

FORVALTNINGSREVISJON

## Byggesaksbehandling

*Organisering, samarbeid og regeletterlevelse*

*ENDELIG RAPPORT*



Os kommune

Mai 2021

FR 1146

## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Os kommunes kontrollutvalg i perioden september 2020 til mai 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Anna K. Dalsslåen, og kvalitetssikrere Eirik Gran Seim og Arve Gausen. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Os kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> 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](http://www.revisjonmidt norge.no)

Inderøy, 28.05.21

Johannes O. Nestvold

*Oppdragsansvarlig revisor*

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, hentet fra: [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## **SAMMENDRAG**

Kontrollutvalget i Os kommune vedtok i sitt møte den 08.09.20, sak 19/20 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling. Temaene som berøres i denne rapporten er *organisering, samarbeid og regeletterlevelse*.

### ***Organisering***

Byggesaksenheten i Os kommune fremstår som marginalt bemannet og sårbar ved fravær. Dette er vurdert på bakgrunn av overskridelser av saksbehandlingsfristene og søkeres oppfatning av tjenesten. Kommunedirektøren bør følge med på utvikling i saksbehandlingstiden for å vurdere behovet for tiltak. De saksbehandlere som er ansatte på enheten fremstår imidlertid å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse for byggesaksbehandling.

Revisor har lagt til grunn at enheten ikke har skriftlige rutiner for sin byggesaksbehandling, men at det er det satt i gang et arbeid med å utrede dette nærmere.

### ***Samarbeid med andre forvaltningsenheter***

Samarbeidet mellom byggesaksenheten og landbrukskontoret oppfattes av revisor som bedre enn for samarbeid mellom byggesaksenheten og nasjonalparkstyret i Forollhogna. Et felles forbedringspunkt for begge samarbeid er imidlertid større innsikt i hverandres ansvar, roller og utfordringer.

### ***Regeletterlevelse***

Mangler ved søknader kommuniseres ut til søkerne på ulike måter. Valget av kommunikasjonsmåte beror på hvor omfattende manglene ved søknadene er. Revisors vurdering er at søkere får kunnskap om manglene uten ugrunnet opphold. Det er imidlertid ulik oppfatning hos søkerne om de har fått god veiledning i søknadsprosessen eller ikke. For å hindre at søknader kommer inn til kommunen med mangler, bør kommunen vurdere hvorvidt det kan ytes mer målrettet veiledning før søknadene sendes inn.

Kommunen stilles dokumentasjonskrav ved etablering av infrastruktur over annens eiendom, dette i de tilfeller hvor det er nødvendig. I de saker som revisor har gjennomgått har kommunen korrekt stilt krav om dispensasjon hvor søknadene ikke har vært i samsvar med planverket.

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b> .....	3
<b>SAMMENDRAG</b> .....	4
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Avgrensning .....	9
1.4 Metode .....	9
1.5 Organisering av kommunen og revidert enhet .....	12
1.6 Rapportens oppbygging .....	13
2 Organisering: Ressurser, kompetanse og rutiner.....	14
2.1 Problemstilling .....	14
2.2 Revisjonskriterier .....	14
2.3 Datagrunnlag.....	14
2.3.1 Saksbehandlingsrutiner.....	14
2.3.2 Bemanning og kompetanse .....	16
2.4 Vurdering.....	19
2.4.1 Saksbehandlingsrutiner.....	19
2.4.2 Bemanning og kompetanse .....	19
2.5 Konklusjon.....	20
3 Samarbeid med andre forvaltningsenheter .....	21
3.1 Problemstilling .....	21
3.2 Revisjonskriterier .....	21
3.3 Datagrunnlag.....	21
3.3.1 Samarbeid med landbrukskontoret .....	21
3.3.2 Samarbeid med nasjonalparkstyret i Forollhogna.....	22
3.4 Vurdering.....	24
3.4.1 Samarbeidet med landbrukskontoret.....	24
3.4.2 Samarbeidet med nasjonalparkstyret i Forollhogna.....	24
3.5 Konklusjon.....	25
4 Regeletterlevelse av forvaltningsloven.....	26
4.1 Problemstilling .....	26
4.2 Revisjonskriterier .....	26
4.3 Datagrunnlag.....	26
4.3.1 Veiledning for mangler ved søknaden .....	26
4.3.2 Behandlingstid ved mangelfulle søknader .....	29
4.4 Vurdering.....	29
4.4.1 Veiledning for mangler ved søknaden .....	29
4.4.2 Behandlingstid ved mangelfulle søknader .....	30
4.5 Konklusjon.....	31

5	Regeletterlevelse av plan- og bygningsloven.....	32
5.1	Problemstilling.....	32
5.2	Revisjonskriterier.....	32
5.3	Datagrunnlag.....	32
5.3.1	Infrastruktur.....	32
5.3.2	Dispensasjoner.....	33
5.4	Vurdering.....	35
5.4.1	Infrastruktur.....	35
5.4.2	Dispensasjoner.....	37
5.5	Konklusjon.....	39
6	Høring.....	40
7	Oppsummering og anbefalinger.....	41
7.1	Oppsummering.....	41
7.2	Anbefalinger.....	42
	<b>KILDER</b> .....	43
	Vedlegg 1 – Utleddning av revisjonskriterier.....	45
	Vedlegg 2 – Brukerundersøkelse.....	51
	Vedlegg 3 – Høringssvar.....	53

## Figurer

Figur 1.	Statistikk fra saksbehandlingen.....	16
Figur 2.	Statistikk fra saksbehandlingen.....	17

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge SA mottok den 28.09.20 en bestilling fra kontrollutvalget i Os kommune vedrørende forvaltningsrevisjon av *byggesaksbehandlingen* i kommunen. Bestillingen er i samsvar med første prioritet i *plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024*. I kontrollutvalgets vedtak for bestillingen foretatt i møte den 08.09.20, sak 19/20, ønskes det at forvaltningsrevisjonen skal fokusere på tjenestens; «*samarbeid og rutiner innen byggesak – behandlingstid*».

Oppdragsansvarlig revisor deltok i bestillingsmøte den 08.09.20. Her ble det av utvalgets medlemmer vist til saker i media, hvor det var rettet kritikk mot byggesaksbehandlingen i Os kommune. I samråd med sekretær for kontrollutvalget er det funnet tilbake til fire artikler omtalt i avisa Arbeidets Rett. Disse er ansett relevant opp mot kontrollutvalget bestilling.

- **Arbeidets rett;** *Administrasjonen i Os kommune arrangerte møte med lokale entreprenører etter innskjerpet praksis: – Kommunen har vært litt for snill i byggesaker, 19. desember 2019*<sup>3</sup>
- **Arbeidets rett;** *Landbruket i Os er frustrert over rigid og langvarig behandling av byggesaker - opplever kommunen som en motstander, 19. mai 2020*<sup>4</sup>
- **Arbeidets rett;** *Opplever kommunen som svært firkantet i byggesaker, 20. mai 2020*<sup>5</sup>
- **Arbeidets rett;** *Ønsker ikke å være vanskelig, men må følge lover og regler, 20. mai 2020*<sup>6</sup>

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

I desember 2019 ble det avholdt et møte mellom kommunen og 16 entreprenører og konsulenter i tilknytning til innskjerpingen. I møte gav kommunen informasjon om ny praksis for behandling av saker.

---

<sup>3</sup> Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rettens.no/nyheter/os/kommune/administrasjonen-i-os-kommune-arrangerte-mote-med-lokale-entreprenorer-etter-innskjerpet-praksis-kommunen-har-vart-litt-for-snill-i-byggesaker/s/5-44-387999>

<sup>4</sup> Arbeidets rett, hentet fra: <https://www.rettens.no/landbruket-i-os-er-frustrert-over-rigid-og-langvarig-behandling-av-byggesaker-opplever-kommunen-som-en-motstander/s/5-44-426814>

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

<sup>6</sup> Arbeidets rett: <https://www.rettens.no/onsker-ikke-a-vare-vanskelig-men-ma-folge-lover-og-regler/s/5-44-427172>

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

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

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- 1. Har byggesaksenheten tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rutiner<sup>7</sup> for sine arbeidsoppgaver?**
  - Er rutiner i tråd med regelverket?
- 2. Har kommunen et fungerende samarbeid<sup>8</sup> med utvalgte forvaltningsenheter?**
  - Er det utfordringer med samarbeidet?
  - Hva kan gjøres for å bedre samarbeidet?
- 3. Behandler kommunen byggesøknader «uten ugrunnet opphold» og i samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven?**
  - Gjøres tiltakshaver oppmerksom på mangler ved søknaden så tidlig og så effektivt som mulig?
- 4. Behandler kommunen byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven?**
  - Var det grunnlag for å innskjerpe praksis ut fra endrede føringer i desember 2019?
  - Er regelverket korrekt vurdert i tilknytning til spørsmål om infrastruktur som vann, avløp og vei?
  - Er regelverket korrekt vurdert i tilknytning til krav om dispensasjonssøknad?

---

<sup>7</sup> Forutsatt at rutiner er etablert.

<sup>8</sup> Forutsatt at samarbeid er etablert.

I kontrollutvalgsmøte den 18.11.20 ble det av utvalgets medlemmer gitt innspill til fremlagt prosjektplan. Revisor har derfor supplert den opprinnelige prosjektplanen ved å ta inn samarbeidet med Nasjonalparkstyret i Forollhogna i problemstilling 2, og omtale kommunens dispensasjonspraksis i problemstilling 4.

## 1.3 Avgrensning

Når det gjelder byggesaksenhetens samarbeid med andre forvaltningsenheter (problestilling 2), vil vi avgrense oss til å se på samarbeidet byggesaksenheten har med landbrukskontoret og Nasjonalparkstyret i Forollhogna.

I tilknytning til problemstillingene for regeletterlevelse (problestillingene 4 og 5) har vi forsøkt å finne frem til hva det er rettet kritikk mot når det kommer til kommunen saksbehandling. Revisors oppfatning er at kritikken primært er rettet mot søknader hvor kommunen har påpekt mangler, og søknader hvor kommunen har tatt stilling til påkoblingen til infrastruktur og ved dispensasjoner.

## 1.4 Metode

### Generelt om metodevalg

Revisor har i denne forvaltningsrevisjonen gjennomført *intervju* med ansatte i kommunen som har god kjennskap til revidert tema og tjenesteområde. Revisors oppfatning er at det er viktig å innhente data fra personer som sitter med det daglige ansvaret for tjenesteområdet og har inngående kunnskap om arbeidet som kommunen utfører på det revidert tjenesteområde.

Videre er det innhentet *dokumentasjon* fra kommunens byggesaksbehandling, blant annet knyttet til dispensasjoner, rettigheter i andres eiendom og mangelfulle søknader. For kunne besvare problemstillingene vil det være viktig for revisor å undersøke produktet som kommunen yter, i dette tilfellet saksbehandlingen og de vedtak som fattes. Dokumentasjon av kommunens tjenesteyting er med på å sikre god etterprøvbarehet for kontrollorganer.

I en forvaltningsrevisjon vil det å innhente data ved ulike metoder være fordelaktig. Dersom flere datagrunnlag peker i samme retning, vil dette styrke revisors vurderinger. Dersom dataene fra ulike kilder spiker, vil dette kunne indikere funn eller avvik som det er ønskelig å omtale nærmere. Videre vil det være avgjørende å innhente et tilstrekkelig datagrunnlag, som både er relevant og pålitelig nok til å kunne besvare de vedtatte problemstillingene.



## **Intervjudata**

Revisor har gjennomført ett fysisk intervju med ansatte i kommunen. Intervjuet ble gjennomført på rådhuset i Os kommune. Revisor har forut for intervjuet sendt ut stikkord / en disposisjon over temaene for intervjuet, samt den vedtatte prosjektplanen. Hensikten med dette var at møtedeltagerne kunne stille forberedt, og dermed kunne svare godt på våre spørsmål. At den som blir intervjuet kan stille forberedt vil også kunne ses på som en ulempe, da de som skal intervjues får anledning til å tenke over og tilpasse sine svar på forhånd. Dette anses imidlertid ikke som et stort problem da det kun var temaene for intervjuet som ble oversendt, og ikke de konkrete spørsmålene. Øvrige intervjuer er gjennomført via telefon eller e-post. Samtlige intervjuer som er gjennomført er verifisert av de som er intervjuet.

De ansatte som vi har intervjuet, er:

- Kommunedirektøren
- Virksomhetsleder teknisk og plan
- Saksbehandler byggesak / jurist
- Saksbehandler byggesak / driftsleder
- Saksbehandler kommunale prosjekter
- Nasjonalparkforvalter i Forollhogna
- Landbrukssjef for Røros, Os og Holtålen

## **Dokumentgjennomgang**

Revisor har fått innspill fra kontrollutvalgets medlemmer og kommunedirektøren i Os kommune på aktuelle saker for gjennomgang. Aktuelle saker er tilsendt via e-post og gjennom Altinn, da løsningen med fjerntilgang fremstod som en mer omfattende og tidkrevende løsning for dette prosjektet.

### Dispensasjon og infrastruktur

Revisor har fått tilsendt fem saker fra saksbehandlingssystemet, hvor samtlige saker gjelder dispensasjon fra regulerings- og arealplaner. Spørsmålet om kommunens håndtering av infrastruktur er i tillegg behandlet i en av sakene.

Revisor har forsøkt å løfte problemstillingene sakene reiser på et overordnet nivå, slik at vurderingene som er foretatt er besvart på et generelt grunnlag. Revisor har på ingen måte foretatt en fullstendig gjennomgang av sakene, og har kun basert seg på de dokumenter som har fremstått som mest sentrale for våre problemstillinger og kriterier. Revisor har ikke hatt tilgang til kommunens karttjenester eller bestemmelser i planverket for sine vurderinger.

### Mangelfulle søknader

Revisor har mottatt en oversikt over 32 søknader som har vært mangelfulle, dette i perioden 2018-2020. Oversikten viser saksnummer, når søknaden er kommet inn til kommunen (journaldato mottatt søknad) og når mangelbrev fra kommunen er sendt søkeren (journaldato for sendt brev). Ut fra dette er det foretatt en beregning av hvor lang tid kommunen har brukt på å gi søker opplysninger om mangler ved søknaden. Tidsbruken er opplyst i antallet virkedager.

### **Statistikk**

Revisor har innhentet statistikk om byggesaksbehandlingen i Os kommune fra innrapporteringen i Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-database, dette fra perioden 2017-2020. Rapporteringen for 2020 er også tilsendt fra kommunen selv.

### **Brukerundersøkelse**

Kontrollutvalget har for bestillingen uttrykt et ønske om at revisor skulle ta kontakt med personer som har hatt sine byggesøknader inne til behandling i kommunen.

Revisor har ut fra oversikten over 32 mottatte søknader, hvor det var påpekt mangler, plukket ut hver tredje sak for gjennomgang av veiledningsplikten. Totalt ble det plukket ut 10 saker. Det er på bakgrunn av saksnummeret i oversikten innhentet kontaktopplysninger (navn og telefonnummer) til ansvarlig søker for tiltaket, og dermed den som har stått for dialogen med kommunen. Revisor har utarbeidet et spørreskjema som grunnlag for telefonsamtalen, hvor temaet er kommunes veiledningsplikt (se vedlegg 2 for fullstendig oversikt over spørsmålene som er stilt). Ut fra at enkelte av søkerne i vårt opprinnelige utvalg ikke har besvart våre oppringinger, er det gjort et tilleggsutvalg for å oppnå kontakt med totalt 10 søkere. Tilleggsutvalget er valgt ut tilfeldig basert på tilsendt oversikt fra kommunen.

Revisor noterte ned svarene fra telefonsamtalene for den enkelte søker i eget svarskjema. Av svarskjemaet fremgikk også spørsmålene som ble stilt. Samtlige av de utfylt svarskjemaene fra samtalene ble sendt søkerne på e-post med en frist for tilbakemelding. Det ble i oversendelsen tatt forbehold om at dersom svar ikke ble inngitt innen opplyst frist, ble dette ansett som at søkeren ikke hadde innvendinger mot at svarskjemaet ble benyttet av oss. Svarene vi har fått i forbindelse med brukerundersøkelsen er gjengitt anonymt i rapporten.

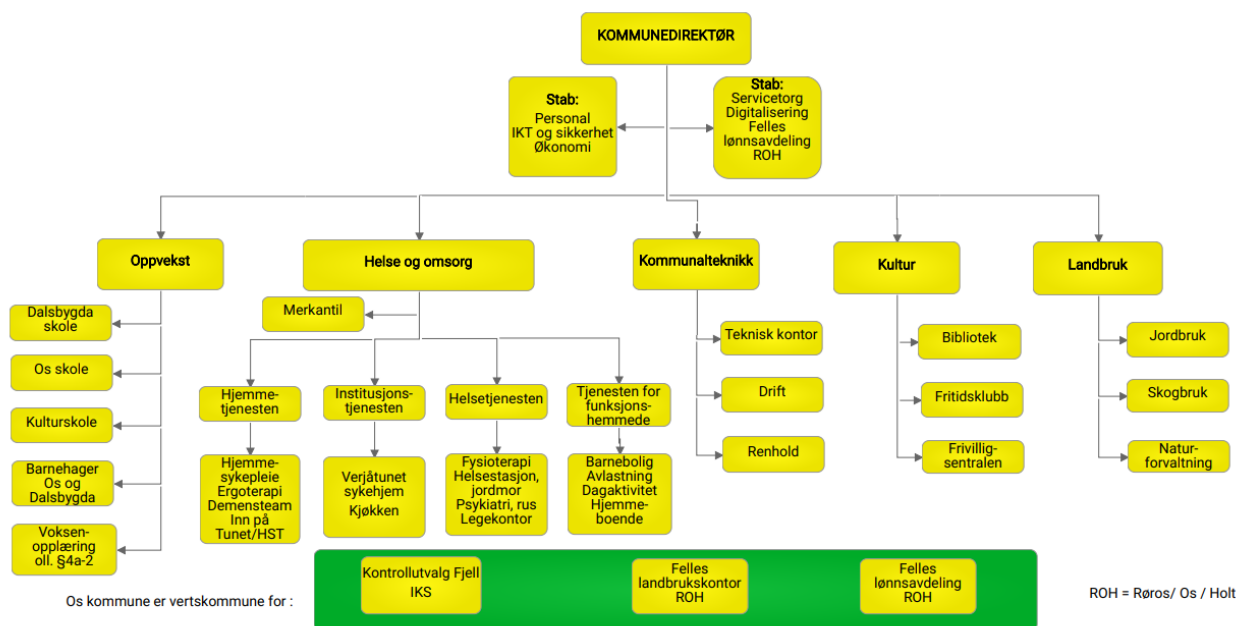
## Samlet vurdering av metode

Etter en helhetsvurdering er revisors oppfatning at metodene som er brukt og dataene som er innhentet, er relevante, pålitelige, samt tilstrekkelige til å kunne svare ut problemstillingen og dermed bestillingen.

## 1.5 Organisering av kommunen og revidert enhet

Os kommune er organisert i to nivåer hvor alle virksomhetsledere og stabsledere har kommunedirektøren som sin nærmeste overordnede. Dette gjelder også lederne i de tjenestene som Os kommune er vertskommune for. Kommunen består av seks virksomheter; oppvekst, helse og omsorg, kommunalteknikk og plan og kultur, samt at kommunen er vertskommune for felles landbruksavdeling og felles lønningskontor for kommunene Rørros, Os og Holtålen. Plan- og byggesaksbehandling er organisert under området kommunalteknikk og teknisk kontor.

Figur 1. Organisasjonskart Os kommune



Kilder: Os kommune sin hjemmeside

## 1.6 Rapportens oppbygging

Tema i denne forvaltningsrevisjonsrapporten er *organisering, samarbeid og regeletterlevelse* innenfor byggesaksenheten.

Rapporten er delt i fire deler:

1. **Organisering: ressurser, kompetanse og rutiner**
2. **Samarbeid med utvalgte forvaltningsorganer**
3. **Regeletterlevelse av forvaltningsloven: Behandlingstid og veiledningsplikt ved mangelfulle søknader**
4. **Regeletterlevelse av plan- og bygningsloven: Dispensasjoner og behandling av infrastruktur**

Innledningsvis for hver del i rapporten presenteres *problemstillingen* som skal besvares.

For å besvare problemstillingen er det utledet *revisjonskriterier* som er utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. *Datagrunnlaget* utgjør de faktiske beskrivelser av det reviderte området som vurderes opp mot revisjonskriteriene.

Avslutningsvis vil det bli *konkludert* på hver enkelt problemstilling.

Den gjennomgående systematikken for hver del i rapporten er derfor som følger:

- Problemstilling
- Revisjonskriterier
- Datagrunnlag
- Vurderinger
- Konklusjon

Rapporten vil ut fra konklusjonene gi svar på om kommunen har en hensiktsmessig organisering og et godt samarbeid med andre forvaltningsorganer, samt om kommunen overhold regelverket for saksbehandling på enkelte punkter. Avslutningsvis følger en oppsummering av konklusjonene, samt *anbefalinger* til det videre arbeidet.

## 2 ORGANISERING: RESSURSER, KOMPETANSE OG RUTINER

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *ressurser, kompetanse og rutiner*:

**1. Har byggesaksenheten tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rutiner<sup>9</sup> for sine arbeidsoppgaver**

- Er rutiner i tråd med regelverket?

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Kommunens saksbehandlingsrutiner skal være i tråd med regelverket*
- *Kommunen skal være tilstrekkelig bemannet til å kunne ivareta saksbehandlingsfristen over tid*
- *Saksbehandlere bør har relevant kompetanse for byggesaksbehandling*

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

### 2.3 Datagrunnlag

I dette kapitelet presenteres innhentede data om ressursituasjonen på byggesaksenheten og kompetanse hos ansatte. Videre presenteres informasjon om kommunens saksbehandlingsrutiner for byggesaksbehandlingen.

#### 2.3.1 Saksbehandlingsrutiner

- *Intervjudata*

Saksbehandler byggesak / driftsleder uttaler at kommunen er i startfasen med å få rutiner skriftliggjort. Utover dette er det det lovverket i seg selv som er førende for saksbehandlingen. Når det gjelder ansvarsfordeling ved type saker så er dette noe det er tenkt å se på i nærmeste fremtid.

---

<sup>9</sup> Forutsatt at rutiner er etablert.

Saksbehandler byggesak / jurist uttaler at byggesaksenheten ikke har skriftlige rutiner. Det antas at det ikke var behov for dette i tidsrommet da hun var eneste ansatt på byggesak. Det opplyses om at man tidligere benyttet et skjema for mottakskontroll, men at det etter hvert ble for mange saker som kom inn til at man kunne prioriterer bruken av dette. Oppfatningen hos saksbehandler byggesak / jurist er at det kan være fint med sjekklister fra blant annet Norsk kommunalteknisk forening. Ny kommunedirektør har forøvrig bedt om at sjekklister skal utarbeides slik at søkere får beskjed om mangler tidlig i søkeprosessen.

Saksbehandler byggesak / driftsleder uttaler at man i saksbehandlersystemet kan sette opp milepælsplanlegging og med dette få en bedre oversikt over frister. Milepæler i saksbehandlersystemet kan lenke til maler for foreløpig svar, melding om vedtak, dispensasjoner sendt på høring mv. Det uttales imidlertid at denne funksjonen i saksbehandlersystemet enda ikke er tatt i bruk.

Virksomhetsleder for teknisk og plan sier at habilitet vurderes konkret fra sak til sak. Dersom noen av mellomlederne er inhabile trer kommunedirektøren inn, og dersom kommunedirektøren er inhabil overlates saken til en settekommune.

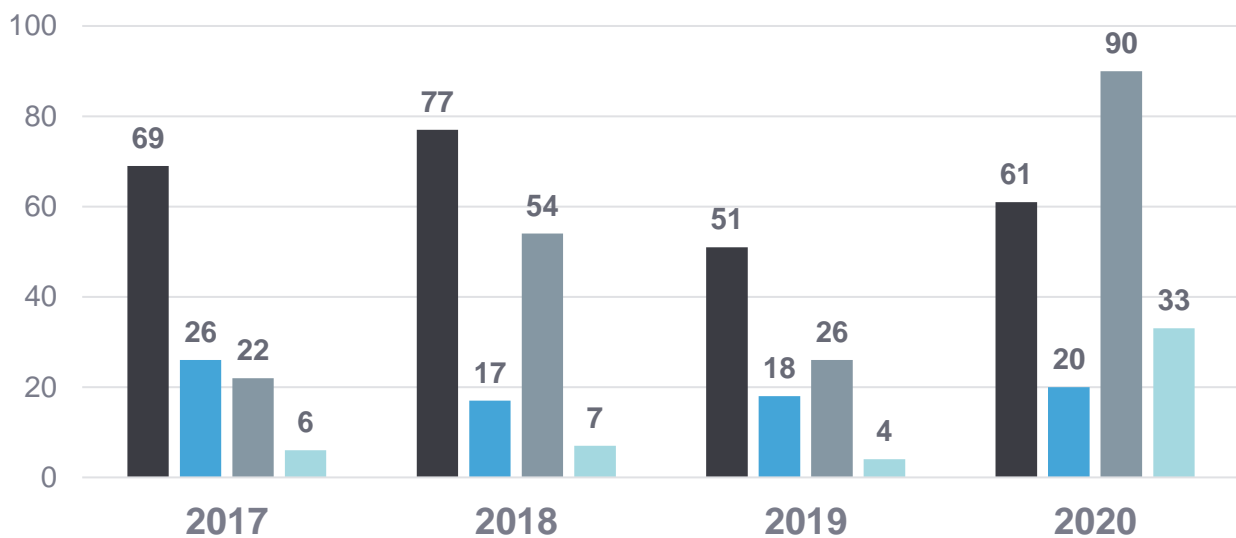
Revisor har utover dette mottatt rutiner for samarbeidet mellom byggesaksenheten og landbrukskontoret, samt rutiner for samarbeidet mellom byggesaksenheten og Nasjonalparkstyret for Forollhogna. Revisor har ikke gått nærmere inn i lovmessigheten av disse rutinene, da det ikke er byggesaksenheten som har stått for utarbeidelsen av disse. Rutinene vil imidlertid være grunnlag for de vurderinger som gjennomføres knyttet til problemstilling 2 om «samarbeid» i rapporten.

## 2.3.2 Bemanning og kompetanse

### - Statistikk

Revisor har innhentet de nyeste tallene fra kommunens innrapportering i Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-database, dette for perioden 2017-2020. Tallene som er innhentet sier noe om saksmengde, saksbehandlingstider og utviklingen over tid. Saksbehandler byggesak / driftsleder kjenner ikke til hvor nøyaktig innrapporteringen i KOSTRA har vært i perioden før 2020, men har inntrykk av at det er arbeidet godt med å få reelle tall for 2020.

Figur 1. Statistikk fra saksbehandlingen



- Byggesøknader i alt behandlet (antall)
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)
- Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)

10 11

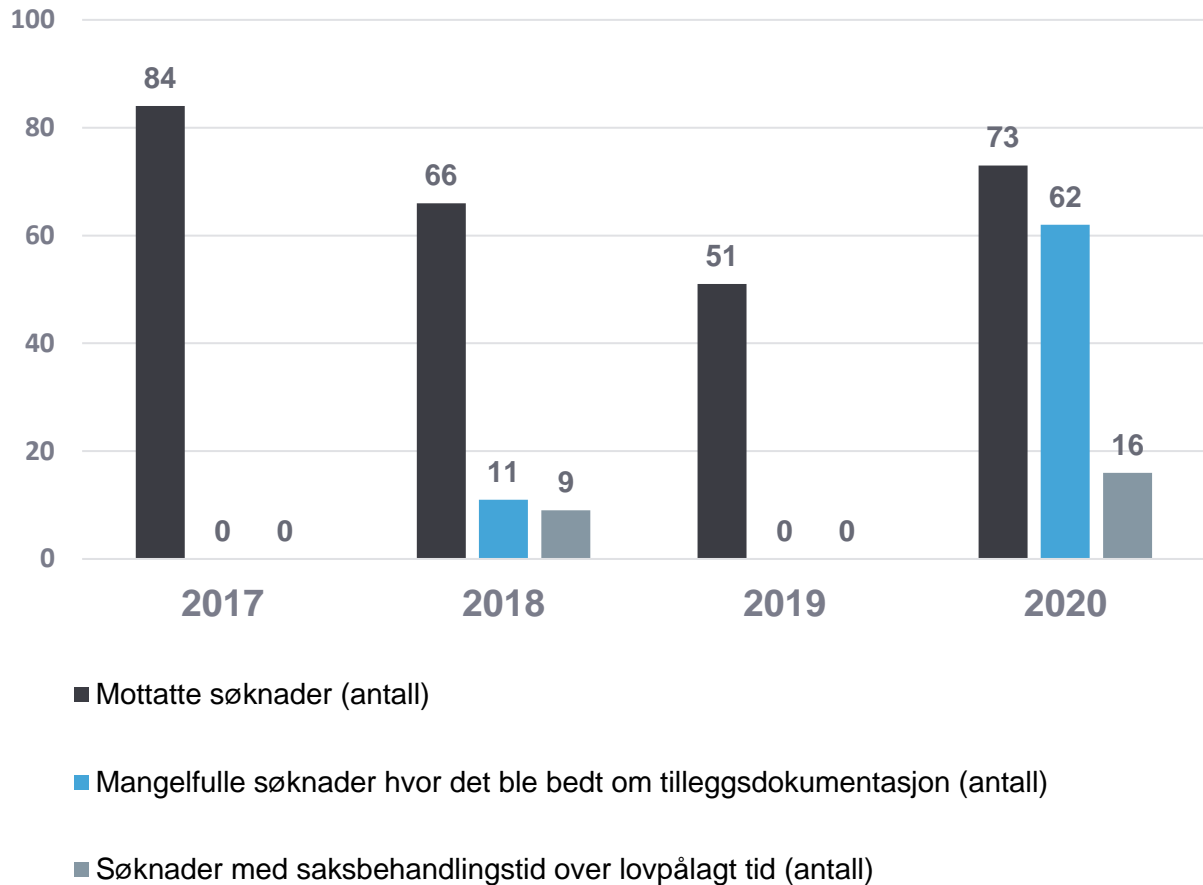
Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-rapportering

<sup>10</sup> Statistikk fra saksbehandlingen, Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12295: Utvalgte nøkkeltall for plan-, byggesak og miljøområdet i KOSTRA \(K\) 2015 - 2019. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

<sup>11</sup> Statistikk fra saksbehandlingen, Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [13111: Utvalgte nøkkeltall for plan-, byggesak og miljøområdet i KOSTRA \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

Figur 1 viser at det ikke er en entydig utvikling verken når det kommer til antallet behandlede søknader eller saksbehandlingstiden for perioden. Flest antall saker er behandlet i 2018 hvor antallet var 77 saker. Året 2020 peker seg ut ved et høyt antall dispensasjonssaker og en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på (90 dager) over fristen som er på 84 dager.

Figur 2. Statistikk fra saksbehandlingen



12

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-rapportering

Figur 2 viser at andelen søknader som er mottatt har vært synkende i perioden 2017-2019, men har økte i 2020. Det er få innrapporteringer om mangler ved søknadene og fristbrudd frem til 2020.

<sup>12</sup> Statistikk fra saksbehandlingen, Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [13021: Byggesøknader, etter rammevilkår og søknadstype \(K\) 2015 - 2019. Statistikkbanken \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/13021/Byggesøknader_etter_rammevilkår_og_søknadstype_(K)_2015_-_2019.Statistikbanken_(ssb.no))



- **Intervjudata**

Revisor har mottatt opplysninger om at det på byggesaksenheten i perioden 2013 og frem til i dag har vært ulik kompetanse hos saksbehandlerne, dette som ingeniørbakgrunn, prosjekt og anleggsledelse, kompetanse innenfor taksering, juridiske kompetanse, bakgrunn som anleggsingeniør og tidligere erfaring fra byggesaksbehandling.

Os kommune hadde frem til 14. desember 2020 kun en byggesaksbehandler ansatte i kommunen. Totalt antall ansatte som i dag jobber med byggesaksbehandling er to. Kommunen har tidligere år kjøpt tjenester av andre dersom fast ansatt byggesaksbehandler hadde lengre tids fravær. Kommunen har kjøpt tjenester både fra nabokommuner og konsulentfirma. Kommunens utfordringer når det kommer til kapasitet og kompetanse på byggesak har blitt kommunisert ut til politikerne.

Opplæring i kommunen ivaretas stort sett ved nyansettelser. Videre gjennomfører byggesaksbehandlere i kommunen enkelte kurs, samt at kommunen har leid inn ekstern kompetanse for å gi opplæring. Faglig oppdateringer skjer blant annet i samhandling med Statsforvalteren, samarbeidet i Nord-Østerdalen (Nøgis), oppdateringer på avgjørelser av Sivilombudsmannen og fagstoff, samt seminarer fra Direktoratet for byggkvalitet og Norsk kommunalteknisk forening. Inntrykker hos saksbehandler byggesak / jurist et at det under koronapandemien har vært lettere å holde seg oppdatert gjennom digitale tilbud. Utover dette oppdateres plan- og bygningsloven fire ganger i året, noe saksbehandlerne er bevisst på å få med seg.

- **Fra brukerundersøkelsen**

En av søkerne vi har snakket med uttaler at utfordringene hos byggesaksenheten ligger i at man som søker ikke får svar. Det uttales videre at kommunen i disse tilfellene heller ikke kan kreve saksbehandlingsgebyr. Søkeren hevder å ha flere søknader inne til behandling uten at det gis tilbakemelding på disse. Det hevdes videre at kommunen ikke har tatt innover seg at situasjonen må bedres. Det at saksbehandlere også viser til mangler ved en søknad fører også til lengre saksbehandlingstid ifølge søkeren. Avslutningsvis uttales det at kommunen også har mange gamle planer som utfordrer saksbehandlingstiden.

Av andre søkere er det en variasjon mellom de som oppfatter at saksbehandlingen har tatt lang tid eller er på fristen, og de som mener at man fikk raskt svar.

## 2.4 Vurdering

### 2.4.1 Saksbehandlingsrutiner

- *Kommunens saksbehandlingsrutiner skal være i tråd med regelverket*

Revisors oppfatning er at byggesaksenheten ikke har skriftlige rutiner for byggesaksbehandlingen, men at det opplyses om at kunnskapen til regelverket er det som er førende for saksbehandlingen. Revisor har dermed ikke kunnet foretatt en gjennomgang av lovmessigheten av skriftlige rutiner i kommunen. Revisor vil i kapittel 4 og 5 ta for seg regeletterlevelsen som vil gi svar på om enkelte forhold ved kommunen praksis er i tråd med regelverket. Dette vil kunne si noe om praksis eller de praktiserte rutinene er i tråd med regelverket.

Revisor vil imidlertid tilføye at det kan være flere fordeler ved å etablere skriftlige interne rutiner / sjekklister for saksbehandlingen. Eksempelvis kan dette lette arbeidet med opplæring av nyansatte, sikre lik behandling av like saker, sikre lik behandling blant saksbehandlere, sikre at foreløpig svar sendes ut, eliminere feilkilder når sjekkpunkter skal gjennomgås mv.

### 2.4.2 Bemanning og kompetanse

- *Kommunen skal være tilstrekkelig bemannet til å kunne ivareta saksbehandlingsfristen over tid*

Flere av datagrunnlagene vi har innhentet peker i retning av at kommunen, særskilt i 2020, har hatt problemer med å overholde den lovpålagte saksbehandlingstiden for 3 ukers- og 12 ukers-saker.

Innrapporteringen i KOSTRA for 2020 viser at saksbehandlingstiden for 3 ukers-saker ligger på 20 dager, tett opp mot fristen på 21 dager. Dette taler med stor sannsynligvis for at flere saker ikke overholder fristen. Videre er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 12 ukers-saker på 90 dager, som er over fristen på 84 dager. Dette tilsier at majoriteten av sakene som behandles ikke er innenfor fristen. KOSTRA-rapporteringen for 2020 viser større utfordringer innen saksbehandlingsfristen enn foregående år, bortsett fra behandlingen av 3 ukers saker i 2017.

Videre er det søkere i brukerundersøkelsen som uttaler at de ikke får svar på sine søknader eller at behandlingen oppfattes å ta lang tid. Dette viser at saksbehandlingstiden også reflekterer hvordan søkerne oppfatter kommunens tjenestetilbud.

Kommunen har i dag to saksbehandlere som kan foreta byggesaksbehandling. Den ene av disse har i tillegg ansvaret som driftsleder, mens den andre har tilleggsoppgaver utover arbeidet med byggesaker. Prioriteringen av øvrige arbeidsoppgaver vil derfor påvirke fremdriften og ressursen tilknyttet byggesaksbehandling. Utfordringene knyttet til ressursen for byggesaksbehandling vil også bli satt på prøve ved lengre tids fravær og ferieavvikling.

Revisors vurdering er at kommunen per i dag ikke er tilstrekkelig bemannet til å overholde saksbehandlingen over tid. Det vil derfor være aktuelt at kommunen vurderer mottiltak som kan være forebyggende, samt følger ekstra med på utviklingen av saksbehandlingstiden for byggesaker.

- *Saksbehandlere bør har relevant kompetanse for byggesaksbehandling*

Revisor vurdering er at saksbehandlere i perioden 2013 og frem til i dag har hatt, og har relevant kompetanse for byggesaksbehandling. Opplysningene vi har fått tilsier også at saksbehandlerne oppdaterer sine kunnskaper på fagfeltet. Relevant og oppdatert kompetanse vil være en av flere faktorer som spiller inn på korrekt saksbehandling, men også saksbehandlingstiden.

## 2.5 Konklusjon

Revisors konklusjon er at kommunen per i dag ikke har tilstrekkelige ressurser til byggesaksbehandling. Saksbehandlere på enheten fremstår imidlertid å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse for byggesaksbehandling. Ut fra tilbakemeldingene i intervju fremstår ikke enheten å ha skriftlige rutiner for byggesaksbehandling, men at det er det satt i gang et arbeid med å utrede dette nærmere for enheten. Konklusjonen er derfor at kommunen selv har vurdert rutiner som mangelfulle, og dermed ikke tilstrekkelig for arbeidsoppgavene som skal utføres. Dette vil også være en mulighet til å vurdere bruken av verktøy og funksjoner som allerede ligger i saksbehandlersystemet, blant annet tilknyttet milepælsplanlegging og system for oppfølgingen av frister.

### 3 SAMARBEID MED ANDRE FORVALTNINGSENHETER

I dette kapitlet beskriver vi deltema 2.

#### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «samarbeid»:

**2. Har kommunen et fungerende samarbeid<sup>13</sup> med utvalgte forvaltningsenheter?**

- Samarbeid med landbruk og nasjonalparkstyret
- Er det utfordringer med samarbeidet?
- Hva kan gjøres for å bedre samarbeidet?

#### 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Det skal være et gjensidig godt samarbeid mellom byggesaksenheten og andre forvaltningsenheter*

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

#### 3.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om kommunens samarbeid med andre enheter, herunder landbrukskontoret og nasjonalparkstyret i Forollhogna.

##### 3.3.1 Samarbeid med landbrukskontoret

Landbrukskontoret er felles for Os, Rørros og Holtålen kommuner. Det er utarbeidet en skriftlig rutine for byggesaker i LNF-områder og delingssaker som skal behandles etter jordloven/plan- og bygningsloven. Denne gjelder alle de tre kommunene. Rutinen inneholder informasjon om hvordan oversendelse skal foretas og hva landbruk må ha av dokumentasjon/opplysninger for å behandle saken. Denne rutinebeskrivelsen er relativt ny, men ifølge landbrukssjefen er ikke praksisen i seg selv ny – bare skriftliggjørelsen av den.

<sup>13</sup> Forutsatt at samarbeid er etablert.

Rutinebeskrivelsen beskriver hvordan sakene skal registreres i saksbehandlingssystemet, hvordan de skal oversendes landbruksavdelingen samt hvilke opplysninger som skal legges ved oversendelsen.

Ifølge saksbehandler byggesak / jurist foregår kommunikasjon mellom enhetene per e-post, noe som oppfattes å fungere godt. Den skriftlige rutinen beskriver at sakene skal deles i saksbehandlingssystemet, ikke per e-post. Det antas derfor at e-postkorrespondansen det her er snakk om gjelder utover selve delingen i saksbehandlingssystemet.

Selve samarbeidet mellom byggesakskontoret og landbrukskontoret skjer omkring saker hvor både plan- og bygningsloven og jordloven er gjeldende. Ofte handler dette om at landbrukskontoret må utarbeide en uttalelse til saken, samt vurdere om det trengs behandling etter jordloven.

Landbrukssjefen uttaler at det føles som at begge avdelinger ikke har god nok kjennskap til hverandres fagfelt og hvilke krav som stilles. Videre sies det at landbrukskontoret tidligere kunne arbeide med oppgaver som hørte inn under byggesakskontoret sitt ansvar. Her har det blitt en bedring. Det er likevel en utfordring å ha evnen til å se hverandres problemstillinger. Landbrukssjefen kunne gjerne tenkt seg mere informasjon fra byggesak om hvilke problemstillinger de står ovenfor. Samarbeidet oppleves som godt, men med noen utfordringer.

### **3.3.2 Samarbeid med nasjonalparkstyret i Forollhogna**

Nasjonalparkstyret Forollhogna har etablert retningslinjer for samarbeidet mellom de berørte kommunene rundt Forollhogna og nasjonalparkforvaltningen. Retningslinjene er utformet i samarbeid med kommunene. Det er etablert et administrativt kontaktutvalg som skal formalisere kontakten mellom nasjonalparkstyret og kommunene, men dette utvalget skal hovedsakelig arbeide overordnet med problematikken. Når det gjelder enkeltsaker skal samarbeid i ifølge retningslinjene i all hovedsak skje direkte mellom nasjonalparkforvalter og saksbehandlere i kommunen som er direkte berørt av en sak eller et tiltak.

Det er utarbeidet en oversikt over rekkefølge og rutiner for saksbehandling for saker/tiltak i nasjonalparkområdet. Her kommer det frem at hovedregelen er at søknadene behandles etter verneforskriften først og i kommunen etter plan- og bygningslov, motorferdsellov mv. etterpå. Samtidig påpekes det på at det i «hastesaker eller kurante saker» er mulig å saksbehandle søknader i kommunene først (eller evt. parallelt).

Nasjonalparkforvalteren i Forollhogna sier at samarbeidet med Os kommune er utfordrende. Dette begrunnes blant annet i at kommunen ikke følger rutine og retningslinjene som er

etablert for saksbehandling av tiltak i nasjonalparkområdet. Videre sies det at etter nasjonalparkforvalterens syn i liten grad blir gitt veiledning og råd i forhold til byggeskikk, bygningsvern og verneverdier. Det påstås også at nasjonalparkstyret har fått tilbakemelding fra flere brukere om at kommunen ikke gir tilstrekkelig råd og veiledning.

Revisor har bedt nasjonalparkforvalteren komme med forslag til forbedringer i samarbeidet. Her påpekes det fra nasjonalparkforvalteren at kommunen bør foreta en gjennomgang av gjeldende retningslinjer for samarbeid mellom nasjonalparkforvaltningen og kommunene. Dette for å gi en formell tilbakemelding til nasjonalparkstyret dersom de ikke ønsker å følge de felles retningslinjene som gjelder. Nasjonalparkforvalteren mener videre at den uformelle kontakten mellom nasjonalparkforvalter og kommune bør forbedres og utvikles.

Os kommune har blitt forelagt svarene til nasjonalparkstyret. Revisor har stilt de samme spørsmålene til kommunen om hvorvidt det er utfordringer i samarbeidet, hva disse evt. går ut på og om det finnes forbedringspotensiale i samarbeidet med nasjonalparkstyret. Kommunaldirektør i Os kommunen har gitt svar tilbake til revisor.

Kommunen har i sitt svar til revisor uttalt at kommune har en ambisjon om å holde seg til vedtatte retningslinjer og administrativt utvalg i nasjonalparken. Til tross for dette har ressursituasjonen i kommunen ført til at saksbehandling av saker innenfor nasjonalparkområdet ikke har blitt ivaretatt på en stabil og lik måte. Blant annet leide Os kommune inn byggesaksbehandler fra et konsulentselskap fram til 2019. Os kommune har ønsket at nasjonalparkstyret skulle gjøre vedtak før behandling i Os kommune, da det er nasjonalparkstyret som håndterer regelverket strengest. Kommunens oppfatning er at nasjonalparkforvalteren har ønsket det motsatte. Dette har, ifølge kommunen, skapt noen utfordringer i samarbeidet.

Os kommune har gitt tilbakemelding om at man er enig i at det ikke er etablert gode nok rutiner for dialog i saker som skal behandles både i nasjonalparkstyret og i kommunen. Dette mener kommunedirektøren skyldes kapasitetsutfordringer. Begge parter har ansvar for at dette fungerer. Kommunen tar nå tak i sine byggesaksrutiner og skal øke kapasiteten. Os kommune er enig i at de alltid kan bli bedre i veiledning og informasjon da hver sak ofte er ganske unik og krever detaljert innsikt. Servicetorget er for eksempel godt kjent med situasjonen i verneområdene.

## 3.4 Vurdering

- *Det skal være et gjensidig godt samarbeid mellom byggesaksenheten og andre forvaltningsenheter*

### 3.4.1 Samarbeidet med landbrukskontoret

Det er utarbeidet en skriftlig rutine for hvordan byggesakskontoret skal gå frem når saker krever samarbeid med landbrukskontoret. Rutinen er utarbeidet av landbrukskontoret for å lette samarbeidet. Det virker på revisor som denne rutinen i all hovedsak har skriftliggjort allerede eksisterende praksis. Om dette stemmer tyder det på at samarbeidet er godt. Det påpekes av landbrukssjefen at den gjensidige forståelsen av hverandres oppgaver og utfordringer fremdeles har forbedringspotensial. Det virker på revisor som det er et skille mellom den formelle og uformelle kommunikasjonen mellom de to avdelingene. Den formelle, selve saksbehandlingen, har skriftliggjorte rutiner som så vidt revisor forstår fungerer etter hensikten. Den uformelle kontakten mellom avdelingene har forbedringspotensiale. Kommunikasjonen skjer i all hovedsak per e-post, som ifølge kommunen fungerer godt. Det blir imidlertid også uttrykt ovenfor revisor at det mangler gjensidig forståelse for hverandres ansvarsområder.

Revisor vurderer likevel at det er et gjensidig godt samarbeid mellom byggesaksenheten og landbrukskontoret, men at samarbeidet har forbedringspotensiale.

### 3.4.2 Samarbeidet med nasjonalparkstyret i Forollhogna

Det er utarbeidet retningslinjer for hvordan samarbeidet mellom nasjonalparkstyret og kommunene skal foregå. Særlig gjelder dette saksbehandling av tiltak innenfor nasjonalparkområdet. Samarbeidet mellom nasjonalparkstyret og Os kommune har hatt noen utfordringer. Kommunen sier til revisor at de har ambisjoner om å følge de retningslinjene som er satt, men at den krevende ressursituasjonen kommunen har hatt på byggesaksområdet også har påvirket samarbeidet.

Det fremstår for revisor som om rekkefølgen i saksbehandlingen er en kilde til konflikt for både nasjonalparkstyret og kommunen. Kommunen opplever at de har få ressurser og ønsker derfor at nasjonalparkstyret kan saksbehandle først. Kommunen påpeker imidlertid at de har ambisjoner om å følge retningslinjene. Nasjonalparkstyret har de vedtatte retningslinjene på sin side når de argumenteres for at kommunen må saksbehandle først. Dette skaper ikke et godt utgangspunkt for et gjensidig godt samarbeid. Revisor vurderer derfor at revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

### **3.5 Konklusjon**

Byggesaksenheten samarbeider med flere forvaltningsenheter, men dette kapitlet har fokusert på to enheter hvor samarbeidet er på saksbehandlingsnivå: Da med Landbrukskontoret og Nasjonalparkstyret. Det fremstår for revisor som at byggesaksenhetens samarbeid med andre forvaltningsorganer har tydelige skriftlige rutiner, men at det i praksis mangler noe på gjennomføringen av disse. Det indikeres at dette er grunnet manglende ressurser. Revisor konkluderer med at byggesaksenheten har et fungerende samarbeid med landbrukskontoret, men ikke med nasjonalparkstyret i Forollhogna.



## 4 REGELETTERLEVELSE AV FORVALTNINGSLOVEN

I dette kapitlet beskriver vi deltema 3.

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «*regeletterlevelse: forvaltningsloven*»:

3. **Behandler kommunen byggesøknader «uten ugrunnet opphold» og i samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven?**
- Gjøres tiltakshaver oppmerksom på mangler ved søknaden så tidlig og så effektivt som mulig?

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Kommunen skal veilede søkere i søknadsprosessen*
- *Søker bør gis opplysninger om mangler ved sin søknad så raskt og effektivt som mulig*

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

### 4.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om kommunen veiledningsplikt og mangler ved innsendte byggesøknader. Kapitlet omhandler også behandlingstiden for tilbakemeldinger til søker om mangler ved søknaden.

#### 4.3.1 Veiledning for mangler ved søknaden

- ***Intervjudata***

Kommunedirektør i Os kommune uttaler at man ser hensiktsmessigheten av å ha hatt en mottakskontroll for søknader som kommer inn, men at det først er når saksbehandler går inn i saken at man oppdager at det er mangler ved en søknad.

Saksbehandler byggesak / jurist uttaler at saker som kommer inn til kommunen må stilles i kø. Dersom det er små mangler ved søknaden løper fristen, men hvis det er grunnleggende mangler har kommunen en 12-ukersfrist. Det uttales at kommunen ikke sender søknaden i retur eller avviser søknader dersom det for eksempel er snakk om manglende signatur.

I oktober-november 2020 gjennomførte kommunen et bransjemøte der det ble gitt informasjon om kommunens prosess for byggesaksbehandling. Tidligere sendte kommunen ut mangelbrev, noe som viste seg å medføre dobbeltarbeid. Derfor ringer saksbehandler nå opp kunden i stedet. Noen ganger opplever man at det kan være nok å gjøre søkeren oppmerksom ved en e-post eller avtale et møte. Oppfatningen er at det er stor forskjell på søkerne og forutsetningene for å forstå hva som utgjør en mangel ved søknaden. Dette er blant avhengig av søkerens erfaring med byggesaker.

Saksbehandler byggesak / driftsleder sier at det i kommunikasjonen med søkerne for mangelfulle søknader er benyttet brev, telefon og e-post. På forespørsel fra revisor er saksbehandler byggesak / driftsleder usikker på om det er noen fast praksis for hvilken kommunikasjonsform som benyttes i hvilken sammenheng. Det uttales videre at man ikke har vært så flinke på å journalføre korrespondanse på telefon og e-post med søker i saksbehandlersystemet, men at man nå har fått bedre rutiner på journalføring av e-post nå.

Når det gjelder foreløpig svar uttaler virksomhetsleder for teknisk og plan at servicekontoret sender ut brev hvis man ser at man ikke rekker å behandle saker innenfor fristen, for eksempel ved ferieavvikling.

- ***Fra brukerundersøkelsen***

- Meddelelse av mangler ved søknader

På spørsmål om hvordan søkere er gjort oppmerksom på mangler ved sine søknader gis det ulike tilbakemeldinger fra brukerne. De fleste har fått tilbakemelding per e-post, men det er også benyttet brev i posten og i Altinn, mens en søker er kontaktet via telefon om manglene.

Revisor har stilt spørsmål til kommunen om det er en fast praksis for hvilken kommunikasjonsform som brukes når. Saksbehandler byggesak / driftsleder har gitt tilbakemelding om at man ikke kjenner til en slik fast praksis og tviler på at dette eksisterer.

- Tilbakemeldinger på veiledning gitt av saksbehandler

Videre har vi stilt spørsmål om søkerne fikk god veiledning i hvordan mangelen ved søknaden skulle rettes.

Fem av søkerne har gitt uttrykk for at de ikke har fått god veiledning. Her peker blant annet en av søkerne på at han var uenig i at det var en mangel ved søknaden. En annen søker uttalte kort at han ikke opplevde å få god veiledning. En tredje søker påpeker at han måtte finne ut av mye på egen hånd, selv om det hadde vært flere runder med kommunen frem og tilbake. En annen søker synes ikke han fikk god veiledning ved forutgående henvendelse til kommunen, dette da det fremstod som om saksbehandler ikke hadde kunnskap om tiltaket

som det skulle søkes om. En søker påpeker at veiledningen var både og, og at man fikk et inntrykk av forskjellsbehandling fordi kommunen hadde endret praksis fra tidligere.

Fem av søkerne gir tilbakemelding på at de har fått god veiledning. Her fremheves det blant annet fra en søker at mangelen ved søknaden ble godt forklart. En søker sier at veiledningen var veldig bra og at det ble gitt konkrete eksempler av saksbehandler. Vedkommende søker pekte også på at saksbehandler var ekstremt nøye, men også svært god. Ut fra erfaringer med søknadsprosesser i andre kommuner, hvor obligatoriske punkter ved byggesaksbehandlingen ikke blir fulgt opp, var inntrykket et annet av behandlingen i Os kommune. Oppfatningen var at Os kommune gjør det bra på dette punktet og sørger for at saken behandles i tråd med lover og regler. En tredje søker uttaler at det fremgikk tydelig av mangelbrevet hva som var mangelen. Av en annen søker ble det gitt en kort kommentar på at han fikk god veiledning om det som manglet. En siste søker sier at det ble gitt klar informasjon om hva mangelen gikk ut på.

#### Høflighet og respekt fra saksbehandler

Enkelte av søkerne opplyser å ikke ha grunnlag for å besvare dette spørsmålet da det kun har vært i kommunikasjon med saksbehandler gjennom brev eller e-post.

En søker trekker frem at han hadde flere samtaler med saksbehandler og opplevde dette som positivt, selv om han ikke var enige i spørsmålet om mangelen som var påpekt. En av de andre søkerne vi har kontaktet sier han er positiv til måten han har blitt behandlet på. En tredje søker vil absolutt svare bekreftende på at han ble møtt med høflighet og vennlighet.

I motsatt retning kommenterte en annen søker at han ble negativt overrasket over svarene han fikk fra saksbehandler. En annen søker uttaler at han følte å ha blitt møtt med irritabilitet hos saksbehandler og opplevde det som negativt å stille spørsmål. En siste søker følte ikke han ble møtt av noen som var hjelpelige.

#### Helhetsinntrykk av dialog og veiledning fra kommunen

Vi har også bedt søkerne om å gi en rangering av helhetsinntrykket av dialogen de har hatt med kommunen og den veiledning de har fått. Skalaen som er benyttet er fra 1 til 6, hvor 1 er svært dårlig, til 6 svært bra. Den gjennomsnittlige scoren fra alle ti søkere ble på 4,0 poeng.

### **4.3.2 Behandlingstid ved mangelfulle søknader**

- **Dokumentgjennomgang**

Revisor har gjennomgått behandlingstiden for påpekte mangler i 32 søknader. Tidsintervallet som er beregnet er tiden fra mottatt søknad til utsendt svar for mangelen, og det er antallet virkedager som er beregnet. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle 32 søknader er 16 dager. To av søknadene har relativt lengre behandlingstid enn de øvrige med 149 og 75 virkedager. Sett bort fra disse to sakene ville den gjennomsnittlige behandlingstiden vært på ca 10 dager. Det er også flere saker hvor det er gitt svar på mangelen fra kommunen mellom 0-3 dager fra søknad ble mottatt.

Revisor har stilt spørsmål til kommunen om hvorfor behandlingstiden er vesentlig lengre for to av sakene. I en av sakene har det vært behov for uttalelse fra nasjonalparkstyret. Det stilles spørsmålstegn fra saksbehandler byggesak / driftsleder om saken tidligere kan ha vært sendt nasjonalparkstyret for uttalelse. Det kan derfor være sannsynlighet for at tiden som er megått til høringen burde gått i fratrukk i behandlingstiden. I den andre saken har ikke saksbehandler byggesak / driftsleder kjennskap til mellomliggende korrespondanse mellom søker og saksbehandler.

## **4.4 Vurdering**

### **4.4.1 Veiledning for mangler ved søknaden**

- *Kommunen skal veilede søkere i søknadsprosessen*

Revisors vurdering er at saksbehandlere veileder søkere i søknadsprosessen, da ved mangelfulle søknader. Søkeren må her kunne forvente en begrunnelse for at kommunen anser en søknad mangelfull, samt en veiledning i hva som skal til for at en søknad anses som komplett og klar til videre behandling. En søker kan imidlertid ikke forvente at saksbehandler skal forskuttere utfallet av en søknad. Videre må søkeren kunne forvente at saksbehandler opptrer serviceinnstilt. Også for saksbehandler vil det være viktig å bli møtt med forståelse og velvilje hos søkeren, dette når argumentasjonen kan forsvares opp mot regelverket.

Ut fra brukerundersøkelsen vi har gjennomført er brukerne delt i oppfatningen av veiledningen de har fått fra kommunen ved mangelfulle søknader. Enkelte søkere gir tilbakemelding om at de kunne ønsket seg en mer utfyllende veiledning, mens andre gir uttrykk for at de har fått god og fylldig veiledning. For søkeren vil flere momenter spille inn på oppfatningen av veiledningen, som forutgående kunnskap om byggesaksbehandling og hvordan mangelen er kommunisert. For saksbehandler sitt vedkommende vil veiledningen måtte tilpasses søkerens

forkunnskaper, prioriteringer opp mot andre oppgaver, og ut fra hvor omfattende manglene er. Dette vil også ha betydning for hvordan mangelen kommuniseres tilbake til søkeren.

Også i spørsmål om søkerne er møtt med høflighet og respekt av saksbehandler er søkerne noe delt i sine oppfatninger. Hos søkerne vil blant annet forventninger til fremgang i byggesaken, og tidligere erfaringer med kommunen kunne spille inn på svarene som gis. Eksempelvis kan forsinket saksbehandling også virke inn på hvordan en søker oppfatter saksbehandler. Under forutsetning av at saksbehandleren har foretatt en korrekt vurdering av regelverket bør det også kunne forventes at søkeren også utviser forståelse og velvilje ovenfor saksbehandler.

Det vil for revisor være vanskelig å skulle påpeke konkrete forbedringspunkter i veiledningen som gis, da dette både vil være saks- og personavhengig. På overordnet nivå kan det sies at veiledningen som gis også henger sammen med kommunens ressursituasjon og hvor mye tid som kan settes av til veiledning. I et forebyggende perspektiv bør enheten ha fokus på god informasjon om søknadsprosessen og hva som kreves av en søknad, dette for eksempel gjennom sin hjemmeside. Forutgående dialog med søkere som er usikre på dokumentasjonskravet kan forhindre at kommunen i etterkant mottar søknader som har mangler ved seg. Et aktuelt virkemiddel kan derfor være forhåndskonferanser / dialogmøter i forkant av en søknadsprosess, særskilt dersom det er snakk om omsøkte tiltak som er omfattende og kompliserte. Kommunen opplyser å ha hatt dialogmøter med de som ofte er søker inn til kommunen, noe som må anses som positivt. Poenget vil her være at kommunen gjennom en forutgående informasjonsdeling skal kunne eliminere mangler ved søknadene så tidlig som mulig.

#### **4.4.2 Behandlingstid ved mangelfulle søknader**

- *Søker bør gis opplysninger om mangler ved sin søknad så raskt og effektivt som mulig*

Ut fra datagrunnlaget fremstår det som at kommunen benytter flere ulike måter å kommunisere med søkerne på. Det ser derfor ut til at kommunen tilpasser kommunikasjonsmåten med søkeren ut fra hvor omfattende mangelen anses å være av saksbehandler. Dersom det kun mangler en signatur på søknaden vil telefon eller e-post bli benyttet, men dersom det er flere sammensatte mangler benyttes mangelbrev. Inntrykket hos søkerne er, som vi har sett tidligere, delt i spørsmålet om hvor god veiledning man har fått tilknyttet mangelen.

Det kan være hensiktsmessig at kommunen også loggfører telefonsamtaler i saksbehandlersystemet for å kunne vise til når søker er gitt beskjed om mangelen og hva det er gitt opplysninger om.

Ut fra vår gjennomgang av 32 mangelfulle søknader ser vi at tiden det tar å vurdere og gi tilbakemelding til søker om mangelen er i gjennomsnitt 16 virkedager. Dersom vi gjør fratrekk for to saker hvor det foreligger usikkerhet knyttet til behandlingstiden og korrespondansen som har funnet sted mellom saksbehandler og søkeren, er gjennomsnittlig behandlingstid 10 virkedager. Behandlingstiden er derfor både innenfor 3 og 12-ukersfristen.

Revisors oppfatning er at kommunen behandler mangler ved innkomne søknader så raskt og effektivt som mulig.

## 4.5 Konklusjon

Revisors konklusjon er at kommunen ut fra de saker som er gjennomgått behandler mangler ved byggesøknader «uten ugrunnet opphold». Ut fra at tilbakemeldingene fra brukerundersøkelsen spriker på punktet om søkere er gitt god veiledning, da tilknyttet mangler ved sine søknader, vil det være vanskelig for revisor å konkludere på om veiledningsplikten faktisk er overholdt. Grundig veiledning kan imidlertid sies å være et forebyggende tiltak for å hindre at mangler ved en søknad dukker opp på et senere tidspunkt i saksbehandlingen.

## 5 REGELETTERLEVELSE AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

I dette kapittelet beskriver vi deltema 4.

### 5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet «*regeletterlevelse: plan- og bygningsloven*»:

#### 4. Behandler kommunen byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven?

- Var det grunnlag for å innskjerpe praksis ut fra endrede føringer i desember 2019?
- Er regelverket korrekt vurdert i tilknytning til infrastruktur som vann, avløp og vei?
- Er regelverket korrekt vurdert i tilknytning til krav om dispensasjonssøknad?

### 5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Det skal kreves tilstrekkelig dokumentasjon for rettigheter i andres eiendom*
- *Det skal kun stilles krav om dispensasjon hvor dette er nødvendig*

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

### 5.3 Datagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om regeletterlevelse i saksbehandlingen, dette ved dispensasjoner og infrastruktur.

#### 5.3.1 Infrastruktur

- **Intervjudata**

Byggesaksbehandler / jurist fortalte at tidligere kommunedirektør gav uttrykk for at praksis skulle skjerpes, slik at regelverket faktisk ble fulgt. På bakgrunn av dette krever kommunen i dag erklæringer både på vei, vann og avløp. Det uttales fra byggesaksbehandler / driftsleder ved enheten at kommunen ikke tidligere krevde søknad på vann og avløp, noe som ble skjerpet inn på. Dette hadde imidlertid ingen til å gjøre med innstramninger på nasjonalt plan.

Saksbehandler byggesak / driftsleder uttaler at det har vært noen uklare forhold når det gjelder påkobling til eksisterende vann og avløpsanlegg. Et forhold er når vann- og avløpsanlegget mangler tillatelse og eller ferdigattest. Her blir det sett på som urimelig fra søkeren som skal

koble seg til at denne blir avkrevd dokumentasjon på noe som kan sies å være en tidligere ulovlighet. Dette reagerer søkere ekstra kraftig på når kommunen tidligere ikke har avkrevd søkere slik dokumentasjon. Likeså gjelder dette når søknad om nye tiltak på etablert, bebygd eiendom blir avkrevd dokumentasjon for rettigheter selv om vann og avløp har vært i bruk i lengre tid.

Saksbehandler byggesak / driftsleder uttaler at et annet forhold som eiere av vann- og avløpsanlegg har vært for uklare på er hvor langt de eier infrastrukturen. Spørsmålet er om eiere av vann- og avløpsanlegg eier rør/ledninger fram til eiendomsgrense eller om det bare er til påkoblingspunkt. Eier man fram til eiendomsgrensen trenger ikke den som kobler seg på annen dokumentasjon enn tillatelse til påkobling. Må ledningsnett derimot etableres over annens eiendom for å nå anleggseiers ledningsnett, må det sendes inn tinglysbar dokumentasjon, eller vises til annen avtale kommunen godtar som tilfredsstillende.

- **Dokumentgjennomgang**

I en av sakene som kommunen har behandlet har kommunen påpekt blant annet følgende mangler ved søknaden:

*«Det er ikke dokumentert vegrett i henhold til PBL §27-4. Vegretten skal være «privatrettslig urokkelig». En epost er ikke tilstrekkelig som dokumentasjon for vegretten. Det samme gjelder for rett til å knytte seg til eksisterende private vann- og kloakkledninger.»*

Søker har i e-postkorrespondanse med saksbehandler argumentert med at veien det er stilt spørsmål ved er åpen for alminnelig ferdsel og at det er snakk om en vei som alle kan benytte, selv om den er privat. Det uttales videre at nødvendige tillatelser for påkoblinger er oversendt kommunen. Det fremgår ikke av vedtaket for byggetillatelsen hvordan spørsmålet om tilknytningen til infrastruktur til slutt ble løst.

### 5.3.2 Dispensasjoner

Det er ut fra dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven et krav om at søkere skal inngi dispensasjonssøknad dersom det omsøkte tiltak ikke er i samsvar med plan- og bygningsloven, forskrifter gitt i medhold av loven eller kommunens areal- og reguleringsplaner.

- **Intervjudata**

Revisor har stilt spørsmål ved kommunens forståelse av skjønn i dispensasjonsbehandlingen. Saksbehandler byggesak / driftsleder uttaler at det tidligere har vært noen saker som skulle vært behandlet som dispensasjon, men som er avklart uten at formell dispensasjonssøknad er krevd. Det uttales videre at spørsmålet om det er behov for dispensasjon for en søknad eller ikke, er ikke opp til kommunens skjønn. Dersom tiltaket som er omsøkt bryter med plan, lov



eller forskrift skal det søkes dispensasjon. Om det skjønn som brukes for å gi eller avslå søknad om dispensasjon kan det ifølge saksbehandler byggesak / driftsleder selvfølgelig bli stilt spørsmål. Begrunnelsen for søknaden vil derfor være det som er avgjørende for om det kan gis dispensasjon eller ikke.

Det uttales videre at kommunen sikrer likebehandling for søknader ved å gjennomføre søk i saksbehandlersystemet og ta hensyn til saksbehandlingshistorikk. Det ses også hen til saker som er avgjort i rettsvesenet eller vært til behandling hos sivilombudsmannen. Dette er noe kommunen har stort fokus på, og arbeider med. Det fremheves at det vil være viktig at hver sak behandles individuelt, da det kan være små detaljer eller forhold som skiller en sak fra en annen.

- **Dokumentgjennomgang**

Revisor har sett på fem saker hvor kommunen har stilt krav om dispensasjon.

#### **Sak 1**

Saken gjelder oppføring av hytte. Det er sendt mangelbrev fra kommunen hvor det påpekes at søknaden ikke er i tråd med blant annet bestemmelsene i reguleringsplanen. Kommunen har vurdert at det på dette grunnlaget må stilles krav om dispensasjon.

#### **Sak 2**

Saken gjelder oppføring av ny bolig. Boligen skal oppføres i et Landbruk-, Natur-, friluftsmål, samt reindrift (LNFR). Kommunen har vurdert at boligbebyggelse ikke er i tråd med formålet og har stilt krav om dispensasjon.

#### **Sak 3**

Saken gjelder reetablering av våningshus. Kommunen har vurdert at tiltaket ligger innenfor 50 meters sonen fra vassdrag, med forbud mot slikt tiltak. Kommunen har derfor stilt krav om dispensasjon. Søker har vist til en unntaksbestemmelse i kommunedelplanen for «*bebygde tomter*». Kommunen har omgjort sitt tidligere vedtak og trukket kravet om dispensasjon.

#### **Sak 4**

Saken gjelder fylling ved oppføring av ny bolig og garasje. Kommunen har stilt krav om dispensasjon da fyllingen som er tenkt etablert krysser angitt byggegrense. Saksbehandler har vist til retningslinjer fra kommunal- og moderniseringsdepartementet som begrunnelse for kravet.

## Sak 5

Saken gjelder oppføring av ny garasje. Søker har anført at tidligere dispensasjon ved fradelingen av tomten må ha betydning for senere byggetiltak på tomten. Kommunen har argumentert med at det i disse tilfellene stilles krav om dispensasjon både ved fradeling og ved byggesøknad.

## 5.4 Vurdering

Det rettslige grunnlaget som er oppstilt i vedlegg 1 vil i tillegg til å være kildegrunnlag for revisjonskriteriene også supplere/utfylle de vurderinger som revisor foretar i dette avsnittet.

### 5.4.1 Infrastruktur

- *Det skal kreves tilstrekkelig dokumentasjon for rettigheter i andres eiendom*

#### Os kommune sin tidligere praksis

Revisor oppfatning er at «*innskjerping*» av praksis i desember 2019, som ble påpekt av daværende kommunedirektør, må forstås som at regelverket skulle følges opp. Innskjerpingen kom ikke som følge av endringer i regelverket. Kommunen hadde tidligere ikke fulgt opp de krav som gjelder til dokumentasjon av rettigheter knyttet til infrastruktur over annens eiendom, jf. § 27-1, 27-2 og 27-4.

#### Utdyping av rettslig grunnlag

Sivilombudsmannen har lagt til grunn at dokumentasjonskravet om at rettigheten skal være «*sikret*» er det samme etter de tre bestemmelsene (adkomst, vei og avløp).

Et utgangspunkt er at man ikke ubetinget kan forlange at eventuelle hjemmelsdokumenter er tinglyst, dette da bestemmelsen åpner for at det som er godtgjort «*på annen måte*» også kan anses som tilstrekkelig. Forutsetningen er imidlertid at kommunen finner dokumentasjonen tilfredsstillende, jf. § 27-4.

Ordlyden «*sikret*» skal i henhold til juridisk teori imidlertid tolkes som «*privatrettslig urokkelig*», noe som kommunen korrekt har påpekt i sitt mangelbrev til søkeren. Eksemplet ved «*At vegretten skal være privatrettslig urokkelig innebærer at det kreves en sterk sannsynlighetsgrad for vegrettens eksistens og omfang for at den skal kunne anses som tilstrekkelig sikret etter pbl. § 27-4*». Det er derfor lagt til grunn at bygningsmyndigheten må basere sin vurdering på om det er stor sannsynlighet for at en domstol ville anse vegretten

som sikret. Videre er det sagt at bruksretten må være formulert slik at den kan påheftes den tjenende eiendom som en heftelse. Ytterligere er det sagt at det må gis tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan vurdere forholdet, og at dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

Dersom det ikke fremgår klart hva rettigheten omfatter eller hvem som har samtykket til denne må kommunen innhente ytterligere opplysninger fra søkeren, jfr. pbl § 21-2, 2 ledd.

#### Unntaket ved vei åpen for alminnelig ferdsel

Kommunal og modernisering departementet har drøftet forståelsen av unntaket hvor det er sikret lovlig adkomst til vei åpen for «alminnelig ferdsel». Departementet referer til forarbeidene<sup>14</sup> hvor det er gitt at: *"Den veg som eiendommen må ha forbindelse til, må være åpen for alminnelig ferdsel. Også privat eide veger kan være åpne for alminnelig ferdsel. Hvorvidt dette er tilfelle må avgjøres konkret. Er det tvil må den som vil bebygge eiendommen dokumentere at vegen er åpen for alminnelig ferdsel. Eksempler som er trykket frem som tilstrekkelig dokumentasjon er «... bekreftelse fra den som eier vegen eller rettskraftig dom som slår fast at vegen er åpen for alminnelig ferdsel»*<sup>15</sup>

#### Oppsummert

Revisor oppfatning er at kommunen har etablert en praksis hvor det stilles krav om dokumentasjon for rettigheter over annens eiendom, da ved anleggelse av infrastruktur. Revisors vurdering er at denne praksisen i utgangspunktet vil være i tråd med regelverket.

Revisor har fått innsyn i en sak som omhandler tilknytningen til infrastruktur over annens eiendom. Kommunen har i saksbehandlingen stilt krav til søkeren om å sende inn tilstrekkelig dokumentasjon for sine rettigheter, noe som i utgangspunktet fremstår i samsvar med regelverket. Søkeren har på sin side anført at veien det er snakk om å knytte seg til er en vei som er åpen for alminnelig ferdsel. De nødvendige tillatelsene for påkoblinger uttales å ha blitt oversendt til kommunen. Som vist til ovenfor vil dokumentasjonskravet ikke være like strengt dersom det er godtgjort at veien er åpen for alminnelig ferdsel. Ut fra kommunens vedtak om byggetillatelse omtales det ikke hvordan forholdet til infrastruktur til slutt ble løst. Revisor har dermed ikke grunnlag for å si noe om hvordan kommunen fulgte opp dokumentasjonskravet i denne saken.

---

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), *Om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningloven) (byggesaksdelen), hentet fra: [Ot.prp. nr. 45 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](http://Ot.prp.nr.45(2007-2008).regjeringen.no)

<sup>15</sup> Tolkningssuttalelse kommunal- og moderniseringsdepartementet, hentet fra: [§ 24-7 Svar på henvendelse om tolkning av pbl. § 27-4 om atkomst - regjeringen.no](http://§24-7.Svar.på.henvendelse.om.tolkning.av.pbl.27-4.om.atkomst-regjeringen.no)

## 5.4.2 Dispensasjoner

- *Det skal kun stilles krav om dispensasjon hvor dette er nødvendig*

### Om kommunalt skjønn

I enkelte tilfeller beror vurderinger i saksbehandlingen på **kommunens frie skjønn**. Et eksempel på dette kan være «*vurderinger knyttet til om en bolig har tilstrekkelig visuelle kvaliteter eller godkjenning av et byggverks plassering på en tomt*».

Et **rettsanvendelsesskjønn** er på mange måter det motsatte av fritt skjønn. Her er skjønnsutøvelsen strengt lovbundet, og det er begrenset hvilke hensyn man kan vektlegge ved vurderingen. Avgjørelsene vil bære mer preg av å være juridiske mer enn lokalpolitiske. De fleste byggesaker og dispensasjoner består av vurderinger som er rettsanvendelsesskjønn. Vurderingen av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt er også et rettsanvendelsesskjønn. Ved prøving av rettsanvendelsesskjønn gjelder ikke forvaltningslovens bestemmelse om at det skal legges stor vekt på hensynet til kommunalt selvstyre. Statsforvalteren har derfor ingen rettslige begrensninger på deres prøving av kommunale dispensasjonsvedtak om å eksempelvis bygge i strandsonen<sup>16</sup>.

Det er gitt i forarbeidene til plan- og bygningsloven at «*Vurderingen av lovens vilkår for å kunne **dispensere** er i utgangspunktet ansett som et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt<sup>17</sup>*».

Dette tilsier at kommunen skal kreve dispensasjon i de tilfeller hvor loven påkrever det. Det vil dermed ikke være slik at kommunen kan benytte skjønnet for å vurdere om det skal stille krav om dispensasjon, men at kommunen i enkelte tilfeller kan benytte skjønn i vurderingen av om dispensasjon skal innvilges. Spørsmålet om dispensasjon må kreves og om vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt, kan overprøves av både statsforvalteren og gjennom domstolene.

<sup>16</sup> Statsforvalteren i Rogaland, hentet fra: [Fritt skjønn og kommunalt selvstyre | Statsforvalteren i Rogaland](#)

<sup>17</sup> Prop. 149 L (2015-2016), Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>

## Gjennomgang av saksbehandlingen

### **Sak 1**

I denne saken var spørsmålet om oppføring av hytte var i tråd med vedtatt reguleringsplan. Det fremgår direkte av loven at kommunen skal kreve dispensasjon dersom søknaden ikke er i tråd med vedtatte planer. Det fremstår derfor som at kommunen i denne saken har stilt korrekt krav om dispensasjon fra gjeldene plan.

### **Sak 2**

I denne saken var spørsmålet om oppføring av bolig var i tråd med formålet om Landbruk-, Natur-, friluftsfornål, samt reindrift. Boligen har ikke tilknytning til LNFR formålet, eks et våningshus og kan dermed ikke anses i tråd med formålet. Det fremstår derfor som at kommunen korrekt har stilt krav om dispensasjon fra gjeldende plan.

### **Sak 3**

I denne saken var spørsmålet om gjenoppføring av våningshus kunne gjennomføres uten dispensasjon. Utgangspunktet vil være at dispensasjonsbestemmelsen ikke skiller mellom nye tiltak og gjenoppføring av tiltak og at det derfor vil være naturlig å kreve dispensasjon også i dette tilfellet. Spørsmålet vil imidlertid bero på om det finnes unntak fra dette utgangspunktet. Søker har vist til unntak i kommunedelplanens bestemmelser for «*bebygde tomter*». Bilder av tomten viser at det er ytterlige bebyggelse i tillegg til våningshuset på tomten. Det kan derfor fremstå som korrekt at kommunen derfor har omgjort sitt tiltak ut fra en tolkning av gjeldende planbestemmelse.

### **Sak 4**

I denne saken var spørsmålet om en fylling som krysset byggegrensen medførte behov for dispensasjon. Saksbehandler har vist til en tolkningsuttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor spørsmålet er omhandlet. Tolkningsuttalelsen fremstår som anvendelig på den konkrete saken. Oppfatningen er derfor at kommunen korrekt har vurdert å kreve dispensasjon i henhold til gjeldende plan.

### **Sak 5**

I denne saken var spørsmålet om det var behov for ny dispensasjon etter fradeling av eiendom. Søker anførte at tidligere gitt dispensasjon ved fradeling måtte få betydning ved oppføring av ny garasje.

Revisor har funnet frem til følgende tolkningsuttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet:

*«Det følger av loven at deling og bygging er atskilte saker som blir behandlet og avgjort etter egne søknadar og dels egne reglar, jf. pbl. § 20-1. Søknadar om deling, bygging og dispensasjon kan bli fremmet og avgjort samtidig. Dersom det først bare blir søkt om og gitt tillatelse (dispensasjon) til deling for byggetomt i et LNFR-område er det klart at en senere søknad om bygging også må bli avgjort ved dispensasjon. Dersom byggesøknaden likevel kommer kort tid etter deling og forholdene ikke er endret, vil det med hensyn til dispensasjon være mye av den samme vurderingen. Det må kunne gi grunnlag for en forenklet behandling av den siste dispensasjonen siden vurderingene i stor grad er de samme. Det går fram av plan- og bygningsloven § 21-9 at en tillatelse gjelder i 3 år. Det gjelder også for oppmålingen. Plan- og bygningsloven har ikke hjemmel for å gi planbestemmelser i arealdel av kommuneplan om saksbehandlingen eller om dispensasjon».<sup>18</sup>*

Ut fra uttalelsen fremstår det som at kommunen korrekt har stilt krav om dispensasjon fra plan.

#### Oppsummering.

Revisors vurdering er at kommunen har stilt krav om dispensasjonssøknad i de tilfellene hvor tiltaket ikke har vært i samsvar med gjeldende planverk. I en sak hvor det opprinnelig var stilt krav om dispensasjonssøknad har kommunen omgjort sitt vedtak. Dette da en bestemmelse i gjeldende planverk anses å gi unntak fra kravet om dispensasjon.

## **5.5 Konklusjon**

Revisors konklusjon er at kommunen, ut fra de data og saker som er gjennomgått, behandler byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven.

---

<sup>18</sup> Tolkningsuttalelse kommunal og moderniseringsdepartementet, hentet fra: [Kapittel 19. Dispensasjon - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

## 6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Os kommune den 11. mai. Høringssvaret fra kommunedirektøren ble mottatt innen fristen den 27 mai (se vedlegg 3 for fullstendig høringssvar). Høringssvaret har ikke medført et behov for å foreta endringer i rapporten.

## 7 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

### 7.1 Oppsummering

#### Organisering

Byggesaksenheten fremstår som marginalt bemannet og sårbar ved fravær. Dette vurderes som en av årsakene til at de lovpålagte saksbehandlingstidene ikke alltid blir overholdt. Ut fra brukerundersøkelsen tyder dette på å ha hatt innvirkning på søkerens oppfatning av tjenestetilbudet. Det fremstår som hensiktsmessig at kommunedirektøren følger med på utviklingen i saksbehandlingstiden og vurderes behovet for forebyggende og nødvendige tiltak. Saksbehandlere på enheten fremstår å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse for byggesaksbehandling. Ut fra tilbakemeldingene i intervju fremstår ikke enheten å ha skriftlige rutiner for byggesaksbehandling, men at det er det satt i gang et arbeid med å utrede dette nærmere for enheten.

#### Samarbeid med andre forvaltningsenheter

Samarbeidet mellom byggesaksenheten og landbrukskontoret fremstår som bedre enn samarbeid mellom byggesaksenheten og nasjonalparkstyret i Forollhogna. Et felles forbedringspunkt er større innsikt i hverandres ansvar, roller og utfordringer. Slik erfaringsdeling kan være aktuelt dersom enheten har felles møtefora.

#### Regeletterlevelse

Byggesaksenheten tilpasser kommunikasjonsformen med søkerne etter hvor omfattende mangler ved søknaden som foreligger. Revisors vurdering er at mangler ved søknader blir kommunisert til søkerne uten ugrunnet opphold. Ressurssituasjonen kan ha sammenheng med hvor mye tid som kan benyttes til forutgående veiledning og hvordan mangler blir kommunisert. Resultatene fra brukerundersøkelsen er ikke entydige, og det er derfor vanskelig for revisor å konkludere med hvorvidt veiledningsplikten overholdes.

Revisors har vurdert at kommunen har en praksis hvor det stilles krav til dokumentasjon av rettigheter over annens eiendom, da ved etableringen av infrastruktur. Videre viser revisors gjennomgang at kommunen korrekt har stilt krav om dispensasjon når søknader er vurdert til ikke å være i samsvar med planverket. I ett vedtak hvor det opprinnelig var stilt krav om dispensasjon, har revisor vurdert at dette ble korrekt omgjort.



## 7.2 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger til kommunedirektørens videre arbeid:

- Det bør vurderes å sette inn tiltak for å sikre at flere søknader behandles innenfor de lovpålagte saksbehandlingsfristene
- Det bør vurderes hvorvidt det kan gis ytterligere veiledning til søkere forut for søknadsbehandlingen, for å hindre at søknader sendes inn til kommunen med mangler
- Det bør i de samarbeid som denne rapporten omtaler foretas en erfaringsutveksling mellom forvaltningsenhetene, når det kommer til klargjøringen av ansvar, roller og utfordringer i samarbeidene

## KILDER

### Lov og forskrift

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)

### Forarbeider

- Ot.prp. nr. 52 (1998-1999), *Endring i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-1998-99-/id159815/?ch=3>
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, hentet fra: [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id159815/?ch=3)
- Ot.prp.nr. 45 (2007-2008), *Om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), hentet fra: [Ot.prp. nr. 45 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id159815/?ch=3)
- Prop. 149 L (2015-2016), *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:5, *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=18>

### Avgjørelser fra Sivilombudsmannen:

- SOM sak 2016/419, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>
- SOM sak 2019/3515, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/page/19/?lang=en%20GB>

### Tolkningsuttalelser

- Tolkningsuttalelse kommunal- og moderniseringsdepartementet, hentet fra: [§ 24-7 Svar på henvendelse om tolkning av pbl. § 27-4 om atkomst - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/uttalelser/24-7-svar-pa-henvendelse-om-tolkning-av-pbl-27-4-om-atkomst-regjeringen.no)
- Tolkningsuttalelse kommunal- og moderniseringsdepartementet, hentet fra: [Kapittel 19. Dispensasjon - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/uttalelser/kapittel-19-dispensasjon-regjeringen.no)

## Veiledninger

- Statsforvalteren i Rogaland, hentet fra: [Fritt skjønn og kommunalt selvstyre | Statsforvalteren i Rogaland](#)
- KS sin hjemmeside, henvisning til NOU 2009:22, *Det du gjør, gjør det helt*, hentet fra: [Tverrfaglig samarbeidsstruktur - KS](#)
- Norges Kommunerevisorforbund, hentet fra: [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## Statistikk

- Statistikk fra saksbehandlingen, Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [12295: Utvalgte nøkkeltall for plan-, byggesak og miljøområdet i KOSTRA \(K\) 2015 - 2019. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)
- Statistikk fra saksbehandlingen, Statistisk sentralbyrå, hentet fra: [13021: Byggesøknader, etter rammevilkår og søknadstype \(K\) 2015 - 2019. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#)

## Avisartikler

- Arbeidets rett; *Administrasjonen i Os kommune arrangerte møte med lokale entreprenører etter innskjerpet praksis: – Kommunen har vært litt for snill i byggesaker*, 19. desember 2019, hentet fra: <https://www.rekken.no/nyheter/os/kommune/administrasjonen-i-os-kommune-arrangerte-mote-med-lokale-entreprenorer-etter-innskjerpet-praksis-kommunen-har-vart-litt-for-snill-i-byggesaker/s/5-44-387999>
- Arbeidets rett; *Landbruket i Os er frustrert over rigid og langvarig behandling av byggesaker - opplever kommunen som en motstander*, 19. mai 2020, hentet fra: <https://www.rekken.no/landbruket-i-os-er-frustrert-over-rigid-og-langvarig-behandling-av-byggesaker-opplever-kommunen-som-en-motstander/s/5-44-426814>
- Arbeidets rett; *Opplever kommunen som svært firkantet i byggesaker*, 20. mai 2020, hentet fra: <https://www.rekken.no/opplever-kommunen-som-svart-firkantet-i-byggesaker/s/5-44-426873?access=granted&access=granted>
- Arbeidets rett; *Ønsker ikke å være vanskelig, men må følge lover og regler*, 20. mai 2020, hentet fra: <https://www.rekken.no/onsker-ikke-a-vare-vanskelig-men-ma-folge-lover-og-regler/s/5-44-427172>

## Kommunene egne retningslinjer

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

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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:

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Forarbeider til ny forvaltningslov<sup>19</sup>
- Forarbeider til plan og bygningsloven
- Uttalelser fra sivilombudsmannen

### Saksbehandlingsrutiner

I henhold til plan og bygningslovens formålsbestemmelse i § 1-1 skal byggesaksbehandling etter loven «... sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». I likhet med kommunedirektøren som ut fra kommuneloven skal ha nødvendige rutiner på plass for internkontrollen, må enhetene i kommunen ha rutiner som sikrer regeletterlevelsen, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunens praksis og saksbehandlingsrutiner vil også omfattes av kommunens veiledningsplikt i dialog med søkeren, eksempelvis ved forhåndskonferanser, jf. byggesaksforskriften § 6-1, 5 ledd. Sivilombudsmannen har blant annet påpekt at saksbehandlingen må «... organiseres slik at det er gode rutiner for hvordan kommunen gir informasjon til søkerne om saksbehandlingen, og for håndteringen av muntlige og skriftlige henvendelser fra parter, mens saken blir liggende i påvente av fordeling. Ombudsmannen forutsetter at kommunen har forsvarlige rutiner for dette»<sup>20</sup>.

### Saksbehandlingstid og mangler ved søknaden

Av forvaltningsloven (fvl) § 11 fremgår kommunens alminnelige veiledningsplikt. Byggesaksenheten har med dette en plikt til å veilede søkere og tiltakshavere innenfor eget tjenesteområde, jf. plan og bygningsloven § 1-9. Hensikten med bestemmelsen er at partene og andre interesserte skal gis muligheten til å kunne ivareta sine interesser på best mulig måte.

---

<sup>19</sup> Forarbeidene til ny forvaltningslov gir en god innføring i gjeldende rett.

<sup>20</sup> SOM sak 2019/3515, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/page/19/?lang=en%20GB>

Veiledningsplikten harmonere god med god forvaltningsskikk og det er i forarbeidene sagt at veiledningsplikten kan «... bidra til å effektivisere saksbehandlingen, f.eks. ved at sakene så tidlig som mulig blir godt nok opplyst. For eksempel vil en riktig utfylt søknad kunne gjøre behandlingen raskere og spare forvaltningen for klagesaker»<sup>21</sup>.

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

Det er gitt i forvaltningsloven § 11 a) at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen legger med dette føringer for fremdriften av saksbehandlingen i forvaltningsorganet. Hva som i det enkelte tilfelle er forsvarlig saksbehandling vil være avhengig av sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv<sup>22</sup>. I tillegg er det i fvl § 11 a) gitt at dersom forvaltningen tidlig i saksbehandlingen vet at det vil ta lang tid å besvare en henvendelse skal søker sendes et foreløpig svar om dette.

I forarbeidene til ny forvaltningslov er det påpekt at dersom lang behandlingstid skyldes manglende ressurser hos forvaltningsorganet, kan det som utgangspunkt forsvares. Dog påpekes det at jo lengre tid en sak tar, desto strengere krav må stilles til forvaltningsorganet. Særlig vil en lang behandlingstid være problematisk hvis den skiller seg vesentlig fra behandlingstiden i andre organer som behandler tilsvarende saker, eller hvis det ikke gis noen beskjed til parten om at saksbehandlingen vil ta tid<sup>23</sup>.

Sivilombudsmannen har tatt til orde for at kommunen har et ansvar for å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å håndtere saker etter det lovverket den er satt til å håndtere. Kommunen har også et ansvar for å påse at forsinkelser i saker ikke blir lengre enn strengt tatt nødvendig. Det er også uttalt av sivilombudsmannen at etatens administrative ledelse har ansvaret for å organisere saksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven<sup>24</sup>. Om bakgrunnen for saksbehandlingsfristene har sivilombudsmannen sagt følgende; «Fristene er gitt for å bidra til effektivitet og større forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. De er ikke veiledende, men utgjør en forpliktelse for kommunen som gjelder i hver enkelt sak. Ikke bare hensynet til den enkelte søker, men også hensynet til

---

<sup>21</sup> NOU 2019:5, Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=18>

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 52 (1998-99), Endring i lov om behandlingssåten i forvaltningssaker, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-1998-99/id159815/?ch=3>

<sup>23</sup> NOU 2019:5, Ny forvaltningslov, hentet fra: [NOU 2019: 5 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

<sup>24</sup> SOM sak 2016/419, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

*borgernes respekt for forvaltningen og for rettsregler, tilsier at kommunen må sørge for å overholde saksbehandlingsfristene»<sup>25</sup>.*

### **Samordning og samarbeid**

Av plan og bygningsloven § 1-4, 2 ledd fremgår det at plan- og byggesaksmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesser i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelser i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde, jfr. pbl § 21-5. Ifølge byggesaksforskriften skal byggesakskontoret ha en samordning med blant annet jordlovmyndighetene og friluftsmyndighetene. For tverrfaglig samarbeid generelt kan det sies at det foreligger barrierer ut fra at tjenestene kan ha forskjellige prioriteringer, og kan mangle felles begrepsapparat. Mangel på felles forståelse av mål, uklare roller og ansvarsfordeling, lav prioritering av samarbeid hos ledelsen, manglende systemer for deling av informasjon, mangel på opplæring, og ulike yrkesmessige kulturer i tjenestene virker hemmende for samarbeider på tvers i kommunen (NOU 2009 : 22)<sup>26</sup>

Ofte vil bygningsmyndigheten i en kommune ha behov for samarbeid med andre sektorer internt i kommunen, eksempelvis dersom landbruksforvaltningen, forvaltningen av vei, vann og avløp eller andre områder er utskilt som egen sektor. Eksterne aktører byggesakskontoret har et samarbeid med er høringsmyndigheter som Statsforvalteren, Fylkeskommunen, Riksantikvaren mv. I Os kommune sin årsmelding for 2019 vises det til at; «*det fortsatt er utfordringer med internflyt på noen fagområder med de ulike kommuners faginstanser som landbruksavdelingen er avhengig å samarbeide tett med. Rutiner, behov og muligheter er ennå ikke helt på plass*<sup>27</sup>».

---

<sup>25</sup> SOM sak 2019/3515, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/page/19/?lang=en%20GB>

<sup>26</sup> KS sin hjemmeside, henvisning til NOU 2009:22, *Det du gjør, gjør det helt*, hentet fra: [Tverrfaglig samarbeidsstruktur - KS](#)

<sup>27</sup> Kommuneplan for Os 2015-2025, samfunnsdelen, hentet fra: <https://os.kommune.no/wp-content/uploads/2017/08/Vedtatt-dokument-17.5.2015.pdf>

## Regeletterlevelse

### - Infrastruktur

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

Om rettighet i fast eiendom knyttet til vann og avløp står det blant annet følgende: «... *Rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende*»

Om rettighet i fast eiendom knyttet til adkomst står det blant annet følgende: «*Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal byggetomta enten være sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte være sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende ...*»

Sivilombudsmannen har i sak 2014/3195 drøftet hva som ligger i ordlyden «... *tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende*»

«... *Bestemmelsenes bruk av begrepet «sikret» og hensynet til system i loven tilsier at sikringskravet i pbl. § 27-4 er likt som for pbl. §§ 27-1 og 27-2.*

*Etter dette legger ombudsmannen til grunn at dokumentasjonskravet om at rettigheten skal være «sikret», er det samme etter de tre bestemmelsene.*

*Det følger av ordlyden at pbl. §§ 27-1, 27-2 og 27-4 ikke oppstiller noe absolutt dokumentasjonskrav. Man kan for eksempel ikke ubetinget forlange at eventuelle hjemmelsdokumenter er tinglyst, jf. at bestemmelsen nevner dette som et alternativ. I Pedersen m. fl., Plan- og bygningsrett (2. utg. 2011) del 2 side 462 er det vist til Bygningslovskomiteen 1960 s. 149 som la til grunn at «sikret» innebærer privatrettslig urokkelig. Pedersen m. fl. skriver deretter følgende om sikringskravet for atkomst:*

«*Tomta må ha rådighetsrett over arealet. Det kreves ikke at veigrunnen tilhører tomta. En veirett (positiv servitutt) er tilstrekkelig. Men veiretten må tilligge tomta som reell servitutt, slik at den tilkommer den som til enhver tid eier den tomt som skal bebygges (den herskende eiendom). En personlig rett for nåværende eier er ikke godt nok. Videre må bruksretten være formulert slik at den kan påheftes den tjenende eiendom som en heftelse – se*

*Bygningslovkomiteen 1960 s. 149. I tillegg kreves at retten er evigvarende eller stedsbevarende, som det tidligere het».*

Departementet har i en tolkningsuttalelse utdypet sivilombudsmannens avgjørelse:

*«At vegretten skal være privatrettslig urokkelig innebærer at det kreves en sterk sannsynlighetsgrad for veggretens eksistens og omfang for at den skal kunne anses som tilstrekkelig sikret etter pbl. § 27-4. Bygningsmyndigheten må dermed basere sin vurdering på om det er stor sannsynlighet for at en domstol ville anse veggretten som sikret.*

*Vi viser til at følger av byggesaksforskriften (SAK) § 5-4 at "[s]øknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 og § 20-4 skal inneholde opplysninger som nevnt nedenfor i tredje ledd bokstav a til q i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling". Bokstav j oppstiller et krav om at det må gis opplysninger om atkomst. Det følger av veiledningen til bestemmelsen at det må gis tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan vurdere forholdet.*

*Departementet legger til grunn at kommunen må kunne kreve et rettslig grunnlag som dokumentasjon for at atkomsten er tilstrekkelig sikret. Departementet kan imidlertid ikke gi en uttømmende liste over hvilken dokumentasjon som kan anses som tilstrekkelig. Vi kan kun vise til de retningslinjene som står ovenfor og understreke at dette må bero på en konkret vurdering.»<sup>28</sup>*

- Dispensasjon

Dispensasjon betyr at kommunen er gitt myndighet til etter søknad å dispensere eller fravike bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven<sup>29</sup>.

Dispensasjonsbestemmelsen i pbl § 19-2, 2 ledd lyder som følger: «*Dispensasjon kan ikke gis 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»*

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale

---

<sup>28</sup> Tolkningsuttalelse fra kommunal og moderniseringsdepartementet, hentet fra: [§ 24-7 Svar på henvendelse om tolkning av pbl. § 27-4 om atkomst - regjeringen.no](#)

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 32, Lov om planlegging og byggesaksbehandling, hentet fra: [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](#)



selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt<sup>30</sup>.

Utlede revisjonskriterier:

- *Kommunens saksbehandlingsrutiner skal være i tråd med regelverket*
- *Kommunen skal være tilstrekkelig bemannet til å kunne ivareta saksbehandlingsfristen over tid*
- *Saksbehandlere bør ha relevant kompetanse for byggesaksbehandling*
- *Det skal være et gjensidig godt samarbeid mellom byggesaksenheten og andre forvaltningsenheter*
- *Kommunen skal veilede søkere i søknadsprosessen*
- *Søker bør gis opplysninger om mangler ved sin søknad så raskt og effektivt som mulig*
- *Det skal kreves tilstrekkelig dokumentasjon for rettigheter i andres eiendom*
- *Det skal kun stilles krav om dispensasjon hvor dette er nødvendig*

---

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Lov om planlegging og byggesaksbehandling, hentet fra: [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](#)

## VEDLEGG 2 – BRUKERUNDERSØKELSE

E-post utsendt av revisor til søkere som deltok i spørreundersøkelsen:

*«I vår telefonsamtale fikk du informasjon om at Revisjon Midt-Norge SA, som Os kommune sin revisor, gjennomfører en revisjon av tjenesteområdet byggesak. Som del av vår datainnsamling tar vi kontakt med et utvalg søkere (ca 10 søkere) som har hatt byggesøknader til behandling i kommunen. Hensikten med dette er å få belyst din / søkernes opplevelse av kommunikasjonen med kommunen, og for at vi skal kunne få et tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere kommunens saksbehandling og tjenesteyting.*

*Dine svar vil inngå som data i vår rapport. Vi vil både kunne referer til generelle inntrykk vi gjør oss på bakgrunn av alle svar dere som søkere gir oss, men også kunne kommentere inntrykk fra enkeltsøkere, da anonymt. Ditt navn vil ikke bli benyttet i vår rapport!*

*Vi ber om at du gjennomgår vedlegget og eventuelt korrigerer dette, slik at vi får en mest korrekt tilbakemelding av søknadsprosessen fra deg. Vi ber om at du gjør dette innen førstkommende fredag, 30 april. Dersom vi ikke hører fra deg innen fristen anser vi dette som at du ikke har innvendinger til svarene vi har notert oss (se tabellen nedenfor)*

*Takk for at du bidro med dine svar i vår undersøkelse. Dine svar vil potensielt kunne bidrag til å bedre tjenestetilbudet i Os kommune.»*

<b>SPØRREUNDERSØKELSE TIL SØKERE</b>	
Kontaktopplysninger til søker:	
<b>SPØRSMÅL</b> <b>(Stilles til samtlige som har søkt):</b>	<b>SVAR:</b>
1. Hvordan ble du gjort oppmerksom på mangler ved din søknad?	
2. Hvor lang tid tok det fra søknaden ble sendt inn til du fikk svar om mangelen?	
3. Fikk du god veiledning fra kommunen på hvordan mangelen ved søknaden skulle rettes?	
4. Ble du møtt med høflighet og respekt av saksbehandler?	
<b>For det neste spørsmålet ber vi deg gi en rangering på en skala fra 1- 6, hvor 1 er "Svært dårlig" og 6 er "Svært bra"</b>	
5. Hva er ditt helhetsinntrykk av veiledningen du fikk og dialogen med kommunen?	
6. Har du ofte søknader inne til behandling i Os kommune, eks årlig?	
<b>SPØRSMÅL</b> <b>(Stilles til søkere som ofte har søknader til behandling hos kommunen):</b>	<b>SVAR:</b>
<i>I det følgende spørsmålet ber vi deg vurdere kommunens byggesaksbehandling som sådan, ikke bare i spørsmålet om mangelfulle søknader.</i>	
7. Vurdere du at det er utfordringer i samarbeidet med byggesaksenheten? Hvilke utfordringer foreligger?	

## VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



OS KOMMUNE  
Kommunedirektøren

Vår saksbehandler:  
Marit Gilleberg, tf.

Vår dato  
25.05.2021

Vår referanse  
20/1336-2 /

Arkivkode  
047

Deres referanse

**Revisjon Midt Norge**  
Johannes O. Nestvold

### FORVALTNINGSREVISJON - BYGGESAKSBEHANDLING

Kommunedirektør er bedt om å kommentere foreløpig rapport innen 27.05.21. Jeg tar utgangspunkt i problemstillingene som skulle besvares og kommenter resultatene.

#### 1. Har byggesaksenheten tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rutiner for arbeidsoppgaver innen byggesak?

Rapporten konkluderer slik:

Revisors konklusjon er at kommunen per i dag ikke har tilstrekkelige ressurser til byggesaksbehandling. Saksbehandlere på enheten fremstår imidlertid å ha tilstrekkelig og relevant kompetanse for byggesaksbehandling. Ut fra tilbakemeldingene i intervju fremstår ikke enheten å ha skriftlige rutiner for byggesaksbehandling, men at det er det satt i gang et arbeid med å utrede dette nærmere for enheten. Konklusjonen er derfor at kommunen selv har vurdert rutiner som mangelfulle, og dermed ikke tilstrekkelig for arbeidsoppgavene som utføres. Dette vil også være en mulighet til å vurdere bruken av verktøy og funksjoner som allerede ligger i saksbehandlersystemet, blant annet tilknyttet milepælsplanlegging og system for oppfølgingen av frister.

**Kommunedirektør** er helt enig i dette da Os kommune har en person som både skal arbeide med byggesaker og planlegging. Os kommune er for sårbar innen byggesak med kun en person. Dette må endres. Ved sykemelding og fravær har vi ingen som kan behandle byggesaker. Os kommune kjøper for tiden byggesakstjenester fra et firma grunnet fravær.

Kommunedirektør mener at tiden er inne for å fulldigitalisere byggesak og slik at alle søknader må sendes elektronisk. Det vil også lette saksbehandlingen da søkere ikke kommer videre uten og ha fylt ut alle skjemaer som skal være med i byggesaken

#### 2. Har kommunen et fungerende samarbeid med utvalgte forvaltningsenheter?

Det fremstår for revisor at det er skriftlige rutiner i Os kommune for samarbeidet, men at det mangler noe på gjennomføringen. Det indikeres at dette er grunnet manglende ressurser.

---

<b>Adresse</b> Rytroa 14 2550 OS i Ø	<b>E-postadresse:</b> postmottak@os.kommune.no	<b>Telefon</b> 62 47 03 00	<b>Telefax</b> 62 47 03 40	<b>Bankgiro</b> 4280 17 18129	<b>Foretaksregisteret</b> NO 943 464 723 MVA
--	---	-------------------------------	-------------------------------	----------------------------------	---

Os Kommune

**Kommunedirektør** er enig i dette og det sees opp mot 1. problemstilling og manglende kapasitet og sårbarhet på byggesak i Os kommune.

**3. Behandler kommunen byggesøknader uten ugrunnet opphold og i samsvar med veiledningsplikten?**

Revisor mener vi behandler saken uten ubegrunnet opphold. Det er sprikende oppfatning av om Os kommune gir god veiledning blant de spurte.

Revisor har gjennomgått 32 søknader der mangler er påpekt; og som er riktig påpekt fra Os kommune.

**Kommunedirektør** er enig med revisor om at grundig veiledning er et godt forebyggende tiltak for å hindre at mangler ved en søknad dukker opp på et senere tidspunkt. Kommunedirektør vil se på rutinene for dette også og vil innføre mottakskontroll. Det betyr at alle byggesaker blir gått igjennom innen ei uke for å se om det mangler dokumenter i saken.

**4. Behandler kommunen byggesøknader i tråd med plan- og bygningsloven**

Revisors konklusjon er at kommunen behandler data og saker i tråd med plan – og bygningsloven.

Revisor påpeker at Os kommune skal kreve dispensasjon i de tilfeller der loven krever det. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveininger om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt.

**Kommunedirektør** har oppfattet at det har vært et tilbakevendende punkt fra søkere med flere om at Os kommune er for streng når det gjelder dispensasjoner. Det er derfor fint å få dokumentasjon på at Os kommune har fulgt spillereglene og at søkere også må forholde seg til dispensasjoner.

Kommunedirektør påpeker at noe av utfordringen her er for detaljerte bestemmelser i reguleringsplaner som næringslivet sjøl har utarbeida. Dette har både næringslivet sjøl og Os kommune ansvar for å ta tak i og få oppdatert bestemmelsene. Os kommune har nylig vedtatte reguleringsplaner og der første byggesøknad starter med dispensasjoner. ( nylig vedtatte hytteplaner).

**Med hilsen  
OS KOMMUNE**

**Marit Gilleberg  
kommunedirektør**

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur*



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)