

Forvaltningsrevisjon

Strand kommune, 2020



INNHold

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar.....	6
1 Innledning.....	7
1.1 Formål og problemstillinger	7
1.2 Revisjonskriterier og metode	7
1.3 Avgrensning av forvaltningsrevisjonen	8
2 Regelverk og revisjonskriterier	9
3 Fakta og vurderinger	15
3.1 Kommunens organisering og delegering	15
3.2 Kommunens arealplaner	17
3.3 Kommunens internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker	20
3.4 Kommunens etikk og likebehandling	26
3.5 Kommunens saksbehandlingstider	30
3.6 Kommunens kompetanse og kapasitet.....	34
3.7 Kommunens gebyrtap	36
Vedlegg	39

OPPDRAGET

Bestilling

Kontrollutvalget i Strand bestilte i møtet 14.02.19 en forvaltningsrevisjon om plan og forvaltningsavdelingen (byggesaksbehandling).

Formål

Formålet med prosjektet er å vurdere de rutiner og systemer som kommunen har for byggesaker.

Problemstillinger

- Er kommunens arealplaner oppdaterte og tydelige nok for en effektiv behandling av byggesaker?
- Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på området?
- Hva er status for restanselistene på byggesaker?
- Hvordan fungerer kommunens internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker?
- Hvilke regler har kommunen for etikk og likebehandling ved byggesøknader?
- Hvordan er samhandlingen mellom byggesaksbehandlerne?
- I hvilken grad blir de lovmessige tidsfrister for saksbehandlingen overholdt?
- Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang saksbehandlingstid?

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Den er kvalitetssikret av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Christian Friestad og oppdragsleder Tore Kristensen.

SAMMENDRAG

Hovedinntrykk

Strand kommunens arbeid vedrørende byggesaker er tilfredsstillende, men kommunen har de siste årene hatt lang saksbehandlingstid for byggesaker.

Er kommunens arealplaner oppdaterte og tydelige nok for en effektiv behandling av byggesaker?

Kommunen har nødvendig informasjon om arealplaner på sine nettsider. Det fremstår også som om kommunens arealplaner viser arealformål og har med reguleringsbestemmelser i nødvendig utstrekning.

Arealdelen til kommuneplanen har med et generelt plankrav om reguleringsplan for alle typer byggetiltak. Dette har medført at det må søkes dispensasjon for mindre byggetiltak når reguleringsplan mangler. Det legges opp til at ny arealdel til kommuneplanen skal forenkle behandlingen av slike kurante byggetiltak.

Hvordan fungerer kommunens internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker?

Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner for byggesaker. Dette omfatter bl.a. rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak (vanlig byggesøknad) og sjekklister byggesøknad (mottakskontroll). Dette er med på å sikre at byggesakene håndteres i faste beskrevne former.

Stikkprøvene våre viser at kommunen følger rutinen for godkjenning og underskrift av enkeltvedtak og andre beslutninger. Kommunen har et internkontroll- og kvalitetssystem for byggesaker som anses tilfredsstillende.

Kommunen har nødvendig informasjon om byggesaker på sine nettsider. Dette omfatter bl.a. en veiledning om hvordan en skal gå fram i søknadsprosessen. Slik informasjon er gjerne nødvendig for private tiltakshavere og ansvarlige søkere (firmaer).

Hvilke regler har kommunen for etikk og likebehandling ved byggesøknader?

Kommunen har etiske retningslinjer som gjelder for ansatte. For folkevalgte går politisk sekretær gjennom habilitetsregler mv. i forbindelse med politiker-opplæringen.

Det vil være hensiktsmessig at de etiske retningslinjene også gjøres gjeldende for de folkevalgte. Kommunen får da et sett etiske regler som alle i kommunen må forholde seg til.

I hvilken grad blir de lovmessige tidsfrister for saksbehandlingen overholdt?

Kommunen har de tre siste årene (2017-2019) hatt lang saksbehandlingstid for byggesaker. Dette skal imidlertid ikke ha medført at kommunen i særlig grad har overskredet den lovpålagte tidsfristen for slike byggesaker.

Revisjonen har fått oppgitt at saksbehandlingstiden antageligvis er kortere enn KOSTRA-tallene og anser det som positivt at kommunen har iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på KOSTRA-tallene.

I 2020 (pr. første kvartal) har kommunen bedret saksbehandlingstiden for ordinære byggesaker betydelig, men saksbehandling for enkle tiltak er fortsatt lengre enn fristen.

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på området?

Kommunens kompetanse ved plan- og byggesaker anses å være god. Medarbeiderne i plan- og forvaltningsavdelingen har egnet utdanning og de har lang og relevant erfaring på området. Det har vært lite «turnover» i avdelingen.

Kommunens kapasitet på plansaker anses å være tilstrekkelig for saksbehandlingen. Kommunens kapasitet på byggesaker har imidlertid vært presset pga. fravær i perioder.

Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang saksbehandlingstid?

Kommunens gebyrtap beregnes i byggesaker, men det registreres ikke i saksbehandlingssystem/økonomisystem. Dette gjør at størrelsen på gebyrtapene ikke er kjent. Revisjonen har fått oppgitt at kommunen har prioritert byggesaker hvor det er større gebyrer involvert, slik at gebyrtapene som skyldes overskridelser ifølge kommunen ikke har vært så store.

Ved gebyrtap har kommunen ført det reduserte gebyret på tjenesten for byggesaker. Gebyrtapet kommer derfor med i selvkostregnskapet. Dette medfører at selvkostresultatet blir noe dårligere enn det egentlig er - da gebyrtap skal holdes utenfor selvkostregnskapet. Ettersom gebyrer hos byggesak over tid skal gå i selvkost, betyr dette også at andre brukere av tjenesten etter hvert vil dekke opp gebyrtapene.

Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til kommunen:

1. Kommunens etiske retningslinjer bør gjøres gjeldende for de folkevalgte.
2. Kommunen bør sikre at det er den reelle saksbehandlingstid for ordinære byggesaker som rapporteres til KOSTRA, og iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ytterligere, slik at lovbestemte tidsfrister kan overholdes.
3. Kommunen bør sørge for at det utarbeides oversikt over de årlige gebyrtapene for byggesaker.
4. Kommunen bør påse at gebyrtapene ikke tas med i selvkostregnskapet for byggesaker.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Høringsuttalelse mottatt 27.05.20:

Rogaland Revisjon har gjennomført en grundig gjennomgang av byggesaksbehandlingen i Strand. Revisjonen er utført på en god og respektfull måte hvor saksbehandlere og virksomhetsleder har blitt involvert. Revisjonen har økt bevisstheten rundt sentrale forhold ved byggesaksbehandlingen, og gir oss et godt grunnlag for ytterligere forbedringer av tjenesten. Revisjonen har vært innom sentrale områder som organisering, kompetanse, informasjon på nett, rutiner og praksis. Hovedinntrykket til revisjonen er at saksbehandlingen av byggesaker langt på vei er tilfredsstillende.

For lang saksbehandlingstid har vært en utfordring over tid. Årsakene til dette er sammensatte, og det er nok særlig enkeltsaker med svært lang saksbehandlingstid som har økt gjennomsnittet. Saksbehandlingstiden er viktig for å gi en god brukeropplevelse av tjenesten, og det er derfor viktig for Rådmannen at lovpålagte frister blir fulgt.

Rådmannen vil sørge for at anbefalingene om forbedringer blir fulgt opp. Kommunen vil i forbindelse med utarbeidelse av nytt delegasjonsreglement innarbeide estiske retningslinjer for de folkevalgte. Rådmannen er også enig i at en må øke kvaliteten på KOSTRA- rapporteringen på saksbehandlingstid. Systemene som registrer saksbehandlingstiden er blitt bedre og systemfeil er blitt utbedret. I tillegg har saksbehandlerne fokus på riktig bruk og rapportering i saksbehandlingssystemet. Rådmannen vil sørge for at det blir utarbeidet nye rutiner for registrering og dokumentasjon på gebyrtap som følge av for lang saksbehandlingstid. Tapte gebyr vil bli holdt utenfor selvkostregnskapet.

Rådmannen tar forvaltningsrevisjonen til orientering.

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Strand bestilte 14.02.2019 en forvaltningsrevisjon av plan- og forvaltningsavdelingen med spesielt fokus på byggesaker.

Formålet med prosjektet er å vurdere de rutiner og systemer som kommunen har for byggesaker.

Det framgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Er kommunens arealplaner oppdaterte og tydelige nok for en effektiv behandling av byggesaker?¹
- Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på området?
- Hva er status for restanselistene på byggesaker?
- Hvordan fungerer kommunens internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker?
- Hvilke regler har kommunen for etikk og likebehandling ved byggesøknader?
- Hvordan er samhandlingen mellom byggesaksbehandlere?
- I hvilken grad blir de lovmessige tidsfrister for saksbehandlingen overholdt?
- Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang saksbehandlingstid?

I kontrollutvalgets bestilling 14.02.19 fremkom det at forvaltningsrevisjonen også skulle omhandle fradelingssaker, og kontrollutvalget økte prosjektets budsjett med 50 timer. Da det ikke var dekning for de 50 timene innenfor budsjettet, vedtok kontrollutvalget den 09.05.19 å ta ut fradelingssaker og gå for problemstillingene ovenfor.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- KommuneLOVEN
- ForvaltningsLOVEN
- Plan- og bygningsLOVEN (PBL)
- Byggesaksforskriften (SAK)
- Veiledning til byggesaksforskriften

Ut fra disse kildene har vi utledet konkrete kriterier som vi måler praksis i kommunen mot. Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier til problemstillingen: «Hva er status for restanselistene på byggesaker?», da det er en ren faktaopplysning.

¹ Det ses herunder på informasjonen om arealplanene på kommunens nettsider.

Metodisk er det benyttet møter, epostkommunikasjon, dokumentgransking og analyser. Vi har også sett på kommunens siste brukerundersøkelse for byggesaker (2018) utført gjennom Bedrekommune.no.²

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.3 AVGRENSNING AV FORVALTNINGSREVISJONEN

De to første problemstillingene angår både arealsaker og byggesaker, mens de seks andre problemstillingene kun angår byggesaker.

Presisering

Vi ser i dette prosjektet kun på byggesaker som gjelder byggesøknader. Disse to begrepene er brukt om hverandre i rapporten.

Tidsfrister i saksbehandlingen

Byggesaksbehandlingen skal iht. lovreglene foretas innenfor visse tidsfrister. Det er her flere forskjellige tidsfrister, men vi konsentrerer oss om de «viktigste» tidsfristene (de som rapporteres i KOSTRA). Dette gjelder ordinære byggesaker og enkle tiltak.³

Konkrete byggesaker

Vi har konkret sett på to byggesaker. Dette er byggesaken for Skogstjernevegen 11 (G/B nr 48/428) ut fra ett innspill fra kontrollutvalget. Det ble vist til at dette er et byggeprosjekt mange utbyggere har fulgt med på. Iht. kommunens plan- og forvaltningsavdeling, bør imidlertid dette også ses i sammenheng med byggesaken for Skogstjernevegen 9 (G/B nr 48/28). Sakene gjelder samme område og ble behandlet parallelt. Ettersom disse byggesakene omfatter en stor mengde dokumenter, har vi tatt for oss det som synes å være de mest sentralene dokumentene i sakene (byggesøknadene, dispensasjoner og klager – med saksfremstilling og vedtak). Dette omfatter 32 dokumenter (inkludert sjekklister mottakskontroll). Det vises til dokumentliste i vedlegg.

² KS Kvalitetskartlegging byggesaksbehandling

³ Med ordinære byggesaker menes byggesøknader som må gjennom en «fullstendig» saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Med enkle tiltak menes tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig.

2 REGELVERK OG REVISJONSKRITERIER

Kommunens saksbehandling

Kommunens behandling av byggesøknader skal foregå iht. forvaltningsloven og plan- og bygningsloven (PBL), herunder lovenes forskrifter.⁴

Byggesaksbehandling skal foregå iht. god forvaltningsskikk. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningslovens habilitetsregler følges og at publikum og brukerne gis en tilfredsstillende service og likebehandling. Forvaltningsloven gjelder for byggesaker sammen med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven har i kapittel 21 bestemmelser om krav til innhold og behandling av byggesøknader.⁵ Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Byggesaksforskriften utfyller plan- og bygningslovens regler om byggesaksbehandling. I byggesaksforskriften (SAK) er det nærmere bestemmelser om søknad og dokumentasjon (forskriftens kapittel 5), kommunens saksbehandling (forskriftens kapittel 6) og tidsfrister for saksbehandling (forskriftens kapittel 7). Søknad og dokumentasjon gjelder bl.a. generelle krav til søknad og opplysninger som skal gis ved søknad. Den overordnede målsettingen for reglene om saksbehandling er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til samfunnets rammer, forutberegnelighet, rettssikkerhet og kvalitet ivaretas.

Avgjørelsesmyndigheten ved byggesaker

Ifølge kommuneloven § 5-3 er det Kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret kan delegere vedtaksmyndighet til andre politiske utvalg og til kommunedirektøren (rådmannen). I praksis utarbeides et delegasjonsreglement som regulerer hva kommunestyret har delegert.

Ved byggesaker vil avgjørelsesmyndigheten ofte ligge hos administrasjonen. De fleste byggesaker anses for å være kurante da de ikke inneholder politiske vurderinger. Dette gjelder også saker om mindre (ikke prinsipielle) dispensasjoner. Men dersom disse sakene krever noe

⁴ Det er under arbeid ny forvaltningslov. Høringsfristen var 02.12.2019. Loven er fremdeles under behandling pr. mars 2020. Vi går ikke inn på hvilken praktisk betydning den nye forvaltningsloven vil ha.

⁵ Plan- og bygningsloven § 20-2 deler byggetiltak inn i tre kategorier; søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak (PBL § 20-3), søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver (PBL § 20-4) og tiltak som er unntatt fra søknadsplikt (PBL § 20-5). Tiltakshaver er den person eller foretak et byggetiltak utføres på vegne av (jf. PBL § 23-2). Byggesaksforskriften omtaler de nevnte tiltakstypene nærmere i hhv. kapittel 2, 3 og 4.

større dispensasjoner fra kommunens arealplaner, blir de også å anses som plansaker og hvor politisk behandling må til.

Kommunens internkontroll (generelt)

Kommuneloven som gjaldt frem til nytt kommunestyret ble konstituert høsten 2019, inneholdt en bestemmelse om at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I den nye kommuneloven, § 25-1, er det tydeligere presisert hvilke krav som stilles til en internkontroll, og det fremkommer at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Denne paragrafen er imidlertid ikke tredd i kraft enda. Revisjonen legger likevel til grunn at kommunen skal ha nødvendig rutiner for å sikre en forsvarlig byggesaksbehandling.

Kommunens arealplaner

Lovreglene om kommunens arealplaner fremkommer av PBL kapittel 11 (kommuneplan) og kapittel 12 (reguleringsplan). For kommuneplan vises det særlig til § 11-5 (kommuneplanens arealdel), § 11-7 (arealformål i kommuneplanens arealdel) og §§ 11-9, 11-10 og 11-11 (bestemmelser til kommuneplanens arealdel/arealformål). For reguleringsplan vises det særlig til § 12-1 (reguleringsplan), § 12-2 (områderegulering), § 12-3 (detaljregulering), § 12-5 (arealformål i reguleringsplan) og § 12-7 (bestemmelser i reguleringsplan).

Kommuneplan

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart og bestemmelser. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer. Arealdelen skal i nødvendig utstrekning vise/ha med arealformål, generelle bestemmelser til arealdelen og bestemmelser til angitte arealformål.

Reguleringsplan⁶

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et bestemt område. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. For hele planområdet skal det i nødvendig utstrekning angis/has med arealformål og bestemmelser.

⁶ Reguleringsplan er ellers oppdelt i områderegulering (kommunens eget ansvar) og detaljregulering (som gjerne utarbeides etter forslag fra private forslagsstillere/utbyggere).

Kommunens etikk og likebehandling ved byggesøknader

Forvaltningslovens regler gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler om saksbehandling med mindre annet er særskilt fastsatt i loven, jf. plan- og bygningslovens § 1-9.

Inhabilitet i saksbehandlingen (forvaltningslovens kapittel 2 om ugildhet)

En offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv eller nærstående er part i saken. Likeså er han inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om det her er reist innsigelse av en part. Er den overordnede tjenestemann inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Tjenestemannen avgjør selv om han er inhabil.

Likhetsprinsippet (likebehandling)

I forvaltningen gjelder et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling⁷. Forskjellsbehandling kan ifølge Eckhoff T. og Smith E⁸. være tillatt når dette fremtrer som saklig ut fra lovens formål mv., og skjønnsmessige vurderinger kan tilsi at avgjørelser noen ganger går i én retning og andre ganger i en annen.

«Forvaltningens oppgave er jo ofte nettopp å forskjellsbehandle gjennom å foreta politiske prioriteringer, slik at noen får dispensasjon og andre ikke, uten at det alltid er lett å se hvorfor den ene fikk, men den andre ikke. Man kan også når som helst sette et tak for tildelinger eller dispensasjoner eller plutselig bestemme å stramme inn praksis. Forvaltningen står også svært fritt når det gjelder å vektlegge hensyn, slik at de kan vektlegge mindre forskjeller ulikt i saker, som for øvrig ellers står svært likt.

Forvaltningen kan dermed utvilsomt forskjellsbehandle (og gjør det også i det daglige), men forskjellsbehandlingen må være saklig. Et likt tilfelle skal som et utgangspunkt behandles likt. Imidlertid vil man i de fleste tilfeller normalt kunne finne forskjeller mellom tilfellene som begrunner forskjellsbehandling⁹.»

⁷ Jfr. eksempelvis <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1326/1328>

⁸ Forvaltningsrett. 9. utgave. Universitetsforlaget. Otta.

⁹ Jusinfo.no

Forvaltningsskjønn (forvaltningsloven § 25 om begrunnelsens innhold)

Forvaltningen har ellers muligheter til å bruke forvaltningsskjønn og det er da gjerne her at det kan oppstå uenigheter om løsninger e.a. mellom forvaltningen (administrasjonen), politikere, søkere og andre berørte i saken. Muligheter til å bruke forvaltningsskjønn fremtrer spesielt i tilfeller hvor selve lovreglene er vagt formulert. Vi viser i denne forbindelse spesielt til bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven kapittel 19.

Kommunens saksbehandlingstider

Byggesaksbehandlingen skal iht. lovreglene foretas innenfor visse tidsfrister. § 21-7 i plan- og bygningsloven (pbl.) regulerer alle tidsfrister med rettsvirkninger som plan- og bygningsmyndighetene er bundet av. Dette gjelder frister for behandling av søknader om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-1 og § 20-2, som ikke medfører dispensasjon fra plan og for behandling av søknad om ferdigattest. Det er syv forskjellige tidsfrister, men vi konsentrerer oss om de tidsfristene som blir rapportert i KOSTRA (selve byggesøknaden).

Søknad om tillatelse for ordinære byggesaker skal avgjøres av kommunen innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger.

Søknad om tillatelse til enkle tiltak skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt. Dette gjelder imidlertid ikke dersom det er klager fra naboer eller gjenboere.

Søknad om igangsettingstillatelse¹⁰ skal behandles av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt ovenfor.

Beregning av tidsfrister fremkommer av byggesaksforskriften § 7-2

Frister kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.

Andre bestemmelser om tidsfrister i byggesaksforskriften

Vi viser ellers til byggesaksforskriften § 7-3 som gir kommunen muligheter til ensidig fristforlengelse dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven. Det nevnes også byggesaksforskriften § 7-4 som inneholder nærmere detaljer vedrørende tidsfrister ved dispensasjoner.

¹⁰ Etter søkers ønske kan en byggesøknad deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Rammetillatelse er en tillatelse for tiltakets ytre og innvendige rammer. Tillatelsen er endelig og avgjør at tiltaket skal kunne utføres innenfor de rammer som er gitt, og gir rett til å igangsette forberedende tiltak. Dersom søknaden deles opp gjelder 12-ukersfristen bare for søknad om rammetillatelse.

Kommunens gebyrtap (ordinære byggesaker)

Lovreglene om gebyrtap fremkommer av plan- og bygningsloven § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-6.

Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift.

Ved overskridelse av tidsfristen skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides. Bestemmelsen gjelder ikke dersom det er avtalt særskilt frist eller kommunen selv har forlenget fristen. I slike tilfeller inntreir virkninger av fristoverskridelse fra det tidspunkt den avtalte eller forlengede frist overskrides.

2.1.1 SENTRALE RETNINGSLINJER OG VEILEDNINGER

Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) har utarbeidet en rekke veiledninger på byggesaksområdet. Dette gjelder bl.a. veiledning til byggesaksforskriften (SAK). KRD har avgitt en uttalelse vedrørende gebyrtap.

Dibk om kommunens fristberegning og tilbakebetaling av gebyrtap

Fristene løper fra mottak av søknaden i kommunen dersom søknaden kun inneholder mindre feil eller mangler som ikke er til hinder for at «kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket». I disse tilfellene løper tidsfristen ved mottak selv om feilen eller mangelen må rettes før kommunen formelt kan fatte vedtak.

Kommunen har selv ansvar for aktivt å redusere gebyret dersom saksbehandlingsfristen oversittes, og betale tilbake eventuelt for mye innbetalt gebyr. Slik tilbakebetaling skal foretas så snart det er klart hvor lang fristoversittelsen blir, som regel i forbindelse med at kommunen fatter vedtak i saken. Ved uenighet om tilbakebetaling av gebyret, må kommunen kunne dokumentere hvordan beregning av frist og tidsbruk er gjort i den aktuelle saken.

KRD om kommunens gebyrtap (selvkostregnskapet for byggesaker)

Vi kan her vise til Kommunal- og regionaldepartementet sin uttalelse 02.10.2012 til fylkesmannen i Rogaland.

Når det gjelder gebyrtap, er spørsmålet om reduksjonen i gebyrinntekter som følge av for sen behandling av byggesaker kan inngå i selvkostregnskapet. I så fall vil kostnadene ikke representere noe tap for kommunen, fordi de fordeles på byggesaksgebyrene. Redusert gebyr ved brudd på tidsfristene for saksbehandling er en sanksjon som skal bidra til at fristene følges, jf. plan- og bygningsloven § 21-7.1 og byggesaksforskriften § 7-4. Formålet med regelen ville undergraves hvis kostnadene ved fristoverskridelse kunne dekkes inn ved gebyr. Etter departementets mening er det klart at gebyrtap ikke lovlig kan gebyrlegges, og da heller ikke ved at kostnadene inngår i selvkostregnskapet.

2.1.2 REVISJONSKRITERIER

Ut fra gjennomgangen over ble følgende revisjonskriterier lagt til grunn for å besvare problemstillingene i prosjektet:

- Kommunen skal ha nødvendig informasjon om arealsaker på sine nettsider.
- Kommunens arealplaner skal i nødvendig utstrekning vise arealformål og ha med aktuelle reguleringsbestemmelser.
- Kommunen skal ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet ved plan- og byggesaker.
- Kommunen skal ha nødvendig informasjon om byggesaker på sine nettsider.
- Kommunen skal ha utarbeidet nødvendige rutiner for byggesaker.
- Kommunens saksbehandling ved byggesøknader skal følge forvaltningslovens habilitetsregler.
- Det skal ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling.
- Kommunen skal avgjøre byggesøknader innen de lovmessige tidsfristene.
- Kommunen skal tilbakebetale gebyr ved fristoverskridelser for ordinære byggesaker.
- Kommunens gebyrtap skal holdes utenfor selvkostregnskapet for byggesaker.

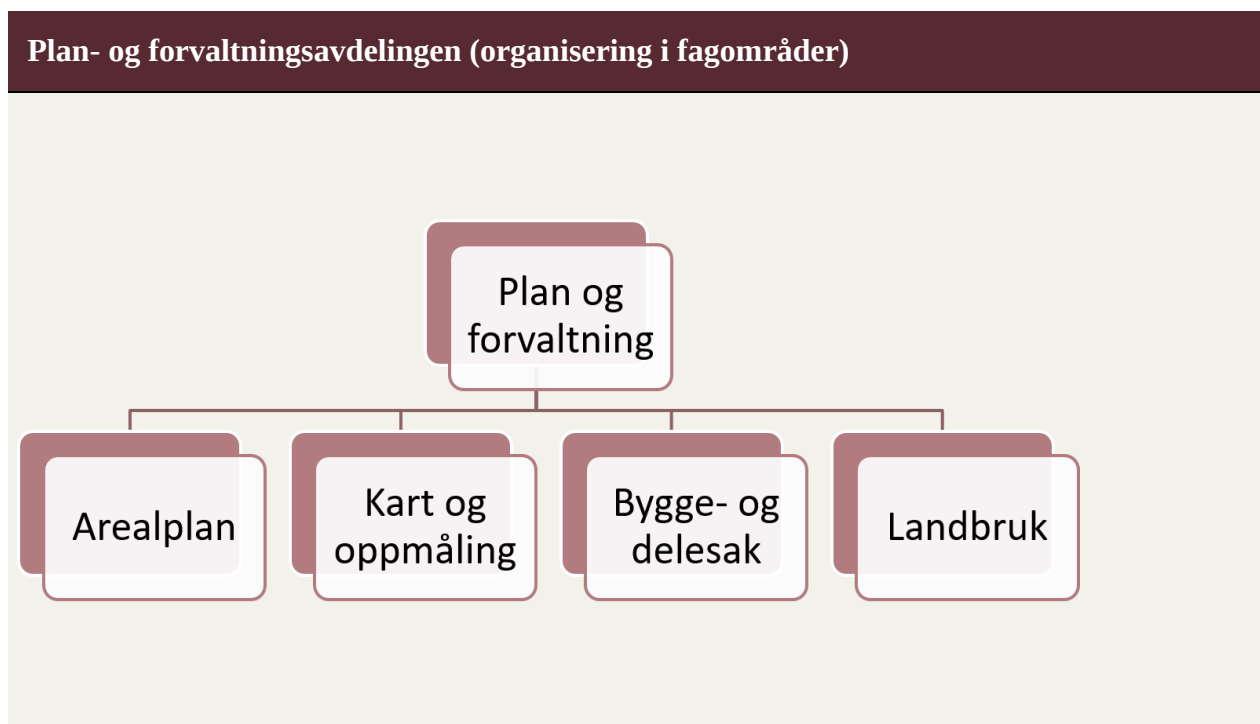
3 FAKTA OG VURDERINGER

3.1 KOMMUNENS ORGANISERING OG DELEGERING

Vi tar først med en beskrivelse av kommunens organisering og delegering på området.

Kommunens organisering på området

Virksomheten (avdelingen) plan og forvaltning ligger under tjenesteområdet plan, bygg og eiendom.



Det er fire fagområder ved plan- og forvaltningsavdelingen, men hvor den foreliggende forvaltningsrevisjonen gjelder to fagområder:

- Fagområdet arealplan (reguleringsplaner, bebyggelsesplaner, dispensasjoner)
- Fagområdet bygge- og delesak (nybygg, tilbygg, påbygg, bruksendring, rivning)

De enkelte fagområdene omtales gjerne som tjenester.

Vi omtaler for enkelthets skyld fagområdet bygge- og delesak, kun som byggesak i det følgende.

Arealplan har 3 årsverk, herav vakant 0,4 årsverk og bygge- og delesak har 3 årsverk.

Kommunens delegering på området

Det er utarbeidet politisk delegasjonsreglement (2017). Kommunens forvaltningsutvalg er delegert myndigheten i forbindelse med dispensasjoner og klager. Administrasjonen tar seg av mindre (ikke prinsipielle) dispensasjoner.

Forvaltningsutvalget skal bl.a. behandle følgende plan- og byggesaker

- Behandle og avgjøre søknader om å gi dispensasjoner fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan slik det fremgår av lovens kapittel 19.¹¹ Kan delegeres videre til administrasjonen helt eller delvis.
- Behandle klager på avslag om dispensasjoner mv. Dersom tidligere vedtak opprettholdes, sendes saken videre til fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Politisk delegering til administrasjonen ved rådmannen

- Med hjemmel i kommuneloven § 23.4¹² avgjør administrasjonen ved rådmannen alle saker når sakene etter en konkret vurdering ikke anses å være av prinsipiell betydning.¹³
- Reglementet har nedtegnet en fremgangsmåte for å avgjøre om en sak er prinsipiell.

Administrativ delegering

Det er også utarbeidet administrativt delegasjonsreglement (2015).

Iht. reglementet delegerer rådmannen sitt ansvar og sin myndighet for kommunalavdelingene til kommunallederne og for virksomhetene til virksomhetslederne.¹⁴

¹¹ Plan- og bygningslovens kapittel 19 om dispensasjoner.

¹² Tilsvarende står i ny kommunelov 13-1.6 (for kommunedirektøren).

¹³ Typisk en kurant byggesak (byggesak uten politiske vurderinger).

¹⁴ Det overordnede ansvaret ligger uansett hos rådmannen. Dette kan ikke delegeres.

3.2 KOMMUNENS AREALPLANER

Kommunens overordnede politiske mål for arealbruken fremkommer av kommuneplanens arealdel. I tillegg kommer arealføringer i kommunens reguleringsplaner. Kommuneplanens arealdel og mange reguleringsplaner har også reguleringsbestemmelser.

Problemstilling og revisjonskriterier

Er kommunens arealplaner oppdaterte og tydelige nok for en effektiv behandling av byggesaker?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha nødvendig informasjon om arealsaker på sine nettsider.
- Kommunens arealplaner skal i nødvendig utstrekning vise arealformål og ha med aktuelle reguleringsbestemmelser.

Informasjon på kommunens nettsider

På kommunens nettsider er det informasjon om tjenesten arealplan og kommunens arealplaner.

Arealplan (utdrag)

Hva er en reguleringsplan

Kunngjøringer

Dispensasjoner

Planforslag eller endring

Skriv høringsuttalelse

Grunnlag for utarbeidelse av plan

Tjenesten omfatter utarbeidelse og saksbehandling av arealplaner: kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Tjenesten saksbehandler også private forslag til reguleringsplaner samt søknader om dispensasjon fra gjeldende arealplaner.

Tjenesten gir veiledning om gjeldende arealplaner og om mulighetene for endringer samt veiledning til private som ønsker å la utarbeide reguleringsplanforslag.

Kommuneplanens arealdel og de fleste reguleringsplaner kan finnes på internett, se link på forsiden.

Kommuneplanen (arealdelen)¹⁵

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel består av kart, bestemmelser og retningslinjer.

Kommuneplan 2012 - 2022

Biologisk mangfold

Snøskred

Friluftsliv

Landbruk

Bestemmelser

Kommuneplanen for tidligere Forsand kommune gjelder for de områdene som nå er del av Strand kommune. (Steinen, Kolabygda, Erevik, Høllesli og Preikestolområdet)

Plankart

Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel (status)

Kommunens nåværende arealdel gjelder for perioden 2012-2022. Arealdelen består av kart (eByggWeb), bestemmelser og retningslinjer.¹⁶

Plan og forvaltning mener selv at arealdelen fungerer tilfredsstillende som styringsverktøy. Ettersom de fleste byggeområdene er regulert til bebyggelse, vil kommuneplanens arealdel spille en mindre rolle (eksempelvis for dispensasjonssaker). Arealdelen har imidlertid et generelt plankrav.¹⁷ Det betyr at alle tiltak, små eller store er avhengig av dispensasjon fra dette plankravet. Det medfører at det er noe omstendelig å få gjort byggevedtak.

¹⁵ Kommuneplanen består av to deler; kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Ny samfunnsdel ble vedtatt i 2019, mens arealdelen ble vedtatt i 2012. Fra 01.01.2020 gikk noe av tidligere Forsand kommune inn i Strand kommune. For denne delen av Strand kommune vil kommuneplanen for Forsand kommune gjelde.

¹⁶ Den omtaler bebyggelse og anlegg, samferdsel, grønnsstruktur, landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF), bruk og vern av sjø og vassdrag og hensynssoner. Den har regler om generelle bestemmelser og retningslinjer, byggegrenser og funksjonskrav til byggeområder, særlige bestemmelser knyttet til byggeområder, grønnsstruktur, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF), bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, samt bestemmelser og retningslinjer i tilknytning til hensynssoner.

¹⁷ I kommuneplanens bestemmelser er det et generelt plankrav for områder som er avsatt til byggeformål. Det betyr at det ikke kan bygges noe som helst uten reguleringsplan. I praksis betyr det at kommunen må behandle helt kurante byggesaker som dispensasjoner, f.eks. tilbygg til eksisterende bolig, terrasser, garasjer etc. i de områdene som ikke er regulert. (Ingen vil ta på seg et større kostbart reguleringsarbeid for et lite byggetiltak)

Arbeidet med ny arealdel vil bli igangsatt i løpet av 2020. Målet er å forenkle behandlingen av kurante byggesaker. Det vil arbeides for at kommunen kan avklare mindre byggetiltak som ordinær byggesak så langt det er mulig.

Kommunens reguleringsplaner

De fleste av kommunens reguleringsplaner med bestemmelser fremkommer ved å trykke på linker i kommunens plankart (eByggWeb).

Det er fortsatt noen eldre reguleringsplaner, men de fleste byggeområdene i kommunen er regulert. Kommunen har de siste årene revidert de eldste og mest utdaterte reguleringsplanene.

Nye rekkefølgekrav og kvalitetskrav kompliserer byggesaksbehandlingen. Det er ganske mye samordning av saker, opparbeidelse og overtakelse av teknisk infrastruktur/boligfelt som ligger igjen på plan og forvaltning.

Plan og forvaltning presiserer at det gis dispensasjon fra både eldre og nye reguleringsplaner. Alle dispensasjonssøknader (også mindre) behandles av tjenesten arealplan.

Kommunen har en del gamle reguleringsplaner (helt tilbake til 50-tallet) som gjerne medfører dispensasjonssøknader ved byggesaker (utdaterte reguleringsbestemmelser e.a.). Det har imidlertid blitt gjort en god del oppdateringsarbeid på området de siste årene som har bedret situasjonen. Dette gjelder revidering av gamle reguleringsplaner og utarbeidelse av nye reguleringsplaner. Nye reguleringsplaner er ofte «strengere» på en del områder. Ettersom tomtene er mindre, blir grensene på hva som er tillatt å bygge presset. Nye reguleringsplaner blir fort utdaterte i forhold til byggeskikk og trender.

I kommunen er det store boligfelt som ikke har opparbeidet kommunal infrastruktur for vei, vann og avløp. Dette medfører store utfordringer og kompliserer byggesakene, jf. opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven. Byggesakene blir dermed «tomte-tilretteleggingssaker».

Kommunen har ingen områder eller reguleringsplaner som skiller seg spesielt ut med mange dispensasjonssøknader.

Revisjonens vurderinger

Kommunen har nødvendig informasjon om arealplaner på sine nettsider. Det fremstår også som om kommunens arealplaner viser arealformål og har med reguleringsbestemmelser i nødvendig utstrekning.

Arealdelen til kommuneplanen har med et generelt plankrav om reguleringsplan for alle typer byggetiltak. Dette har medført at det må søkes dispensasjon for mindre tiltak byggetiltak når reguleringsplan mangler. Det legges opp til at ny arealdel til kommuneplanen skal forenkle behandlingen av slike kurante byggetiltak.

3.3 KOMMUNENS INTERNKONTROLL OG KVALITETSSYSTEM FOR BYGGESAKER

Problemstilling og revisjonskriterier

Hvordan fungerer kommunens internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha nødvendig informasjon om byggesaker på sine nettsider.
- Kommunen skal ha utarbeidet nødvendige rutiner for byggesaker.

Informasjon på kommunens nettsider

På kommunens nettsider er det informasjon tjenesten byggesak.

Byggesak (utdrag)

<u>Hva skal du bygge?</u>	<u>Hvordan søker du?</u>
<u>Bygge uten søknad</u>	<u>Forhåndskonferanse</u>
<u>Bestille time hos saksbehandler</u>	<u>Saksgang og innsyn i byggesaken</u>

Informasjonen - og veiledningen under - er spesielt rettet mot private tiltakshavere. Ansvarlige søkere (firmaer) vil normalt være godt kjent med kommunenes søknadsprosesser.

Hvordan søker du? gir veiledning til søknadsprosessen¹⁸

1. Sjekk om du må søke
2. Sjekk planer og bestemmelser for din eiendom
3. Få veiledning eller bestill forhåndskonferanse
4. Dokumentasjon i søknaden
5. Send inn søknad

¹⁸ Vi har i vedlegg tatt med hele kommunens veiledning. Den inneholder bl.a. linker til søknadsskjema og ByggSøk.

Kommunens rutiner for byggesaker

Byggesak skal forholde seg til gjeldende lovverk (som forvaltningsloven, plan og bygningsloven, byggesaksforskriften SAK og byggteknisk forskrift TEK).

Kommunens saksbehandlingssystem og rutiner

Byggesak benytter Websak Fokus og ACOS Eiendom som sitt saksbehandlingssystem. I tillegg brukes Excel for å holde en samlet oversikt over byggesakene. ACOS Eiendom sørger for at alle aktuelle/relevante forhold kommer med i behandlingen av en byggesak.¹⁹

Alle kommunens rutiner for byggesaker er skriftlige. De er lagret i plan- og forvaltning sitt kvalitetssystem.

Vi viser her til følgende rutiner:

- Rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak (vanlig byggesøknad).
 - Vi har tatt med hele rutinen i vedlegg.
- Rutine for behandling av igangsettingstillatelse (ved to-trinns søknader).
- Rutine for godkjenning og underskrift av enkeltvedtak og andre beslutninger.
- Rutine for samordning byggesak - plan og geodata (mangler mv).
 - Denne rutinen gjelder i byggesaker der det er behov for dispensasjonsbehandling av planavdelingen. Gjelder både administrativ og politisk behandling.

Kommunens sjekkliste byggesøknad (mottakskontroll)

Kommunen har utarbeidet en sjekkliste som følger til byggesøknaden er ferdig behandlet. Det kvitteres her først ut om byggesøknaden er komplett. Sjekklisten tar for seg alle forhold som er aktuelle ved en byggesøknad. Sjekklisten følger byggesøknaden elektronisk.

Sjekklisten har bl.a. med forhold som går på:

- Søknadstype, ansvarstype, dispensasjonssøknad
- Planstatus (herunder regulert, plankrav, rekkefølgekrav)
- Krav om behandling av andre instanser (fylkesmannen m.fl.)
- Uttalelse/tillatelse av annen myndighet
- Nabovarsel
- Situasjonsplan og plassering
- Gjennomføringsplan
- Ansvarsretter
- Krav om uavhengig kontroll
- Tilkomst, vann og avløp
- Tekniske krav (TEK10)
- Byggesøknad klar for behandling eller ikke

¹⁹ Vi har i vedlegg tatt med informasjon om ACOS Eiendom.

- Merknader

Det ovenstående gjelder en byggesøknad som må gjennom en «fullstendig» saksbehandling etter plan- og bygningsloven (dvs. med ansvarlig søker).

Forbedringspotensiale

Plan og forvaltning arbeider selv med forbedringspotensialer i samordningen mellom arealplan (plan) og byggesak. Virksomhetsleder plan og forvaltning skisserer mulige løsninger:

- Kontroll av innkomne saker innen 7 dager.
- Kultur for større lojalitet til rutinene.
- Prioritere kontroll av saker foran planlegging/planprosjekter.
- Byggesak behandler flere dispensasjoner i byggesaken.

Plan og forvaltning anser at dette vil gi stor gevinst for avdelingen ved at enkeltsaker løpende blir prioritert. Arealplan arbeider ofte med andre større prosjekter hvor det er tidsfrister til politisk behandling mv.

Smartkommune

Strand kommune er med i Smartkommune-samarbeidet (prosjektet) om plan- og byggesaker.²⁰ Plan og forvaltning bruker Smartkommune sine rutiner og maler, men i en tilpasset form.

Samarbeidskommunene deler erfaringer, rutiner og maler. Det arrangeres felles fagdager. Plan og forvaltning viser til at dette er trege prosesser som tar lang tid å forankre i alle kommunene og at dette dermed ikke gir noen klar effekt på kommunens produktivitet/effektivitet i byggesaksbehandlingen. Samarbeidskommunene har på mange områder de samme utfordringene.

ByggSøk

ByggSøk er Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) sin løsning for digitale byggesøknader og ble lansert i 2003. Meningen med ByggSøk var å effektivisere kommunenes byggesaksbehandling gjennom digitale søknadsløsninger. Fra høsten 2020 (01.10.2020) stenger Dibk ByggSøk for nye søknader. Søkerne må da forholde seg til andre digitale søknadsløsninger.²¹

²⁰ Smartkommune er et samarbeidsprosjekt mellom mange kommuner i Stavangerregionen, innen arealplan, byggesak, geodata og utbyggingsavtaler. Samarbeidet startet i 2005, og er en del av Greater Stavanger sitt arbeid med tilrettelegging for næringsvirksomhet. Målsettingene for Smartkommune er: Forenkling og samordning på tvers av kommunegrensene, økt tilbud av elektroniske tjenester innenfor plan- og byggesaksfeltet, og kompetanseheving og forbedring av interne prosesser.

²¹ Dibk: ByggSøk baserer seg på gammel teknologi og tilfredsstillende ikke moderne krav til fleksibilitet og brukervennlighet. Fem leverandører tilbyr i dag løsninger for å lage og sende byggesøknader digitalt. Dette innebærer at alle profesjonelle aktører i byggenæringen nå kan ta i bruk nye søknadsløsninger for byggesak. De nye søknadsløsningene er bedre tilpasset ulike målgrupper og gjør det enklere å gjøre ting riktig nå man lager en byggesøknad. Strand kommune (postmottak) kjenner ikke til at byggefirmaer bruker andre søknadsløsninger enn ByggSøk/epost.

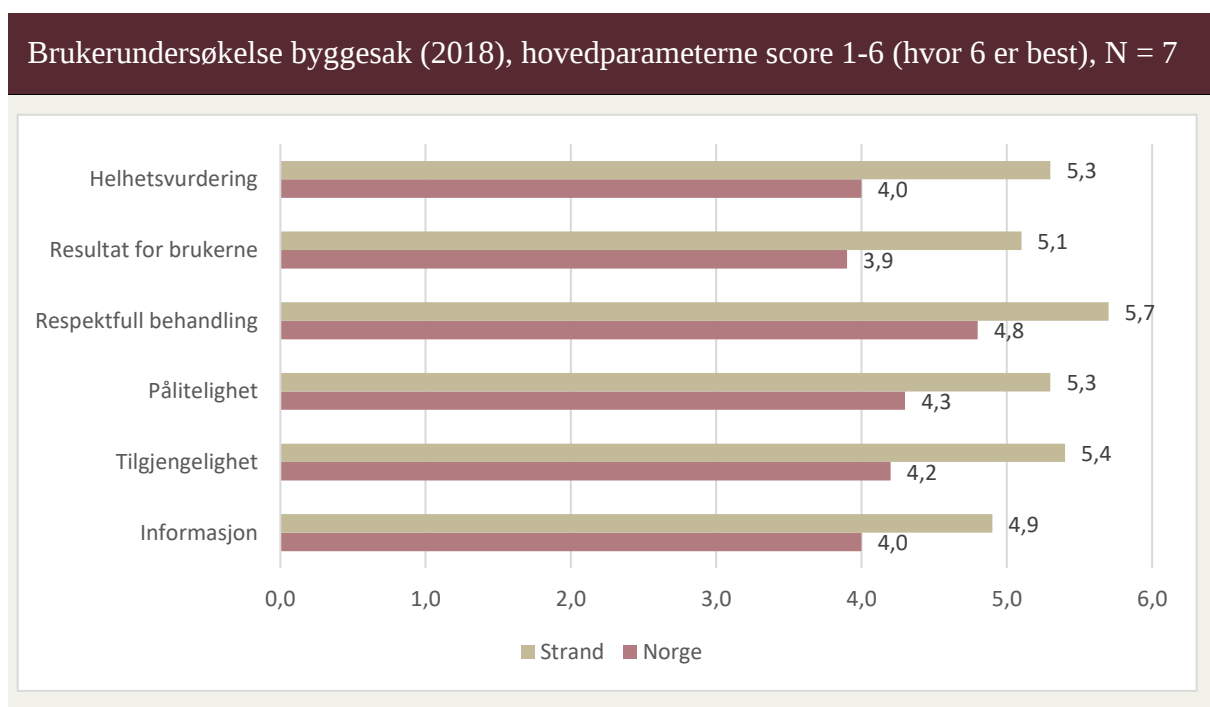
Plan og forvaltning oppgir at anslagsvis 50 % fra firmaer og 2 % fra privatpersoner har benyttet seg av ByggSøk. Ved mottak importeres søknaden direkte inn i kommunens saksbehandlings-system. Byggesak sparer her mye tid for arkivet i forbindelse med registrering av byggesaken.

Kommunens egen brukerundersøkelse for byggesaker (2018)

Kommunen utfører jevnlig egen brukerundersøkelse for byggesaker.

Den sist foreliggende er fra året 2018. Den gjennomføres gjennom Bedrekommune.no etter KS sin modell for kvalitetskartlegging byggesaksbehandling. Flere kommuner gjennomfører jevnlig den samme brukerundersøkelsen. Det er derfor også mulig å sammenligne seg med disse.

Vi velger å vise brukerundersøkelsen som figur med hovedparameterne



Merknad: Kommunen sendte brukerundersøkelsen til 42 adressater. Det ble i undersøkelsen ikke skilt mellom ansvarlige søkere og tiltakshavere. Svarprosenten var på 17 % (7 av 42).

Kommentarer til brukerundersøkelsen

Kommunens brukerundersøkelse for byggesaker i 2018 ga en meget god score for kommunen. Helhetsvurderingen (totalvurderingen) for tjenesten ga et snitt på 5,3. Kommunen hadde en betydelig bedre score enn Norges-snittet for alle hovedparameterne.²² Det må imidlertid understrekes at kommunens brukerundersøkelse hadde en meget lav svarprosent og at svarene bare gjaldt noen få respondenter. Det er derfor vanskelig å trekke noen klar konklusjon ut fra denne brukerundersøkelsen.

Kontroll av fire byggesaker

Revisjonen valgte ut fire tilfeldige byggesaker fra 2019, hvor vi kontrollerte om kommunen overholdt sin rutine for godkjenning av saker. Sakene var godkjent av virksomhetsleder, men i én av sakene stod det et annet navn på vedtaket enn den som formelt hadde behandlet saken. Revisjonen har fått oppgitt at dette skyldes en rutinesvikt, da de har hatt utfordringer med å opprette vedtaksbrev. Vi ser at de varierer noe hvor grundig enkelte vedtak er begrunnet.

Konkrete byggesaker (Skogstjernevegen 9 og 11)

Vi har sett på utvalgte saksdokumenter for disse to byggesakene, jf. konkrete byggesaker i dokumentliste (kilder). Selv om dette er byggesaker hvor tiltakshaverne/utbyggerne var misfornøyd med en rekke forhold, finner vi ikke noe spesielt å bemerke. På grunn av den store saksmengden har vi imidlertid ikke kunnet gå i detaljer i sakene.

Vi har spesielt sett på klagesakene og fylkesmannens involvering i disse sakene (dersom kommunen har avslått klagen). Dette gjelder to klagesaker for Skogstjernevegen 9 (klage på avslag på søknad om gebyrreduksjon og klage på utvidelse av mur) og to klagesaker for Skogstjernevegen 11 (klage på faktura/søknad om redusert byggesaksgebyr og klage på fasadeendring mv.).

Administrasjonen avslo begge klagen som gjaldt gebyrreduksjon. Dette utgjorde hhv. 47 400 kroner for Skogstjernevegen 9 og 110 800 kroner for Skogstjernevegen 11. Saker om gebyrfastsettelse har i utgangspunktet ikke klageadgang, men det kan søkes om gebyrreduksjon. Det er opptil klager om avslag skal påklages videre. Dette ble gjort for Skogstjernevegen 9, men ikke for Skogstjernevegen 11. Klagen på avslag om gebyrreduksjon ble av «rimelighetsgrunner» imøtekommet av forvatningsutvalget (FU-sak 086/17). Klagen på utvidelse av mur og fasadeendring mv. er klager fra andre parter (de to tiltakshaverne/utbyggerne klaget på hverandre). Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak i disse to klagesakene.

Revisjonens vurderinger

Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner for byggesaker. Dette omfatter bl.a. rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak (vanlig byggesøknad) og sjekkliste byggesøknad (mottakskontroll). Dette er med på å sikre at byggesakene håndteres i faste beskrevne former.

²² Norge er snitt kommune-Norge for de kommuner som hadde slik brukerundersøkelse samme år.

Stikkprøvene våre viser at kommunen følger rutinen for godkjenning og underskrift av enkeltvedtak og andre beslutninger. Kommunen har et internkontroll og kvalitetssystem for byggesaker som anses tilfredsstillende.

Kommunen har nødvendig informasjon om byggesaker på sine nettsider. Dette omfatter bl.a. en veiledning om hvordan en skal gå fram i søknadsprosessen. Slik informasjon er gjerne nødvendig for private tiltakshavere og ansvarlige søkere (firmaer).

3.4 KOMMUNENS ETIKK OG LIKEBEHANDLING

God forvaltningsskikk innebærer at forvaltningslovens habilitetsregler følges og at publikum og brukerne gis en tilfredsstillende service og likebehandling. Vi konsentrerer oss her om habilitetsreglene og likebehandling ved byggesøknader.

Etikk og likebehandling vil særlig være aktuelt ved dispensasjonssøknader. Andre byggetiltak vil gjerne være kurante som byggesøknader.

Problemstillinger og revisjonskriterier

Hvilke regler har kommunen for etikk og likebehandling ved byggesøknader?

Hvordan er samhandlingen mellom byggesaksbehandlerne?

(Det om samhandlingen ses i sammenheng med likebehandling)

Revisjonskriterier:

- Kommunens saksbehandling ved byggesøknader skal følge forvaltningslovens habilitetsregler.
- Det skal ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling.

Kommunens rutiner for etikk (habilitet)

Habilitetsvurderingen av saksbehandlerne gjelder først og fremst slektsforhold, særlige relasjoner og private interesser.

Plan og forvaltning sier til oss at det er stort fokus på habilitetsreglene, og at det å erklære seg inhabil i en byggesak både er en rett og en plikt. Samtidig er det slik at gråsonene ofte kan være vanskelige å vurdere og de kan være vanskelig å ha full oversikt over. Dette gjelder også for folkevalgte i forvaltningsutvalget.

Saksbehandler har selv ansvaret for å erklære seg inhabil i en sak, eventuelt få habiliteten vurdert av sin leder. I alle saker hvor saksbehandler/leder vurderer sin habilitet skal dette dokumenteres i den aktuelle saken. Dersom en saksbehandler er inhabil, flyttes saken til en annen saksbehandler

Den folkevalgte kan be om å få sin habilitet vurdert av forvaltningsutvalget. Revisjonen får oppgitt at vanligvis vil rådmannen gi en vurdering av habiliteten og gi sin anbefaling til forvaltningsutvalget før avstemming. Avgjørelsen blir protokolert.

Kommunens likebehandling og samhandlingen mellom byggesaksbehandlerne

Når det er flere saksbehandlere av byggesaker, er det en risiko for at ikke alle saker behandles likt. Kommunen og byggesaksbehandlerne skal ha samme praksis for byggesakene mht. service, etikk og likebehandling. Plan og forvaltning avholder jevnlig fellesmøter hvor eksempelvis

særskilte saker tas opp for å sikre en felles praksis. Det er kort avstand mellom medarbeiderne i avdelingen da de alle holder til i samme del av bygget.

Virksomhetsleder plan og forvaltning oppgir at samhandlingen mellom byggesaksbehandlerne fungerer bra. Alle byggesaker blir godkjent av virksomhetsleder plan og forvaltning. Det arbeides hele tiden med å sikre felles praksis. Det er økt fokus på kvalitet i vedtakene, f.eks. å sikre tilfredsstillende estetikk mv. Skjønnsmessige vurderinger kan være krevende å få samordnet.

Kommunens etiske retningslinjer

Strand kommune har etiske retningslinjer i fra 2009. Det er ikke utarbeidet egne/nærmere retningslinjer for byggesak.

Kommunens etiske retningslinjer (utdrag)

Disse retningslinjene er ment til å sikre de ansattes adferd og holdninger, samt å gi refleksjoner i forhold til ulike dilemmaer den ansatte kan møte. Den gjennomgående holdningen skal være at man opptrer på en måte som skaper tillit og respekt, og behandler andre slik man selv ønsker å bli behandlet.

Ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dette gjelder også forhold som ikke direkte rammes av bestemmelsen om inhabilitet i forvaltningsloven.

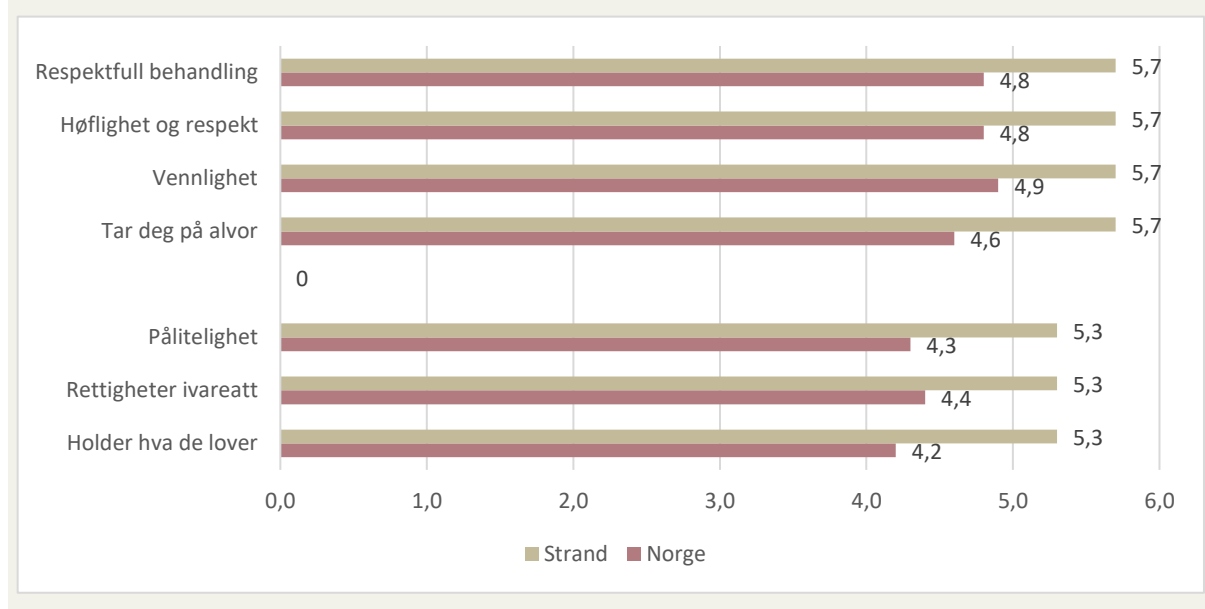
Ansatte plikter å lytte til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ.

De etiske retningslinjene gjelder kun for ansatte i Strand kommune. Dette fremkommer av selve teksten i retningslinjene. Virksomhetsleder plan og forvaltning kan heller ikke se at dokumentet på noen måte er rettet mot folkevalgte. Det kan imidlertid nevnes at politisk sekretær i forbindelse med politikeropplæringen går gjennom habilitetsregler mv.

Kommunens egen brukerundersøkelse for byggesaker (2018)

Vi spesifiserer her hovedparameterne som går på etikk (habilitet)

Brukerundersøkelse byggesak (2018), delparameter score 1-6 (hvor 6 er best), N = 7



Kommunens brukerundersøkelse for byggesaker i 2018 ga en svært god score når det gjelder kommunens behandling av brukerne og meget god score når det gjelder kommunens pålitelighet i saksbehandlingen. Kommunen hadde en betydelig bedre score enn Norges-snittet. Det må imidlertid igjen understrekes at kommunens brukerundersøkelse hadde en meget lav svarprosent og at svarene bare gjaldt noen få respondenter. Det er derfor vanskelig å trekke noen klar konklusjon ut fra denne brukerundersøkelsen.

Kommunens likebehandling (politisk behandling av dispensasjonssøknader)

Politisk omgjøring av rådmannens (plan- og forvaltningsavdelingens) negative tilrådinger ved byggesaker (spesielt dispensasjonssaker) kan også medføre ulikhet overfor søkerne. Vi ser nærmere på dette i forbindelse med kommunens byggesaker (dispensasjonssaker) nedenfor.

Fylkesmannens involvering ved kommunens plan- og byggesaker

Delegasjonssaker skal ikke sendes til fylkesmannen da slike saker blir sett på som kurante for endelig behandling hos kommunen. Men dersom private parter klager på kommunen sine negative vedtak, vil fylkesmannen være klageinstans for de private partene etter at kommunen selv har avslått klagen. Det samme gjelder positive vedtak når andre parter klager.

Fylkesmannen og andre overordnede organ skal involveres dersom et foreløpig positivt vedtak til kommunen berører deres interesseområder. Kommunen sender alle plansaker og dispensasjoner som befører nasjonale eller regionale interesser på høring før saken blir behandlet av kommunen.

Dersom fylkesmannen fraråder dispensasjon, skal det i utgangspunktet mye til for at kommunen har grunnlag for å kunne innvilge dispensasjon.

Kommunens byggesaker (dispensasjonssaker)

Forvaltningsutvalget i Strand kommune oppleves av administrasjonen som liberalt²³, dvs. at det innvilges mange dispensasjoner med negative tilrådninger.²⁴ I tillegg omgjør forvaltningsutvalget mange av vedtakene til administrasjonen i klagesaker. Det er vanskelig for administrasjonen å se en tydelig «retning» i forvaltningen. Administrasjonen stiller spørsmål om hvilken kultur kommunen har ved behandling av dispensasjonssaker.

Rådmannen har fått delegert alle kurante (ikke prinsipielle) plan- og byggesaker. Det betyr at det kun er prinsipielle saker som blir fremlagt til politisk behandling for avgjørelse. Dersom kommunen mottar en klage på et delegert vedtak, vil forvaltningsutvalget alltid få klagen til behandling før den eventuelt blir sent til fylkesmannen for endelig klagebehandling. Forvaltningsutvalget har i klagesaker anledning til å omgjøre vedtaket.

Kommunen har i 2019 behandlet 20 klager på byggesøknader og 17 av disse klagenes gjaldt dispensasjonssøknader. Forvaltningsutvalget omgjorde eller opphevet 10 av disse dispensasjonssakene (5 ble omgjort og 5 ble opphevet).

Fylkesmannen har i 2019 i liten grad omgjort eller opphevet kommunens positive vedtak i klagesaker der kommunen hadde fattet positivt dispensasjonsvedtak. Det var ingen vedtak som ble omgjort, mens det var et vedtak som ble opphevet. Det understrekes imidlertid at det ikke var mange slike saker som ble behandlet av fylkesmannen dette året.

Revisjonens vurderinger

Kommunen har etiske retningslinjer der det fremkommer at ansatte skal tilstrebe likebehandling. Plan og forvaltning har i tillegg fellesmøter for å sikre lik praksis overfor innbyggerne/søkerne i byggesaker. For folkevalgte går politisk sekretær gjennom habilitetsregler mv. i forbindelse med politiker-opplæringen.

Kommunens etiske retningslinjer gjelder formelt sett bare kommunens administrasjon (ansatte). Stavanger kommunes etiske retningslinjer gjelder både for administrasjonen og folkevalgte. Etter revisjonens vurdering vil det være hensiktsmessig at retningslinjene også gjøres gjeldende for de folkevalgte. Kommunen får da et sett etiske regler som alle i kommunen må forholde seg til.

Anbefalinger

- Kommunens etiske retningslinjer bør gjøres gjeldende for de folkevalgte.

²³ Skriftlig svar fra kommunen (virksomhetsleder plan og forvaltning) datert 12.02.20

²⁴ Det tenkes her på dispensasjonssaker som skal behandles politisk. Forvaltningsutvalget behandler noe større dispensasjoner fra kommunens arealplaner som førsteinstans og fatter gjerne vedtak i strid med rådmannens innstilling.

3.5 KOMMUNENS SAKSBEHANDLINGSTIDER

Vi ser her på saksbehandlingstider for ordinære byggesaker og enkle tiltak. Saksbehandlingstidene er gjerne det viktigste serviceelementet for søkerne. Det er også sett på hvilke grep som gjøres for å overholde tidsfristene, særlig i forhold til saker som kan medføre gebyrtap.

Problemstilling og revisjonskriterier

I hvilken grad blir de lovmessige tidsfrister for saksbehandlingen overholdt?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal avgjøre byggesøknader innen de lovmessige tidsfristene. (Enkle tiltak innen 3 uker og ordinære byggesaker innen 12 uker)

Faktorer som påvirker tidsbruken og tidsregistreringen

Lange saksbehandlingstider kan skyldes mange forhold, eksempelvis omfanget av store og kompliserte byggesaker, lav effektivitet, saksbehandleres kompetanse (erfaring mv) og kapasitet (bemanning). Kommunens kompetanse og kapasitet har vi omtalt foran i kapittel 3.3.

For saksbehandlingstider er det gjerne også ulik praksis hos kommunene om hvordan en registrerer start og stopp i saksbehandlingen. Tidsbruk som skyldes søkers forhold kan iht. lovreglene holdes utenfor saksbehandlingstiden. Dette er forhold som ligger utenfor kommunens kontroll. Vi kan særlig nevne forsinkelser i saksbehandlingen pga. mangler ved byggesøknaden.

Kommunens registrering av tidsbruk i saksbehandlingen

Kommunens saksbehandlingssystem brukes for å holde orden på tidsbruken i saksbehandlingen. Den enkelte saksbehandler registrerer tidsbruken for sine saker og det blir meldt til søker når søknaden stopper opp grunnet feil hos søker (som ikke komplett søknad, eller avventing på nødvendige tilbakemeldinger).

Kommunen har mål om at alle byggesaker skal behandles snarest mulig og innenfor de lovpålagte tidsfrister. For å redusere gebyrtapet prioriterer imidlertid kommunen gjerne byggesaker som kan medføre gebyrtap (12 ukers saker), spesielt slike byggesaker hvor det er større gebyrer involvert.

Kommunens saksomfang

Vi tar først med en oversikt over kommunens saksomfang for årene 2016-2019. Tallene for 2019 er foreløpige KOSTRA-tall (medio mars 2020) supplert med noe data fra kommunen/byggesak.²⁵

Kommunens saksomfang 2016-2019 (antall) - Kilde: KOSTRA

	2016	2017	2018	2019
Mottatte søknader	336	274	227	224
Behandlede søknader	360	248	206	226
herav ordinære byggesaker	213	130	123	136
herav enkle tiltak	147	118	83	90
Mangelfulle søknader	125	57	70	58
Søknader med overskridelser	76	63	95	52
herav prosentvis	21 %	25 %	46 %	23 %

Merknad: Søknader med overskridelser gjelder primært enkle tiltak (3-ukers saker) hvor gebyrtap ikke er aktuelt. Dersom kommunen ikke har avgjort slike søknader innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt dersom det ikke foreligger protester fra naboer eller gjenboere.

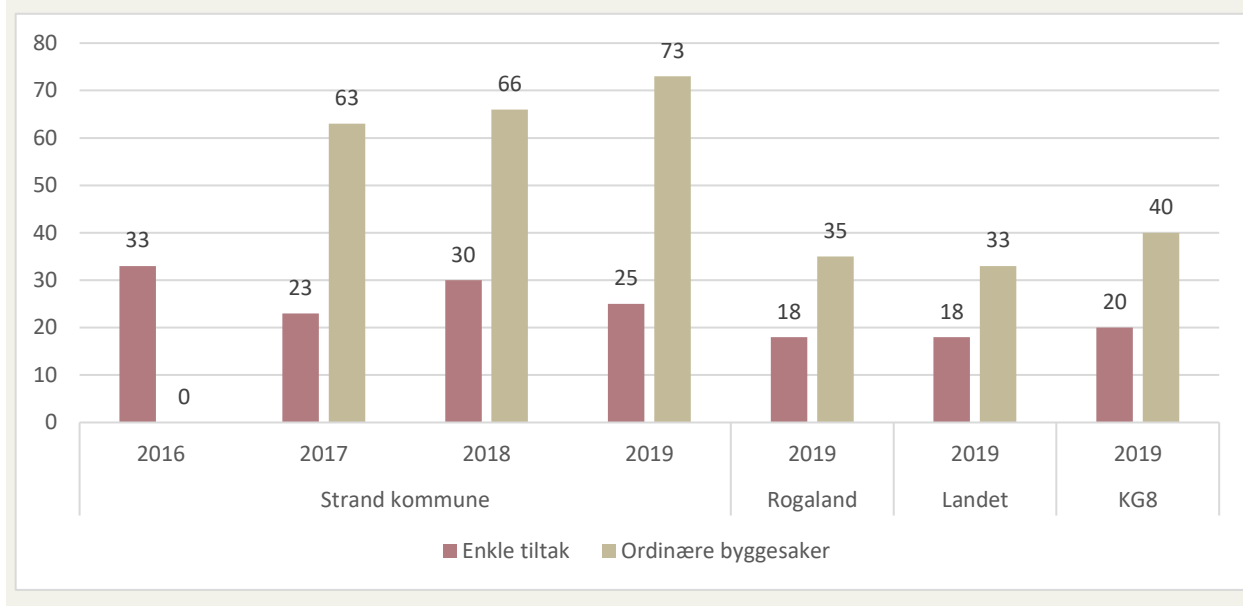
Kommunens saksbehandlingstider

For tidsfristene har vi konsentrert oss om de tidsfristene som blir rapportert i KOSTRA (ordinære byggesaker og enkle tiltak). Vi har sett på utviklingen i saksbehandlingstidene de fire siste år (2016-2019) samt en sammenligning med andre kommuner for det siste året her (2019).

²⁵ Suppleringen gjelder kommunens data om mangelfulle søknader og søknader med overskridelser.

Oversikt over kommunenes saksbehandlingstider 2016-2019

Saksbehandlingstider 2016-2019 (dager) - Kilde: KOSTRA²⁶



Merknad: Det er gjennomsnittlige saksbehandlingstider som vises i KOSTRA. Figuren viser ellers at kommunen ikke registrerte saksbehandlingstid for ordinære byggesaker 2016 i KOSTRA.

Av figuren ser vi at kommunen i perioden 2017-2019 har hatt lang saksbehandlingstid for ordinære byggesaker. Saksbehandlingstiden har også gått opp i hele perioden. Kommunens saksbehandlingstid for 2019 er betydelig lengre enn snittet for andre kommuner.

Kommunen oppgir en rekke forklaringer til lange saksbehandlingstider

- Saksbehandlingstidene i KOSTRA gir sannsynligvis ikke det riktige bildet.
 - Saksbehandlingstiden er antageligvis kortere enn det som står i KOSTRA.
 - Dette skyldes forhold som at saker ikke har blitt korrekt «kvittert ut» i saksbehandlingssystemet og at det har vært enkelte tekniske feil i saksbehandlingssystemet.
 - Kommunen har iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på KOSTRA-tallene.
- Kommunen krever ikke lengre saksbehandlingstid ved særskilte saker (selv om den kan gjøre dette iht. lovregler).²⁷
- Samordningen med kommunens VA-tjeneste medfører at byggesaken kan ta mye lengre tid (dette kan være flere uker) da VA-tjenesten krever ekstra dokumentasjon. Dette er som

²⁶ Tallene for 2019 er foreløpige KOSTRA-tall (medio mars 2020). Rogaland er gjennomsnittet for kommunene i Rogaland. Landet er gjennomsnittet for alle kommunene i landet (utenom Oslo kommune). KG8 står for den kommunegruppen i KOSTRA som er mest lik Strand kommune.

²⁷ Byggesaksforskriften § 7-3 gir kommunen muligheter til ensidig fristforlengelse dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven.

regel ikke krav iht. plan- og bygningsloven og er derfor ikke noe som medfører at kommunen kan «stoppe» saksbehandlingstiden.

- Virksomhetsleder plan og forvaltning oppgir at samordning med VA-tjenesten er i seg selv et ekstra forhold som de må forholde seg til. Det er mulig at de i for stor grad er for «snille». Saken blir stilt i bero for å få ny dokumentasjon. Et annet alternativ kunne vært avslag. Da hadde kommunen fått bedre KOSTRA-tall, men søker ville fått opplevd dårligere service.
- Saksbehandlingstider 2018 er spesielt påvirket av mye fravær (sykefravær) og tunge saker («Vervik-saken»).

Kommunens status saksbehandlingstider 2020 (første kvartal)

Vi har fra kommunen/byggesak fått oppgitt følgende gjennomsnittlig saksbehandlingstider

- 12-ukers saker (ansvarlig søker) er på 44 dager
- 3-ukers saker (ansvarlig søker) er på 18 dager
- 12-ukers saker (uten ansvarsrett) er på 41 dager
- 3-ukers saker (uten ansvarsrett) er på 29 dager

Revisjonens vurderinger

Kommunen har de tre siste årene (2017-2019) hatt lang saksbehandlingstid for ordinære byggesaker og enkle tiltak. Dette skal imidlertid ikke ha medført at kommunen i særlig grad har overskredet den lovpålagte tidsfristen for slike byggesaker. Det vises her til kapittel 3.7 om kommunens gebyrtap.

Revisjonen har fått oppgitt at saksbehandlingstiden antageligvis er kortere enn KOSTRA-tallene og anser det som positivt at kommunen har iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på KOSTRA-tallene.

I 2020 (pr. første kvartal) har kommunen bedret saksbehandlingstiden for ordinære byggesaker betydelig, men for tre ukers saker uten ansvarsrett overskrider saksbehandlingen fristen.

Anbefalinger

- Kommunen bør sikre at det er den reelle saksbehandlingstid for ordinære byggesaker som rapporteres til KOSTRA og iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ytterligere, slik at lovbestemte tidsfrister kan overholdes.

3.6 KOMMUNENS KOMPETANSE OG KAPASITET

Vi ser her også på status for restanselistene.

Problemstillinger og revisjonskriterier

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på området?

(Med området menes både plan- og byggesaker)

Hva er status for restanselistene på byggesaker?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet ved plan- og byggesaker.

Kommunens kompetanse og kapasitet

Ved plan- og forvaltningsavdelingen arbeider det både arkitekter, jurister og ingeniører. Flere av saksbehandlerne har lang og relevant erfaring på området. Det har ellers vært lite «turnover» i avdelingen.

Kommunen opplyser at kapasiteten på plansaker har vært tilstrekkelig. Vi ser at saksbehandlingstiden for private reguleringsforslag i kommunen ikke skiller seg negativt ut i forhold til andre kommuner i Rogaland.²⁸

Som beskrevet i kapittel 3.5 har saksbehandlingstiden i byggesaker vært lang, og virksomhetsleder plan og forvaltning oppgir at kapasiteten på byggesaker har vært noe presset. Dette skyldes fravær i perioder.

For tiden er det ikke samarbeid med andre kommuner når det gjelder plan- og byggesaker. Virksomhetsleder plan og forvaltning oppgir at samarbeid med andre kommuner blir vurdert av plan- og forvaltningsavdelingen. Vertskommunesamarbeid med en større nabokommune er aktuelt, og at tilsyn vil kunne være et område som er egnet for samarbeid.

Status for restanselistene på byggesaker

Byggesak hadde i midten av februar 2020 i underkant av 200 restanser²⁹. Per 15.04.20 hadde byggesak 164 restanser.

²⁸ Strand sammenlignet med kommunene på Nord-Jæren og Jæren (Stavanger, Sandnes Sola, Randaberg, Gjesdal, Time, Hå og Klepp). Vi sammenligner ikke med mindre kommuner hvor det lite tettbebyggelse.

²⁹ Oppgitt av virksomhetsleder plan og forvaltning.

Mange av restansene knytter seg til oppfølging av eldre byggesaker. Det nevnes spesielt oppryddingsprosjektet som startet etter Verviksaken.³⁰ Det arbeides nå med å få avsluttet disse sakene.

Plan og forvaltning sier at de har god kontroll på «aktive» byggesaker. Status for restanselistene på byggesaker har vært en del «oppblåst» tidligere år pga. «systemfeil» og ferdige saker som ikke var krysset av. Dette er det ryddet opp i og restansene er derfor mye mindre nå.

Revisjonens vurderinger

Kommunens kompetanse ved plan- og byggesaker anses å være god. Medarbeiderne i plan- og forvaltningsavdelingen har egnet utdanning og de har lang og relevant erfaring på området. Det har også vært lite «turnover» i avdelingen.

Kommunens kapasitet på plansaker anses å være tilstrekkelig for saksbehandlingen. Kommunens saksbehandlingstider for private reguleringsforslag sammenlignet med andre kommuner indikerer ikke noen problemer. Kommunens kapasitet på byggesaker har imidlertid vært presset pga. fravær i perioder, og saksbehandlingstiden er noe lang

³⁰ Jf. KU vedtak 26.10.2017 med RR granskning av rådmannens tilbakemelding på dette.

3.7 KOMMUNENS GEBYRTAP

Kommunen er pliktig til å tilbakebetale deler av eller hele gebyret dersom saksbehandlingen overskrider lovmessige tidsfrister. Dette gjelder byggesøknader hvor det er 12 ukers tidsfrist for saksbehandlingen.

Problemstilling og revisjonskriterier

Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang saksbehandlingstid?

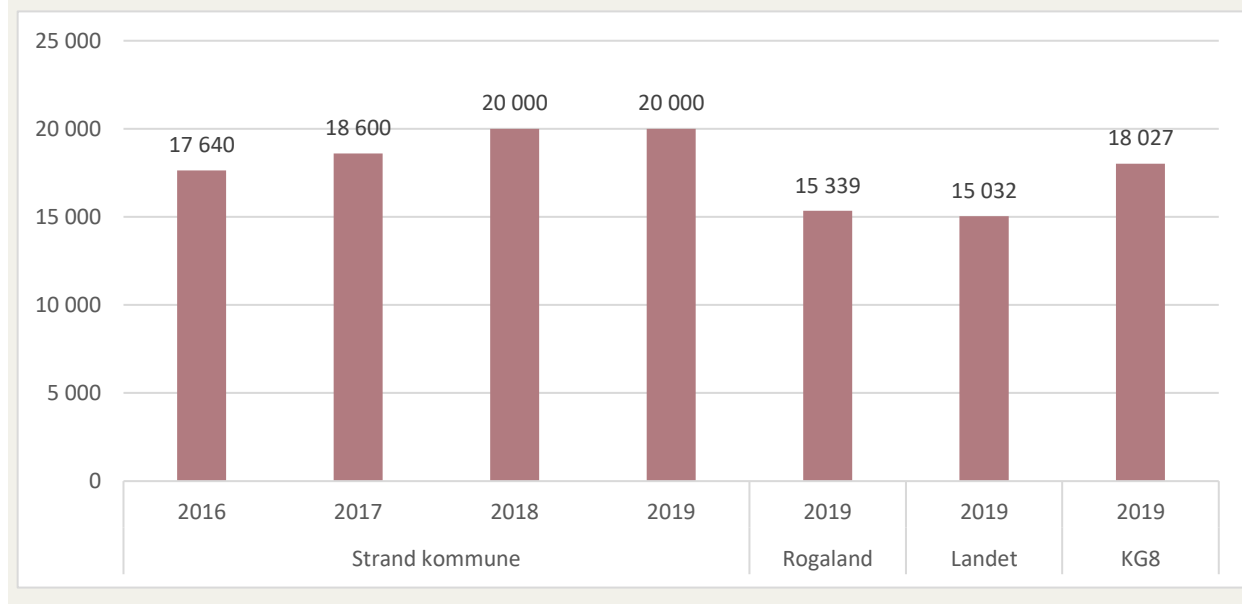
Revisjonskriterier:

- Kommunen skal tilbakebetale gebyr ved fristoverskridelser for ordinære byggesaker.
- Kommunens gebyrtap skal holdes utenfor selvkostregnskapet for byggesaker.

Kommunens ordinære byggesaksgebyr 2016-2019

Vi tar først med oversikt over kommunenes ordinære byggesaksgebyr.

Ordinært byggesaksgebyr 2016-2019 (kroner) - Kilde: KOSTRA³¹



Figuren viser det vanlige byggesaksgebyret for oppføring av ny boligbygning med en boenhet (PBL § 20-1). Det er tatt med utviklingen i gebyret de fire siste år (2016-2019) samt en

³¹ Tallene for 2019 er foreløpige KOSTRA-tall (medio mars 2020). Rogaland er gjennomsnittet for kommunene i Rogaland. Landet er gjennomsnittet for alle kommunene i landet (utenom Oslo kommune). KG8 står for den kommunegruppen i KOSTRA som er mest lik Strand kommune.

sammenligning med andre kommuner for det siste året (2019). Det er ellers gjerne slik at enkelte kommuner av forskjellige grunner, kan ha mer komplisert byggesaksbehandling og derav høyere byggesaksgebyr.

Gebyrtap³² for byggesaker og selvkostregnskapet for byggesaker

Gebyrer for byggesaksbehandlingen kan ikke overskride kommunens kostnader på området. Kommunen må også påse at gebyrtap ikke tas med i selvkostregnskapet. Dersom gebyrtap tas med i selvkostregnskapet, vil det over tid bli eliminert. Det vises til Kommunal- og regionaldepartementet sin uttalelse om kommunens gebyrtap (selvkostregnskapet for byggesaker) som vi har tatt med i kapittel 2.1.2.

Dersom gebyrtap oppstår, kan dette eksempelvis føres slik for den enkelte faktura:

- Byggesakstjenesten føres (krediteres) med fullt byggesaksgebyr
- Gebyrtapet føres (debiteres) på annen/egen tjeneste
- (Eventuelt på byggesakstjenesten, men med en egen dimensjon)

Gebyrtap vil dermed holdes utenfor kommunens selvkostregnskap.

Kommunens gebyrtap

Oversikt over kommunenes gebyrtap 2016-2019

Kommunens gebyrtap beregnes i byggesaken, men uten at det registreres for seg i deres saksbehandlingssystem/økonomisystem. Kommunen anslår selv at det ikke er store beløp som er tapt pga. overskredet saksbehandlingstid. Overskridelse gjelder vanligvis enkle tiltak hvor gebyrtap ikke er aktuelt, og ellers ordinære byggesaker hvor det er mindre gebyrer involvert.

(Som eksempel på noe større gebyrtap kan vi trekke fram klagen på gebyr ved byggesaken om Skogstjernevegen 9 - omtalt foran i rapporten (forvaltningsutvalget sak 086/17). Gebyrtapet (annullert gebyr) var her på 47 400 kroner. Denne gebyrreduksjonen skyldes likevel mer forvaltningsutvalgets «rimelighetsvurderinger» av flere forhold i ved kommunens saksbehandling, selv om saksbehandlingstid også var tema ved klagen.)

Kommunens fakturering og føring av gebyrtap

Kommunen har etterskuddsvis fakturering for byggesaker hvor gebyrtap automatisk blir trukket fra av økonomisystemet. Gebyrtapene blir ikke ført for seg. De kommer med i selvkostregnskapet for byggesaker ved at de reduserer selvkostresultatet til byggesak.

³² Vi bruker betegnelsen gebyrtap, mens lovreglene bruker betegnelsen gebyrreduksjon. Dette er det samme.

Revisjonens vurderinger

Kommunens gebyrtap beregnes i byggesaker, men det registreres ikke i saksbehandlingssystem/økonomisystem. Dette gjør at størrelsen på gebyrtapene ikke er kjent. Revisjonen har fått oppgitt at kommunen har prioritert byggesaker hvor det er større gebyrer involvert, slik at gebyrtapene som skyldes overskridelser ifølge kommunen ikke har vært så store.

Ved gebyrtap har kommunen bare ført det reduserte gebyret på tjenesten for byggesaker. Gebyrtapet kommer derfor med i selvkostregnskapet. Dette medfører at selvkostresultatet blir noe dårligere enn det egentlig er - da gebyrtap skal holdes utenfor selvkostregnskapet. Ettersom gebyrer hos byggesak over tid skal gå i selvkost, betyr dette også at andre brukere av tjenesten etter hvert vil dekke opp gebyrtapene.

Anbefalinger

- Kommunen bør sørge for at det utarbeides oversikt over de årlige gebyrtapene for byggesaker.
- Kommunen bør påse at gebyrtapene ikke tas med i selvkostregnskapet for byggesaker.

VEDLEGG

Dokumentliste (kilder)

Aktuelle lovregler

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 (opphevet)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) av 15. desember 2006
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) SAK10 av 26. mars 2010
- Direktoratet for byggkvalitet: Veiledning til byggesaksforskriften (nettbasert)

Strand kommune

- Kommunens nettsider (plan, bygg og eiendom)
- Strand kommune - Kommuneplan 2012-2022 (inkludert arealdelen)
- Strand kommune sitt delegasjonsreglement (vedtatt av Strand kommunestyre 22.02.2017)
- Strand kommune - Etiske retningslinjer (14.10.2009)
- Administrativt delegasjonsreglement for Strand kommune (17.08.2015)
- Byggesak sjekkliste søknad (kommunens sjekkliste på papir)
- Kommunens rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak
- Kommunens rutine for behandling av igangsettingstillatelse
- Kommunens rutine for samordning byggesak - plan og geodata (mangler mv)
- Kommunens rutine for godkjenning og underskrift av enkeltvedtak og andre beslutninger (saker av prinsipiell betydning)
- Kommunens brukerundersøkelse byggesaker 2018 (byggesaksbehandling)

Eksterne kilder

- Nettsider til Smartkommune
- Nettsider til Direktoratet for byggkvalitet
- Bedrekommune.no: KS Faglig veileder for kvalitetskartlegging byggesaksbehandling (februar 2012)
- KOSTRA-SSB: Byggesaker (KOSTRA-tall 2016-2019)
- Fylkesmannen.no: Plan- og bygningsrett
- Regjeringen.no: Høring - NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Strand kommune (konkrete byggesaker)

- Byggesak Skogstjernevegen 9 (G/B nr 48/28)
 - Sjekkliste Skogstjernevegen 9 GB 48/28
 - Avslag på søknad - Boliger (Journal-ID 17/8936)
 - Behov for ytterligere dokumentasjon i byggesak (Journal-ID 17/6349)

- Beslutning om omgjøring av utsatt iverksettelse - Oppføring av carporter brannmur (Journal-ID 19/26107)
- Beslutning om utsatt iverksettelse på vedtak - Endring av tillatelse - Mur (Journal-ID 19/20347)
- Dispensasjon - Antall parkeringsplasser (Journal-ID 17/13601)
- Dispensasjon - Endret avkjørsel (Journal-ID 17/8617)
- Endring av gitt tillatelse - Carporter (Journal-ID 19/18389)
- Endring av gitt tillatelse - Rammetillatelse (Journal-ID 17/27396)
- Fylkesmannens klageavgjørelse i byggesak - Skogstjernevegen 9 (Journal-ID 2019/9608)
- Igangsettingstillatelse - Boliger (Journal-ID 18/27279)
- Klage på avslag på søknad om gebyrreduksjon - Skogstjernevegen 9 (Journal-ID 17/1489)
- Klagebehandling - Utvidelse av mur (Journal-ID 19/1457)
- Midlertidig brukstillatelse - Blokk (Journal-ID 19/43612)
- Tillatelse til tiltak - Boligblokk (Journal-ID 17/13545)
- Byggesak Skogstjernevegen 11 (G/B nr 48/428)
 - Sjekklister Skogstjernevegen 11 GB 48/428
 - Avslag på søknad om endring av gitt tillatelse (Journal-ID 19/24289)
 - Behov for ytterligere dokumentasjon i byggesak (Journal-ID 17/6859)
 - Avslag på søknad (Journal-ID 17/8911)
 - Avvisning av søknad om endring av gitt tillatelse (Journal-ID 19/16374)
 - Dispensasjon - Tillatelse til tiltak - Parkeringsplasser (Journal-ID 19/3539)
 - Dispensasjon - Tillatelse til tiltak - Utnytting (Journal-ID 19/27077)
 - Dispensasjon fra reguleringsplan (Journal-ID 17/13708)
 - Endring av gitt tillatelse - Rammetillatelse (Journal-ID 17/35455)
 - Fylkesmannens klageavgjørelse i byggesak - Skogstjernevegen 11 (Journal-ID 2019/9683)
 - Igangsettingstillatelse - Tillatelse til tiltak (Journal-ID 18/26914)
 - Klage på fakturasøknad om redusert byggesaksgebyr - Skogstjernevegen 11 (Journal-ID 17/28968)
 - Klagebehandling - Fasadeendring mv. (Journal-ID 19/1606)
 - Midlertidig brukstillatelse (Journal-ID 19/32474)
 - Tillatelse til endring av gitt tillatelse - Fasadeendring på boliger (Journal-ID 19/27097)
 - Tillatelse til tiltak (Journal-ID 17/14521)
 - Vedtak om krav om uavhengig kontroll etter kommunens vurdering (Journal-ID 19/14625)

-Møter og avklaringer

Vi har hatt oppstartsmøte med kommunen 13.06.2019. Fra kommunen møtte virksomhetsleder plan og forvaltning, leder byggesak og en byggesaksbehandler, rådgiver/jurist plan og forvaltning og kommunalsjef teknisk. Vi har hatt avklaringsmøte med kommunen 06.02.2020. Fra kommunen møtte virksomhetsleder plan og forvaltning og leder byggesak. Det er foretatt nærmere avklaringer med kommunen i tidsrommet februar-april 2020.

Kontaktpersoner for prosjektet har vært virksomhetsleder plan og forvaltning og leder byggesak.

Kommunens veiledning om byggesøknad på sine nettsider - Hvordan søker du?

Denne veiledningen gjelder i alle byggetiltak hvor du kan søke selv.
Publisert: 28.10.2016 10.01 Sist endret: 05.08.2019 14.40 |

1. Sjekk om du må søke

Sjekk først om du må søke, om du kan søke selv eller om fagfolk må søke for deg.

2. Sjekk planer og bestemmelser for din eiendom

Før du bygger, river eller endrer må du sjekke hvilke planer og bestemmelser som gjelder for din eiendom. Planer og bestemmelser er avgjørende for hva du kan gjøre av endringer og hva du kan bruke bygget på eiendommen din til. Du får bestemmelser og kart ved å bestille **situasjonskart**. Du vil også finne planene og bestemmelsene i kartinnsynet til kommunen.

3. Få veiledning eller bestill forhåndskonferanse

Ta gjerne kontakt med oss før du går i gang med et prosjekt enten på telefon, e-post eller chat. For større og mer komplekse saker kan det være nødvendig med en **forhåndskonferanse**. Før møtet må du sende inn kart, tegninger og beskrive hva du ønsker svar på slik at vi kan forberede oss til møtet.

4. Dokumentasjon i søknaden

Er du privatperson kan du bruke enklere skjema hvis du skal nabovarsle og bygge en frittliggende bygning mindre enn 70 m² eller et tilbygg mindre enn 50 m². Du kan også bruke et enklere skjema hvis du skal søke om bruksendring. Disse skjemaene finner du [her](#).

Følgende dokumentasjon skal være med søknaden til kommunen:

- Skjema for nabovarsling

Før du kan sende inn en byggesøknad til kommunen, må du varsle naboene dine. Vi anbefaler å fylle ut nabovarselet og byggesøknaden samtidig. Da er det enklere å få oversikt over hva du må opplyse om i nabovarselet.

Du kan kombinere forskjellige leveringsmåter:

Kvittering for nabovarsel

Opplysninger gitt i nabovarsel

Er det flere eiere/festere av en eiendom? Da må alle få hvert sitt varsel. Pass på at du tar vare på dokumentasjon som bekrefter at du har varslet naboene. Dette skal legges ved byggesøknaden.

Etter at varslene er sendt, skal naboene få minst 14 dager til å uttale seg om tiltaket. Naboene skal sende sine merknader til deg.

Legg med kopi, kvittering og merknader til nabovarsel i byggesøknaden.

Dersom du mottar merknader til tiltaket skal merknaden vedlegges søknaden. I tillegg må merknaden kommenteres av søker.

- Søknadsskjema

Husk å fylle ut alle felter og å legge ved all relevant dokumentasjon, slik som tegninger, nabovarsel og kvitteringer for nabovarsel.

- Tegninger av byggetiltaket

Målsatte plan-, snitt og fasadetegninger om, vanligvis brukes målestokk er 1:50 eller 1:100.

- Tegningene skal vise godkjent situasjon i tillegg til ny omsøkt situasjon. Det er viktig at eksisterende terreng og nytt terreng vises på tegningene.

- For nybygg skal det settes kotehøyde som viser høyde på bygget i terrenget.

- Tegningene skal være av god kvalitet og fin utførelse.

- Kart

Situasjonskartet skal vise hva du skal bygge, eks garasjen, tilbygget eller forstøtningsmuren. Eks. skal avkjørsel, tilkomst og parkering skal tegnes inn på kartet. Hent kartet på kommunens hjemmeside, og tegning inn tiltakene.

- **Andre søknader og tillatelser**

Dersom byggetiltaket er avhengig av at det er gitt tillatelser fra andre instanser skal disse avgjørelsene legges ved byggesøknaden. Typisk vil være dispensasjonsvedtak, tillatelser til ny avkjørsel fra Statens vegvesen, utslippstillatelse, samtykke fra arbeidstilsynet eller tillatelse til opprettelse av sanitærabonnent.

Tilknytting til kommunalt vann og avløpsnett avklares alltid gjennom søknad om sanitærabonnement. En byggesøknad som skal tilknyttes til kommunalt nett må ha dette avklart før kommunen kan gi byggetillatelse. Kommunen anbefaler at en søker om sanitærabonnement i forkant, eller samtidig med byggesøknaden. Normalt vil de fleste bygg i tettbygde strøk kreve sanitærabonnement.

En kan ikke bygge over eller nær kommunale vann- og avløpsledninger. Minste avstand er 4 meter, og ønsker en å bygge nærmere må en få dispensasjon fra avstandskravet. Ta kontakt med vann- og avløpsetaten dersom du er usikker på hvor ledningene går eller du vil søke dispensasjon.

Dersom tiltaket krever dispensasjon kan dispensasjonen med fordel omsøkes samtidig med søknad om byggetillatelsen.

Dersom tiltaket mangler nødvendig avklaring med andre instanser vil det være en mangel ved søknaden.

5. Send inn søknad

Søk via **Byggsøk** eller send søknaden i en e-post til postmottak@strand.kommune.no

Du kan også sende papirsøknad til Strand kommune, Postboks 115, 4126 Jørpeland eller levere søknaden i Rådhusgaten 2.

Kommunens rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak

1. FORMÅL Definer først formålet med prosedyren	Behandling av søknad om tillatelse til tiltak ihht plan- og bygningsloven.
---	---

2. BESKRIVELSE

Rutinen beskriver hvordan søknader om bygging behandles, både rammetillatelse, søknader i ett trinn og tiltak uten ansvarsrett.

Trinn	Oppgaver (stikkord)	Krav til utførelse	Verktøy og dokumenter	Ansvar
1	Fagansvarlig fordeler saken	Alle nye byggesaker legges i kurv «Til fordeling» i WebSak av arkiv – jf <i>Rutine for registrering i byggesaker</i> . Klagesaker fordeles direkte til saksbehandler av arkivet – jf <i>Rutine for fordeling av byggesaker</i> .	WebSak	Fagansvarlig
2	Registrere sak i excelark	Alle nye byggesaker legges inn i excelark. Excel-arket har oversikt over alle sakene som er til behandling samt dager til saksbehandlingsfrist. Merknad: Dette punktet utgår når vi har fått kontrollen av restanser i sakssystemet.	<u>Excel</u>	Fagansvarlig
3	Foreløpig svar i alle saker med 12-ukes frist.	Fagansvarlig fullfører arbeidsflyten frem til «Foreløpig svarbrev» og sender ut brev til partene. Det sendes ikke ut foreløpig svar i saker med 3-ukersfrist	WebSak Fokus og Acos Eiendom	Fagansvarlig
4	Dokumentsjekk og samordning av byggesaken	Saksbehandler følger arbeidsflyt i sakssystemet. Arbeidsflyten sikrer dokumentkontroll og samordning av byggesaken.	Acos Eiendom	Saksbehandler

5	Vedtak	Vedtak fattes når søknad er komplett.	Acos Eiendom Delegasjonsreglement Rutine for godkjenning og underskrift av enkeltvedtak og andre beslutninger	Saksbehandler.
6	Legg inn ventestatus	Åpne Arbeidsflyt i sakssystemet. Legg inn OBS-dato dersom det er aktuelt	WebSak Fokus	Saksbehandler
7	Oppdatere sak i excelark	Regnearket må oppdateres ved utsending av mangelbrev, når søknad er komplett og når søknad er behandlet.	<u>Excel</u>	Saksbehandler

3. DEFINISJONER Spesielle ord i denne prosedyren som trenger forklaring.	
--	--

Informasjon om ACOS Eiendom

Kilde: Nettsider til ACOS Eiendom

Frittstående fagsystem som følger spesifikasjonene til KS og DiBK

Full oversikt og fleksibilitet

ACOS Eiendom gir deg full oversikt over hele saken, metadata og behandlingsprosess fra samme bilde. Dette er nødvendig for å jobbe effektivt med saker digitalt.

Med ACOS Eiendom kan du organisere ditt digitale arbeidsbord slik du ønsker. Vil du ha kartvisning på høyre skjerm i øvre del - dra ut kartelementet og plasser det der. Ønsker du at dokumentvisning skal være synlig på halve venstre skjerm? Plasser det der. Dette gir et fullt visuelt bilde av hele saksmaterialet, tilpasset deg, slik at du kan jobbe effektivt og heldigitalt selv på store og komplekse bygge- og plansaker.

Hjelper deg igjennom prosessen

ACOS Eiendom leveres med ferdige oppsatte **behandlingsflyter** som guider saksbehandler gjennom behandlingsprosessen.

Behandlingsflytene «intervjuer» saksbehandler med spørsmål. Ut fra de valg saksbehandler gjør, utfører systemet en rekke handlinger i bakgrunnen. Dette sparer deg for mye arbeid gjennom standardisert, strukturert og forenklet saksbehandling. Eksempelvis vil saksbehandler slippe å ta stilling til mange av handlingene knyttet til korrekt arkivdanning som status, arkivkoder og gradering. Dette sikrer kvaliteten og gir store effekter i behandlingstid.

Arbeidsflytene tilknyttet ACOS Eiendom gjør organisasjonens rutiner digitale, og sørger for at de blir fulgt. Innbakt i løsningen har du også tilgang til et fleksibelt verktøy for å optimalisere de ferdige arbeidsflytene til din organisasjon.

Integrert med kart og nasjonale registre

ACOS Eiendom har integrasjoner mot en rekke fagsystemer og løsninger for å gjøre prosessen så lett som mulig. Våre integrasjoner forenkler og gir behandlingstøtten du trenger i en byggesaksbehandling.

ACOS Eiendom leveres med ferdig integrasjon mot de fleste kartløsninger på markedet og nasjonale registre som:

- matrikkelen
- folkeregisteret
- SvarUt/SvarInn
- sak- og arkivsystem
- DiBKs register over sentralt godkjente foretak
- DiBKs Fellestjenester Bygg (kommer)

ACOS Eiendom og behandlingsflyter

ACOS Eiendom benytter ACOS arbeidsflytmotor for å definere behandlingsflyter. Dette gjør det mulig å sette sammen et behandlingsforløp, og dermed tilby saksbehandler digitale rutiner og arbeidsflyter.

ACOS Arbeidsflyt tar utgangspunkt i forhåndsdefinerte behandlingsflyter og tilpasser dem til din organisasjons behandlingsrutiner. Dette gjør de skriftlige rutinene om til en konkret måte å jobbe på i systemet, og sikrer at rutinene blir fulgt. Saksbehandler vil dermed utføre arbeidet sitt i henhold til organisasjonens rutiner.

Saksbehandler blir «guidet» gjennom logiske spørsmål og valg underveis i behandlingsprosessen. Ut ifra saksbehandlers svar eller valg, vil arbeidsflyten føre til oppdatering av statuskoder og annen underliggende informasjon på saken.

Gevinster for saksbehandler

- trenger ikke forholde seg til komplekse skjermbilder med arkivfokus
- mindre muligheter for å gjøre feil
- saksbehandler kan jobbe mer selvstendig
- mindre behov for arkivkunnskap for å kunne saksbehandle
- gir trygghet for at de digitale rutinene blir fulgt
- gir trygghet for at saksbehandlingen gjøres likt
- gir raskere saksbehandlingstid
- mindre behov for generell systemopplæring – systemet «guider» deg
- saksbehandlingen blir mindre personavhengig

Gevinster for ledere og organisasjonen

- får oversikt over hvor mange arbeidsflyter som pågår og hvor de står i prosessen
- får oversikt over hvor i arbeidsflyten det eventuelt oppstår flaskehalser, slik at du kan gjøre tiltak
- får dokumentert behandlingsforløpet for en saksbehandlingsprosess og sikrer at arbeidet blir utført etter rutinen (system og rutine blir lik)
- kan bruke arbeidsflyten til å forenkle og forbedre saksbehandlingen
- gir mulighet til å fjerne unødvendige manuelle oppgaver (la systemet utføre)
- gir økt trygghet for at saksbehandlingen utføres etter fastsatte rutiner
- gir raskere saksbehandling som frigir tid til andre oppgaver
- frigir ressurser til andre oppgaver
- mer strukturert og automatisk arkivregistrering forenkler søk og gjenfinning

Gevinster for arkivet

- arkivet blir oppdatert med strukturerte data
- mindre mulighet for å gjøre feil gir mindre behov for kontroll av saksbehandlere
- sakene blir opprettet med riktige statuskoder og ordningsverdier
- arkivet slipper å opprette saker eller påføre riktige egenskaper, da dette utføres automatisk av arbeidsflyt
- gir trygghet mht. god datakvalitet i arkivet
- sikrer korrekt sporbarhet
- gjør det mulig at saksbehandlere kan utføre flere arkivoppgaver uten fare for feil
- mindre manuell opprydding

Gevinster for publikum

(for kunder som har publikumsdialog og ønsker å tilrettelegge for innsyn)

- mulighet for å følge hvor din sak står via Innsyn eller Søknadsportal
- få raskere behandling
- mulighet for innsyn i hvilke steg saken skal igjennom før vedtak
- får bedre forståelse for saksbehandlingsprosessen
- mindre behov for å kontakte organisasjonen med spørsmål om status når innbygger selv kan følge status
- gir økt trygghet for profesjonell og forskriftsmessig saksbehandling