

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling

Plan- og byggesak

Endelig rapport



Inderøy kommune

Mai 2018

Prosjekt id: FR 1013

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune. Denne forvaltningsrevisjonen ble startet opp av KomRev Trøndelag IKS, som fra 01.01.2018 ble en del av Revisjon Midt-Norge SA.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Inderøy kommunes kontrollutvalg i perioden november 2017 til april 2018.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Margrete Haugum, og kvalitetssikrer Unni Romstad. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Inderøy kommune, kommuneloven § 79 og § 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 08.05.18



Oppdragsansvarlig revisor



Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen ses i sammenheng med orienteringer fra rådmannen i kontrollutvalget vedrørende salg av tomtområder på Nessjordet. Kontrollutvalget har i etterkant av orienteringene bedt revisjonen om å foreta en generell gjennomgang av saksbehandling innen plan- og byggesak, herunder ha fokus på «Uavhengighet, regeletterlevelse, ressurser og kompetanse».

Problemstillingen som er utarbeidet lyder derfor som følger;
Tyder ansattes beskrivelser og dokumentasjon på at Inderøy kommune utfører tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak?

Fremgangsmåten vi har benyttet for vår revisjon er intervju, dokument- og mappegjennomgang. Revisor sin oppfatning er at det er etablert et tilstrekkelig grunnlag for å kunne besvare problemstillingen.

Gjennomgangen viser at saksbehandlere innen plan og byggesaksområdet har lang og relevant erfaring. Revisors inntrykk er at enheten generelt sett er marginalt bemannet, mens for byggesaksbehandling fremstår enheten som underbemannet. Det gjennomføres ikke intern kompetansekartlegging eller utarbeides plan for dette. Ansatte motiveres imidlertid til å delta på kompetanseheving.

Enheten har ikke skriftlige rutiner for vurdering av habilitet, men habilitet er nevnt i kommunens etiske reglement. De ansatte gir inntrykk av at de kjenner regelverket og tar opp spørsmålet om habilitet på enhetsmøter. Revisors oppfatning er at mer utfyllende skriftlige rutiner kan være et virkemiddel for å sette fokus på habilitet i større grad.

Revisor mappegjennomgang av saksbehandlingen viser at det foreligger enkelte mindre saksbehandlingsfeil. Til tross for dette er det ikke indikasjoner som tyder på at det foreligger brudd på likebehandling for søknadene vi har gjennomgått.

Revisor har også foretatt en kort gjennomgang av de meste relevante dokumentene knyttet til tomtosalget for Nessjordet, men finner ikke nye holdepunkter som gir grunnlag for å dra konklusjonene til PwC i tvil.

Revisor hovedkonklusjon er at ansattes beskrivelser og dokumentasjon tyder på at Inderøy kommune utførere tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse.....	4
Tabell.....	6
1. Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Bakgrunn	8
2 Kompetanse og ressurser	9
2.1 Revisjonskriterier	9
2.2 Data	9
2.3 Vurdering	16
3 Habilitet	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Data	17
3.3 Vurdering	19
4 Likhetsprinsippet	21
4.1 Revisjonskriterier	21
4.2 Data	21
4.3 Vurdering	23
5 Tomtesalg Nessjordet	25
6 Konklusjon (og anbefalinger).....	26
6.1 Kompetanse og ressurser	26
6.2 Habilitet.....	26
6.3 Likhetsprinsippet.....	26
6.4 Hovedkonklusjon	26

6.5	Anbefalinger.....	27
7	Høring.....	28
	Kilder	29
	Vedlegg 1 - Metode.....	30
	Vedlegg 2 – Utleddning av kriterier	32
	Vedlegg 3 - Høringssvar	37

TABELL

Figur 1. Organisasjonskart for Inderøy kommune.....	8
Figur 2. Sammenligning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3-ukers saker i perioden 2012-2016. Angitt i antall kalenderdager.....	13
Figur 3. Sammenligning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12-ukers saker i perioden 2012-2016. Angitt i antall kalenderdager.....	13

1. INNLEDNING

1.1 BESTILLING

Revisjon Midt-Norge SA har på bestilling fra kontrollutvalget i Inderøy kommune foretatt en forvaltningsrevisjon med tema «*Saksbehandling innen plan- og byggesak*». Saken kommer opp som en ekstraordinær bestilling og er ikke satt opp som tema i Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. Kontrollutvalget vedtok den 08.11.17 sak 021/17 prosjektplan med følgende fokusområder/avgrensninger:

- «*Uavhengighet, regeletterlevelse, ressurser og kompetanse*».

Prosjektet er avgrenset til plan- og byggesaksområdet og vil følgelig ikke omtale saksbehandlingen innen landbruk, som også er organisert i enheten for plan, miljø og landbruk.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstilling vil bli besvart i rapporten:

Tyder ansattes beskrivelser og dokumentasjon på at Inderøy kommune utfører tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak?

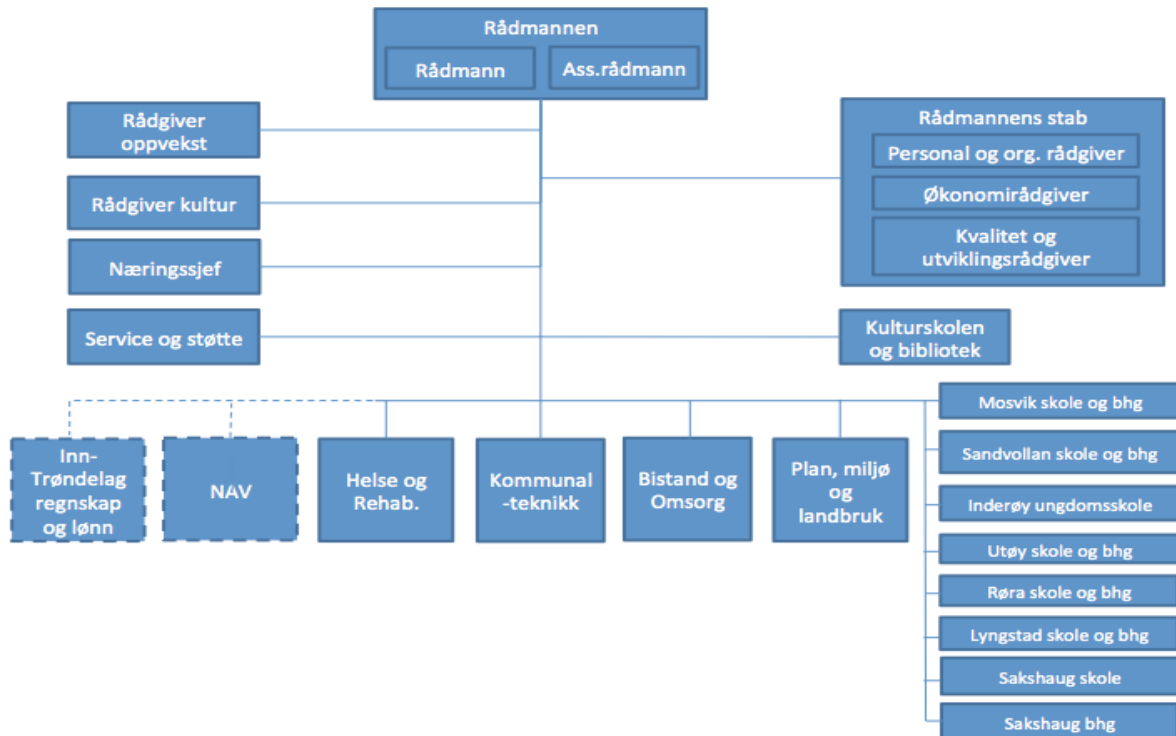
For å bedre kunne svar ut hovedproblemstillingen og ønskede fokusområder har delt vurderingen opp i tre underproblemstillinger:

- *Har Inderøy kommune kompetanse og ressurser til å utføre tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak?*
- *Foretar kommunen habilitetsvurderinger ved plan- og byggesaksbehandling?*
- *Ivaretar kommunen likhetsprinsippet innen plan- og byggesaksbehandling?*

Disse tre underproblemstillingene behandles i hvert sitt delkapittel og gir tilsammen et grunnlag for å besvare den overordnede problemstillingen. Den metodiske gjennomføringen av prosjektet er beskrevet i vedlegg ett. I vedlegg to er det utarbeidet et sett med revisjonskriterier for hver av underproblemstillingene. Revisors vurderinger gjøres i forhold til disse revisjonskriteriene.

1.3 BAKGRUNN

Plan- og byggesak er organisert i enheten for Plan, miljø og landbruk. Kommunens organisasjonskart er vist i figur 1. Enheten ledes av en enhetsleder.



Figur 1. Organisasjonskart for Inderøy kommune

Bakgrunnen for prosjektet ses i sammenheng med de orienteringer rådmannen har hatt i kontrollutvalget om kommunens salg av tomteområder på Nessjordet. Kontrollutvalget har tatt rådmannens informasjon til orientering, men har samtidig ønsket en gjennomgang av plan- og byggesaksområdet. I kontrollutvalgets bestillingsmøte den 08.11.17 presenterte revisor prosjektplanen som en generell gjennomgang av saksbehandlingen som foretas innen plan- og byggesaksområdet. Revisor oppfattet kontrollutvalget dithen at det ville være opp til revisor om tomtesalget av byggeområde B2 og B3 på Nessjordet skulle være med i utvalget for gjennomgang av saker i rapporten. Revisor har i kapittel 5 av rapporten knyttet noen kommentarer til salgsprosessen.

Rådmann forteller i oppstartsmøtet at Inderøy kommune har et politisk vedtak i forbindelse med budsjettet for 2018 at man skal utrede spørsmålet om interkommunalt samarbeid innenfor fagområdene plan- og byggesak.

2 KOMPETANSE OG RESSURSER

I dette kapittelet besvares den første delproblemstillingen som handler om hvorvidt Inderøy kommune har kompetanse og ressurser til å utføre tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak.

2.1 REVISJONSKRITERIER

I vedlegg to er følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen³:

- *Saksbehandlere innen plan- og byggesak bør ha relevant kompetanse tilknyttet sitt fagområdet*
- *Enheten bør ha tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene innen sitt tjenesteområde*
- *Enheten bør ha tilstrekkelig kapasitet for sin tjenesteyting*
- *Arbeidstakere skal motiveres til videreutdanning*
- *Det må gjennomføres kompetansekartlegging*
- *Det skal utarbeides en plan for kompetansehevede tiltak, på bakgrunn og etter drøfting med tillitsvalgte*

2.2 DATA

I Inderøy kommune er plan- og byggesak en del av enhet Plan, miljø og landbruk, som har 6,5 stillinger. Bemanningen innenfor plan- og byggesak består av følgende ressurser.

- Enhetsleder, ca. 15 prosent på byggesak, 70 prosent plan/beredskap og 15 prosent landbruk og miljø.
- Saksbehandler byggesak 100 prosent
- Saksbehandler plan 100 prosent
- Saksbehandler kart/oppmåling 100 prosent
- Saksbehandler ulovlighetsoppfølging 30 prosent

Flere av stillingene er oppdelt og dekker flere fagområder. Enhetsleder har det inntrykket at enheten er hensiktsmessig organisert.

³ Se vedlegg 1 for utledning av kriterier.

2.2.1 RELEVANT OG TILSTREKKELIG KOMPETANSE

Ansattes kompetanse

Enhetsleder har god oversikt over den enkeltes kompetanse ettersom enheten ikke er så stor. Enhetsleder sitt inntrykk er at det er bra kompetanse på enheten.

Ved nyrekruttering har kommunen vært veldig bevisst på hvilken kompetanse de har behov for.

Enhetsleder er utdannet samfunnsplanlegger, har kompetanse på landbruksplanlegging og har lang kommunal erfaring. Hun har også blitt leid inn til å undervise i arealplanlegging ved Nord Universitet⁴.

Saksbehandler på byggesak er utdannet ingeniør og har erfaring både fra kommuner og fylkeskommunen. Hun har arbeidet i kommunen siden 2011.

Saksbehandler på plan/beredskap har jobbet i kommunen siden mai 2016 og har en master i planfag fra Norges miljø og biovitenskaplige universitet (NMBU). Hun har erfaring fra privat og kommunal virksomhet og fra Fylkesmannens landbruksavdeling.

Saksbehandler kart/oppmåling har utdanning i landmåling fra Stend og har jobbet i kommunen siden 1987.

Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging har utdanning i planfag fra Nord Universitet og har master i naturforvaltning fra NMBU. Han har erfaring fra planlegging i flere kommuner og har undervist i økologi ved Nord Universitet.

Saksbehandler på plan/beredskap forteller at det er ukentlige fagmøter med enhetsleder og saksbehandler på byggesak hvor de går igjennom og diskuterer aktuelle plan- og byggesaker. Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging er også en del av en utvidet faggruppe.

En av saksbehandlerne med erfaring fra andre kommuner, forteller at de har en større grad av samarbeid i en mindre kommune fordi skottene mellom avdelingene er ikke så tette som i andre kommuner. En annen saksbehandler sier at det er få kommuner som har så god dialog og samarbeid internt.

Enheten har klagesaker, men enhetsleder sin oppfatning er at man ligger litt under gjennomsnittet når det gjelder antall. Enhetsleder mener at en av årsakene til dette er at de som søker kommunen om tillatelse til tiltak er kompetente. Det er ikke alltid at enheten er enig med Fylkesmannen i deres vurderinger, for eksempel i saker hvor det er uklart om det skal

⁴ Tidligere, Høgskolen i Nord-Trøndelag

søkes dispensasjon eller ikke. Erfaringen er at klagesakene ofte er knyttet til dispensasjoner i forhold til dyrkajord og 100-meters grensa i strandsonen.

Fylkesmannen opplyser at de hadde sju klagesaker fra Inderøy kommune i 2016 og ti i 2017. Totalt får Fylkesmannen ca. 80 klagesaker i året. Basert på opplysninger i Kostra har Inderøy kommune fem prosent av antall søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 20-2. Når det gjelder klagesaker til Fylkesmannen kommer omkring ti prosent av klagesakene fra Inderøy kommune.

Saksbehandler på byggesak forteller at det er fire til åtte saker i året som klages inn til Fylkesmannen. Det oppleves som greit at folk ønsker å prøve saken sin linja ut. I tillegg er det interessant å se hvordan enhetens saksbehandling er i forhold til Fylkesmannens vurderingen. Ulempen er at det blir mye mer tidkrevende saksbehandling. Utfallet av klagesakene er ca. halvt om halvt. Dette bekreftes av opplysninger fra Fylkesmannen.

Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging forteller at så å si alle saker havner hos Fylkesmannen og det gjør ofte dispensasjonssaker også. Saksbehandler opplever at kommunen i stor grad får medhold.

Alle saksbehandlerne opplever at de har rett faglig bakgrunn for å utføre oppgavene sine, og en av dem understreker at det samtidig er ingen som har kompetanse som gjør at man kan alt.

Saksbehandler på byggesak forteller at da hun startet i kommunen var det bra kompetanse på byggesak slik at hun kunne støtte seg på kollegaer og ikke bare på egne erfaringer.

En av saksbehandlerne forteller at vedkommende ikke synes at enheten mangler kompetanse og de klarer å dekke opp hverandre. Samtidig presiseres det at de er sårbare når de er så få. Det opplyses at enheten har nesten 100 prosent nærvær.

Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging føler at han har bra kontroll på fagfeltet sitt. I tvilstilfeller støtter han seg på andre ved enheten og Fylkesmannen for juridiske betraktninger. Han forteller at han kunne ønske seg mer spisskompetanse på noen områder, men at basiskunnskapen er på plass.

En saksbehandler savner at man har lokal kompetanse på IKT for å drifte kartløsningen som enheten har. Dette skal nå driftes av Norkart, men det fungerer ikke optimalt.

Rutiner og maler

Enhetsleder forteller at det ikke finnes noen felles rutiner eller sjekklister på enheten, men at det sentrale er at arbeidet skal følge plan- og bygningsloven. Hun forteller videre at

byggesaksbehandler har maler og standardbrev som brukes, mens saksbehandler på plan har egen sjekkliste for reguleringsplaner samt planarkiv modulen. I sjekkliste for reguleringsplaner er det kvitteringsfelt for egenkontroll og sidemannskontroll gjennom hele sjekklista og i tillegg er det kvitteringsfelt for sluttkontroll. Revisor har også fått sjekkliste for delingssaker.

Ansatte ved enheten har utvidet tilgang til lovdata⁵ og byggportalen⁶. Saksbehandlere bruker veiledere fra departement og direktorat å jobbe etter og opplyser at det finnes veldig bra veiledningsmateriale. Saksbehandler på kart og oppmåling har selv laget seg rutiner for alt arbeidet i forhold til matrikkelloven og maler på alt, eksempelvis ulike typer brev som skal sendes ut. De nedskrevne rutinene ligger på serveren, men skal over på elektronisk kvalitetssystem etter hvert. Revisor blir også fortalt at rutinene har blitt distribuert til andre kommuner på forespørsel. Saksbehandler på byggesak forteller at fram til nå har hun brukt den gamle veilederen til byggesaksforskriften (SAK10) i forhold til tiltakets lovlighet og eventuelle mangler. Videre fortelles det at de kommer til å bruke direktoratets sjekkliste når den er på plass. Den vil også brukes i forhold til dokumentasjonen i ePhorte.

Saksbehandler på plan/beredskap har benyttet både ePhorte og Kontor 2000. Hennes erfaring fra tidligere arbeidsgiver er at Kontor 2000 er noe mer tilpasset saksbehandlingen i plansaker, mens ePhorte egentlig er et arkivsystem som ikke er like intuitivt oppbygd. Plan ID brukes for å finne fram i ePhorte og gårds- og bruksnummer brukes i byggesaksbehandlingen for å ha gode muligheter til å finne igjen avslutta saker og saker som andre har vært saksansvarlig for.

2.2.2 KAPASITET

Enhetsleder mener at bemanningen på plan er bra, men den kunne vært økt på byggesak. I intervjuene med flere av saksbehandlerne kommer det fram at kapasiteten på byggesak er for liten og bemanningen på enheten burde vært økt. På grunn av den lave bemanningen på byggesak blir man liggende etter om sommeren på grunn av ferieavvikling og mange saker. Enhetsleder forteller at man prøver å ha en av de ansatte på jobb i ferietiden for å opprettholde kapasiteten. Endringene i plan- og bygningsloven var ment å skulle redusere antallet byggesaker, men erfaringen i Inderøy er at saksmengden de siste årene har vært stabil. Det var ca. 240 byggesaker i 2015 og 2016 og i overkant av 200 i 2017. Det er ett til sju private planforslag i året.

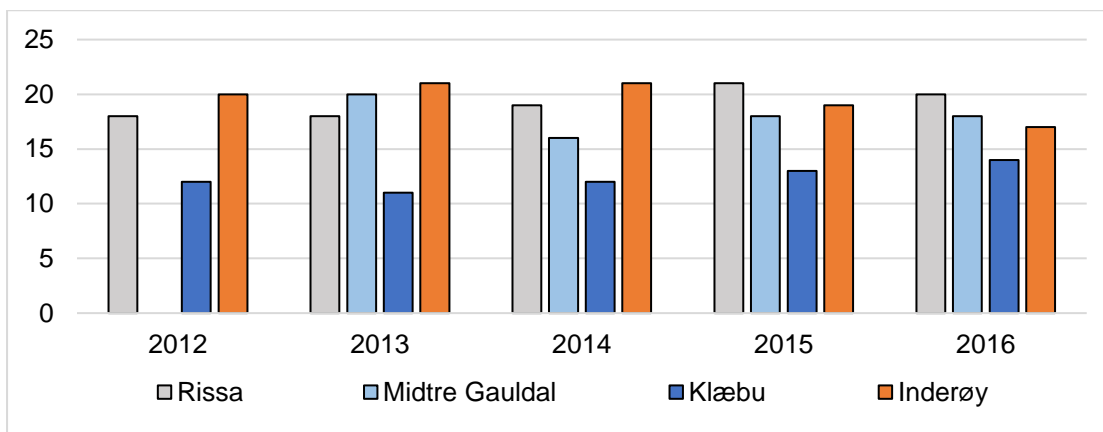
⁵ Lovdata er nettstedet hvor norske lover er samlet og den utvidede tilgangen gir muligheter for å få enklere tilgang til forskrifter og domsavgjørrelser.

⁶ Byggportalen er et nettsted som har samlet informasjon til byggenæringen

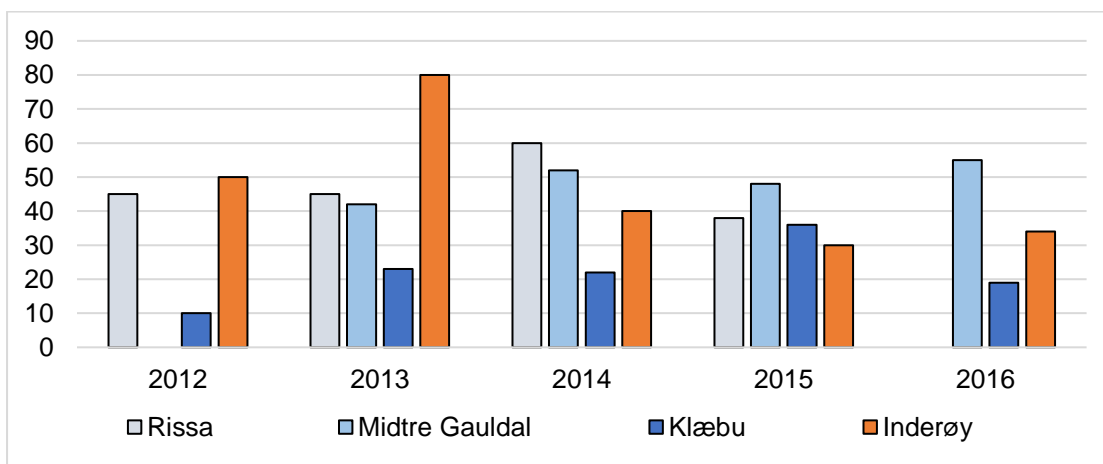
En av de andre saksbehandlerne kommenterer at byggesaksbehandler har mye å gjøre, blant annet kommer det mange telefoner. Vedkommende kommenterer at kanskje servicetorget kunne tatt flere førstehenvendelser, men det er slik at innbyggerne føler seg hjemme på kommunehuset og oppsøker saksbehandlerne direkte.

Enhetsleder sitt inntrykk er at man jevnt over klarer å holde seg innenfor saksbehandlingsfristene og at man ikke ligger dårligere an enn andre kommuner. Enhetsleder har fått tilbakemeldinger fra entreprenører som har erfaring med andre kommuner, at det fungerer bra i Inderøy kommune.

Figur 2 og 3 viser en sammenligning av saksbehandlingstid for 3- og 12-ukers saker for utvalgte kommuner i KOSTRA-gruppe 10, som Inderøy tilhører.



Figur 2. Sammenligning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3-ukers saker i perioden 2012-2016. Angitt i antall kalenderdager



Figur 3. Sammenligning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12-ukers saker i perioden 2012-2016. Angitt i antall kalenderdager.

Oversikten viser at Inderøy kommune for enkelte år har ligget på fristen for 3-ukers saker. For 12-ukers saker har saksbehandlingstiden for samtlige år vært lavere enn 12 uker⁷, men med en topp i 2013. Rapporteringen viser at saksbehandlingstiden generelt har gått ned de 2-3 siste årene både for 3-ukers saker og 12-ukers saker. Av revisors stikkprøvegjenomgang fremgår det at to av fire 3-ukerssaker var innenfor fristen, mens for tolv 12-ukerssaker var alle bortsett fra en sak innenfor fristen. Utvalget av 3-ukersaker vil her ikke være representativt.

En saksbehandler forteller at det å være en liten avdeling ikke er uhensiktsmessig. Vedkommende opplever at de i perioder har stort trykk i forhold til den bemanningen de har. De ansatte er veldig fleksibel i forhold til å avlaste hverandre. Dette oppleves som en av fordelene med en liten kommune

Saksbehandler på kart og oppmåling opplever at han har nok tid til å gjøre oppgavene, men det er mye å gjøre. Vedkommende viser til at det er mange saker i kommunen og mange saker skal være gjennomført innen 16 uker og det klarer vedkommende godt. Videre pekes det på at man er sårbare, noen oppgaver kan dekkes opp av andre på enheten, men på oppmåling må man eventuelt få hjelp fra en annen kommune.

Saksbehandler på plan forteller at omfanget av plansaker kan variere. I den senere tid har det vært få plansaker, men det har kommet flere oppstartsvarsler i den siste tiden. Saksbehandler forteller at det arbeides med kommunens egne planer, som for eksempel reguleringsplan for Straumen og trafikksikkerhetsplan, når det er mindre arbeid med private planforslag. Saksbehandler forteller at hun har stor frihet til å legge opp arbeidet og får gjort oppgavene innenfor ordinær arbeidstid.

Saksbehandler på byggesak forteller at enheten har spilt inn behov for en halv byggesaksstilling til rådmannen. Dette ble tatt med inn i budsjettbehandlingen, men ble ikke prioritert. Saksbehandler forteller at ifølge KOSTRA har Inderøy kommune en liten stillingsandel i forhold til innbyggertall. Saksbehandler på byggesak forteller at de ikke klarer å overholde saksbehandlingsfristene og det hender at det er arbeid ut over ordinær arbeidstid for å få gjort oppgavene. Videre understrekes det at det er en økt risiko for å gjøre feil når man er underbemannet.

Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging forteller at han regulerer arbeidsmengden med antall saker som det blir tatt tak i. Til tross for dette blir det hektisk noen ganger. Saksbehandler forteller at han klarer å holde fristene. Det ligger noen saker på ulovlighetsoppfølging på vent

⁷ Utgangspunktet er at kommune skal avgjøre søknader som gjelder blant annet byggesøknader, fradelingssøknader og dispensasjoner fra plan eller planbestemmelser innen tolv uker. Enkelte tiltak som er i samsvar med planbestemmelsene og i samsvar med bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven og hvor det i enkelte tilfeller ikke er kommet inn merknader fra naboer skal avgjøres av kommunen innen tre uker, jf. pbl § 21-7.

og saksbehandler diskuterer med enhetsleder hvilke saker som skal prioriteres. Dette er slike saker som kommunen selv har registrert. Alle saker som kommer utenfra følges opp.

Enhetsleder har tatt noe saksbehandling ved fravær, men enheten er sårbar hvis det kommer sykemeldinger. Enheten har vært heldig stilt med lavt sykefravær. I forbindelse med foreldrepermisjon på landbruk ble det hentet kompetanse og kapasitet fra Steinkjer kommune.

2.2.3 KOMPETANSEKARTLEGGING OG KOMPETANSEHEVING

Enhetsleder opplyser at kommunen ikke har noen rutiner eller system for å kartlegge eller registrere ansattes kompetansebehov. Det fungerer mer slik at de som føler behov melder ifra. Dette bekreftes også av en av saksbehandlerne, at det fungerer mer slik at de som føler behov melder ifra.

Det går også fram at man på enheten har veldig god oversikt over den enkeltes kompetanse, fordi man ikke er flere enn at det er mulig. Ansatte tilbys kompetanseheving ved at det gis muligheter for å gå på kurs. Enhetsleder forteller videre at ansatte oppfordres til å delta på kurs og det ligger i stillingene at de må være med å ta inn nye ting. Ansatte deltar også på lokale samlinger så langt de har mulighet.

En saksbehandler forteller at det er stor mulighet for å få faglig påfyll. Det har aldri vært vanskelig å få være med på ting og henviser til at det er satt av en pott med midler og ansatte blir oppfordret til å delta. En saksbehandler forteller at sist vedkommende deltok på et kurs var det fordi rådmannen ønsket at noen deltok, og da meldte vedkommende seg.

En annen saksbehandler forteller at vedkommende har gode muligheter for kompetanseheving og at vedkommende har prioritert å lese seg opp og bruke det som finnes på nettet.

En av de andre saksbehandlerne forteller at vedkommende ser på hvilke kurs som tilbys og hva som er relevant og har anledning til å ønske seg kompetanseheving. Behovet er mer knyttet til å få et bredere kunnskapsområde enn å få mer spisskompetanse. Det nevnes også at Fylkesmannen har oppdateringskurs.

Saksbehandler på kart og oppmåling forteller at han har fått være med på de kurs han har ønsket og fått den kompetanse han trenger. I tillegg har han lært seg hjelpemidler og fått et nettverk av kontaktpersoner som vedkommende vet kan bistå. Han har blant annet deltatt i flere prosjekter hvor han har lært mye og har vært positiv til å være med i prosjekter fordi det oppleves som nyttig. Saksbehandler på kart og oppmåling forteller at kommunen hadde matrikkeltilsyn i mars 2015, hvor de ikke fikk noen merknader, men ett avvik om mangelfull

føring av bygningers energiforbruk og oppvarming. Tilbakemeldingene fra tilsynsfører var at dette var det beste tilsynet de hadde hatt siden oppstarten i 2011.

2.3 VURDERING

De fem saksbehandlerne som arbeider innenfor plan- og byggesak har relevant utdanning og erfaring for å gjøre de arbeidsoppgavene de har. Revisors inntrykk er at de utfyller hverandre og har et godt samarbeidsmiljø slik at de deler kompetanse med hverandre. Enhetslederen mener bevisst rekruttering har bidratt til at enheten har god kompetanse.

Revisor finner ikke et enheten mangler vesentlig kompetanse. Det pekes på at det ikke er mulig å ha spisskompetanse på alt man kommer i berøring med, men at man bruker hverandres kompetanse for å løse oppgaver. Flere av saksbehandlerne har et nettverk av tidligere kollegaer som er mulig å spørre om råd samt at Fylkesmannen kan bistå ved juridiske vurderinger. Det finnes eksempel på at rutiner som er utviklet ved enheten er distribuert til andre kommuner, noe som underbygger oppfatningen av at kommunens kompetanse er tilstrekkelig

Revisors inntrykk er at enheten er marginalt bemannet, med unntak for byggesaksbehandling hvor enheten er underbemannet. Selv om byggesak ifølge KOSTRA statistikken ligger innenfor saksbehandlingsfristene, vil en behandling av 240 byggesaker i året omtrent tilsvare en byggesak pr arbeidsdag som skal håndteres av 1,15 prosent stilling. Plan- og byggesaksområdet synes derfor å være noe underbemannet og vil være sårbar ved fravær.

Det gjennomføres ikke noen systematisk kompetansekartlegging, og det finnes ingen plan for kompetansehevende tiltak. Dette er ikke i tråd med kriteriet. De ansatte motiveres imidlertid til kompetanseheving og benytter seg av muligheten.

3 HABILITET

I dette kapittelet besvares den andre delproblemstillingen som handler om habilitetsvurderinger i plan- og byggesaksbehandlingen.

3.1 REVISJONSKRITERIER

I vedlegg to er følgende revisjonskriterier utledet for denne problemstillingen:

- *Plan- og bygningsmyndigheten bør ha rutiner for vurdering av habilitet*
- *Ansatte må ha kunnskap om innholdet av disse rutinene*

3.2 DATA

I oppstartsmøtet med enhetsleder og rådmann opplyses det at reglene i forvaltningsloven følges når det gjelder habilitet. Det er ingen egne interne retningslinjer om habilitet på enheten, men kommunen har et etisk reglement hvor habilitet er ett av punktene. Rådmannen forteller at kommunen reviderer sine etiske retningslinjer og er nå inne i en forankringsprosess. Enhetsleder forteller at ansatte på enheten har diskutert de etiske retningslinjene.

En tidligere versjon av de etiske retningslinjene er vedtatt i kommunestyret 19.03.2012. Nye etiske retningslinjer ble vedtatt i kommunestyret 9.03.2018 og disse er i stor grad en videreføring av de som ble vedtatt i 2012. I begge utgavene omhandler punkt fem habilitet:

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Inderøy kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at man kan fritas fra videre befattning med saken. Ved tvil om habilitet skal den ansatte forelegge spørsmålet for sin nærmeste leder.

Rådmann uttaler at habilitet blir ofte gjenstand for diskusjoner og kommune ønsker å ha et ryddig forhold til dette. Det er en jurist i rådmannens stab, og god kommunikasjon med enhetene gjør det lett å benytte seg av den juridiske kompetansen når det oppstår problemstillinger relatert til habilitetsspørsmål. Det er rådmannens inntrykk at habilitet diskuteres på enhetene.

Enhetsleders inntrykk er at forvaltningsloven er bra innarbeidet på enheten, spesielt når det gjelder klagesaker. Enhetsleder forteller at man må en del år tilbake for å finne saker hvor habilitetsspørsmålet har vært utfordrende. Habilitetsvurderingen er litt avhengig av hvilke saker det gjelder, om det er rene rutinesaker eller om det er prinsipielle saker. Enhetsleder legger i dette at byggesaker som eksempelvis er kurante og i tråd med gjeldende reguleringsplaner, vil ikke habilitetsvurderingen være så strengt som en sak som har prinsipiell

betydning og kan skape presedens for andre saker. Tidligere var det slik at Steinkjer tok enkelte saker hvor ansatte på enheten erklærte seg inhabil. I tilfeller hvor rådmannen er inhabil har det også hendt at man har fått nabokommuner til å behandle saken.

Foreligger en sak hvor det er spørsmål om habilitet administrativt vil en annen saksbehandler eventuelt nærmeste overordnet ta saken og habilitetsvurderingen er ikke en del av vedtaket. Dersom en leder er inhabil må saken behandles av rådmannen eller en annen kommune. Enkelte saker i Inderøy har rådmannen vurdert seg inhabil og da er saken behandlet politisk uten at det er sendt med innstilling fra administrasjonen. Denne måten å gjøre det på er drøftet i samråd med Fylkesmannen.

Alle på enheten har vært med og diskutert habilitet og flere har eksempel på saker hvor de har vært inhabil. Dette har for eksempel vært byggesak hos naboen, sak hvor saksbehandler og tiltakshaver har en privat relasjon og når kommunen selv er part i saken. Et eksempel på det siste er saker knyttet til matrikkelloven. Her har en annen person på teknisk fått fullmakt fra rådmannen til å representere kommunen. Revisor har sett denne fullmakten. En saksbehandler forteller at habilitetsspørsmålet også har blitt bragt på banen av politikere i forbindelse med en klagesak, hvor klager hevdet at saksbehandler var inhabil. I den ene saken gjorde rådmannen en vurdering og fant at saksbehandler ikke var inhabil. I den andre saken avgjorde Fylkesmannen at saksbehandler ikke var inhabil.

Alle saksbehandlerne trekker fram forhold som gjør at habilitetsspørsmålet ikke er aktuelt så ofte. Dette handler om at flere av saksbehandlerne ikke bor i kommunen, har liten slekt i kommunen, er innflyttere eller har liten omgang med personer som bor i kommunen eller som er entreprenører.

Habilitetsvurdering kan gjøres i enhetsmøtet eller at saksbehandleren sier fra seg saken. Saksbehandlerne henviser til at det ikke er noen spesifikke rutiner annet enn at forvaltningsloven legges til grunn. Det hender at noen av saksbehandlerne er inhabil. Det er naturlig at man tar opp spørsmålet når saken kommer inn. Noen ganger diskuteres habilitet kollektivt på forhåndsmøte og en saksbehandler peker på at noen ganger kan de gjøre vurderingen sjøl, spørre andre om råd og vurdere om andre burde se på den saken.

Saksbehandler poengterer at de ikke har opplevd at habilitet har vært tema i noen av tilbakemeldingene fra Fylkesmannen.

En av de sist ansatte saksbehandlerne forteller at vedkommende ikke har fått informasjon om habilitetsvurdering direkte, men at vedkommende kjenner til begrepet fra tidligere. Hvis vedkommende mener han er inhabil, vil han si ifra seg saken. Videre kommenteres det at «*vi har det i ryggmargen at vi ikke vil ha saker hvor det kan bli stilt spørsmål med habilitet*».

Saksbehandler på plan forteller at det skal mye til før at vedkommende er inhabil og hun har aldri hatt saker hvor det har vært et problem.

Saksbehandler på oppmåling forteller at han har en plakate på kontoret om god landmålerskikk som vektlegger at landmåling skal være upartisk og uavhengig. Dette går tydelig fram av matrikkelloven og det opplyses også til partene på oppmålingsforretningen.

3.3 VURDERING

Enheten har ingen skriftlige rutiner for vurdering av habilitet. Saksbehandlerne opplyser at forvaltningslovens bestemmelser legges til grunn for vurderingene som gjøres og de ansatte føler at de har kunnskap om habilitetsbestemmelsene. Kommunen har etiske retningslinjer for ansatte hvor habilitet er ett av punktene i retningslinjene. Selv om utkast til reviderte etiske retningslinjer er gjennomgått på enheten er det ingen av de ansatte som henviser til disse som skriftlige rutiner for vurdering av habilitet. Dette kan skyldes at ansatte er lite bevisst innholdet i de etiske retningslinjene eller at de tolket vårt spørsmål som rutiner som utelukkende omfatter habilitet. I tillegg til å vise til forvaltningslovens habilitetsregler, som ansatte også gjør, så understreker habilitetsreglene i det etiske reglementet at den ansatte selv har en selvstendig plikt til å varsle overordnede og hvis man er i tvil skal spørsmålet forelegges den nærmeste lederen.

Den praksisen som finnes på enheten er at den ansatte selv bringer habilitetsspørsmål på banen og det diskuteres på enhetsmøter. Det at ingen av de ansatte på enheten er født og oppvokst i kommunen gjør at de har lite familie i kommunen og kommer derfor sjeldnere i situasjoner med inhabilitet. Hvis noen er inhabil løses dette ved at en annen saksbehandler overtar saken og om nødvendig kan saken bli oversendt til en annen kommune for behandling.

Revisor tolker enhetsleder sitt utsagn om at habilitetsvurderingen er lempeligere i de tilfeller hvor en sak er i tråd med gjeldende regelverk som en henvisning til forvaltningsloven § 6, fjerde ledd. Bestemmelsen lyder slik: *«det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete»*, jf. § 6 fjerde ledd. Revisor er enig at dette er en unntaksbestemmelse som kommunen kan velge å benytte, men er av det inntrykk at bestemmelsen skal benyttes med varsomhet ettersom den beror på utfallet av en konkret helhetsvurdering.

De ansatte på enheten gir uttrykk for at de kjenner til habilitetsreglene i forvaltningsloven. Det opplyses at det ikke er noen klagesaker som omhandler habilitet som har fått medhold i habilitetsspørsmålet. Gjennom at ansatte deltar i enhetsmøtene blir de involvert i habilitetsvurderingene på enheten og blir dermed kjent med praksisen.

En beskrivelse av rutinene på enheten kan vært med å sikre at alle har oppfattet rutinene likt og vil gjøre det lettere for eventuelle nyansatte å tilegne seg kunnskapen.

4 LIKHETSPRINSIPPET

I dette kapittelet belyses den tredje delproblemstillingen som handler om hvorvidt kommunen ivaretas likhetsprinsippet i plan- og byggesaksbehandlingen.

4.1 REVISJONSKRITERIER

I vedlegg to er følgende revisjonskriterier utledet for denne problemstillingen:

- For godkjente **byggesøknader** skal følgende være vurdert:
 - *Om nødvendige søknadspapirer er sendt med*
 - *Samsvar med formålet*
 - *Nabovarsling*
 - *Byggegrense, byggehøyde*
 - *Ansvarsrett*
 - *Behovet for dispensasjon*
- For godkjente **fradelingssøknader** skal følgende være vurdert:
 - *Om nødvendige søknadspapirer er sendt med*
 - *Behovet for høring*
 - *Behovet for dispensasjon*
 - *Nabovarsling*
- For godkjente **reguleringsplaner** skal følgende være vurdert:
 - *Medvirkning*
 - *Høring*
 - *Varsling av berørte*
 - *ROS-analyse*
 - *Forholdet til konsekvensanalyse*

4.2 DATA

Revisor har foretatt en gjennomgang av saksbehandlingen for ferdigbehandlede bygge-, delings- og plansaker.

Byggesaker

Revisor har foretatt en gjennomgang av byggesøknader for to boligområder og ett hyttefelt. I en av søknadene i boligområdet *Gangstadhaugen II* er det avglemt egenerklæring fra nabo, da tiltaket som er omsøkt kommer for nært nabogrensen. Kommunen er enig i at dette burde vært med som en del av søknaden. For samme sak mangler også en tegning som skulle ligget på mappen i saksbehandlingssystemet. Byggesaksbehandler antar at dette beror på svikt i

skanningen av søknaden og ikke at tegningen faktisk mangler. Revisor har også stilt spørsmål ved hvorfor det for to av søknadene er gitt dispensasjon fra en relativt ny plan, dette i og med at det skal mer til for å dispensere fra nyere enn eldre planer⁸. Tilbakemeldingen fra enheten er at det ikke alltid vil være mulig å ta høyde for alle problemstillinger som vil dukke i forbindelse med en reguleringsplan.

I en av søknadene for *Åsen boligfelt* har revisor stilt spørsmål ved om gesimshøyden var høyere enn reguleringsplanen for område tillater. Kommunen mener i dette tilfellet at kotehøyden satt i planen må ses i sammenheng med gesimshøyden som er bestemt.

I en av søknadene for *Svaberget* hyttefelt har revisor stilt spørsmål om en hytte er godkjent med for stort bebyggt areal (BYA). Kommunens vurdering er at hyttens terrasse ikke i sin helhet skal vurderes med i BYA, men at vurderingen beror på spørsmålet om terrassens høyde over terreng. I et av tilfellene stilte revisor spørsmål ved om grunneier for et hytteområde burde blitt varslet ved utbygging for ny hytte. Kommunens vurdering er at nabovarsling kunne anses gitt i og med at grunneier var varslet om plansaken.

Byggesaker i 100-meterssonen

Revisor har i gjennomgangen sett at flere av sakene i 100-meterssonen gjelder utbygging for eksisterende bebyggelse. Spørsmålet vil her være om slike tiltak krever dispensasjon. Kommunens vurdering er at slike tiltak kommer inn under bestemmelsen om eksisterende bebyggelse i planbestemmelsene. Kommunen har imidlertid hatt en sak oppe til behandling hos Fylkesmannen vedrørende tilbygg for eksisterende bolighus i 100-meterssonen. Fylkesmannen har opprinnelig gitt tilbakemelding om at kommunen har feiltolket bestemmelsen, men meddelt kommunen at man skal få endelig tilbakemelding på bruken av bestemmelsen i nærmeste fremtid. Saken er i dag ikke endelig avgjort av kommunen, men er satt i bero i påvente av Fylkesmannens endelige svar.

Fradelingsaker

For to av fradelingsakene vi har sett på er det ikke gitt informasjon i nabovarslet om at det var søkt om dispensasjon, noe kommunen ikke har praktisert strengt. For en søknad var en tidligere høringsuttalelse lagt til grunn for en ny dispensasjon for samme eiendom. Kommunen vurderte at ny høring ville ha gitt samme utfall og at det var kort tid siden den første høringen.

⁸

Miljøverndepartementet, 'Ot.prp. Nr. 32 (2007 – 2008)', s 242.

Plansaker

Revisor har i gjennomgangen av plansakene stilt spørsmål ved om et planforslag har hatt behov for konsekvensutredning. Kommunens vurdering er at tiltaket ikke er å anse som omfattet av anvendelsesområdet for forskrift om konsekvensutredning, noe revisor har sagt seg enig i. For de øvrige plansakene som er gjennomgått er alle nødvendige momenter vurdert.

4.3 VURDERING

Byggesaker

Revisors gjennomgang kan tyde på at kommunen for enkelte søknader har gjort mindre vesentlige feil i sin saksbehandling. At det for en av søknadene er avglemt naboerklæring da tiltaket kommer for nært nabogrensen kan i ytterste konsekvens anses som en begunstigelse av en part på bekostning av en annen. Men i motsatt retning kan dette også bero på en ren forglemmelse fra saksbehandler sin side. I to av sakene ble det foretatt dispensasjon fra høydebestemmelsene i samme plan. At begge tiltakshavere er gitt dispensasjon taler her for likebehandling. I to andre saker har kommunen gjort konkrete vurderinger av BYA og høydebestemmelsen. For disse sakene er det ikke funnet sammenlignbare saker i planen som er gjennomgått og det vil derfor ikke være mulig å si noe konkret om forholdet til likebehandling. Ut fra sakene og det sammenligningsgrunnlaget som er oppstilt er det ikke holdepunkter som tilsier at det er foretatt usaklig forskjellsbehandling innen byggesaksbehandlingen.

Byggesaker i 100-meterssonen

Flere av sakene som har vært gjennomgått i 100-meterssonen omfatter tiltak for eksisterende bebyggelse. Kommunen har for disse tilfellene vurdert at bestemmelsene i kommuneplanens arealdel åpner opp for at tiltak kan godkjennes uten at det søkes om dispensasjon. At søknadene er vurdert likt opp mot denne bestemmelsen i planen taler for likebehandling. Revisor sin oppfatning er at utfallet av den pågående klagesaken vil ha presedensvirkning for øvrige søknader for tiltak på eksisterende bebyggelse i 100-meterssonen. Det vil derfor være nærliggende å legge til grunn at kommunen vil legge avgjørende vekt på denne saken i senere vurderinger.

Fradelingsaker

At kommunen har hatt en praksis med ikke å kreve at dispensasjon opplyses i nabovarlingen kan sies å være feil, men at saksbehandlingen her viser at praktiseringen har vært lik, taler allikevel i retning av likebehandling av søknadene.

Plansakene

Revisor har for plansakene ikke funnet avvik når det gjelder momenter som skal utredes i plansaker. Dette taler for likebehandling av sakene vi har gjennomgått.

5 TOMTESALG NESSJORDET

I forbindelse med utredningen og salget av byggeområde B2 og B3 på Nessjordet er det utarbeidet omfattende dokumentasjon. Revisor har foretatt en vurdering av de dokumentene man har ansett mest relevante for problemstillingene som prosessen reiser.

Revisors oppfatning er at saken i stor grad innbyr til tre ulike problemstillinger. Den første problemstillingen er forholdet til EØS-avtalen og artikkel 61 om forbudet mot offentlig støtte til næringslivet. ESA har etablert retningslinjer for hvordan et offentlig eiendomssalg skal gjennomføres, dette for å forhindre at salget blir å anse som solgt til underpris og dermed også vurdert som offentlig støtte. Problemstillingen er berørt i PricewaterhouseCoopers (PwC) sitt juridiske notat i forbindelse med denne saken, datert 10.05.17.

Den andre problemstillingen er hvorvidt regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Et av spørsmålene er hvorvidt salget av eiendommen omfattes, men også hvorvidt utkastene som interessentene ble bedt om å utarbeide kan anses for være «kjøp av arkitekttjenester» eller for øvrig også en «plan- og designkonkurranse». Også denne problemstillingen er berørt i PwC sitt notat, og det avgjørende spørsmålet er hvorvidt man står ovenfor en gjensidig bebyrde avtale mellom partene.

Den siste problemstillingen gjelder en konkret vurdering av de innsendte utkastene opp mot vurderingskriteriene angitt i kommunens utlysning datert 24.06.2016. I og med at enkelte av kriteriene som er oppstilt er utpreget skjønnsmessige, eksempelvis legger opp til en vurdering av «estetikk», er vurderingstemaet delvis knyttet opp mot kommunalt skjønn, noe revisor ikke bør og skal gå inn i vurderingen av.

Når det gjelder forholdet til EØS-avtalen og virkeområdet for lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift har revisor ikke funnet holdepunkter for å dra konklusjonene i PwC sitt notat i tvil. PwC konkluderer i sitt notat med at salget av byggeområde B2 og B3 på Nessjordet verken er i strid med regelverket for offentlig støtte eller omfattes av anskaffelsesregelverket.

6 KONKLUSJON (OG ANBEFALINGER)

6.1 KOMPETANSE OG RESSURSER

- Saksbehandlerne på plan- og byggesak har relevant og tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene på sitt tjenesteområde
- Enheten har kapasitet til å løse oppgavene med unntak av byggesaksområdet hvor kapasiteten er for liten. Kapasiteten er godt utnyttet slik at enheten er sårbar ved lengre tids fravær
- Det gjennomføres ikke kompetansekartlegging og utarbeides ikke kompetanseplaner, men det er opp til den ansatte å etterspørre kompetanseheving og den enkelte oppfordres til kompetanseheving

6.2 HABILITET

- Det gjøres habilitetsvurdering ved enheten for plan og byggesak
- Skriftlige rutiner for habilitetsvurdering inngår i det etiske reglementet. Ansatte ved enheten er lite bevisst på disse rutineene, men har en praksis med vurdering av habilitet i enhetsmøtene hvor alle saksbehandlerne deltar som kan sies å være i tråd med de etiske retningslinjene
- Ansatte gir uttrykk for at de kjenner innholdet i habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven og blir kjent med enhetens praksis gjennom deltakelse i enhetsmøter

6.3 LIKHETSPRINSIPPET

- Gjennomgangen viser at det finnes eksempler på at kommunen har foretatt saksbehandlingsfeil, men at feilene ikke kan anses å være utslag av usaklig forskjellsbehandling

6.4 HOVEDKONKLUSJON

Revisor hovedkonklusjon er på denne bakgrunn at ansattes beskrivelser og dokumentasjon tyder på at Inderøy kommune utførere tilfredsstillende saksbehandling innenfor plan- og byggesak.

6.5 ANBEFALINGER

- Kommunen kan vurdere om skriftlige rutiner for habilitet kan gjengi lovteksten, utdype regelverket og vise til konkrete eksempler
- Kommunen kan vurdere å sette opp habilitet på dagsorden hvor dette vil være naturlig

7 HØRING

I henhold til forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 8 annet ledd er det gitt at administrasjonssjefen i kommunen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Inderøy kommune den 25.04.18. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen 08.05.18. Høringsbrevet er vedlagt rapporten, se vedlegg 3. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

LOV OG FORSKRIFT

- Lov om offentlige anskaffelser
- Plan- og bygningloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift om offentlige anskaffelser

FORARBEIDER

- Arbeidsdepartementet, Kommunal- og, 'Ot.prp Nr. 59 (1992-93)'
- Miljøverndepartementet, 'Ot.prp. Nr. 32 (2007 – 2008)', s 242

FAGLITTERATUR

- Jan Fridthjof Bernt (UiB), 'Likhetsprinsippet' <<https://snl.no/likhetsprinsippet>>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Kriterier for God Kommunestruktur', 2014

VEDLEGG 1 - METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Prosjektet er gjennomført i perioden januar til april 2018.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse, saksgjennomgang og intervju.

Intervju

Følgende har blitt intervjuet:

- Rådmann
- Enhetsleder plan- landbruk og miljø
- Saksbehandler innen byggesak
- Saksbehandler innen ulovlighetsoppfølging
- Saksbehandler inne plan
- Saksbehandler innen oppmåling

Rådmann og enhetsleder ble intervjuet sammen. Saksbehandlerne ble intervjuet hver for seg. Referat fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser. Før intervju ble det sendt ut en disposisjon til intervjusubjektene med oversikt over tema for intervjuene. Selve intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Revisor har isteden for spørreundersøkelse valgt å utføre dybdeintervju med ansatte på enheten. Dette da det gjennom dybdeintervju vil være større sannsynlighet for at vi får utdypende svar på spørsmålene vi stiller samt at et utvalg på fem personer er for lite til en kvantitativ undersøkelse.

Stikkprøvegjennomgang

Revisor har i stikkprøvegjennomgang sett på *bygge-, delings- og plansaker*. I utvalget har vi valgt ut saker som er tilnærmet sammenlignbare, eksempelvis boligutbygging eller hytteutbygging innen samme planområde. Hensikten med gjennomgangen har vært å se om eventuelle saksbehandlingsfeil fremstår som usaklig forskjellsbehandling. Tomtesalg av byggeområde B2 og B3, Nessjordet er ikke en del av de ordinære sakene som tilligger plan- og byggesaksområdet. Tomtesaken er håndtert av rådmannens stab med hjelp fra ansatte på enheten for plan- og byggesak. Dette betyr at tomtosalget ikke vil være med i utvalget av saker fra plan- og byggesak.

For **byggesakene** har vi gjennom gått henholdsvis 4 godkjente søknader innen planområdene Gangstadhaugen II (boligutbygging), Åsen boligfelt Røra (boligutbygging), Svaberget

(hytteutbygging). Vi har også sett på 5 saker for utbygging i 100-metersbeltet innen kommuneplanens arealdel.

Når det gjelder **fradelingsakene** har vi ikke forholdt oss til bestemte planområder, men hvorvidt saker er vurdert likt ut fra behovet for dispensasjon. Samtlige av sakene er behandlet i 2017. For vår vurdering av **plansaker** har vi sett på behandlingen av innkomne private planforslag.

Revisor har ikke gått spesielt inn i klagesaker fra kommunen. Årsaken til dette er at klagesaker ofte ender opp hos Fylkesmannen som overordnet klageorgan og får en uavhengig behandling der. På denne måten kan det isteden være interessant å se på tilfeller hvor saksbehandlingsfeil ikke har ført til en klagesak.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å foreta intervju, i kombinasjon dokument- og stikkprøvegjennomgang. Revisor har fått innsyn i alle dokumenter og datasystemer vi har bedt om for å utføre denne revisjonen. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV KRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Kompetanse og ressurser

Av kommunal- og moderniseringsdepartementet veileder, *Kriterier for god kommunestruktur*⁹, uttales det at kommunen har fått mer spesialiserte oppgaver og kravet til kvalitet i tjenestene og forventninger fra innbyggerne har økt. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert. Summen av denne utviklingen stiller store krav til kommunen om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Mange kommuner har også for små fagmiljøer og mangler tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse på viktige området. Ekspertutvalget som ble satt ned for å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunen, pekte blant annet på *tilstrekkelig kapasitet* og *relevant kompetanse* som sentrale kriterier for at kommunene skal ivareta sin rolle som tjenesteyter. I forarbeidene¹⁰ er det presisert at det er kommunens plikt å etablere en administrasjon som skal sørge for at oppgavene som er pålagt etter plan- og bygningsloven blir utført på en forsvarlig måte.

I KS sin hovedtariffavtale 2016-2018 er viktigheten av god kompetanse understreket. Det er viktig at arbeidstakerne motiveres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse samt at kommunene/fylkeskommunene legger stor vekt på målrettet og planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere gjennom interne og/eller eksterne tilbud. Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen. Arbeidsgiver har ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kommunens/fylkeskommunens kompetansebehov. På denne bakgrunn og etter drøftinger med de tillitsvalgte, skal det utarbeides en plan for gjennomføring av kompetansehevede tiltak.

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Kriterier for god kommunestruktur', 2014. s 68.

¹⁰ Kommunal- og Arbeidsdepartementet, 'Ot.prp Nr. 59 (1992-93)' s 76.

Utlede revisjonskriterier:

- *Saksbehandlere innen plan- og byggesak bør ha relevant kompetanse tilknyttet sitt fagområdet*
- *Enheten bør ha tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene innen sitt tjenesteområde*
- *Enheten bør ha tilstrekkelig kapasitet for sin tjenesteyting*
- *Arbeidstakere skal motiveres til videreutdanning*
- *Det må gjennomføres kompetansekartlegging*
- *Det skal utarbeides en plan for kompetansehevende tiltak, på bakgrunn og etter drøfting med tillitsvalgte*

Habilitet

De alminnelige reglene om inhabilitet for den offentlige forvaltningen fremgår av forvaltningsloven §§ 6 – 10, og hovedregelen fremgår av § 6. Habilitetsbestemmelsene gjelder for «offentlige tjenestemenn», som ifølge lovens § 2 første ledd bokstav d er definert som «*en embetsmann eller annen som er ansatte i staten eller en kommunes tjeneste*». Det er det konkrete tilknytningsforholdet mellom tjenestemannen og saken eller sakens parter som fører til inhabilitet. Det som den inhabile må avstå fra å gjøre er å «*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak*».

Kommunesektorens etikkutvalg har i artikkelen «*Når én av to har flere roller – om habilitet*» gitt noen generelle råd rundt habilitet. Blant disse er anbefalingen om at «*kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper bør ha klare og kjente rutiner for håndtering av spørsmål om habilitet. For eksempel bør spørsmål om habilitet settes som fast punkt på dagsorden der det er relevant*». En kommune som har fulgt opp denne anbefalingen er Vestnes kommune i Møre og Romsdal. Kommunen har bearbeidet kommunal- og regionaldepartementets veileder for «habilitet i kommuner og fylkeskommuner» inn i egen administrativ rutine. Hensynene bak innføringen er ifølge rådmannen selv at «*det å drøfte mulige inhabilitetssituasjoner hjelper oss å være våkne og oppmerksomme. Det å ta inhabilitetsproblematikken på alvor vil styrke administrasjonen sitt omdømme hos innbyggerne*».

Utlede revisjonskriterier:

- *Plan- og bygningsmyndigheten bør ha rutiner for vurdering av habilitet*
- *Ansatte må ha kunnskap om innholdet av disse rutinene*

Likebehandlingsprinsippet i offentlig saksbehandling.

Likhetsprinsippet, en ulovfestet forvaltningsrettslig rettsregel som stiller krav om at forvaltningsorganer ikke skal utøve sin skjønnsmessige avgjørelsesmyndighet på en måte som innebærer usaklig forskjellsbehandling av borgerne. Forskjellsbehandling vil være usaklig hvis den strider mot alminnelige rettferds- og likhetsidealer, eller hvis den er basert på hensyn som fremtrer som irrelevante i forhold til den lov som regulerer vedkommende saksområde, eller ut fra en mer allmenn vurdering av sakstypen, selv om disse hensyn kanskje ville kunne være saklige i en annen sammenheng¹¹. Det kan derfor sies at dersom de faktiske forholdene for to eller flere søknader i stor grad er identiske, og søknadene skal vurderes mot samme regelverk og bestemmelser, er dette et moment som taler for likebehandling. Regelanvendelsen skal praktiseres likt for like tilfeller, med mindre det finnes saklig begrunnelse for noe annet.

Regeletterlevelse for plan-, delings-, og byggesaker

Revisor har i denne rapporten vurdert kommunens regeletterlevelse på bakgrunn av alminnelige bestemmelser i plan- og bygningsloven med forskrifter, samt kommunens eget planverk. At godkjenningen av søknader skal være i tråd med kommunens planverk følger blant annet av plan- og bygningsloven §§ 11-6, 2. ledd og 12-4, 2. ledd.

Plan- og bygningsloven oppstiller i § 21-3 en viktig regel om at naboer og gjenboere til en tiltakshaver skal få opplysninger om tiltak som er tenkt iverksatt, samt muligheten til å uttale seg. Fristen for å komme med uttalelsene er i utgangspunktet satt til 2 uker fra varsel og tilstrekkelig informasjon om tiltaket er sendt. Byggesaksforskriften § 5-2 gir bestemmelser om hvilke opplysninger et nabovarsel skal inneholde.

Byggesaksforskriften oppstiller i § 5-4 krav til de opplysninger som skal gi ved søknad og tillatelse til tiltak, dette blant annet som redegjørelse for nabovarsling, tegninger og målsatt situasjonsplan, tiltakets størrelse og grad av utnyttning, gjennomføringsplan mv. Dersom det er behov for ansvarsretter i tiltaket skal dette også følge med i byggesøknaden, jf. byggesaksforskriften § 5-1.

Dersom et tiltak er i strid med bestemmelser i enten kommunens planverk eller plan- og bygningsloven med forskrifter, vil det være opp til kommunen å vurdere dispensasjon fra den eller de aktuelle bestemmelser som tiltaket kommer i konflikt med. Plan- og bygningsloven oppstiller i § 19-2 vilkår for å kunne foreta en slik dispensasjon, mens § 19-1 angir de formelle kravene til selve søknaden. Her vil det også være viktig at kommunen tar hensyn til tidligere praktisering og vurderer forholdet til likebehandling. Dispensasjon skal ikke gis

¹¹ Jan Fridthjof Bernt (UiB), 'Likhetsprinsippet' <<https://snl.no/likhetsprinsippet>>.

dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dette tilsier blant annet at kommunen har en plikt til å vurdere både negative og positive sidene ved tiltaket for å kunne gi dispensasjon.

I plan- og bygningsloven § 1-8 er det oppstilt et forbud mot tiltak som er tenkt plassert nærmere enn 100-meter fra sjø og vassdrag. Med mindre det i en plan er åpnet opp for det trengs det i slike tilfeller dispensasjon fra denne bestemmelsen.

Når det gjelder kommunens behandling av planforslag er det i plan- og bygningsloven oppstilt flere hensyn som skal ivareta demokrati og medvirkning i planprosessen. Her vil det være planmyndighetens oppgave å sørge for at disse bestemmelsene blir ivaretatt. Blant annet skal planmyndigheten påse at det er lagt til rette for medvirkning § 5-1, at planen er sendt ut på høring og offentlig ettersyn § 5-2, og at berørte offentlige myndigheter og andre interesserte varsles om igangsetting, samt at oppstart kunngjøres i minst en avis, § 12-8. For planer som gjelder utbygging skal det også påses at ROS-analyse er foretatt § 4-3, samt at det tas stilling til om reguleringsplanen kommer inn under tiltak beskrevet i forskrift om konsekvensutredning.

Utlede revisjonskriterier:

- For godkjente **byggesøknader** skal følgende være vurdert:
 - *Om nødvendige søknadspapirer er sendt med*
 - *Samsvar med formålet*
 - *Nabovarsling*
 - *Byggegrense, byggehøyde*
 - *Ansvarsrett*
 - *Behovet for dispensasjon*

- For godkjente **fradelingssøknader** skal følgende være vurdert:
 - *Om nødvendige søknadspapirer er sendt med*
 - *Behovet for høring*
 - *Fordeler og ulemper ved å innvilge dispensasjon*
 - *Nabovarsling*

- For godkjente **reguleringsplaner** skal følgende være vurdert:
 - *Medvirkning*
 - *Høring*

- *Varsling av berørte*
- *ROS-analyse*
- *Forholdet til konsekvensanalyse*

VEDLEGG 3 - HØRINGSSVAR



Inderøy kommune

Vår dato
08.05.2018
Saksbehandler
Peter Ardon,

Vår referanse
2016/523-7
Deres referanse

Revisjon Midt-Norge SA
johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no
post@revisjonmidtnorge.no

Høringsvar rapport forvaltningsrevisjon - plan og byggesak i Inderøy kommune

Inderøy kommune har mottatt den 25.04.18 høringsutkast til rapport forvaltningsrevisjon. Rapporten er gjennomgått av rådmannen i Inderøy og leder for Plan, landbruk og miljø. Inderøy kommune oppfatter rapporten som en grundig og detaljert revisjon av plan og byggesak, og at det ikke er funnet vesentlig avvik av kommunens saksbehandling innenfor fagområdet. Det er kun anbefalinger som kommunen ønsker velkommen og tar med seg i det videre arbeidet innenfor plan og byggesak.

Vi har noen mindre merknader til teksten:

- Punkt 2.2 Data- Det er enhetsleder som har ansvar og saksbehandling innenfor beredskap som ligger i ressursen 70 % plan/beredskap. Saksbehandler har 100 % plan.
- Punkt 3.2 Data- under følgende avsnitt: *Alle på enheten har vært med og diskutert habilitet og flere har eksempel på saker hvor de har vært inhabil. Dette kan for eksempel vært byggesak hos naboen, sak hvor tiltakshaver og saksbehandler har en kjent konflikt og når kommunen selv er part i saken.*

Enhetsleder har diskutert denne formuleringen med ansatte og de føler at dette er ikke rett gjengitt. Det er vel ikke direkte konflikter vi snakker om men heller at saksbehandlere kan ha private relasjoner til søker og erklærer seg selv inhabile.

Inderøy kommune har ingen ytterlige merknader til rapporten.

Med hilsen

Peter Ardon
Rådmann

Dette brevet er godkjent elektronisk og kan derfor sendes uten underskrift.

Postadresse
Vennalivegen 7, 7670 Inderøy
E-post
postmottak@inderoy.kommune.no

Besøksadresse
Inderøy Rådhus
Vennalivegen 7
www.inderoy.kommune.no

Telefon
74 12 42 00
Telefaks
74 12 42 19

Bankkonto
4202.37.15338
Org.nr
NO 997 391 853



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no