det er utarbeidet delegeringsreglement i kommunen og videre at det er utarbeidet en sjekkliste med rutiner for byggesaksbehandlingen. Delegeringsreglementet er imidlertid noe uklart og videredelegeringen fra rådmann er ikke gjort skriftlig. Videre foretas det

sjelden kvalitetssikring av saker avgjort av byggesaksbehandler med delegert myndighet. Vi vurderer at mangel på kontrolltiltak medfører en risiko for feil i saksbehandlingen, og at det burde foreligge visse rutiner for kvalitetssikring på byggesak. Revisjonen vurderer derfor at internkontrollen på byggesak ikke er god nok.

11 **Anbefalinger**

På bakgrunn av rapportens funn, gir revisjonen følgende anbefalinger for kommunens videre arbeid knyttet til byggesaksbehandlingen i kommunen:

- 1) Kommunen bør ta en gjennomgang av planverket sitt for å vurdere hvorvidt en oppdatering er nødvendig, se punkt 6.5.
- 2) Kommunen bør sende ut foreløpig svar til tiltakshaver eller ansvarlig søker innen en måned fra mottatt søknad for å informere vedkommende om status på søknad, se punkt 7.8.
- 3) Kommunen bør påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, se punkt 7.8.
- 4) Kommunen bør ikke dele opp søknaden i to trinn dersom søknaden ikke er oppdelt, med mindre slik oppdeling er avtalt med søker, se punkt 7.8.
- 5) Kommunen bør sørge for at vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt foretas og dokumenteres i de tilfeller hvor slike vurderinger er påkrevd, se punkt 7.8.
- 6) Kommunen bør oppdatere «planinnsyn» med alle gitte dispensasjoner, samt avslutte dispensasjonssøknader, se punkt 7.8.
- 7) Kommunen bør ikke behandle søknader om dispensasjon på administrativt nivå, se punkt 7.8.
- 8) Kommunen bør forbedre saksbehandlingen av søknader om dispensasjon, se punkt 7.8.
- 9) Kommunen bør endre kommunens praksis som er i strid med forvaltningslovens habilitetsregler, se punkt 8.2.
- 10) Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner vedrørende habilitet, se punkt 8.2
- 11) Kommunen bør klargjøre delegeringsreglementet, samt gjøre videredelegeringen fra rådmann, via tjenesteleder, og ned til saksbehandler skriftlig, se punkt 9.3.
- 12) Kommunen bør forbedre saksbehandlingstiden på byggesaksområde, se punkt 9.3.
- 13) Kommunen bør oppdatere «planinnsyn» med kommunens til enhver tids gjeldende planer, plankart og planbestemmelser, se punkt 9.3.
- 14) Kommunen bør innføre kontroll av vedtak avgjort av saksbehandler med delegert myndighet, se punkt 9.3.
- 15) Kommunen bør foreta en risikovurdering som grunnlag for å prioritere, og dermed iverksette, kontrolltiltak, se punkt 9.3.

12 Høringsuttalelse

Rapporten har blitt sendt på høring til kommunen. Vedlagt følger rådmannens høringsuttalelse mottatt på e-post 26.09.18.



AGDER KOMMUNEREVISJON IKS
Postboks 417 Lundsiden
4604 KRISTIANSAND S

Off. §5

Vår ref.: 2017/256-7
Carsten Løkken
Kåre Einar Larsen
kare.larsen@bygland.kommune.no

Dato:
26.09.2018

HØRINGSUTTALE I SAMBAND MED FORVALTNINGSREVISJON PÅ BYGGESAKSHANDSAMING I BYGLAND KOMMUNE

Bygland kommune syner til forvaltningsrevisjonsrapport «Byggesaksbehandling i Bygland kommune» (til høring), mottatte 13.10.18.

Kommunen vil innleiingsvis takke Agder Kommunerevisjon for eit godt og grundig arbeid som utan tvil vil heve kvaliteten på kommunen si byggesakshandsaming i framtida.

I og med at tilrådingane og bakgrunnen for desse (som kjem fram i rapporten) er litt generelle, er det ønskeleg å få vite i kva for konkrete saker revisjonen vurderer at det er gjort sakshandsamingsfeil frå kommunen si side. Dette vil gjere arbeidet med kvalitetsforbetring enklare, då vi kan sjå konkret på desse sakene for å få forbetra våre rutinar.

Med bakgrunn i e-post frå Agder kommunerevisjon, vil kommunen gi uttale på eventuelle faktafeil og innspel til endeleg rapport, pkt 12.

Faktafeil

Rapporten er av naturlege årsaker ikkje så veldig konkret når det kjem til i kva for saker revisjonen meiner det er gjort feil i. Av den grunn er det vanskeleg å påpeke evt faktafeil, men meiner at på nokre punkt er rapporten noko misvisande:

- Til pkt 7.3: Kommunen er av den oppfatning at eit-trinns søknadar ikkje har vorte oppdelt utan at det er gjort avtale om det med enten tiltakshavar eller ansvarleg søkjar.
- Til pkt 7.5: Kommunen meiner at både tidlegare og dagens praksis om å informere søkjar om innsynsrett er god.
- Til pkt 8.1: Rådmannen er ikkje oppvaksen i kommunen, men har budd i kommunen i 30 år.

Innspel til pkt 12

I høve til dei tilrådingar som er gitt i pkt 11, har kommunen v/rådmannen følgjande kommentarar:

- Til underpunkt 1: Kommunen støtter vurderinga, og har som eit resultat av dette tilsett fagleiar plan i 100 % stilling med verknad frå 13.8.18, som har som hovudoppgåve å vidareutvikle kommunen sitt planverk i tråd med dei gjeldande retningslinjer.
- Til underpunkta 2-5, 7-8 og 12: Når det gjeld sjølve byggesakshandsaminga, ser kommunen at det finst potensiale for forbetring. Kommunen meiner at dagens praksis når det gjeld å skrive referat frå førehandskonferansar er god.
- Til underpunkta 6 og 13: Kommunen vil det komande året prioritere å få oppdatert planregisteret «Planinnsyn» slik at gjeldande planverk blir tilgjengeleg digitalt, noko som igjen vil gjere det mogleg å oppdatere planregisteret i høve til dispensasjonar og avslåtte dispensasjonssøknadar.

- Til underpunkt 9: Kommunen har allerede sett i verk tiltak i høve til problematikk omkring habilitet. Som eit resultat av dette, er det oppretta ei ny stabseining (plan og utvikling) som blant anna har ansvaret for kommunalt planarbeid og byggesakshandsaming. I tillegg til fagleiar plan og eigen kommunal byggesakshandsamar, er det etablert eit fast samarbeid med Iveland kommune og byggesakshandsamar der. Dette inneber at leiar for plan og utvikling fordeler byggesaker mellom to byggesakshandsamarar, og ikkje berre til ein som tidlegare. Leiar for plan og utvikling er ikkje opphavleg frå Bygland kommune, og bur heller ikkje i kommunen.
- Til underpunkt 10: Kommunen vil utarbeide manglande skriftlege rutinar angående habilitet og innarbeide desse i kommunen sitt kvalitetsstyringssystem – Compilo.
- Til underpunkt 11: Rådmannen sin vidaredelegering til underordna leiarnivå er utarbeidd og implementert.
- Til underpunkt 14: Etter siste omorganisering er det leiar for plan og utvikling som har delegert mynde i byggesaker som kan vedtakast administrativt. Byggesakshandsamamivået har no kunn eit saksførebuarde ansvar i alle byggesaker – både til administrativt og politisk nivå. Dette inneber at det er innført eit ekstra kontrollnivå i høve til byggesak.
- Til underpunkt 15: Kommunen gjennomfører jamlege risikovurderingar innan dei fleste fagområder, og ser at det er naudsynt å framskynde arbeidet med ei risikovurdering innan byggesaksområdet.

Bygland kommune har allerede gripe fatt i og sett i verk tiltak for mange av tilrådingane, og vil halde fokus på kvalitetsforbetring innan byggesaksområdet i tida som kjem.

Med helsing
Bygland kommune

Aasmund Lauvdal
Rådmann

Kåre Einar Larsen
Leiar Plan og Utvikling

12.1 Revisjonens kommentar til høringsuttalelsen

Revisjonen vil her kommentere enkelte forhold i høringsuttalelsen:

- I rådmannens høringsuttalelse fremgår det at kommunen ønsker å få vite i hvilke konkrete saker revisjonen vurderer at det er gjort saksbehandlingsfeil. Av vedlegg 1 fremgår det hvilke saker revisjonen har gjennomgått i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet.
- Til pkt 7.3 kommenterer rådmannen at kommunen er av den oppfatning at ett-trinns søknader ikke har blitt delt opp uten at dette er avtalt med tiltakshaver eller ansvarlig søker. I de sakene revisjonen har gjennomgått kan vi ikke se at det er dokumentert at det er avtalt med tiltakshaver/ansvarlig søker at søknaden skal deles opp.
- I pkt 8.1 har vi gjort endringer i teksten til at rådmannen har vært bosatt i kommunen i 30 år.

For øvrig har ikke revisjonen ytterligere kommentarer til høringsuttalelsen.

Litteraturliste

Lover:

1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1992	Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
1992	Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrifter:

2009	Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)
2010	Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
2017	Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv

Rettspraksis:

LA-1992-306
Rt. 1996 s. 64

Forarbeider:

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)	Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
NOU 2003: 14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planutvalgets utredning med lovforslag
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)
Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Litteratur:

Fonnes, Ivar	<i>Arkivhåndboken for offentlig forvaltning</i> , 2. utg., Kommuneforlaget, 2009
Grimstad, Kyrre og Siri Halvorsen	<i>Forvaltningsloven i kommunene</i> , 1. utg., Kommuneforlaget, 2011

Innjord, Frode A. (red.)	<i>Plan- og bygningsloven med kommentarer</i> , 1. utg., Gyldendal Norsk Forlag, 2010
KS	«Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?», 2013
COSO	<i>Internkontroll - et integrert rammeverk</i> , sammendrag, 2013, http://docplayer.me/48859-Internkontroll-et-integrert-rammeverk.html
Kommunal- og regionaldepartementet	<i>Habilitet i kommuner og fylkeskommuner</i> , 2011
NKRF	<i>RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon</i> , 2011, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf
NKRF	<i>Veileder i forvaltningsrevisjon</i> , 2016, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf
Kommunale dokumenter:	
Bygland kommune	<i>Planstrategi 2016-2020</i> , 2018
Bygland kommune	<i>Kommuneplanen 2011-2022</i> , 2011 http://www.bygland.kommune.no/getfile.php/2512110.2244.rxabqtuav/Kommuneplanen.pdf
Bygland kommune	Årsmelding for 2014, 2015 og 2016 ligger på: http://www.bygland.kommune.no/styringsdokument-oekonomi.295182.nn.html
Bygland kommune	<i>Delegeringsreglement</i> , 2016

Vedlegg 1: Gjennomgåtte byggesaker i Bygland kommune

2014	2015	2016	2017
14/3	14/229	8/303	16/596
14/23	14/254	16/60	17/11
14/101	14/588	16/94	17/92
14/130	14/616	14/162	17/93
14/189	14/629	14/229	17/128
14/197	15/167	15/280	17/235
14/237	15/186	15/462	17/265
14/280	15/221	16/163	17/267
14/287	15/232	16/187	17/506
14/312	15/238	16/190	17/521
14/320	15/246	16/191	17/761
14/596	15/261	16/234	17/807
14/607	15/265	16/241	17/828
14/620	15/291	16/250	17/829
14/688	15/317	16/286	17/833
	15/384	16/337	17/897
		16/363	17/926
		16/498	17/981
		16/516	17/1031
		16/532	17/1056