





# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Indre Fosen kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2024 til januar 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Steinkjer, 06.01.25

Johannes O. Nestvold

*Oppdragsansvarlig revisor*

Anne Grete Wold

*Prosjektmedarbeider*

# SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Indre Fosen kommune. Rapporten har undersøkt temaet «byggesaksbehandling».

Revisor har konkludert med at saksbehandlingen av byggesaker er tilfredsstillende for de dispensasjonssakene som ble undersøkt. Imidlertid viser det seg at saksbehandlingsfristen i et betydelig antall saker ikke blir overholdt. Revisor konkluderer også med at tilgjengeligheten er kommunens største utfordring når det gjelder å oppfylle veiledningsplikten.

Revisor konkluderer videre med at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å utføre forsvarlig saksbehandling av byggesaker. Imidlertid reises det spørsmål om kapasiteten og organiseringen av enheten kan være årsaker til at saksbehandlingsfristene ikke overholdes i alle saker.

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere:

- hvordan kommunen kan øke tilgjengeligheten til byggesaksbehandlerne, for å innfri veiledningsplikten
- tiltak for å få flere saker behandlet innen saksbehandlingsfristen

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode .....	7
1.4 Uttalelse om rapport .....	10
1.5 Om temaet .....	10
2 Saksbehandlingen av byggessaker .....	12
2.1 Problemstilling .....	12
2.2 Revisjonskriterier.....	12
2.3 Funn.....	13
2.3.1 Saksbehandlingstiden.....	13
2.3.2 Dispensasjonssaker.....	14
2.3.3 Veiledningsplikten .....	14
2.4 Vurdering.....	19
2.5 Konklusjon.....	20
3 Kapasitet og kompetanse .....	21
3.1 Problemstilling .....	21
3.2 Revisjonskriterier.....	21
3.3 Funn.....	21
3.3.1 Kompetanse.....	21
3.3.2 Kapasitet.....	22
3.4 Vurdering.....	23
3.5 Konklusjon.....	24
4 anbefalinger.....	25
Kilder.....	26
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	28
Vedlegg 2 – Uttalelse .....	34
Vedlegg 3 – Brukerundersøkelse .....	36

## Tabell

Tabell 1. KOSTRA-statistikk over saksbehandlingstid i perioden 2021-2021, Indre Fosen.....	13
--	----

## Figurer

Figur 1. Administrativ organisering .....	10
Figur 2. Score på informasjon om hvordan rette opp i mangler ved søknaden. N=8 .....	15
Figur 3. Score på hvor fornøyd med informasjon om saksgangen for sin byggesak. N = 21 .....	16
Figur 4. Score på opplevd høflighet og respekt fra saksbehandler: N=26.....	16
Figur 5. Score på i hvor stor grad begrunnelsen for vedtaket er forståelig. N=31 .....	17
Figur 6. Score på hvor fornøyd totalt sett brukerne er med behandlingen av sin sak. N=31 .....	17

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune bestilte den 13.02.2024, sak 04/24, forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling. Bestillingen ble foretatt med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Revisor la i møte den 04.06.24, sak 25/24 frem et forslag til prosjektplan som kontrollutvalget sluttet seg til.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger blir besvart i rapporten:

### 1. Er saksbehandlingen av byggesaker tilfredsstillende, når det gjelder:

- Saksbehandlingstidene
- Dispensasjonssøknader
- Veiledningsplikten

### 2. Har kommunen kapasitet og kompetanse for å ivareta kravene for forsvarlig byggesaksbehandling?

## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Indre Fosen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

### Intervju

Revisor har foretatt intervju med ansatte som både har indirekte og direkte ansvar og oppgaver knyttet til byggesaker<sup>1</sup>. Informasjonen vi har samlet inn gjennom intervju, belyser hvordan ansatte jobber og hvilke utfordringer de står overfor, samt gir informasjon om kommunens regeletterlevelse.

Vi har avholdt et oppstartsmøte med kommunen. Deltakerne på møtet var kommunedirektøren, kommunalsjef samfunn og områdeleder areal. Revisor ga i møte en

---

<sup>1</sup> Medarbeidere vi har snakket med som jobber innenfor informasjonsforvaltning og innbyggertoget kan sies å ha et indirekte ansvar og oppgaver knyttet til byggesak, da ved journalføring av saker og viderefremføring av telefoner mv.

orientering om bestillingen fra kontrollutvalget og den videre prosessen med forvaltningsrevisjon. Det ble stilt noen overordnede spørsmål til administrasjonen i møte.

Vi har i tillegg intervjuet følgende ansatte i kommunen:

- Fagleder byggesak
- Tre øvrige byggesaksbehandlere
- Enhetsleder informasjonsforvaltning (Også leder for innbyggertorget)
- Konsulent innbyggertorget

Alle intervjuer ble gjennomført ved bruk av videosamtale og samtlige referat fra intervjuene er verifiserte av respondentene.

### **Dokumentgjennomgang**

Revisor har bedt om å få oversendt rutiner og retningslinjer for byggesaksbehandling i Indre Fosen, samt kommunens delegeringsreglement. Revisor har mottatt følgende dokumenter:

- Byggesaksstrategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2023-2024, etter Plan- og bygningsloven
- Delegeringsreglement 2019-2023
- Handlingsplan for byggesak 2022/2023
- Prosedyre for byggesak, i nærings- og arealsektoren, april 2022 (gyldig til juni 2023)
- Rutine for føring av byggetiltak i matrikkelen, 2023

Revisor forutsetter at disse rutinene gjelder selv om enkelte av disse rutinene utløp i 2023.

### **Saksgjennomgang**

Revisor har bedt om og fått tilsendt en liste over byggesaker for perioden 2022 og frem til juli 2024. Totalt for perioden ser vi at kommunen har behandlet 567 saker. Da saksomfanget for denne perioden er stort, vurderte revisor å redusere perioden for saksgjennomgang til saker fra 2023 og frem til juli 2024. For denne perioden var det 297 saker. Vi plukket deretter ut hver sjette sak på listen for en mer dyptgående gjennomgang opp mot våre kriterier, da til sammen 50 saker.

Revisor har benyttet kommunens søkefunksjon i postlisten for å finne frem til de saksdokumenter som ligger på hver enkelt saksmappe. Totalt ble 50 byggesaker gjennomgått av revisor. Revisor konklusjoner bygger på utvalget, og et annet utvalg kunne gitt annen informasjon.



## Brukerundersøkelse

Revisor har gjennomført en brukerundersøkelse på grunnlag av de 50 gjennomgåtte byggesakene.

Brukerundersøkelsen ble gjennomført ved bruk av telefon, på grunnlag av et spørreskjema med 9 spørsmål (se spørsmålene i spørreskjemaet i vedlegg 3). Det var også gitt mulighet til å kommentere eventuelle forventninger til byggesakskontoret, forslag til forbedring og fremtidig foretrukket kommunikasjonsmåte med byggesak. Disse spørsmålene ble inkludert etter en dialog med kommunen, som ønsket innsikt i søkerens mening om potensielle forbedringsområder. Revisor vurderte kommunens innspill fra spørreundersøkelsene som ledd i en god revisjonsdialog med kommunen.

Av de 50 gjennomgåtte søknadene var det enkelte søknader med samme søker. Her ble søkeren kun ringt opp i forbindelse med behandling av en av sine søknader. Revisor oppnådde ikke kontakt med seks søkere, til tross for gjentatte forsøk. Søknader som gjaldt ferdigattest ble sortert bort, da denne sakstypen sjelden medfører direkte kontakt med saksbehandler og en enklere saksbehandling. Totalt oppnådde revisor kontakt med 31 søkere. Av disse var 15 ansvarlige søkere, mens 16 var private søkere.

Andelen som har svart på de enkelte spørsmålene i brukerundersøkelsen varierer mellom 8 og 31 avhengig av hvilken kontakt søkeren har hatt med kommunen, eksempelvis om søkeren har vært i dialog med saksbehandler eller har hatt mangler ved sin søknad.

## Vurdering av metode

Samlet sett vurderer revisor at metodene for å innhente informasjon i dette prosjektet har vært relevante og pålitelige. Den innhentede informasjonen anses som tilstrekkelig for å gjøre vurderinger. Vi har intervjuet de ansatte i kommunen vi har vurdert som mest aktuelle for å belyse våre problemstillinger. Videre har vi snakket med brukere av byggesaksenheten. Både antall saker som er gjennomgått av revisor og antallet brukere som er intervjuet er lite sett opp mot den årlige saksmengden. Dette tilsier at dataene fra gjennomgangen bør tolkes med forsiktighet, men vil likevel gi uttrykk for kommunens rutine- og regeletterlevelse for den avgrensede perioden. Ulike kilder er sett i sammenheng og informasjon som peker i ulike retninger er kommentert. Vi mener at det ikke har hatt avgjørende betydning for rapportens vurderinger eller konklusjoner at revisor gjennomførte intervjuene digitalt i stedet for fysisk.

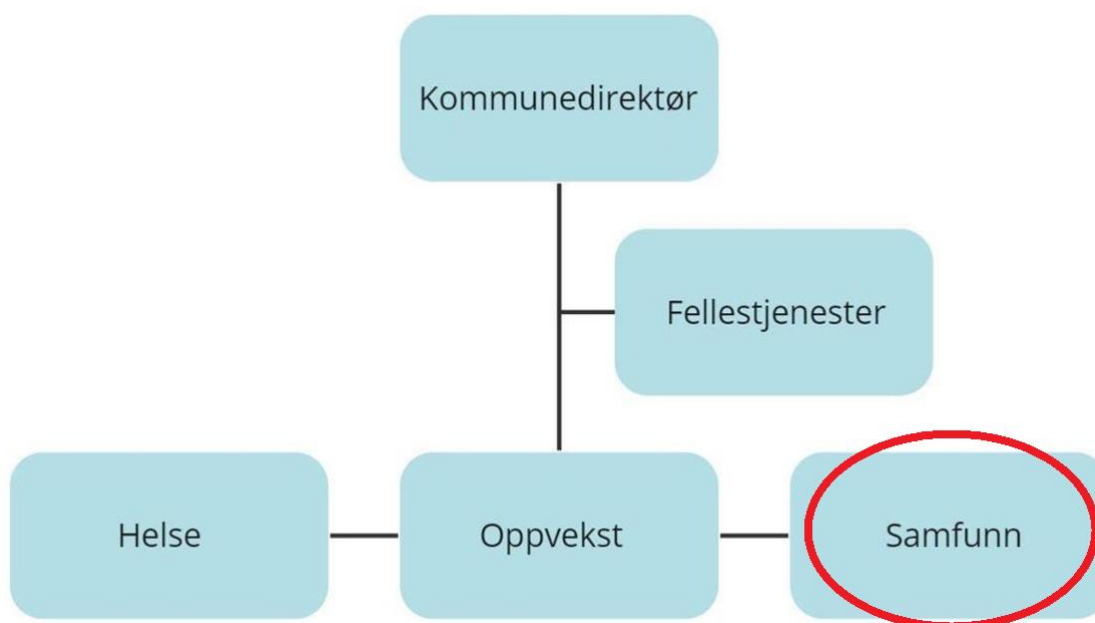
## 1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 12.12.24. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 02.01.24. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Kommunedirektørens uttalelse har resultert i enkelte endringer av faktagrunnlaget i rapporten. Disse justeringene har imidlertid ikke påvirket vurderingene eller konklusjonene i rapporten.

## 1.5 Om temaet

Indre Fosen kommune består av fire sektorer som igjen er delt inn i områder og enheter. Øverste leder er kommunedirektør.

Figur 1. Administrativ organisering



Kilde: Indre Fosen kommune sin hjemmeside

Byggesaksenheten sorterer under sektoren «Samfunn», som er ledet av en kommunalsjef. Overordnet leder for byggesaksenheten er områdeleder for areal. Byggesaksenheten har også en egen fagleder. Enheten er totalt bemannet med fire saksbehandlere inkludert fagleder.

Byggesaksprosessen er samfunnets (kommunens) vurdering av om et byggetiltak er i overensstemmelse med de rammer samfunnet har gitt. Rammene er først og fremst nedfelt i kommunale planer og lovgivningens krav, både når det gjelder prosess og materielle krav til

for eksempel plassering og utnyttelse. Byggesaken skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at bygget tilføres nødvendig kvalitet gjennom at samfunnets krav blir ivaretatt<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Kommunaldepartementet, «Om byggesak etter plan- og bygningsloven», 2014, hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/bygg/Eldre-prosjekter-byggesak/temasider-byggesak/id634843/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/Eldre-prosjekter-byggesak/temasider-byggesak/id634843/)

# 2 SAKSBEHANDLINGEN AV BYGGESSAKER

## 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

- **Er saksbehandlingen av byggesaker tilfredsstillende, når det gjelder:**
  - Saksbehandlingstidene
  - Dispensasjonssøknader
  - Veiledningsplikten

## 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

### Saksbehandlingstiden

- Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt
- Saksbehandlingen av byggesaker skal skje i henhold til lovbestemte frister

### Dispensasjonssaker

- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal fremgå av vedtaket
- Vilkårene for å innvilge dispensasjon skal vurderes i vedtaket
- Dispensasjonssaker skal, dersom det er påkrevd, sendes på høring

### Veiledningsplikten

- Det skal gis tilstrekkelig veiledning slik at søkere kan ivareta sine egne interesser
- Begrunnelsen for vedtaket skal være forståelig for søkeren
- Søkere som kommer i kontakt med kommunen, skal oppleve å bli møtte med høflighet og respekt

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

## 2.3 Funn

### 2.3.1 Saksbehandlingstiden

Tabell 1 viser saksbehandlingstid for ulike sakstyper i Indre Fosen kommune slik de er rapportert til KOSTRA/Statistisk sentralbyrå. Tabellen viser utviklingen av fristbrudd i perioden 2021-2023. For 3-ukerssakene ser vi at prosentandelen varierer for perioden, uten at det kan vises til noen tendens i verken positiv eller negativ retning. For 12-ukerssakene ser vi en positiv tendens i perioden med et lavere antall saker med fristbrudd, men vi ser også gradvis færre antall saker.

Årstall	2021	2022	2023
Antall behandlede 3-ukerssaker	169	110	121
Antall 3-ukers saker over frist	22	51	44
Andel 3-ukers saker over frist i prosent	13 prosent	46 prosent	36 prosent
Antall behandlede 12-ukerssaker	101	69	39
Antall 12-ukerssaker over frist	26	22	3
Andel 12-ukers saker over frist i prosent	26 prosent	32 prosent	8 prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 1. KOSTRA-statistikk over saksbehandlingstid i perioden 2021-2021, Indre Fosen

Fagleder for byggesak informerer om at telleverket i sakssystemet ACOS, som ble innført i 2021, ikke teller riktig når det gjelder saksbehandlingstid. En av årsakene kan blant annet være at saksbehandlingstiden løper til tross for at søknader ikke er å anse for komplett. Det er allikevel disse tallene som er generert i ACOS som er rapportert videre inn til KOSTRA.

I revisors egen saksgjennomgang av 35 saker var 9 saker behandlet over 3-ukersfristen. Av 15 saker var 3 saker behandlet over 12-ukersfristen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3-ukerssakene var 22 dager, mens for 12-ukerssakene 58 dager.

Revisor har gjennomført en brukerundersøkelse til private og ansvarlige søkere, som har fått sine saker behandlet i perioden 2022-2024. Revisor oppnådde kontakt med totalt 31 søkere. Om lag 1/3 av brukerne har kommentert at de opplever at saksbehandlingen tar lang tid. Flere av disse er kjent med at kommunen tidligere har hatt utfordringer med kapasiteten på enheten.

Av kommunens «prosedyre for byggesak, i nærings- og arealsektoren» vises det til at nye saker kommer via digitale løsninger på nett, epost, ordinær post, per. telefon eller ved personlig oppmøte. I intervju med ansatte på innbyggertorget kom det frem at søknader journalføres løpende, med en målsetting om daglig ajourføring. Sakene legges fortløpende i mappen «ufordelt» som byggesaksbehandlerne har tilgang til i sakssystem. Byggesaksenheten har informert servicetorget om at de ønsker å fordele søknadene til saksbehandlerne selv

Kommunens prosedyre fra 2022 viser til at kommunen har en praksis med fordelingsmøter. Byggesøknader, med unntak for fradelingsaker, gjennomgås ukentlig på onsdager med fagleder og saksbehandlere. Fradelingsaker behandles i eget møte, hvor saksbehandler som behandler fradelingsaker deltar. Saksbehandlerne opplyser at møtene inkluderer diskusjoner om eventuelle mangler ved dokumentasjonen, behovet for dispensasjon og hvem som får ansvaret for de enkelte sakene.

### **2.3.2 Dispensasjonssaker**

I kommunens prosedyre om byggesaksbehandling fra 2022 er saksbehandlingen av dispensasjon omtalt. Rutinen tar blant annet stilling til høringspraksis, myndighet mellom administrasjonen og politisk utvalg, vilkår for dispensasjon, samt hvordan konkrete eksempler kan løses.

Når det gjelder om vedtakene sier noe om de faktiske og rettslige sidene, viser gjennomgangen at samtlige saker sier noe om de faktiske sidene av saken. I ett tilfelle mangler den rettslige henvisningen i vedtaket. Saken gjelder en ferdigattest, hvor hjemmel for vedtaket ikke er oppgitt.

Revisors saksgjennomgang av 12 dispensasjonssaker viser at kommunen i samtlige saker har vurdert vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2. Revisor har ikke vurdert hvorvidt vilkårene er vurdert korrekt opp mot regelverket, men vurdert om begge de kumulative vilkårene er vurdert i vedtaket. Av totalt 12 saker er 2 saker ikke sendt på høring til regionale eller statlige myndigheter. Dette er begrunnet i vedtaket med at dispensasjonen kun berører lokale forhold. En av disse sakene gjelder dispensasjon fra reguleringsplan, mens den andre saken gjelder dispensasjon fra 50-metersgrensen i vassdrag satt i kommuneplanens arealdel.

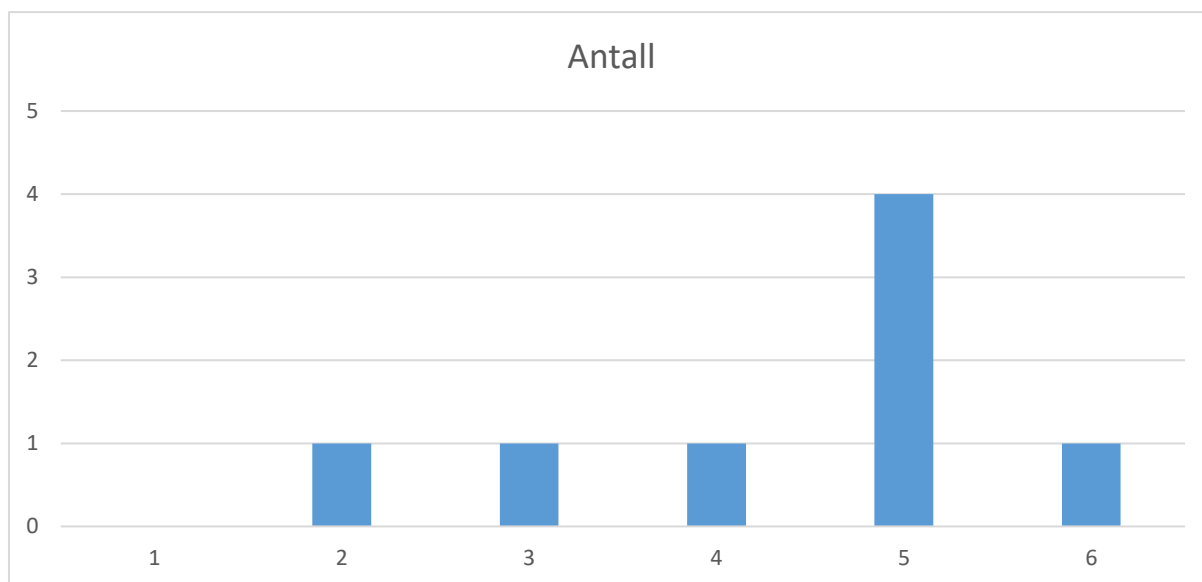
Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne er at vurderingene av om en sak skal sendes på høring eller ikke oppfattes som kurante.

### **2.3.3 Veiledningsplikten**

Fagleder for byggesaksenheten informerer om at veiledningsplikten går ut på at saksbehandler informerer om regelverket på generelt grunnlag, svarer på spørsmål knyttet til selve

søknadsprosessen og gir informasjon om gjeldene planer og bestemmelser. Veiledningsplikten omfatter ikke en plikt til å gå inn i den enkelte sak og gi forhåndsuttalelser eller lignende. Flere av saksbehandlerne uttaler at veiledningsplikten kan være utfordrende, og må tilpasses den enkelte. Dette avhenger blant annet av om søkeren er en privat førstegangssøker eller en ansvarlig søker med mer kunnskap. Enkelte av byggesaksbehandlerne opplyser å ha deltatt på kurs i regi av KS med tematikk knyttet til veiledningsarbeid. På spørsmål til saksbehandlerne om ledelsen har sagt noe om sine forventninger til saksbehandlerens veiledningsplikt, svarer flere bekreftende på dette. I kommunens handlingsplan for byggesak er det under overskriften «veiledningsrelaterte tiltak» vist til at «*veiledningskvalitet utvikles ved innleie av faglig bistand. Vi krysser ikke grensen for prosjektering. Økt innsikt i tjenestedesign og vanskelig samtale*». Det vises også i handlingsplanen til ulike dialog-former med søkere, da som forhåndskonferanse, dialog knyttet til mangler ved en søknad og informasjonsmøter mv.

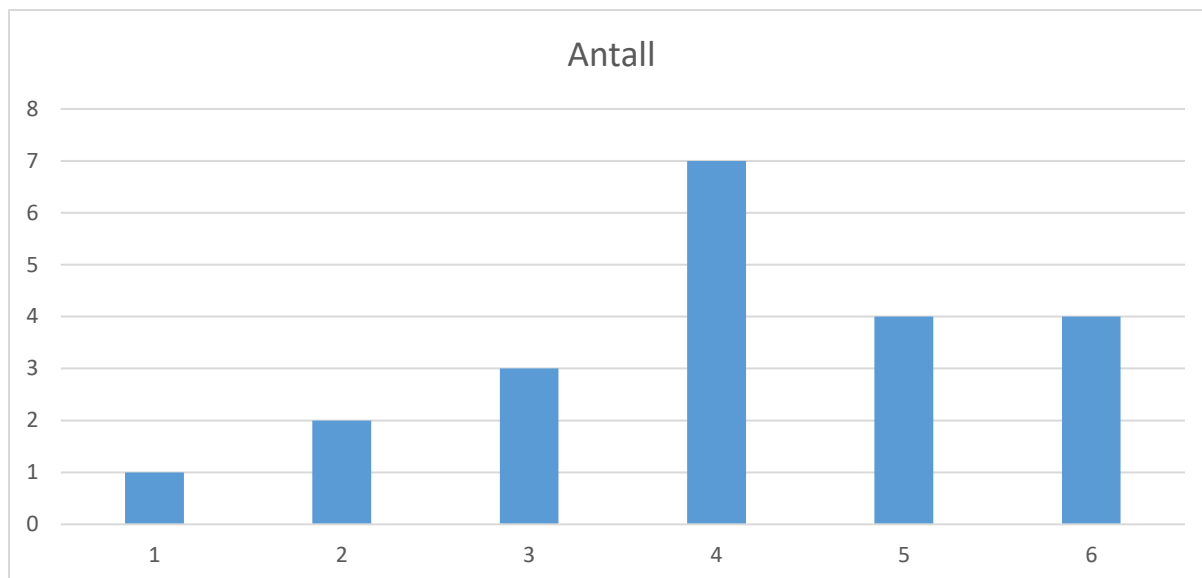
I brukerundersøkelsene har vi bedt søkerne om å gradere flere av svarene sine fra 1-6 hvor 1 er i «Svært liten grad» eller «Svært misfornøyd» og 6 er i «Svært stor grad» eller «Svært fornøyd». Denne graderingen er lagt til grunn i de følgende figurene i dette avsnittet. Antallet søkere som har svar på hvert enkelt spørsmål variere, dette da ikke alle søkere har hatt mangler ved sine søknader eller direkte kontakt med saksbehandler mv.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 2. Score på informasjon om hvordan rette opp i mangler ved søknaden. N=8

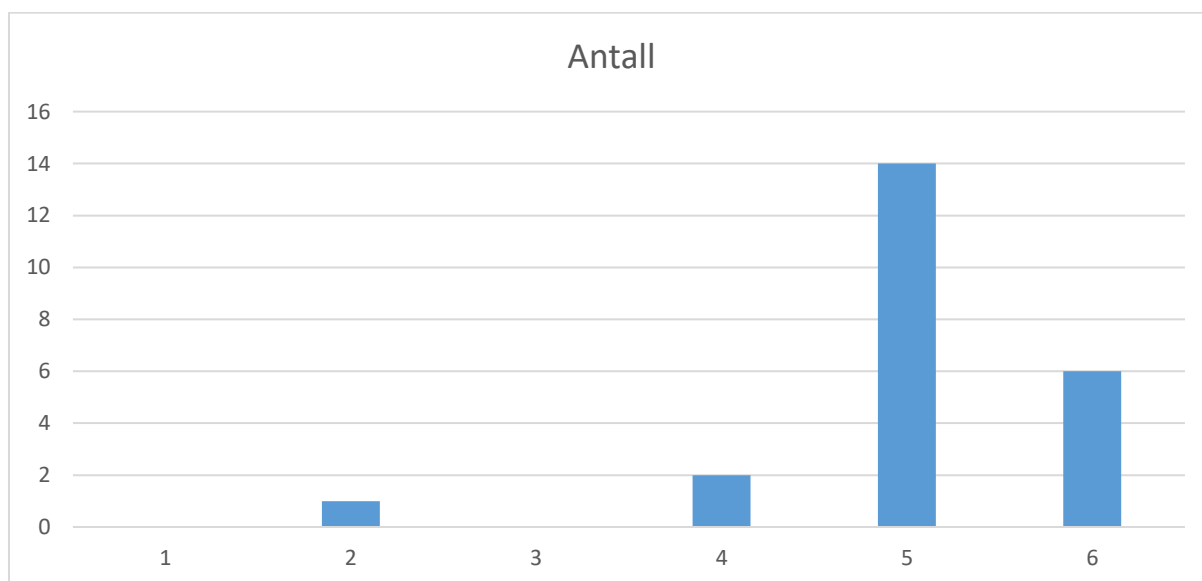
Figur 2 viser at de fleste har svart fornøyd og gir karakteren 5 på spørsmål om informasjon om hvordan å rette mangler ved sin søknad. Ikke alle søkere har hatt mangler ved sin søknad og antallet respondenter er derfor tilsvarende lavere. Gjennomsnittlig score er 4,4.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 3. Score på hvor fornøyd med informasjon om saksgangen for sin byggesak. N = 21

Figur 3 viser at fordelingen av svarene har en større spredning enn for øvrige spørsmål i brukerundersøkelsen, men at majoriteten likevel opplever å være fornøyd med informasjonen de får. Gjennomsnittlig score er 4,1.

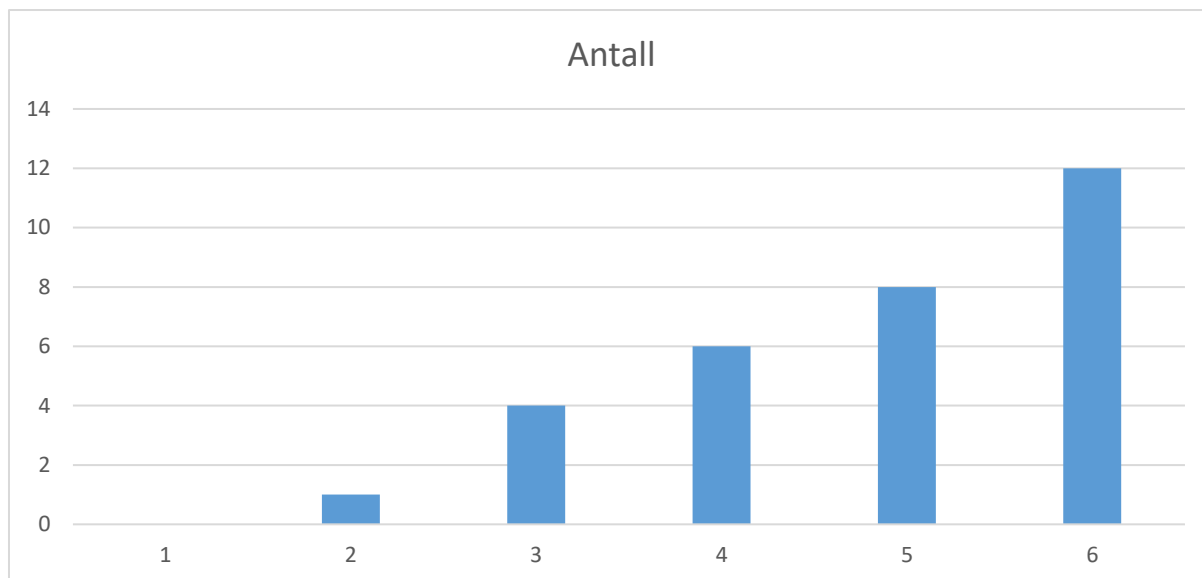


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 4. Score på opplevd høflighet og respekt fra saksbehandler: N=26

Figur 4 viser at det i alle tilfeller, unntatt ett, gis tilbakemelding om at søkere er behandlet med høflighet og respekt. Gjennomsnittlig score er 5,0.

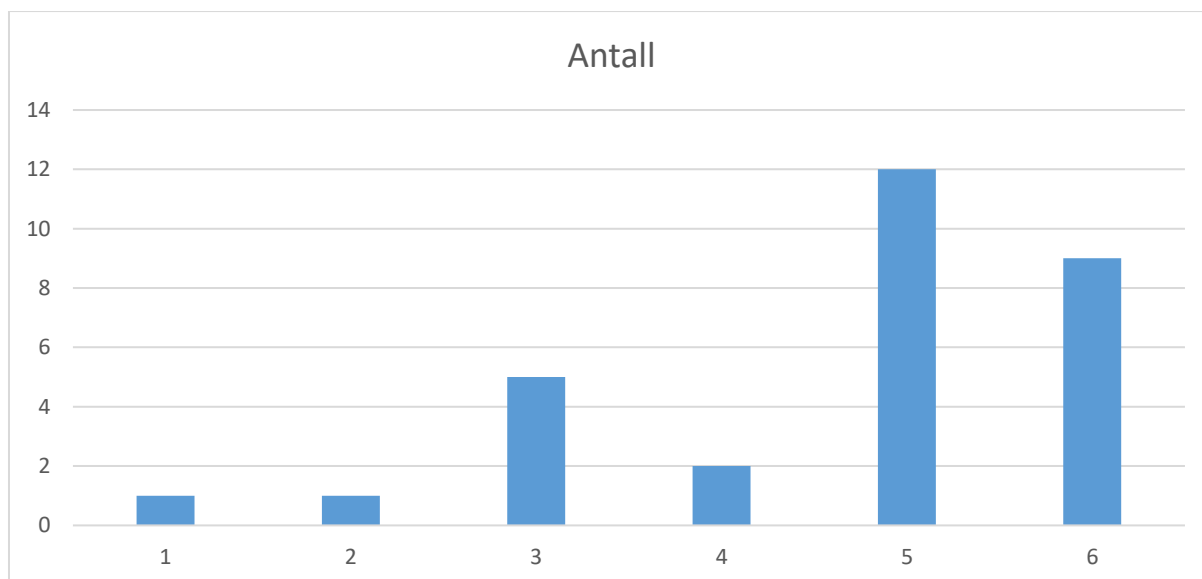




Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 5. Score på i hvor stor grad begrunnelsen for vedtaket er forståelig. N=31

Figur 5 viser at graden av positiv tilbakemelding stiger proporsjonalt med antallet som svarer. Gjennomsnittlig score er 4,9.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 6. Score på hvor fornøyd totalt sett brukerne er med behandlingen av sin sak. N=31

Figur 6 viser at majoriteten av søkerne som er spurt opplyser at det er fornøyd med behandlingen av sin sak. 5 søkere gir kommunen karakteren «verken eller». Gjennomsnittlig score er 4,7.

Revisor har også spurt søkerne et åpent spørsmål om hva som er forbedringspotensialer knyttet til byggesaksbehandling i kommunen. Her er en gjentakende kommentar at saksbehandlere ikke oppleves å være tilgjengelig på telefon og e-post.

Revisor har i intervju med innbyggertorget spurt om hvordan de opplever tilgjengeligheten til byggesaksenheten og om de har fått tilbakemeldinger fra søkerne på dette. I intervjuet uttales det at tilgjengeligheten til byggesaksenheten anses som utfordrende, både i tilknytning til interne henvendelser fra innbyggertorget, men også når det kommer til tilbakemeldinger fra søkerne selv.

Leder for innbyggertorget uttaler at kommunen våren 2024 innførte en ny rutine, ved at henvendelser fra søkere nå blir loggført som «notat med oppfølging» (N-notat) i sakssystemet ACOS. N-notatene videresendes til fagleder for byggesaksenheten som igjen omfordeler disse til saksbehandlerne, avhengig av hvem som har fått ansvar for saken. Ansatte på innbyggertorget opplever at denne måten å formidle henvendelser på er tungvint. Revisor har stilt spørsmål om innbyggertorget har oversikt over antallet notater som er fulgt opp etter innføringen våren 2024. Tilbakemeldingen på dette er at de fleste av henvendelsene er «avskrevet» i sakssystemet, men at det ikke er gitt opplysninger om hvordan henvendelsen er besvart eller behandlet. Innbyggertorget opplever at mange henvendelser som er registrert, kommer tilbake uten at innbygger har fått svar på sine henvendelser. Leder for informasjonsforvaltning, herunder innbyggertorget uttaler at det har vært dialog med byggesaksenheten om hvorvidt det er ønskelig at innbyggertorget skal svare ut enkelte spørsmål om byggesøknader til søkere, men dette har ikke vært ønskelig fra byggesaksenheten sin side.

Revisor har gjennom brukerundersøkelsen også stilt spørsmål til søkerne om hvordan de ved eventuelle fremtidige henvendelser ønsker å kommunisere med byggesaksenheten. Det er i tilbakemeldingene fra søkerne stor variasjon i fortrukket kommunikasjonsmåte. De fleste tilbakemeldinger går på at telefon og e-post er de mest foretrukne kommunikasjonsmidlene, men noen har også svart fysisk oppmøte, video-samtale og helelektronisk saksbehandling.

## 2.4 Vurdering

### Saksbehandlingstid

Byggesaksenheten gjennomfører mottakskontroll innen 1-2 uker etter at byggesøknader mottas

Revisor vurderer at mottakskontroll i praksis skjer i kommunens fordelingsmøter. Hensikten med fordelingsmøtene er å blant annet gjennomgå om søknader er komplette eller har mangler, samt å foreta en foreløpig vurdering av saken.

Saksbehandlingen av byggesaker skjer ikke alltid i henhold til lovbestemte frister

Revisors vurdering er at saksbehandlingsfristen i perioden 2021 til medio 2024 ikke alltid overholdes. Dette basert på en gjennomgang av statistikk fra KOSTRA for perioden 2021-2023 og revisors egen gjennomgang av saker som er behandlet i perioden 2023 til medio 2024. Det er ut fra dataene vanskelig å si noe om kommunen er i bedring med tanke på fristoverholdelse.

Revisor vurderer at kommunen i stor grad overholder utvalgte rettslige krav i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven ved behandlingen av dispensasjonssøknader

For de saker som er valgt ut viser gjennomgangen at kommunen, i stor grad viser til de faktiske og rettslige sider ved saken i enkeltvedtaket og at for samtlige saker er begge vilkår for dispensasjon vurdert i vedtakene. For to saker har kommunen argumentert med at kun lokale forhold er berørt og at det dermed ikke har vært nødvendig å sende sakene på høring. Revisor ønsker å knytte en kommentar til en av disse sakene, dette for dispensasjon fra 50-metersbeltet langs vassdrag. I pbl § 1-8 oppstilles et forbud mot oppføring av tiltak langs 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Av annet tredje ledd er det sagt at «*Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel ...*». Av pbl § 19-1 siste punktum fremgår det at «*Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8*». Revisor er av den oppfatning at denne bestemmelsen også gjelder i det

tilfelle hvor dispensasjonen gjelder en byggegrense i 50-metersonen satt i kommuneplanens arealdel.

## Veiledningsplikten

Byggesaksenheten er i for liten grad tilgjengelig for innbyggerne, noe som er en forutsetning for å skulle gi nødvendig veiledning til søkerne

Revisor vurderer at byggesaksenheten har utfordringer knyttet til sin tilgjengelighet, da brukerne opplever vanskeligheter med å komme i kontakt med saksbehandlere via telefon eller få svar på e-poster. En mer omfattende grad av veiledning kan påvirke effektiviteten av saksbehandlingen negativt. Samtidig er veiledning en lovpålagt oppgave, med formål om å sikre komplette søknader som kan behandles effektivt. Dette kan også indirekte påvirke både effektivitet og saksbehandlingstid. Revisor vurderer derfor at kommunen ikke alltid gir tilstrekkelig veiledning ovenfor søkerne.

Vi ser imidlertid at kommunen scorer bra på de fleste andre spørsmålene vi har stilt i brukerundersøkelsen, som kan knyttes til veiledningsplikten. Størst variasjoner ser vi i svarene på spørsmålet om informasjon om egen saksgang og totalopplevelsen av egen saksbehandling.

Både begrunnelsene for vedtaket anses forståelig, samt at saksbehandlere i stor grad opptrer høflig og respektfullt.

Brukerundersøkelsen indikerer at flertallet av respondentene forstår begrunnelsen for vedtaket, særlig med hensyn til klarspråk. Videre rapporterer nesten alle brukere at saksbehandlerne opptrer høflig og respektfullt i møte med dem som søkere.

## 2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingen av byggesaker er tilfredsstillende, når det gjelder behandlingen av de dispensasjonssakene som revisor har gjennomgått. Imidlertid overholder saksbehandlingen ikke saksbehandlingsfristen i et relativt stort antall saker. Videre konkluderes det med at tilgjengeligheten er kommunens største utfordring når det kommer til å innfri veiledningsplikten.

# 3 KAPASITET OG KOMPETANSE

## 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

**Har kommunen kapasitet og kompetanse for å ivareta kravene for forsvarlig byggesaksbehandling?**

## 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak
- Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

## 3.3 Funn

### 3.3.1 Kompetanse

I kommunens prosedyre for byggesaksbehandling er det vist til at sektorleder og fagleder samfunn skal kjenne plan- og bygningsloven med forskrifter, mens saksbehandlere for byggesak skal ha kunnskap om:

- Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- Særlovsbestemmelser som er relevant for byggesak
- Kommuneplanens arealdel
- Kommunens delegasjonsreglement og gebyrregulativ

For nyansettelser følger det av prosedyren at det som utgangspunkt skal gis grunnopplæring innen byggesaksbehandling, men at det for personer med tidligere erfaring med byggesaksbehandling er tilstrekkelig med innføring i lokale forhold. Videre er det en forventning om at *«den enkelte saksbehandlers kunnskap om byggesaksbehandling, samt lokale regler, prioriteringer og forvaltningspraksis skal sikre effektiv og korrekt vurdering av den enkelte sak, slik at like saker behandles likt»*.

I tilknytning til avsnittet om «kompetansebygging» i kommunens prosedyre er det sagt at *«Byggesaksbehandlere som har tilstrekkelig kompetansenivå må opprettholde sin kompetanse, ved ajourhold av kunnskap for eksempel ved endringer på nasjonalt og lokalt nivå. Den enkelte saksbehandler er ansvarlig for å følge med på endringer i plan- og bygningsloven, og må delta på kurs for å videreutvikle egen kompetanse. Den enkelte må også følge med på lokale endringer – for eksempel ny kommuneplan, kommunedelplaner, gebyrregulativ, retningslinjer fra andre kommunale tjenesteområder som renovasjon, brann/redning/feiing, kommunen som tjenesteleverandør for vann/avløp osv. Fagansvarlig for byggesaksbehandling har overordnet ansvar for at dette skjer, og at den enkelte får og gjennomfører hensiktsmessig opplæring».*

I intervjuene med saksbehandlerne viser samtlige til at de har fått en form for opplæring da de startet i jobben som byggesaksbehandler. Flere av tilbakemeldingene indikerer usikkerhet knyttet til hvor god begynneropplæringen var, og at mye av læringen har skjedd gjennom egen praktisering av saksbehandling. Enkelte viser også til opplæring ved bruk av innleid ekstern jurist som er tilknyttet kommunen. Flere av saksbehandlerne viser til medlemskap i Norsk kommunalteknisk forening (NKF), som er et fagforum for byggesak. Gjennom NKF gis det tilgang til kurs, maler og nettverk. Videre pekes det på oppdateringer gjennom deltakelse hos Statsforvalteren og dialog og samlinger med samarbeidskommuner i regionen.

I kommunens tilsyns- og ulovlighetsstrategi er det vist til at *«det er viktig med flerfaglig belysning i byggesaker. Kontoret har en bred teoretisk og erfaringsmessig kompetanse fra privat og offentlig virksomhet. Når kompetansen ikke er tilstrekkelig til å belyse enkeltsaker, blir andre kolleger rådspurt. Det kan dreie seg om spørsmål innen vei, vann, avløp, landbruk, naturmangfold, myr, vann, med mer. Kontoret samarbeider med Trøndelag Brann og Redningstjeneste (TBRT), og har tilgang på juridisk kompetanse. Spørsmål om kulturminner rettes gjerne til fylkeskommunen.»*

Revisor har fått informasjon om den enkelte saksbehandler sin formalkompetanse og arbeidserfaring.

### **3.3.2 Kapasitet**

Byggesaksenheten i Indre Fosen har frem til 2022 hatt kapasitetsutfordringer<sup>3</sup>. Enheten har i årene før 2022 hatt erfaring med å ha én saksbehandler, til å ha fire i 2022. Per i dag er

---

<sup>3</sup> Fosna-Folket. «Sto igjen med én saksbehandler: – Har hatt betydelige kapasitetsutfordringer over tid», 2022, hentet fra: <https://www.fosna-folket.no/nyheter/i/28kvGR/sto-igjen-med-en-saksbehandler-har-hatt-betydelige-kapasitetsutfordringer-over-tid>

enheten bemannet med fire saksbehandlere (inklusive fagleder), hvorav en av disse i 20 prosent stilling.

I oppstartsmøtet ble det uttalt at arbeidet med å forbedre kapasiteten til enheten er en kontinuerlig prosess, men at den nåværende kapasiteten vurderes som tilfredsstillende.

I våre intervju med saksbehandlere gis det et inntrykk av at ressursituasjonen er marginal, spesielt med tanke på eventuelle fravær på enheten. Det gis eksempler på at det er tider på året med større kapasitetsutfordringer enn ellers, og at dette fører til brudd på saksbehandlingstiden. Videre er det sagt at bemanningen også har innvirkning på hvor mye enheten kan jobbe med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Ut fra statistikk fra saksbehandlingen i perioden 2021-2023, jf. avsnitt 2.3.1 og tabell 1, samt vår egen gjennomgang av saker, ser vi også at ikke alle saker behandles innen fristen.

## 3.4 Vurdering

### Kompetanse

Kommunen sikrer at ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesaksbehandling

Revisor vurderer at kommunen gjennom sin grunnbemanning på enheten har sikret seg god kompetanse innen byggesaksbehandling. Revisor vurderer at kompetansen totalt sett, inkludert ekstern juridisk kompetanse, er relevant og tilstrekkelig for å løse oppgavene på enheten. Enheten tilrettelegger for at ansatte deltar på kursing som er relevante for byggesaksområdet. Kommunen har også rutiner og prosedyrer som sier noe om forventninger til ansattes kompetanse, og hvordan det skal jobbe med kompetanseheving.

### Kapasitet

Kommunen sikrer ikke fullt ut at det er ressurser nok til å løse lovpålagte oppgaver

Ut fra tilbakemeldinger fra saksbehandlerne selv, og sett opp mot vurderingen av saksbehandlingstid, er revisors vurdering at kapasiteten kan være en av faktorene til at lovpålagte oppgaver ikke løses innen frister. Andre faktorer kan også spille inn på en effektiv

oppgaveløsning, for eksempel hvordan kommunen organiserer og operasjonaliserer arbeidsprosessene, samt vektlegger samarbeidet med innbyggertorget.

### **3.5 Konklusjon**

Revisor konkludere med at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en forsvarlig saksbehandling, men at det kan stilles spørsmål ved om kapasiteten og organisering av enheten er faktorer til at saksbehandlingsfristen ikke overholdes i alle saker.



## 4 ANBEFALINGER

Revisor anbefaler kommunedirektøren å vurdere:

- hvordan kommunen kan øke tilgjengeligheten til byggesaksbehandlerne, for å innfri veiledningsplikten
- tiltak for å få flere saker behandlet innen saksbehandlingsfristen

# KILDER

## Lov og forskrift

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 1967. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), 2008. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Lov om språk (språklova), 2021. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-11-84>

## Forarbeider

- NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=18#KAP17-3>

## Uttalelser fra Sivilombudet

- Sivilombudet sak 6.2.2017 (2016/419), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>
- Sivilombudet sak 25.11.2020 (2020/2911), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>
- Sivilombudets årsmelding 2020, «God forvaltningsskikk», hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/artikkel-fra-armelding-2020-god-forvaltningsskikk/>

## Veiledere

- Direktoratet for byggekvalitet - Spørsmål og svar om saksbehandling, hentet fra: [Spørsmål og svar om saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://www.dibk.no/sporsmal-og-svar-om-saksbehandling)
- Tolkningssuttalelse fra KMD «21-7 og SAK10 §§ 7-1 og 7-2 – Departementet svarer på spørsmål om «liggetid» og beregning av saksbehandlingstid, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-7-og-sak10-7-1-og-7-2-departementet-svarer-pa-sporsmal-om-liggetid-og-beregning-av-saksbehandlingstid/id2913483/>
- Statsforvalteren i Agder, Dispensasjonsveileder – Veileder til plan- og bygningsloven § 19-1. Hentet fra: [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/plan-og-bygg/skiemaer---plan-og-bygg/dispensasjonsveileder\\_utskrift.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/plan-og-bygg/skiemaer---plan-og-bygg/dispensasjonsveileder_utskrift.pdf)

## Faglitteratur

- Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011

## Nettsider

- Fosna-Folket. «*Sto igjen med én saksbehandler: – Har hatt betydelige kapasitetsutfordringer over tid*», 2022, hentet fra: <https://www.fosna-folket.no/nyheter/i/28kvGR/sto-igjen-med-en-saksbehandler-har-hatt-betydelige-kapasitetsutfordringer-over-tid>
- Kommunaldepartementet, «Om byggesak etter plan- og bygningsloven», 2014, hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/bygg/Eldre-prosjekter-byggesak/temasider-byggesak/id634843/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/Eldre-prosjekter-byggesak/temasider-byggesak/id634843/)
- Språkrådet, «Spørsmål og svar: klart språk», hentet fra: [Spørsmål og svar: klart språk - Språkrådehttps://sprakradet.no/spraklova/sporsmal-og-svar/sporsmal-og-svar-klart-sprak/t](https://sprakradet.no/spraklova/sporsmal-og-svar/sporsmal-og-svar-klart-sprak/t)

## Kilder i kommunen

- Indre Fosen kommune sitt etiske reglement, vedtatt av kommunestyret den 11.12.18

# VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) 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:

## Saksbehandlingstid

Etter [plan- og bygningsloven § 21-7](#) skal kommunen avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Departementet mener regelverket må forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe før søknader med store feil og mangler er fullstendige. Hva som blir ansett som store mangler, er en skjønnsmessig vurdering. Departementet opplyser at mangelfulle søknader ikke må ligge for lenge før kommunen tar stilling til dem. Fristbestemmelsene forutsetter at kommunen gjør en mottakskontroll av søknaden innen 1-2 uker etter at søknaden er mottatt<sup>4</sup>.

I noen tilfeller må kommunen behandle en byggesøknad innen 3 uker. Dette gjelder dersom søknaden er komplett og:

- tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og gjeldende planer
- naboer eller gjenboere ikke har merknader
- tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig<sup>5</sup>.

Søknad om dispensasjon etter [plan- og bygningsloven § 19-2](#) skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger, og den løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 fjerde ledd.

---

<sup>4</sup> Tolkningssuttalelse fra KMD «21-7 og SAK10 §§ 7-1 og 7-2 – Departementet svarer på spørsmål om «liggetid» og beregning av saksbehandlingstid, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-7-og-sak10-7-1-og-7-2-departementet-svarer-pa-sporsmal-om-liggetid-og-beregning-av-saksbehandlingstid/id2913483/>

<sup>5</sup> Direktoratet for byggekvalitet - Spørsmål og svar om saksbehandling, hentet fra: [Spørsmål og svar om saksbehandling - Direktoratet for byggekvalitet \(dibk.no\)](#)

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt
- Saksbehandlingen av byggesaker skal skje i henhold til lovbestemte frister

### **Dispensasjonspraksis**

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av rådighet over fast eiendom og kontroll med byggesaksvirksomheten. Hovedformålet i plan- og bygningsloven er å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*», jf. [pbl § 1-1](#), 1 ledd. I forarbeidene er det sagt at dette skal forstås som «... *utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov*»<sup>6</sup>

Den som skal oppføre et byggverk må søke bygningsmyndighetene om tillatelse, og formålet med søknadsordningen er å sette bygningsmyndighetene i stand til å føre kontroll med at det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven (pbl). Byggeretten innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å innvilge en søknad, dersom det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven. Etter en konkret vurdering kan også bygningsmyndighetene gi tillatelse til å fravike lovens bestemmelser gjennom dispensasjon. Adgangen til dispensasjon gjelder enkeltsaker<sup>7</sup>. Av [pbl. § 19-1](#) fremgår to kumulative vilkår for dispensasjon som begge må være oppfylt for at søknaden skal kunne innvilges av kommunen. For det første må hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller formålsbestemmelsen, eller nasjonale og regionale *interesser ikke bli vesentlig tilsidesatt*. Og for det andre må *fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene*. [Forvaltningsloven § 25](#) viser også til at begrunnelsen for vedtaket som hovedregel skal vise til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på.

En dispensasjonssøknad kan berøre ulike sektorinteresser. I slike tilfeller må saken først sendes på lokal høring (internt i kommunen) knyttet til de berørte interessene, f.eks. landbruk, miljø, kulturretat, eller de(n) som ivaretar barn og unges interesser. Alle dispensasjoner som berører regionale og statlige myndigheters saksområde skal sendes disse for uttalelse, før

---

<sup>6</sup> Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 47-48

<sup>7</sup> Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 209

kommunen kan gi dispensasjon, jf. [pbl § 19-1](#). Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden<sup>8</sup>.

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal fremgå av vedtaket
- Vilkårene for å innvilge dispensasjon skal vurderes i vedtaket
- Dispensasjonssaker skal dersom det er påkrevd, sendes på høring

### **Veiledningsplikten**

Kommunens generelle veiledningsplikt fremgår av [forvaltningsloven § 11](#). Veiledningsplikten gjelder også ved byggesaker, jf. [pbl § 1-9 første ledd](#). I forvaltningsloven § 11 er det sagt at:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet»

I forarbeidene til ny forvaltningslov er gjeldende rettstilstand på område oppsummert. Her er det vist til at veiledningens art og omfang kan gå ut på å orientere om hvilke rettsregler som er aktuelle, og hvilken forståelse av dem som forvaltningsorganet legger til grunn. Den kan også gjelde hvilke rutiner som gjelder for saksbehandlingen, og hvor lang tid behandlingen kan ventes å ta, hvilke faktiske opplysninger som kan ha betydning for resultatet, og hvordan krav eller påstander (anførsler) kan eller må underbygges. Dessuten kan det være aktuelt å veilede om retningslinjer, kriterier og avveininger knyttet til organets skjønnsutøving. Veiledningen kan også gjelde virkningene av et eventuelt forvaltningsvedtak. Videre er det vist til at formålet med veiledningsplikten er å gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine

---

<sup>8</sup> Statsforvalteren i Agder, Dispensasjonsveileder – Veileder til plan- og bygningsloven § 19-1. Hentet fra: [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/plan-og-bygg/skjemaer---plan-og-bygg/dispensasjonsveileder\\_utskrift.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-agder/dokument-agder/plan-og-bygg/skjemaer---plan-og-bygg/dispensasjonsveileder_utskrift.pdf)

rettigheter og plikter og forvaltningens saksbehandlingsrutiner, og dermed gjøre det enklere å ivareta sine interesser. Veiledning kan ses som en service, noe som også er med på å skape tillit til forvaltningen. I tillegg kan veiledningsplikten 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. Veiledningsplikten bidrar dermed til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og til å fremme en god og effektiv forvaltning. Samtidig kan det være kostnadskrevenende å yte veiledning, ettersom veiledningen i mange tilfeller legger beslag på tjenestepersoners tid og kapasitet<sup>9</sup>.

I Indre Fosen kommune sitt etiske reglement vedtatt av kommunestyret den 11.12.18 er det under overskriften «I møte med andre og hverandre» sagt noe om hvordan ansatte skal opptre ovenfor blant annet søkere. Her er det sagt at: *«Vår atferd og holdninger danner grunnlaget for innbyggernes tillit til kommunen. Vi behandler brukere, kolleger og andre vi kommer i kontakt med gjennom arbeid eller arbeidsrelaterte aktiviteter, med høflighet og respekt. Vi er åpne og tydelige, samt bidrar til gode løsninger. Vi opptre på en måte som ikke krenker menneskeverdet og tar aktivt avstand fra enhver uetisk praksis. Vi lytter til innbyggernes interesser og sikrer likebehandling»*.

Ifølge Sivilombudet må alle som arbeider i forvaltningen følge god forvaltningsskikk. God forvaltningsskikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgerne. For eksempel er det god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid for eksempel gjennom krav til effektivitet, prioriteringer, skriftlighet og god orden. De kan også ha betydning for saksbehandlingsprosessen. Normene for god forvaltningsskikk er uskrevne, og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet<sup>10</sup>.

I språklova § 9 er det sagt at *«Offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa»*. Språkrådet uttaler blant annet at klarspråk er med på å fremme demokratiet og rettssikkerheten, dette ved at et klart og lettfattelig språk gjør det lettere for innbyggerne å delta i saker som vedrører dem. Videre er klarspråk med på å skape tillit, som

---

<sup>9</sup> NOU 2019:5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=18#KAP17-3>

<sup>10</sup> Sivilombudets årsmelding 2020, «God forvaltningsskikk», hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/artikkel-fra-armelding-2020-god-forvaltningsskikk/>

er nøkkelen til et effektivt samarbeid og velfungerende samfunn. Klarspråk er også med på bidrar til effektivitet, ved at færre spørsmål fra mottakeren gir kortere saksbehandlingstid<sup>11</sup>.

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Det skal gis tilstrekkelig veiledning slik at søkere kan ivareta sine egne interesser
- Begrunnelsen for vedtaket skal være forståelig for søkeren
- Søkere som kommer i kontakt med kommunen, skal oppleve å bli møtte med høflighet og respekt

### **Kompetanse og ressurser**

Sivilombudet har i flere av sine avgjørelser kommentert kravet til kompetanse og ressurser innen offentlig forvaltning.

I en sak fra 2020 ble det uttalt at «*Ombudsmannen forutsetter også at kommunen bemanner byggesaksavdelingen og organiserer arbeidet slik at avdelingen kan oppfylle lovpålagte plikter for saksbehandlingstid, informasjon til borgerne under sakens gang ...*»<sup>12</sup> Videre er det i en sak fra 2017 uttalt at «*Ombudsmannen vil bemerke at kommunen har et ansvar for å ha tilstrekkelig 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 nødvendig. Ombudsmannen har i årsmeldingen for 2002 s. 307 (SOMB-2002-67) blant annet uttalt at etatens administrative ledelse har ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven*»<sup>13</sup>.

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak
- Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak

---

<sup>11</sup> Språkrådet, «Spørsmål og svar: klart språk», hentet fra: [Spørsmål og svar: klart språk - Språkrådet](https://sprakradet.no/spraklova/sporsmal-og-svar/sporsmal-og-svar-klart-sprak/)<https://sprakradet.no/spraklova/sporsmal-og-svar/sporsmal-og-svar-klart-sprak/>

<sup>12</sup> Sivilombudet sak 25.11.2020 (2020/2911), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

<sup>13</sup> Sivilombudet sak 6.2.2017 (2016/419), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>



Oppsummert er følgende revisjonskriterier utledet for denne forvaltningsrevisjonen:

- Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt
- Saksbehandlingen av byggesaker skal skje i henhold til lovbestemte frister
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal fremgå av vedtaket
- Vilkårene for å innvilge dispensasjon skal vurderes i vedtaket
- Dispensasjonssaker skal dersom det er påkrevd, sendes på høring
- Det skal gis tilstrekkelig veiledning slik at søkere kan ivareta sine egne interesser
- Begrunnelsen for vedtaket skal være forståelig for søkeren
- Søkere som kommer i kontakt med kommunen, skal oppleve å bli møtte med høflighet og respekt
- Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak
- Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak

## VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Kommunedirektøren har satt seg inn i utkastet til rapport, og har her noen kommentarer og bemerkninger. Tilbakemeldingen er delt i to, der første del er kommentarer på faktafeil/unøyaktigheter i teksten, og andre del er vår kommentar på innholdet i rapporten, funnene og rådene for veien videre. Vi regner med at det kun er aktuelt å ta med del to som vedlegg i selve rapporten.

- På **side 8** kan man lese følgende: *Vi har i tillegg intervjuet følgende ansatte i kommunen: - Tre byggesaksbehandlere - Enhetsleder informasjonsforvaltning (Også leder for innbyggertorget) - Konsulent innbyggertorget*
  - Det riktige her er at det er intervjuet fire byggesaksbehandlere. May Britt Langmo har i 2024 kun jobbet 20% med delingssaker (og resten av stillingen innenfor landbruk), men hun er intervjuet i kraft av sin stilling som saksbehandler i delingssaker. Antallet byggesaksbehandlere står beskrevet ulikt på ulike deler i rapporten, men vi mener at det riktige er å nevne alle fire.
- På **side 10** kan man lese at kommunen består av tre sektorer, det riktige er fire. (Her står det for så vidt nevnt fire saksbehandlere på samme side)
- På **side 13** kan man lese følgende: *Byggesøknader, med unntak for fradelingsaker, gjennomgås ukentlig på onsdager med fagleder og saksbehandlere, mens fradelingsaker gjennomgås på mandager med saksbehandlere fra landbruk, kart og oppmåling og byggesak*
  - Det gjennomgås ikke delingssaker med ansatte fra landbruk eller kart og oppmåling på mandagene. Det riktige her er at May Britt deltar kun på møter om delingssaker, men da altså i kraft av sin stilling som saksbehandler på delingssaker.
- På **side 22** kan man lese følgende: *Byggesaksenheten i Indre Fosen har frem til 2022 hatt kapasitetsutfordringer. Enheten har i årene før 2022 hatt erfaring med å ha én saksbehandler, til å ha fire i 2022. Per i dag er enheten bemannet med tre saksbehandlere*
  - Det er altså riktig at det er tre saksbehandlere på fulltid, i tillegg til May Britt på 20% stilling. Men det blir forvirrende med denne vekslingen mellom tre og fire saksbehandlere i teksten.

### Tilbakemelding på rapportens innhold og funn:

På generelt grunnlag vil kommunedirektøren si at innholdet i rapporten oppleves gjenkjennbart og riktig. Beskrivelsen av organisasjonen og funnene fremstår korrekte, og vi ønsker også fra vår side å takke for et godt samarbeid underveis i revisjonsprosessen. Vi vil ta med oss funnene, og de konkrete rådene, og er allerede i gang med forbedringsarbeid for å følge opp rapporten.

Revisor peker på at noe av tilsendt dokumentasjon har utgått, men det er en korrekt oppfatning at disse dokumentene fortsatt er gjeldende for vår praksis. Det ble etterspurt dokumenter som var gjeldende i perioden 2022-24, og det er det som er oversendt. Med unntak av delegeringsreglementet, der det ble vedtatt en ny versjon i løpet av høsten, så er de andre interne dokumentene under revisjon og vil snart lig erstattes med oppdaterte utgaver.

Vi erkjenner at saksbehandlingstiden har vært for lang i noen tilfeller. Noe av det skyldes, som nevnt i rapporten, feil i saksstatus i arkivssystem, som igjen genererer feil tall til KOSTRA-rapportering. Dette er uansett ikke en forklaring på alle avvik. Revisor påpeker at de har funnet at hhv 9 av 35 3-ukerssaker og 3 av 15 12-ukerssaker er behandlet over fristen. Vi har ingen grunn til å betvile at dette er et representativt utvalg. Årsaken til disse bruddene kan i stor grad tillegges kapasitet, og påfølgende etterslep når kapasiteten i utgangspunktet skulle være bedre. Det må også påregnes noe ekstra tid for opplæring i perioden etter at man øker kapasiteten. I løpet av 2022 oppnådde man målet om en bemanning på fire saksbehandlere, men etter at man hadde gjennomført opplærings- og innkjøringsperioden, ble man dessverre rammet av en nedbemanning grunnet oppsigelse.

Kommunedirektøren registrerer også av rapporten at det er ulike interne oppfatninger, når det gjelder dagens kommunikasjon med søkere, og spesielt oppfatningen om bruk av n-notat. Dette vil vi følge opp internt. Byggesaksenheten vil også følge opp det konkrete rådet om å øke den opplevde tilgjengeligheten. Funnene i rapporten vil følges opp i et internt møte i starten av januar 2025, med spesielt fokus på kommunikasjon og tilgjengelighet. Det vil samtidig legges en plan for informasjon i egne kanaler som kan bidra til å redusere behovet for henvendelser.

Når det gjelder det andre konkrete rådet om å øke kapasiteten, og dermed behandle flere saker innenfor frist, så er det allerede gjort grep før rapporten er ferdigstilt. Fra 2025 er bemanningen økt opp til fire saksbehandlere på fulltid, og det vil samtidig settes fokus på prioritering av frister i de faste interne møtene.

Til slutt har vi en kommentar knyttet til saken revisor trekker frem med søknad om dispensasjon for byggegrensen i 50-meterssonen. På generelt grunnlag er kommunedirektøren enig i revisors beskrivelse og vurdering, og kan gjerne tenke oss å få pekt ut saken, for å kunne benytte den til intern læring.

# VEDLEGG 3 – BRUKERUNDERSØKELSE

Navn og telefon	Sak nr.	Kontakt 1 Dato/tid	Evt. kontakt 2 Dato/tid	Evt. kontakt 3 Dato/tid

Kontakt 1, 2 eller 3, da vi ringer opp igjen en annen dag, dersom vi ikke oppnår kontakt første gang.

## Innledning:

Hei. Jeg ringer fra Revisjon Midt-Norge som er Indre Fosen kommune sin revisor. Vi gjennomfører på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen en brukerundersøkelse av byggesakskontoret.

Vi har fått opplyst at du har hatt en byggesøknad inne til behandling i løpet av de to siste årene. Vi ønsker derfor å stille deg noen spørsmål om søknadsprosessen og din opplevelse med byggesakskontoret. Svarene du gir vil bli med som grunnlaget for rapport vi skriver, som har til hensikt å bidra til forbedring i kommunen. Undersøkelsen tar mellom 5-10 minutter og svar vil være anonymisert i rapporten. Vi håper at du har anledning til å delta?

**Vi ber deg om å gradere svaret fra 1-6 hvor 1 er i «Svært liten grad» eller «Svært misfornøyd» og 6 er i «Svært stor grad» eller «Svært fornøyd», (tenk terningkast).**

Service:	Score	Evt. kommentar
1. Hadde du nødvendig kunnskap om hvordan å søke om byggetillatelse? Hvis nei; hvordan gikk du frem for finne mer informasjon om hvordan du skulle søke?		
2. Fikk du veiledning i forbindelse med din sak?		
3. Var det mangler ved din søknad?		

4. I hvor stor grad ble du raskt gjort oppmerksom på mangler ved din søknad?		
5. Hvor fornøyd er du med informasjonen du fikk om hvordan du skulle rette manglene ved din søknad?		
6. I hvor stor grad synes du byggesakskontoret behandlet deg med høflighet og respekt?		
7. Hvor fornøyd er du med kommunens informasjon om saksgangen for din byggesak?		

Begrunnelsen	Score	Evt. kommentar
8. I hvor stor grad er begrunnelsen for vedtaket i din sak forståelig?		

Totalopplevelse	Score	Evt. kommentar
9. Hvor fornøyd er du totalt sett med behandlingen av din byggesak?		

Mulighet for sluttkommentarer	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Har du forventninger til, eller forslag til forbedringer for byggesakskontoret</li> <li>- Hvis du skal kontakte byggesakskontoret i fremtiden, hvordan foretrekker du å kommunisere med dem? Eks fysisk oppmøte, telefon, e-post, på video/teams, hjemmesiden, elektronisk innsending og behandling av byggesaker etc.</li> </ul>	



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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