

Byggesak

Åfjord kommune
Forvaltningsrevisjon

FR1302

2025

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Åfjord kommune sitt kontrollutvalg i perioden august 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.

Steinkjer, 3. mars 2025

Anne Grete Wold

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at Åfjord kommune har en tilfredsstillende saksbehandling av byggesaker når det gjelder saksbehandlingstid og saksbehandling av dispensasjonssøknader.

Åfjord kommune behandler 12-ukerssaker i henhold til lovpålagt tidsfrist, men har fristbrudd i en av fire 3-ukerssaker som revisor har gjennomgått. Revisor tar i sin konklusjon høyde for at utvalget av saker som er gjennomgått er begrenset. Revisor konkluderer med at kommunen i det store og hele arbeider godt med å saksbehandle dispensasjonssøknader. Revisor ser at kommunen jobber med å holde tidsfristene i byggesaksbehandlingen, og i stadig større grad arbeider med å forbedre saksbehandlingen av dispensasjonssøknader.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at Åfjord kommune i liten grad har system og rutiner for byggesaksbehandlingen som ivaretar tilsyn og ulovlighetsoppfølging, veiledning, likebehandling, samt grunnlag for innkreving av gebyrer.

Revisor har belyst at kommunen per desember 2024 ikke har skriftliggjort mål, ansvar og oppgavefordeling for byggesaksbehandlingen, og ikke har nedskrevne rutiner for de arbeidsprosessene som er undersøkt. Revisor konkluderer derfor med at kommunen i liten grad har dokumentert en internkontroll for byggesaksforvaltningen.

I **tredje problemstilling** konkluderer revisor med at Åfjord kommune har tilfredsstillende kompetanse og kapasitet for å ivareta kravene til forsvarlig byggesaksbehandling.

Revisor registrerer likevel en mangel på systematikk i vurderingen av kompetansebehov og plan for kompetanseheving.

Revisor anbefaler at rådmannen:

- etablerer en hensiktsmessig internkontroll for byggesaksforvaltningen,
- etablerer en strategi for tilsyn og ha en mer proaktiv tilnærming til ulovlighetsoppfølging i byggesaksforvaltningen,
- kartlegger kompetansebehov og utarbeide en plan for kompetanseheving i byggesaksforvaltningen.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Metode	6
1.4 Uttalelse om rapport	8
1.5 Om temaet	8
1.6 Om kommunen	10
2 Saksbehandling	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Mottakskontroll	13
2.2.1 Kriterie	13
2.2.2 Funn	13
2.2.3 Vurdering	14
2.3 Saksbehandling innen fristen	14
2.3.1 Kriterie	14
2.3.2 Funn	14
2.3.3 Vurdering	16
2.4 Høring av dispensasjonssaker	16
2.4.1 Kriterie	16
2.4.2 Funn	16
2.4.3 Vurdering	17
2.5 Rettslige og faktiske sider	18
2.5.1 Kriterie	18
2.5.2 Funn	18
2.5.3 Vurdering	19
2.6 Vurdering av vilkår for å innvilge dispensasjon	19
2.6.1 Kriterie	19
2.6.2 Funn	19
2.6.3 Vurdering	20
3 Internkontroll	21
3.1 Problemstilling	21
3.2 Beskrivelse av mål, oppgaver og organisering	21
3.2.1 Kriterie	21
3.2.2 Funn	21
3.2.3 Vurdering	22
3.3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	22
3.3.1 Kriterie	22
3.3.2 Funn	22
3.3.3 Vurdering	23

3.4	System som sikrer tilstrekkelig veiledning	23
3.4.1	Kriterie	23
3.4.2	Funn	23
3.4.3	Vurdering	24
3.5	System som sikrer likebehandling	24
3.5.1	Kriterie	24
3.5.2	Funn	24
3.5.3	Vurdering	25
3.6	System for innkreving av gebyrer	25
3.6.1	Kriterie	25
3.6.2	Funn	25
3.6.3	Vurdering	27
4	Kompetanse og kapasitet	28
4.1	Problemstilling	28
4.2	Tilstrekkelig kompetanse	28
4.2.1	Kriterie	28
4.2.2	Funn	28
4.2.3	Vurdering	29
4.3	Ressurser til å løse lovpålagte oppgaver	29
4.3.1	Kriterie	29
4.3.2	Funn	29
4.3.3	Vurdering	30
5	Konklusjoner og anbefalinger	31
5.1	Konklusjoner	31
5.2	Anbefalinger	32
Kilder		33
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier		34
Vedlegg 2 – Uttalelse		40

Tabeller og figurer

Figur 1.	Oversikt over revidert område i Åfjord kommune	11
Tabell 1.	Oversikt over byggesaker i perioden 2020-2023.	12
Tabell 2.	Andel av innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	12
Tabell 3.	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2020-2023, Åfjord kommune og landet uten Oslo	15

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Åfjord kommune bestilte den 29.04.2024, sak 19/24 forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 38/24.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Er saksbehandling av byggesaker tilfredsstillende, når det gjelder
 - Saksbehandlingstid?
 - Dispensasjonssøknader?
- Har kommunen system og rutiner for byggesaksbehandlingen som ivaretar ulovlighetsoppfølging, veiledning, likebehandling, samt grunnlag for innkreving av gebyr og avgifter?
- Har kommunen kapasitet og kompetanse til å ivareta kravene for forsvarlig byggesaksbehandling?

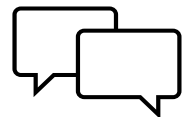
1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001¹. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Åfjord 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 hadde oppstartsmøte 21.10.2024 med enhetsleder for landbruk og tekniske tjenester og fagleder plan, byggesak og oppmåling. Rådmannen var med på deler av møtet, som ble gjennomført på Teams. Det er gjennomført individuelle intervju med følgende roller/funksjoner:



- Sektorsjef landbruk og tekniske tjenester (i Åfjord rådhus)
- Enhetsleder plan, kart, byggesak og oppmåling (i Åfjord rådhus)

¹ Norges kommunerevisorforbund, «RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon».

- Fagleder byggesak (på Teams)
- To byggesaksbehandlere (i Åfjord rådhus)

Det er skrevet referat fra alle intervjuene. Alle referater er verifisert av informantene.

Saksgjennomgang

Vi fikk oversendt fra kommunen en oversikt over byggesaker for årene 2022, 2023 og fram til oktober 2024. Dette var i alt 761 saker. Med et så stort omfang saker valgte vi å legge 2023 og 2024 til grunn, i alt 454 saker. Deretter plukket vi ut hver åttende sak fra årene 2023 og 2024. Da stod vi igjen med 57 saker.



Av disse var det sju saker som av ulike grunner ikke var søkbar eller ikke var relevante (for eksempel saker som kun gjaldt ferdigattest eller brukstillatelse). Det betyr at saksgrunnlaget til slutt ble 50 saker. Av disse vurderte vi at 23 saker var saker med 3 ukers saksbehandlingsfrist, mens 27 var saker med 12 uker saksbehandlingsfrist. Av disse 27 var det 23 saker som omhandlet dispensasjon.

Revisor har benyttet kommunens søkefunksjon (innsyn) i postlisten. Der fant vi saksdokumenter i hver enkelt sak ved å søke på år og saksnummer. Vi fikk i det store og hele tilgang på de saksdokumentene vi hadde behov for. Hvis vi trengte informasjon som det ikke var tilgang til i innsynsløsningen, henvendte vi oss til kontaktpersonen i kommunen og fikk tilsendt dette.

Gjennomgang av styrende dokumenter

Revisor har gjennomgått maler for delegert og politisk vedtak, og politisk og administrativt delegeringsreglementet. Dokumentgjennomgang utgjør en liten del av det samlede faktagrunnlaget i rapporten.



Vurdering av metode

Vi har gjennomført forvaltningsrevisjonen med metoder som er tilpasset problemstillingene. Vi har samlet data som anses som tilstrekkelig for å gjøre vurderinger. Valget av intervju som metode beror på behovet for å undersøke og forstå praksisen knyttet til de problemstillingene som er undersøkt. Det har vært viktig å intervju både ledere med ulike funksjoner i tjenesten, og ansatte som jobber med saksbehandling. På den måten har vi fått dybdeinformasjon av hvordan byggesøknader blir behandlet i praksis, medarbeidernes egen vurdering av kompetanse og kapasitet, og deres vurdering av internkontrollen. Vi vurderer informasjonen fra intervjuene som utfyllende og pålitelig.



Antallet saker som vi har gjennomgått er relativt lite sett opp mot den årlige saksmengden. Dette kan tilsi at dataene fra gjennomgangen bør tolkes med forsiktighet. Vi mener likevel sakene gir et godt inntrykk av hvordan kommunen saksbehandler byggesøknader i forhold til tidsfrister og dispensasjoner i den aktuelle perioden, og utfyller øvrig data som er hentet inn.

Alt i alt vurderer revisor at metodene som er brukt er pålitelige og etterprøvbare, og gir et godt grunnlag for å vurdere kriterier og konkludere på problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 28. januar 2025. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 21. februar 2025. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Revisor har gjort endringer i funn og vurderinger på bakgrunn av uttalelsen, men har ikke vurdert at uttalelsen påvirker revisors konklusjoner og anbefalinger. Revisor har imidlertid gjort en liten endring i utdyping av konklusjonen for problemstilling 1, med å fjerne at ikke alle søknader sendes på høring når dette er påkrevd.

1.5 Om temaet

Bestemmelsene om byggesaksbehandlingen skal sikre at tiltak blir igangsatt i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og at det enkelte tiltak blir forsvarlig utført. Loven skal også sikre at partenes rettigheter blir ivaretatt. I formålsparagrafen til byggesaksforskriften heter det at saksbehandlingen skal sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk (§ 1-1, b)².

Saksbehandlingsfrister

Det er kommunens ansvar å sikre en god og forsvarlig saksbehandling, i samsvar med krav i lov og forskrift. En effektiv saksbehandling innebærer at kommunen overholder saksbehandlingsfrister. I kapittel 21 i plan- og bygningsloven³ og kapittel 7 i byggesaksforskriften er det satt tidsfrister for saksbehandlingen. Kommunen skal registrere og måle saksbehandlingstiden og rapportere om disse i KOSTRA⁴.

I henhold til pbl. § 21-7 første ledd skal kommunen avgjøre byggesaker innen 12 uker, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Også byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal behandles av kommunen innen 12 uker.

² [Byggesaksforskriften \(SAK10\) med veiledning - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

³ [Lov om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\) - Lovdata](#)

⁴ [Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv. \(KOSTRA-forskriften\)](#)

I tredje ledd går det fram det at kommunen har en frist på 3 uker til å behandle søknad om tillatelse til tiltak dersom blant annet følgende vilkår er oppfylt⁵:

- Søknaden er fullstendig, det vil si at den inneholder all nødvendig informasjon
- Tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven
- Det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere
- At ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig

Dispensasjoner

Byggesaksbehandling kan også omhandle behandling av søknader om dispensasjon. Dispensasjon innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller kommunale planer gitt i samsvar med plan- og bygningsloven, kapittel 19.

Det ble gjort endringer i plan- og bygningsloven i 2017 blant annet ut fra et ønske om å redusere antall dispensasjoner, og for å få mer effektive søknadsprosesser. Antall dispensasjonssaker har imidlertid ikke blitt redusert etter endringen. Statsforvalteren i de fleste fylker, også Trøndelag, har ofte behov for å veilede kommunene om blant annet disse endringene for å følge opp lovgivers intensjon⁶.

Internkontroll

Formålet med internkontroll handler om å ha tilstrekkelige systemer for å redusere risikoen for avvik i tjenesten, blant annet at man ikke etterlever lover og regler. Kommunelovens krav til internkontroll følger av § 25-1, og gir relativt konkrete beskrivelser av hva man skal forvente av kommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal sikre at det jobbes systematisk med internkontrollen, både samlet sett og i den enkelte virksomheten. Videre skal internkontrollen være tilpasset virksomheten, hovedsakelig ved å vurdere hvilke risikoer for avvik som kan forekomme.

Veiledningsplikten

Forvaltningslovens § 11 angir plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og et supplement til normer om god forvaltningsskikk: «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

⁵ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 7

⁶ [Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kapittel 19. Statsforvalteren i Trøndelag.](#)

må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Likebehandling

I offentlig forvaltning gjelder et ulovfestet prinsipp om at like saker skal behandles likt. Likhetsprinsippet innebærer at vedtak skal bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Selv om forvaltningsloven ikke inneholder uttrykkelige bestemmelser om likebehandling, har loven bestemmelser som stiller krav til saksbehandlingsprosessen og til utforming av vedtak. Dette gjelder blant annet forvaltningens veiledningsplikt, utredningsplikt og krav til begrunnelse av vedtak. Oppfyllelsen av disse pliktene vil bidra til å sikre saklighet, forsvarlighet og derigjennom likebehandling i saksbehandlingen⁷.

Ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsloven kapittel 32 regulerer ulovlighetsoppfølging, og sier at kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter som er av vesentlig betydning. Det betyr at kommunen kan utøve skjønn om hvorvidt en ulovlighet er vesentlig eller ikke. Kommunen kan gi pålegg om retting, stans/opphevelse og gi tvangsmulkt og/eller overtreddelsesgebyr.

Innkrevning av gebyrer

Det rettslige grunnlaget for innkreving av gebyrer følger av plan- og bygningsloven § 33-1. Det er bare kostnader som er nødvendige for å gjennomføre oppgaver som kommunen må gjøre for sine innbyggere som kan gebyrlegges. Det ble i 2021 utarbeidet en veileder⁸ for hvordan kommunen skal beregne selvkost og utarbeide gebyrforskrift i byggesaker.

1.6 Om kommunen

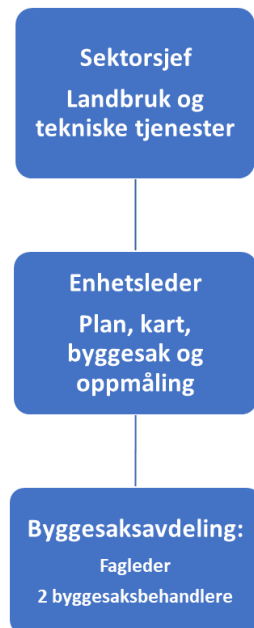
Ifølge kommunens egen hjemmeside, er Åfjord kommune organisert i fire sektorer: Helse og velferd, Oppvekst, Landbruk og tekniske tjenester og Kultur, idrett og frivillighet.

Øverste administrative leder er rådmann. Ifølge årsmeldingen for 2023, har kommuneorganisasjonen 469 årsverk⁹. Øverste leder for revidert område er sektorsjef for landbruk og tekniske tjenester. Figur 1 på neste side viser en oversikt over revidert område.

⁷ [Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

⁸ [h-2514-b-veileder-for-beregning-av-selvkost_v2.pdf \(regjeringen.no\)](#)

⁹ [arismelding-2023-afjord-kommune.pdf](#)

Figur 1. Oversikt over revidert område i Åfjord kommune

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel

Kommunestyret vedtok 27. oktober 2022 ny kommuneplan samfunnsdel for perioden 2022-2034¹⁰. Ifølge kommunens egen hjemmeside, er sannsynlig tidspunkt for vedtak av arealplan tidligst våren 2025¹¹. Inntil ny arealdel er vedtatt for den nye sammenslåtte kommunen, gjelder de gamle arealdelene for de tidligere kommunene Roan og Åfjord.

Byggesaker

Ifølge kommunens årsmelding for 2023, har det vært en nedadgående trend i saksmengde, (se tabell 1). Dette blir i årsmeldingen forklart med de økonomiske konjunktorene i samfunnet ellers, og at rentenivå og prisstigninger.

¹⁰ [kommuneplanens-samfunnsdel-endelig.pdf \(afjord.kommune.no\)](#)

¹¹ [Kommuneplanen - Åfjord kommune](#)

Tabell 1. Oversikt over byggesaker i perioden 2020-2023.

PKT.	TYPE SAK	2020	2021	2022	2023
1	Antall byggesaker	311	283	297	253
2	Fradelingssaker	72	63	56	59
3	Seksjoneringssaker	3	1	3	3
4	Tillatelser nye eneboliger	15	13	6	6
5	Tillatelser nye fritidsboliger	15	15	16	7
6	Tillatelser kjede/ rekkehus	1	0	0	1
7	Antall reguleringsplaner behandlet	4	2	5	4
8	Antall oppmålingsforretninger	78	84	80	81

Kilde: Åfjord kommune.

Ifølge tall fra KOSTRA¹² (se tabell 2) er det en betydelig andel av innvilgende byggesaker i perioden 2020-2023 som har medført vedtak om dispensasjon i Åfjord kommune. Tall for landet i sin helhet i samme periode er ca. 20 %.

Tabell 2. Andel av innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)

	2020	2021	2022	2023
Åfjord kommune	67,8	..	64,7	53,7
Landet uten Oslo	20,8	20,4	21,8	21,0

Kilde: SSB, tabell 14304

I kommunens delegeringsreglement er myndighet til å fatte vedtak om dispensasjoner delegert til formannskapet. Rådmannen er delegert myndighet til å fatte vedtak om avslag på dispensasjonssøknader. Delegeringsreglementet skal vedtas på nytt i 2025, og rådmannens forslag er nå at de fleste vedtak i dispensasjonssaker skal delegeres til administrasjonen mens klager fortsatt skal behandles i planutvalget.

¹² [KOSTRA \(kommune-stat-rapportering\)](#)

2 SAKSBEHANDLING

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Er saksbehandling av byggesaker tilfredsstillende, når det gjelder

- **Saksbehandlingstid?**
- **Dispensasjonssøknader?**

Det er utledet revisjonskriterier for problemstillingen, se vedlegg 1.

2.2 Mottakskontroll

2.2.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.*

2.2.2 Funn

I oppstartsmøte blir det sagt at mottakskontroll skal skje så raskt som mulig etter mottatt søknad, og at det er det første saksbehandlerne skal gjøre. Dette skjer i løpet av 2-3 dager, maksimalt innen en uke etter mottatt søknad. Sakene diskuteres på et ukentlig møte på tirsdager. Hvis mottakskontroll ikke er gjort da, blir dette trukket fram i møtet. Vurdering av dispensasjon er del av mottakskontrollen, og det sendes ut mangelbrev dersom det er behov for det.

I intervjuer med saksbehandlerne blir det spurt om det blir gjennomført mottakskontroll, og om det finnes skriftlige rutiner på dette. Det blir sagt at arkiv mottar byggesøknadene først, for registrering av innkommet sak. Saksbehandlerne forteller at søknader gjennomgås i saksbehandlingssystemet ACOS. I systemet ligger det en arbeidsflyt som er med på å sikre god mottakskontroll og saksflyt. Ifølge høringsuttalelsen fra rådmannen, brukes denne arbeidsflyten ikke på saker som er i henhold til en reguleringsplan, dvs. saker hvor det kun er nødvendig med søknad, kart, tegninger og nabovarsel. Dette er lett å se og det er da ikke nødvendig å gå gjennom en lang sjekkliste. I alle andre saker brukes arbeidsflyten med tilhørende sjekkliste.

En av saksbehandlerne fordeler sakene med en gang de kommer inn fra arkiv i ACOS. Saksbehandlere går igjennom hver søknad og ser om den er fullstendig. For eksempel kan det være søknader som mangler signatur. Søknaden må være datert og signert, og vise hva

tiltaket går ut på. Dersom man ser at søknadene mangler noe, etterlyses dette så snart som mulig. Ved mangler informeres søker i form av brev eller epost.

Saksbehandlerne sier at behovet for skriftlige rutiner og sjekklister er begrenset, da dette er en enkel oppgave, og at kompetansen er god nok til raskt å identifisere mangler. Saksbehandler sier at det kan skje at noen saker «glipper» og blir liggende. Men dette skjer ikke så ofte, kanskje en gang i måneden.

Alle som ble intervjuet bekrefter prosessen for hvordan innkomne saker blir behandlet. Fagleder forteller at alle saker som skal saksbehandles blir diskutert i de ukentlige tirsdagsmøtene. Ikke alle diskuteres like inngående, men alle saker nevnes på dette møtet. Det er sjelden det er uenighet om avgjørelser, og ved usikkerhet konsulteres enhetsleder og/eller sektorleder.

2.2.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen gjennomfører mottakskontroll av byggesøknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.

Revisor legger til grunn at søknader blir gjennomgått i saksbehandlingssystemet ACOS, og at alle saker blir fordelt når de kommer inn. Saker som eventuelt ikke er fordelt fra før, blir avklart i ukentlige møter. Informasjon fra intervjuene tilsier en enhetlig praksis på dette.

2.3 Saksbehandling innen fristen

2.3.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Saksbehandlingen av byggesaker skal skje i henhold til lovbestemte frister.*

2.3.2 Funn

Tabell 3 (neste side) viser kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid i dager for byggesøknader med henholdsvis 12 ukers frist og 3 ukers frist i perioden 2023-2023 slik de er rapportert til KOSTRA, sammenlignet med landet uten Oslo. Tall for 2024 er enda ikke registrert i KOSTRA.

Tabellen viser at Åfjord kommune i perioden 2020-2023 er innenfor fristen på saker med 12 ukers frist. Kommunen er innenfor fristen på saker med 3 ukers frist i alle år unntatt i 2023. Saksbehandlingstiden har økt for 3-ukerssaker fra 2022 til 2023, mens den for 12-ukerssaker har vært relativt stabil.

Tabell 3. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2020-2023, Åfjord kommune og landet uten Oslo

	Byggesøknader med 12 ukers frist		Byggesøknader med 3 ukers frist	
	Åfjord	Landet uten Oslo	Åfjord	Landet uten Oslo
2020	71	39	20	17
2021	71	42	21	19
2022	61	40	17	19
2023	64	38	32	19

Kilde: SSB, tabell 14304

På oppstartsmøte ble det sagt at innrapportering til KOSTRA skjer som en kombinasjon av automatisert output fra saksbehandlingssystemet, og manuell kvalitetssikring av disse tallene. Det blir i intervjuer sagt at det blir gjort kvalitetssjekk av det som går til KOSTRA, og at tallene har god kvalitet.

I 2021 fikk Åfjord nytt saksbehandlingssystem (ACOS). I intervjuene blir det sagt at ACOS teller saksbehandlingstiden, men at det er lite varsler å få fra systemet og at dette kunne vært bedre. Saksbehandlingstid regnes fra mottatt dato, og hvis dokumenter må etterlyses stopper saksbehandlingstida. Dette fungerer automatisk i ACOS gjennom en start-stopp-modul.

Revisor har i sin saksgjennomgang sett på om de 50 utvalgte enkeltsakene er behandlet innenfor fristen, og har ikke beregnet den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Av disse 50 sakene, har revisor definert 23 av sakene som såkalte 3-ukerssaker. Resten (27 saker) er kategorisert som 12-ukerssaker, og de fleste av disse er dispensasjonssaker.

Revisor har i all hovedsak tatt utgangspunkt i kommunens vedtak for å kartlegge om saksbehandlingen skjer innenfor fristene. Vedtakene er enten utformet som et svarbrev til søker eller som et saksframlegg. I de aller fleste vedtakene har kommunen eksplisitt skrevet dato for når søknaden har kommet inn. Vi har henvendt oss til kommunen og fått utfyllende informasjon hvis vi ikke har funnet nødvendige datoer i innsynsløsningen. Av de 23 3-ukerssakene, er det 17 saker som er behandlet innenfor saksbehandlingsfristen. 6 saker overskred fristen, og overskridelsene ligger på mellom 13 og 36 dager.

Av de 27 sakene med tolv ukers frist, finner vi at 24 av sakene er behandlet innenfor fristen. I en av sakene der fristen ikke er overholdt, fikk revisor opplyst fra kommunen at det ikke er fattet vedtak. Dette fordi statsforvalteren meddelte i sin høringsuttalelse at det var en vanskelig sak, og at søker skulle se på alternative løsninger.

I intervjuer blir det sagt at saksbehandlingen vanligvis skjer korrekt i forhold til tidsfristene og at det er fokus på dette. Det kan likevel være tilfeller hvor det glipper. Det blir sagt at dette er svært sjelden på 12-ukerssaker, men det kan glippe på 3-ukerssaker i svært travle tider. Det

blir også sagt at det siste halvåret har vært rolig, og at det er få eller ingen fristbrudd i denne perioden. Dersom det er behov for å prioritere, kan sakene til en viss grad bli prioritert etter søker sitt behov for rask saksbehandling.

2.3.3 Vurdering

Revisor vurderer saksbehandling av byggesaker i stor grad skjer i henhold til lovbestemte frister.

Revisor ser i sin saksgjennomgang at saker som har tolv ukers saksbehandlingstid i all hovedsak blir behandlet innen fristen. Rapporter i KOSTRA indikerer også dette. Revisor sin gjennomgang av utvalgte saker, viser imidlertid at det er fristbrudd i omtrent 1/4 av sakene som har tre ukers saksbehandlingstid. Tall fra KOSTRA viser også et større omfang av fristbrudd på disse sakene i 2023. Revisor vurderer likevel at fristbruddene for saker med 3 ukers frist er mindre vesentlig og av relativt lite omfang, også sett i lys av at utvalget av saker som er gjennomgått er begrenset.

2.4 Høring av dispensasjonssaker

2.4.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Dispensasjonssaker skal dersom det er nødvendig, sendes på høring.*

2.4.2 Funn

En dispensasjonssøknad kan berøre ulike sektorinteresser. I slike tilfeller må saken først sendes på lokal høring (internt i kommunen) til de berørte interessene, f.eks. landbruk, miljø, kulturretat, eller de(n) som ivaretar barn og unges interesser. Alle dispensasjoner som berører saksområdet til regionale og statlige myndigheter skal sendes disse for uttalelse, før kommunen kan gi dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven §19-1. Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden.¹³

I de sakene som revisor har gjennomgått, er 23 av de 27 sakene med 12-ukersfrist dispensasjonssaker. Seks av disse 23 sakene er sendt på ekstern høring, mens i en av sakene er høringen ivare tatt av tiltakshaver. Følgende standardfrase blir brukt i saker som ikke sendes på høring: «Kommunen anser ikke at saken berører interessene til regionale høringsinstanser.

¹³ Statsforvalteren i Trøndelag, Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven § 19-1. (statsforvalteren.no)

Saken er derfor ikke sendt på ekstern høring». Teksten er som oftest ikke nærmere begrunnet i saksutredningen.

I oppstartsmøte forteller kommunen at de følger Statsforvalterens veileder for hva som skal sendes på høring, og at kommunen opplever at de har fulgt denne relativt strengt. Statsforvalteren har tidligere fått mange saker til høring fra Åfjord, og har ytret at de ønsker færre saker oversendt. Derfor gjør kommunen nå gjør en strengere vurdering av om interessene til sektormyndighetene er berørt før man evt. sender saken på høring. Dette er ifølge kommunen gjort i samråd med Statsforvalteren. Det blir også sagt at veivesenet har kommet med motsatt tilbakemelding, om de ønsker alle saker til uttalelse. Revisor kan likevel ikke se at alle saker blir sendt til vegmyndighetene.

I intervju blir det sagt at saker sjelden sendes til høring internt i kommunen, men aktuelle enheter (som landbruk, VVA), blir invitert til fellesmøte (på tirsdager) dersom de er berørt.

I intervjuene fortelles det at høring ofte er en del av diskusjonen i byggesaksmøtet på tirsdagene. Fagleder sier at også på dette punktet er det viktig at sakene behandles likt (likebehandlingsprinsippet), da det har innvirkning på saksbehandlingstid og gebyr.

Det blir i intervju sagt at saker som handler om LNF-områder og plan- og bygningsloven § 1-8 (strandsone) alltid sendes på høring. Dette utsagnet blir nyansert i rådmannens uttalelse til foreløpig rapport. Rådmannen presiserer at det blir gjort en vurdering om sektorinteressene er berørt, og at kommunen har en felles forståelse med statsforvalteren om at tiltak som kommer lenger vekk fra sjøen enn eksisterende bebyggelse ikke trenger å sendes på høring.

2.4.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen sender dispensasjonssaker på høring når det er krav til dette.

Revisor legger til grunn at kommunen de siste årene har endret praksis på hvilke saker som blir sendt på høring til regionale myndigheter, og vurderer at denne endringen har vært fornuftig. Det betyr at de fleste dispensasjonssakene ikke blir sendt på høring.

Revisor vurderer at begrunnelsen for ikke å sende en sak på høring burde være tydeligere i saksutredningen.

Det blir i liten grad sendt dispensasjonssaker til intern høring i kommunen.

2.5 Rettslige og faktiske sider

2.5.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av dispensasjonsvedtaket.*

2.5.2 Funn

Revisors saksgjennomgang viser at i alle saker som gjelder dispensasjon (23 saker), er rettslige og faktiske sider belyst i saken.

I oppstartsmøtet blir det sagt at byggesak har en vedtaksmal som er ganske omfattende. Faktiske og juridiske sider ved saken ligger inne som sentrale element i malen.

I intervjuene blir det sagt at det blir brukt standardfraser som er hentet fra mal. Malen blir brukt som utgangspunkt for vedtaket, og man stryker og/eller legger til tekst for å tilpasse til saken. Revisor har fått tilsendt malen.

En saksbehandler sier at det ikke er komplisert å skille mellom rettslige og faktiske sider av saken. På spørsmål om hvordan man vurderer de ulike lovenes relevans, blir det sagt som et eksempel at man bruker naturbasen for å vurdere naturmangfoldsloven. Noe i denne basen er ikke oppdatert, som for eksempel flytt-leier for rein. I de tilfellene tas det kontakt med reindriften. Hvis man er usikker, konfererer man med kollegaer, og særlig har enhetsleder kompetanse på naturmangfoldsloven. Datamateriale fra for eksempel artsmangfold finnes i ORIGO databasen, hvor informasjon fra flere kilder er samlet. Informasjon er også samlet i kartsystemet, som brukes som datagrunnlag.

I de fleste av sakene som revisor har gjennomgått er de rettslige sidene beskrevet på likelydende måte. Et eksempel på dette er at det i alle sakene er brukt samme standardtekst fra malen knyttet til naturmangfoldsloven. I noen saker er ikke alle relevante rettslige sider beskrevet. Det gjelder blant annet en sak om dispensasjon i strandsone, der naturmangfoldsloven ikke er tatt inn.

Enhetsleder sier at de i 2024 har hatt fagdag med Nikolai Winge, fra selskapet Holt og Winge, som spesialiserer seg på kurs og utredninger innen plan- og bygningsrett¹⁴. Temaet var dispensasjoner iht. plan- og bygningsloven. Her ble det drøftet hva som er juss og hva som er politikk/skjønn i dispensasjonssaker.

¹⁴ [Holth & Winge - Holth & Winge](#)

2.5.3 Vurdering

Revisor vurderer at både rettslige og faktiske sider i dispensasjonsbehandlingen i all hovedsak kommer fram i vedtakene.

I alle saker er rettslige og faktiske sider beskrevet i vedtaket, og revisor vurderer at bruk av felles maler gir et godt utgangspunkt for å sikre dette. I flere av sakene observerer revisor at de rettslige sidene er beskrevet på en likelydende måte, da det blir brukt like formuleringer fra sak til sak. Dette kan tolkes som at det ikke alltid blir gjort en konkret vurdering fra sak til sak.

2.6 Vurdering av vilkår for å innvilge dispensasjon

2.6.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Vilkårene for å innvilge dispensasjon skal vurderes i vedtaket.*

2.6.2 Funn

Plan- og bygningsloven § 19-1 gir 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.

Av de 23 dispensasjonssakene i revisors saksgjennomgang, er vilkårene for å gi dispensasjon vurdert i alle sakene. Det er variasjoner i hvor grundig vilkårene er vurdert, og rekkefølgen i vurderingene.

Fagleder sier i intervju at vesentlighetskriteriet som regel er startpunktet for diskusjonen som blir gjort når saker utredes. De har blitt mer bevisst dette punktet de siste årene, ikke minst etter kurset med Winge i januar 2024. Hun sier at de har blitt tydeligere i rekkefølgen i vurderingene som gjøres i forbindelse med vedtak, og at de nå har en liste i malen over hva som skal vurderes: Vesentlighetskriteriet først, deretter fordeler og ulemper ved dispensasjonen, og til slutt om dispensasjonen skal innvilges. Vurderingsprosessen kan stoppes ved hvert punkt dersom det konkluderes med avslag underveis. Det blir sagt at mange tiltakshavere ikke forstår at fordeler og ulemper skal vurderes i forhold til lokalsamfunnet, og ikke hva som er til fordel for søker.

Fagleder sier videre at ingen dispensasjonssaker egentlig er kurante, men at det er variasjoner i hvor krevende de er å «lande». Ansvarlige søkere har ofte kunnskap om når tiltaket er å regne som en dispensasjon og hva som inngår i en dispensasjonssak. Private tiltakshavere

har i mindre grad slik kunnskap. Men med god veiledning, får de en bedre forståelse av hva som ligger i dette.

Saksbehandlerne sier at de alltid ser på fordeler og ulemper ved tiltaket. Det viktigste er å vurdere om tiltaket er i strid med planen. Så kan de se på om det er gitt liknende dispensasjoner, og gjøre en vurdering av prinsippet om likebehandling. Hvis man er usikker, snakker man først med kollega, eller drøfter spørsmålet på tirsdaysmøtene slik at man blir enige om hva som skal vurderes og stå i vedtaket. Det kan gjennomføres et ekstramøte dersom det haster å få inn andres synspunkter før vedtaket blir formulert. Det blir sagt at kommunen kan ha et forbedringspotensial i hvordan vedtaket blir kommunisert og hvor mye som skrives. Vurderingene kommer med i vedtaket, men kollegiet har snakket om å omstrukturere hvordan vurderingene bygges opp i vedtaket.

2.6.3 Vurdering

Revisor vurderer at vilkårene for å innvilge dispensasjon blir vurdert i vedtakene.

Revisor legger til grunn at i alle saker som ble gjennomgått, er vilkårene vurdert. Dataene viser at vesentlighetskriteriet som regel er startpunktet for diskusjonen som blir gjort når dispensasjonssaker blir saksbehandlet. Revisor støtter seg på utsagn som sier at kommunen har blitt tydeligere i rekkefølgen i vurderingene som blir gjort i forbindelse med vedtak, og at de nå har en liste i malen over hva som skal vurderes.

3 INTERNKONTROLL

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- **Har kommunen system og rutiner for byggesaksbehandlingen som ivaretar ulovlighetsoppfølging, veiledning, likebehandling, samt grunnlag for innkreving av gebyr og avgifter?**

Revisor har lagt et internkontroll-perspektiv til grunn for å vurdere enkeltelementene i problemstillingen. Internkontrollen skal blant annet sikre at kommunen følger lover og regler, vurderer risiko i tjenesteytingen og ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre effektive og pålitelige tjenester. Se for øvrig utledning av revisjonskriterier, vedlegg 1.

3.2 Beskrivelse av mål, oppgaver og organisering

3.2.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal ha beskrevet mål, hovedoppgaver og organisering av byggesaksforvaltningen.*

3.2.2 Funn

I oppstartsmøte blir det sagt at kommunen ikke har beskrivelse av mål, hovedoppgaver og organisering av byggesaksforvaltningen. Rådmannen opplyser at kommunen er i gang med et arbeid som del av et prosjekt om etterlevelse av rådmannens internkontroll, som ble initiert av kontrollutvalget i 2022. En del av dette prosjektet vil være å formalisere rutiner. Revisor har fått tilsendt dokumenter som viser kommunens arbeid med internkontrollen. Dette arbeidet er ikke slutført eller satt i drift.

Saksbehandler skriver delegerte vedtak som godkjennes av fagleder. Saksframlegg som skal til politisk behandling skrives av saksbehandler og godkjennes av fagleder. Dette er ikke beskrevet i delegeringsreglementet eller i andre dokumenter. Dersom fagleder er inhabil, godkjennes saken av enhetsleder. Enhetsleder signerer saker som skal til politisk nivå. Delegert vedtaksmyndighet er ifølge fagleder et eget sjekkpunkt i ACOS.

Det blir i intervjuene sagt at ansvar og oppgaver er tydelig fordelt i praksis, men ikke skrevet ned noe sted. Det er få ansatte å fordele oppgavene på, så dette er sjelden et problem, og det blir sagt at det er et tydelig hierarki. Kurante saker kan vedtas og signeres av fagleder og saksbehandler, og planutvalget har delegert vedtaksmyndighet i dispensasjonssaker. Målet er

å gjøre en så god jobb for innbyggerne som mulig, å ivareta likebehandling og gi god veiledning.

3.2.3 Vurdering

Revisor vurderer at Åfjord kommune ikke har beskrevet mål, hovedoppgaver og organisering av byggesaksforvaltningen.

Revisor legger til grunn at det i innsamling av data ikke finnes dokumentasjon på at kommunen har beskrevet mål, oppgaver og organisering for byggesaksforvaltningen.

3.3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

3.3.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal ha en tilsynsstrategi og rutiner/prosedyrer for ulovlighetsoppfølging.*

3.3.2 Funn

Det blir i intervjuer sagt at saksbehandlingssystemet ACOS har en sjekkliste/flyt for arbeid med ulovlighetsoppfølging som fungerer godt. Der tvinges man igjennom et korrekt løp for oppfølging av ulovligheter. Først sendes det ut et brev hvor tiltakshaver gis anledning til å forklare saken. Revisor har fått tilsendt en faksimile av denne flyten.

Enhetsleder forteller at det ikke finnes rutiner/prosedyrer for ulovlighetsoppfølging, ut over sjekklisten i ACOS. Dette sier også sektorleder, som utdyper at det eksisterer en rutine som de har fått fra Trondheim kommune, men han er usikker på om denne er i bruk. Han sier at kommunen ikke har kapasitet til å lete etter ulovligheter, men at de følger opp innspill som kommer fra publikum. Noe blir også tatt tak i av eget initiativ.

Fagleder sier at temaet blir diskutert på tirsdagsmøtene. Det letes ikke aktivt etter ulovligheter, men de det varsles om blir fulgt opp. For eksempel gjelder dette innspill fra publikum eller dersom ulovligheter observeres når ansatte er ute i felt. Først blir innmeldte forhold diskutert og det blir sett på eventuelle bilder, før saksbehandler drar ut og inspiserer. Det blir sagt at ulovligheter kan rettes på to måter: rive, eller søke om å få godkjent tiltaket. Dersom det søkes, behandles søknaden som om tiltaket ikke er bygd ennå. Dette dokumenteres på samme måte som andre saker i ACOS. Hvis tiltaket ikke blir godkjent, blir saken fulgt opp videre i henhold til reglene i plan- og bygningsloven.

Alle som ble intervjuet sier at det er for lite kapasitet dersom tilsyn og ulovlighetsoppfølging skal prioriteres. Hvis det blir varslet om ulovlighet, blir imidlertid saken alltid fulgt opp. Saksbehandlerne sier at det er en krevende og stor jobb å drive ulovlighetsoppfølging.

Fagleder opplyser at kommunen har skrevet to anmeldelser knyttet til ulovlighetsoppfølging det siste året. Kommunen har ikke dokumentert en tilsynsstrategi i henhold til kravet i plan- og bygningsloven § 25-1.

3.3.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen ikke har en tilsynsstrategi, og i noen grad har rutiner for ulovlighetsoppfølging.

Datagrunnlaget gir til en viss grad støtte for at ulovlighetsoppfølging blir gjort. Revisor legger til grunn at sjekklister/flyt for arbeid med ulovlighetsoppfølging i ACOS blir brukt, noe som tvinger saksbehandlingen igjennom et korrekt løp for oppfølging av ulovligheter.

Revisor kan ikke finne skriftlig dokumentasjon på hvordan ulovlighetsoppfølging blir ivaretatt i form av prosedyrer/rutiner, og vurderer ut fra data som er innhentet at kommunen ikke har en proaktiv tilnærming til tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Denne vurderingen understøttes av at kommunen ikke har en tilsynsstrategi.

3.4 System som sikrer tilstrekkelig veiledning

3.4.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal ha et system som sikrer innbyggerne tilstrekkelig veiledning om byggesaksprosessen.*

3.4.2 Funn

Sektorleder forteller at kommunens hjemmeside informerer om hvor søker kan finne relevant informasjon. Han ytrer at han har inntrykk av at byggesaksbehandlerne yter god veiledning. Det er fagleder som har ansvar for at informasjon på hjemmesiden er oppdatert.

Enhetsleder sier at kommunen ikke skal fylle ut søknader, men skal svare på hva søknaden skal inneholde, og når det må søkes om dispensasjon fra plan. Han har inntrykk av at saksbehandlerne er flinke til å veilede. Han kjenner ikke til at det finnes noen rutiner på området.

Saksbehandlere sier i intervju at de skal veilede mest mulig, men at de ikke fyller ut søknad for søkere. De veileder om hva som skal være med, men ikke hvordan det skal skrives. Dersom

man mot formodning hjelper til med utfylling av skjema, vil den andre saksbehandleren saksbehandle saken. Veiledning én til én (fysisk) har blitt sjeldnere, nå skjer det oftere på e-post og telefon. De sier at de sjelden snakker om veiledningsplikten i kollegiet og hvilke utfordringer veiledning kan ha, men at de har fått god kunnskap gjennom lang erfaring. Det blir sagt at det ikke finnes skriftlige rutiner for hvordan man skal ivareta veiledningsplikten, og at det ikke har vært noe opplæring på temaet.

Det blir videre sagt at de av og til gjennomfører forhåndskonferanser. Dette gjelder stort sett i forbindelse med større prosjekter med næringslivsaktører som tiltakshaver. Det blir i den sammenhengen sagt at tjenesten har forbedringspotensial på å referatføre slike møter.

3.4.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen i noen grad har systemer som sikrer innbyggerne tilstrekkelig veiledning om byggesaksprosessen.

Revisor legger til grunn at informasjonen på kommunens hjemmeside er oversiktlig og oppdatert, og at det i alle intervjuer gis uttrykk for at saksbehandlerne veileder søkere på en god måte når det er nødvendig. Samtidig vurderer revisor at kommunen kan ha behov for i fellesskap å definere hva som anses som god veiledning, og gjennomføre systematisk opplæring på området.

3.5 System som sikrer likebehandling

3.5.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal ha et system som sikrer likebehandling av byggesøknader*

3.5.2 Funn

I rådmannens delegeringsreglement står det i kapittel 7 følgende om myndighetsutøvelse: «For å sikre en forsvarlig og hensynsfull saksbehandling og for å beskytte brukere og innbyggere mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet, skal grunnleggende prinsipper for saksbehandling og offentlig myndighetsutøvelse ivaretas, herunder:

- Effektiv, tilgjengelig og rettferdig forvaltning
- God forvaltningsskikk og god forvaltningsetikk
- Saklighet, likhet og forutberegnelighet»

Fagleder sier på e-post, på konkret spørsmål fra revisor, at hun ikke er kjent med rådmannens delegeringsreglement.

Enhetsleder sier at de har fokus på å unngå forskjellsbehandling, men ikke har skriftliggjorte rutiner. Dispensasjoner som gis skal legges inn i planregisteret, men dette er en forholdsvis nystartet praksis i kommunen.

I intervjuene med saksbehandlerne blir det sagt at de har stort fokus på likebehandling, at saksbehandlerne er veldig samkjørte og ofte drøfter saker mellom seg. Dette gjelder også utenfor de faste møtene. Det blir sagt at dette ikke er vanskelig, også fordi man sjelden står overfor to like saker. Det handler også om god veiledning, og at det ikke skal ha noe å si for vedtaket hvilken av saksbehandlerne som behandler en sak.

Sektorleder mener at det at kommunen har få og at saker diskuteres i tirsdagsmøtene, i seg selv bidrar til likebehandling. Han mener at både formaliteter og skjønn i praksis er godt ivare tatt; skjønnet i tirsdagsmøter og formalitetene i ACOS.

Det blir sagt at kommunen sjelden får klager på vedtak eller på saksbehandlingen. Det har riktignok blitt flere klager de siste årene, men det skjer likevel ikke så ofte. Det er planutvalget som behandler klagene og er klagemyndighet.

3.5.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen i noen grad har systemer som sikrer likebehandling av byggesøknader.

Revisor legger til grunn at det i intervjuene blir sagt at det i praksis er en systematikk i arbeidet med å hindre usaklig forskjellsbehandling, ved at dette blir diskutert og har stort fokus når saker blir behandlet. Det er også få klager på byggesaksvedtakene. Det er imidlertid ikke skriftliggjorte rutiner på området.

3.6 System for innkreving av gebyrer

3.6.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal ha system for at gebyrer og avgifter blir krevd inn i henhold til gjeldende regler*

3.6.2 Funn

I intervjuene blir det sagt at gebyrregulativet blir regulert årlig. Fagleder sier at hun bidrar til oppdatering av gebyrregulativet. Saksbehandlere er også involvert i revidering av selve dokumentet, da de har førstehånds erfaring med hvordan gebyrene fungerer i praksis.

Fagleder sier videre at det er planer om å gjøre endringer i oppbyggingen av gebyrregulativet. Kommunen vil hente inspirasjon fra oppsett i regulativet til Orkland kommune. Det er ønskelig å bygge opp gebyrregulativet på nytt innenfor plan, byggesak og oppmåling for å få bedre fram hva de ulike delene av prosessene koster. Dette er selvkostområder, og skal ikke subsidieres. Det blir sagt at det sjelden gjøres feil ved beregning av gebyr, og at det er ikke klageadgang på gebyr.

I intervjuene sies det at saksbehandlere lager et fakturagrunnlag ut ifra gebyrregulativet, og at regulativet brukes aktivt. Det blir i veiledningssituasjon opplyst om gebyrer hvis det blir spurt. Mange klager på høye gebyrer, men klagen gjelder oftest prisnivå og ikke at grunnlaget er feil. Det blir også sagt at det er sjelden at gebyr blir innkrevd urettmessig, da det alltid blir fakturert i henhold til regulativet. Kommunen får sjelden klager på dette.

På spørsmål om hvordan gebyrer faktureres ved forsinkelser, svarer kommunen at i saker som har 3-ukers-frist er regelverket at hvis du ikke har mottatt svar på søknaden din innen 3 uker, har du i realiteten fått tillatelse. Da kan kommunen fakturere fullt ut når vedtaket skrives. I saker som har 12-ukers-frist skal gebyret i henhold til byggesaksforskriften avkortes hvis saksbehandlingstiden blir overskredet. Denne vurderingen blir gjort når fakturagrunnlaget lages. Det opplyses om at det ikke blir utarbeidet fakturagrunnlag hvis saken har tatt så lang tid at kommunen ikke kan kreve gebyr. Dette skjer veldig sjelden, men har skjedd. Fakturering av gebyr ved forsinkelser er ikke beskrevet i gebyrregulativet, men kommunen opplyser at de følger gjeldende regelverk.

Enhetsleder forteller at oppdatering av gebyrregulativet var oppe i kommunestyret 12.12.24. Da ble det vedtatt nye regulativ bortsett fra på planområdet. Gebyr på byggesak er justert i henhold til kommunal deflator. Det ble foreslått en økning i gebyr på plan, et område hvor Åfjord til nå har ligget lavt. Forslaget ble imidlertid sendt tilbake for ny behandling til utvalg for vekst og utvikling, som er det utvalget som fremmet saken for kommunestyret.

Grunnlaget sendes internt fra byggesak til Personal og utvikling i ACOS. Personal og utvikling effektuerer gebyrinnkrevingen og sender ut fakturaene. Det er Fosen Regnskap som krever inn gebyrene. Det blir opplyst fra fagleder at det ikke finnes en skriftlig rutine hos Personal og utvikling for utsending av faktura.

Det blir videre sagt av enhetsleder at kommunen har et forbedringspotensial på å sikre at det blir dokumentert at faktura er sendt ut. Fakturagrunnlaget er laget i ACOS, men den som fakturerer bekrefter ikke i ACOS at fakturaen har gått ut. De savner en funksjon for at den som sender ut faktura kvitterer dette i ACOS. Dette kan være et svakt punkt.

3.6.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen i noen grad har system for at gebyrer blir krevd inn i henhold til gjeldende regler.

Revisor legger til grunn at kommunen oppdaterer gebyrregulativet årlig, og at saksbehandlerne bruker dette som grunnlag for å utmåle gebyret. Praksisen som er beskrevet i intervjuene tilsier at kommunen har en systematikk i dette arbeidet. Dette er imidlertid ikke skriftliggjort i form av en prosedyre eller rutine. Funnene viser også at kommunen har forbedringspotensialer i å sikre dokumentasjon av at faktura er sendt ut.

4 KOMPETANSE OG KAPASITET

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

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

Det er utledet revisjonskriterier for problemstillingen, se vedlegg 1.

4.2 Tilstrekkelig kompetanse

4.2.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak*

4.2.2 Funn

I oppstartsmøtet blir det sagt at det i hovedsak er to saksbehandlere og en fagleder som utgjør tjenesten byggesak. Saksbehandlerne har ingeniørbakgrunn fra ulike fag, og har vært i stillingene siden 2009 og 2018.

Både enhetsleder og fagleder sier at saksbehandlerne samlet sett har tilstrekkelig kompetanse, også ved at de har lang erfaring. Det kan være vanskelig å rekruttere riktig kompetanse for en distriktskommune, spesielt innen planarbeid.

Saksbehandlere sier at de har god og tilstrekkelig kompetanse. Dersom de trenger avklaringer på geoteknikk eller juss, må de imidlertid innhente ekstern kompetanse. Statsforvalteren gir juridisk veiledning på generelt grunnlag, men kommunen kunne hatt nytte av juridisk kompetanse i møte med enkeltsaker, særlig når det gjelder klagebehandling.

Saksbehandlerne inngår i et byggesaksnettverk i regi av Norsk kommunalteknisk forening (NKF) med samlinger to ganger i året. Dette sier de er et nyttig forum som bidrar til deling av kunnskap mellom kommuner. De deltar også i en teams-gruppe og på webinarer i regi av NKF. Noe faglig påfyll sikres også i andre nettverk, for eksempel med Statsforvalteren.

Byggesaksbehandlerne sier at de nylig har tatt et kurs i naturmangfold i regi av Statsforvalteren. Det blir også sagt at de kunne hatt nytte av mer kompetanse innen naturmangfoldsloven, og at dette kan løses ved intern kompetanseheving. Det blir sagt at det ikke har vært stilt krav til ansatte om kompetanseheving. Noe obligatorisk kursing blir

gjennomført, for eksempel matrikkelkurs. Saksbehandlerne gir uttrykk for at de fra ledelsens side får anledning til å delta på det man ønsker.

På spørsmål om det foreligger en plan for kompetanseutvikling, sier fagleder at det ikke gjør det, og at kompetansehevingen skjer mer tilfeldig. I forbindelse med et samarbeid med Osen kommune om plan og byggesak, skal det på nyåret 2025 ansettes en ny person. Da skal kommunen søke etter minimum bachelor-nivå, og det vil gi ny kompetanse i gruppa og bidra til et større fagmiljø. Dette vil kunne gi et løft, også ved at når man lærer opp nye blir mer bevisst på hva man selv kan og ikke kan. Det er forbedringspotensial i å utnytte hele enheten og benytte den kompetansen kommunen har tilgjengelig, og det er potensial i å lære mer om hverandres fagområder. Fagleder sier at de gjerne skulle hatt tilgjengelig juss-kompetanse.

4.2.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen i stor grad sikrer at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak.

Revisors vurdering bygger på at kommunen i det store og hele har ansatte med relevant kompetanse og lang erfaring på fagområdet, og at avdelingen i sin helhet har kompetanse som fyller behovet i byggesaksbehandlingen.

Revisor registrerer at tjenesten uttrykker et ønske om mer kompetanse innenfor geoteknikk og juss, og at det mangler systematikk omkring kommunens vurdering av behov for kompetanse, inkludert en plan for kompetanseutvikling.

4.3 Ressurser til å løse lovpålagte oppgaver

4.3.1 Kriterie

Følgende kriterie er utledet: *Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak*

4.3.2 Funn

Fagleder sier i intervju at kommunen per 2024 har tilstrekkelig kapasitet på byggesak. De har færre ressurser nå en tidligere, men saksmengden har gått ned. Dette skyldes tiden man er inne i. Hvis saksmengden øker slik at man er tilbake på samme nivå som for et par år siden, er det ikke sikkert at kapasiteten er stor nok. Tjenesten har hatt lite fravær. I ferietider legges en plan for å holde saksbehandlingen i gang blant de som er til stede. Det er heller ikke behov for å jobbe overtid for å komme i mål med saksbehandling til fristene.

Saksbehandlerne sier også at det har vært relativt liten saksmengde de siste månedene, og da har det vært god kapasitet. Dersom det blir flere søknader, kan det bli travelt. Sentrumsområder er regulert for bygg, men ikke benyttet, og det kan bli økt etterspørsel hvis det settes i gang byggeprosjekter her. Det blir sagt at det går greit å ta over saker for andre ved kortere eller lengre fravær. Tirsdagsmøtene bidrar også til at flere har kjennskap til sakene.

Enhetsleder sier at kommunen har vært igjennom en nedbemanningsprosess, og at byggesak er redusert med et halvt årsverk. Avtalen med Osen kommune om å bistå dem med plan- og byggesaksoppgaver gjør det mulig å ansette en person til og bidra til å bedre kapasiteten.

På spørsmål om i hvilken grad man prioriterer ulovlighetsoppfølging og tilsyn, blir det sagt av alle at det jobbes lite med dette. Fortrinnsvis blir det forklart at det er på grunn av manglende kapasitet. Det blir av flere sagt at kommunens arbeid med tilsyn er på et minimum. Sektorleder vurderer det slik at det kanskje mangler noe «felt-kompetanse», som kan ha noe å si for hvor trygge ansatte føler seg dersom de skal føre tilsyn. Dette kan, sammen med kapasitet, være en årsak til at tilsynsvirksomheten har vært noe lav de siste årene.

4.3.3 Vurdering

Revisor vurderer at kommunen i stor grad sikrer at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak.

Revisor legger til grunn i sin vurdering at det i intervjuene blir sagt at tjenesten har godt kapasitet med det omfanget av saker som er per i dag, og at de har organisert seg på en måte som reduserer sårbarhet og gjør det lettere å ta over saker for hverandre hvis det oppstår situasjoner med kortere eller lengre fravær.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjoner

Problemstilling 1:

Etter en samlet vurdering konkluderer revisor med at Åfjord kommune har en tilfredsstillende saksbehandling av byggesaker når det gjelder saksbehandlingstid og saksbehandling av dispensasjonssøknader.

Åfjord kommune behandler 12-ukerssaker i henhold til lovpålagt tidsfrist, men har fristbrudd i en av fire 3-ukerssaker som revisor har gjennomgått. Revisor tar i sin konklusjon høyde for at utvalget av saker som er gjennomgått er begrenset.

Revisor konkluderer med at kommunen i det store og hele arbeider godt med å saksbehandle dispensasjonssøknader.

Revisor ser at kommunen jobber med å holde tidsfristene i byggesaksbehandlingen, og i stadig større grad arbeider med å forbedre saksbehandlingen av dispensasjonssøknader.

Problemstilling 2:

Revisor konkluderer med at Åfjord kommune i liten grad har system og rutiner for byggesaksbehandlingen som ivaretar tilsyn og ulovlighetsoppfølging, veiledning, likebehandling, samt grunnlag for innkreving av gebyrer.

Revisor har belyst at kommunen per desember 2024 ikke har skriftliggjort mål, ansvar og oppgavefordeling for byggesaksbehandlingen, og ikke har nedskrevne rutiner for de arbeidsprosessene som er undersøkt. Revisor konkluderer derfor med at kommunen i liten grad har dokumentert en internkontroll for byggesaksforvaltningen.

Problemstilling 3:

Revisor konkluderer med at Åfjord kommune har tilfredsstillende kompetanse og kapasitet for å ivareta kravene til forsvarlig byggesaksbehandling.

Revisor registrerer likevel en mangel på systematikk i vurderingen av kompetansebehov og plan for kompetanseheving.

5.2 Anbefalinger

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisor rådmannen å:

- etablere en hensiktsmessig internkontroll for byggesaksforvaltningen,
- etablere en strategi for tilsyn og ha en mer proaktiv tilnærming til ulovlighetsoppfølging i byggesaksforvaltningen,
- kartlegge kompetansebehov og utarbeide en plan for kompetanseheving i byggesaksforvaltningen.

KILDER

- Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no): Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2022) Tolkingsuttalelse fra om pbl § 21-7 og byggesaksforskriften §§7-1 og 7-2.
- KS (2020) Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder versjon 3.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Ness et.al (2011) Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner
- Regjeringen (udatert) Veileder for beregning av selvkost.
- Sivilombudet (2009) Vurderingen av anførsel om usaklig forskjellsbehandling i sak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven.
- Spørsmål og svar om saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no)
- SSB: KOSTRA – kommune-stat-rapportering.
- Statsforvalteren i Trøndelag (2021) Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kapittel 19.
- Åfjord kommune (2022) Kommuneplanens samfunnsdel
- Åfjord kommune (2022) Rådmannens delegeringsreglement
- Åfjord kommune (2024) Årsmelding 2023

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:

- Plan- og bygningsloven
- Forvaltningsloven
- Kommuneloven
- Statsforvalteren i Trøndelag, Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven § 19-1. (statsforvalteren.no)
- Tolkningsuttalelse fra KMD om pbl § 21-7 og byggesakforskriften §§7-1 og 7-2
- Spørsmål og svar om saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Ness et.al (2011) Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner
- Sivilombudet sak 25.11.2020 (2020/2911) og sak 6.2.2017 (2016/419)
- Åfjord kommune (2022) Rådmannens delegeringsreglement

Til problemstilling 1: Er saksbehandling av byggesaker tilfredsstillende, når det gjelder 1) saksbehandlingstid, 2) dispensasjonssøknader?

Om 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 mottatt¹⁵.

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 nødvendig¹⁶.

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 supplerende 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.

Om dispensasjoner:

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. plan- og bygningsloven § 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»*¹⁷

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 enkeltsaker¹⁸. Av plan- og bygningsloven § 19-1 fremgår to kumulative vilkår for

¹⁵ Tolkingsuttalelse 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/>

¹⁶ Direktoratet for byggkvalitet - Spørsmål og svar om saksbehandling, hentet fra: [Spørsmål og svar om saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://sporsmal-og-svar.om.saksbehandling-direktoratet-for-byggkvalitet-dibk.no)

¹⁷ 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

¹⁸ 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

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 saksområdet til regionale og statlige myndigheter skal sendes disse for uttalelse, før kommunen kan gi dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven §19-1. Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden¹⁹.

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
- Dispensasjonssaker skal dersom det er nødvendig, sendes på høring
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av dispensasjonsvedtaket
- Vilårene for å innvilge dispensasjon skal vurderes i vedtaket

Til problemstilling 2: Har kommunen system og rutiner for byggesaksbehandlingen som ivaretar ulovlighetsoppfølging, veiledning, likebehandling, samt grunnlag for innkreving av gebyr og avgifter?

Formålet med internkontroll handler om å ha tilstrekkelige systemer for å redusere risikoen for avvik i tjenesten, blant annet at man ikke etterlever lover og regler. Kommunelovens krav til internkontroll følger av § 25-1, og gir relativt konkrete beskrivelser av hva man skal forvente av kommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal sikre at det jobbes systematisk med internkontrollen, både samlet sett og i den enkelte virksomheten. Videre skal internkontrollen være tilpasset virksomheten, hovedsakelig ved å vurdere hvilke risikoer for avvik som kan forekomme.

¹⁹ Statsforvalteren i Trøndelag, Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven § 19-1. [d \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no)

Konkretiserte krav til internkontrollen i kommuneloven § 25-1 er at virksomheten skal:

- Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kapittel 25 i plan- og bygningsloven regulerer kommunens tilsynsvirksomhet. I § 25-1 står det at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser (...). Kommunen skal videre føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Byggesakforskriften (SAK10 § 15-1) stiller krav om at kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter pbl § 25-1.

Kapittel 32 i plan- og bygningsloven regulerer kommunens reaksjoner på ulovlige forhold som er avdekket, enten gjennom tilsyn eller på annen måte (for eksempel tips fra publikum eller andre aktører). I følge § 32-1 har kommunen plikt til å forfølge ulovligheter. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

Kommunen kan ta i bruk ulike reaksjonsmidler i dette arbeidet:

- Pålegg om retting og stans (§ 32-3)
- Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning (§ 32-4)
- Tvangsmulkt (§ 32-5)
- Overtredelsesgebyr (§ 32-8)

Gjennom tilsyn (pbl kapittel 25) kan kommunen avdekke ulovlige forhold, som deretter behandles i tråd med reglene i kapittel 32. Kapittel 32 er reaksjonsrettet og gjelder tilfeller hvor brudd på loven allerede har funnet sted. Tilsyn er et verktøy kommunen kan bruke selektivt, mens ulovlighetsoppfølging er en obligatorisk oppgave når forhold først er oppdaget.

Sivilombudet stadfester i sakene 2020/2911²⁰ og 2016/419²¹ at kommuner har plikt til å følge opp lovpålagte oppgaver uavhengig av kapasitetsutfordringer, og at forvaltningsloven § 11 om god forvaltningsskikk må følges.

²⁰ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

²¹ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

Forvaltningslovens § 11 angir plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og et supplement til normer om god forvaltningsskikk: «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.»

Prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling er en ulovfestet rett, etablert gjennom Høyesterettspraksis. Usaklig forskjellsbehandling oppstår når forvaltningen behandler like tilfeller ulikt uten en relevant og saklig begrunnelse. Forvaltningen må derfor alltid sørge for at forskjellsbehandling er basert på relevante hensyn som er i tråd med lovens formål.

I rådmannens delegeringsreglement for Åfjord²², står det i kapittel 7 om myndighetsutøvelse følgende: «For å sikre en forsvarlig og hensynsfull saksbehandling og for å beskytte brukere og innbyggere mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet, skal grunnleggende prinsipper for saksbehandling og offentlig myndighetsutøvelse ivaretas, herunder:

- Effektiv, tilgjengelig og rettferdig forvaltning
- God forvaltningsskikk og god forvaltningsetikk
- Saklighet, likhet og forutberegnelighet»

Plan- og bygningslovens femte del, § 33-1 omhandler gebyr. Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. (...) Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Åfjord kommune har egen forskrift om gebyr i henhold til plan- og bygningsloven²³.

Sett i lys av kommuneloven § 25-1 bør kommunen ha et tilfredsstillende system for hvordan man beregner grunnlaget for gebyr, og sikre at innkreving skjer i henhold til enhver tid

²² [radmannens-delegeringsreglement-afjord-kommune.pdf](#)

²³ [Forskrift om gebyr i medhold av plan- og bygningsloven, matrikkellova og eierseksjonsloven, Åfjord kommune, Trøndelag](#)

gjeldende regler. Åfjord kommune har egen forskrift om gebyr i henhold til plan- og bygningsloven.

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utarbeidet:

- Kommunen skal ha beskrevet mål, hovedoppgaver og organisering av byggesaksforvaltningen
- Kommunen skal ha en tilsynsstrategi og rutiner/prosedyrer for ulovlighetsoppfølging.
- Kommunen bør ha et system som sikrer innbyggerne tilstrekkelig veiledning om byggesaksprosessen
- Kommunen skal ha et system som sikrer likebehandling av byggesøknader
- Kommunen skal ha system for at gebyrer og avgifter blir krevd inn i henhold til gjeldende regler

Til problemstilling 3: Har kommunen kapasitet og kompetanse til å ivareta kravene for forsvarlig byggesaksbehandling?

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...*»²⁴ Videre er det i en sak fra 2016 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*»²⁵.

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

²⁴ Sivilombudet sak 25.11.2020 (2020/2911), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

²⁵ Sivilombudet sak 6.2.2017 (2016/419), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Åfjord kommune

Revisjon Midt-Norge Sa
Anne Grethe Wold
Brugata 2
7715 Steinkjer

Deres ref.

Vår ref.
24/2472 - 3

Dato
21.02.2025

Tilbakemelding på utkast til rapport om forvaltningsrevisjon av byggesak

Vi har gått gjennom rapporten og følgende kommentarer:

Til pkt. 2.2.2 og 2.2.3: I sakssystemet ligger det en arbeidsflyt som er med å på å sikre god mottakskontroll og saksflyt. I rapporten står det at denne ikke brukes aktivt. Dette er upresist. Denne arbeidsflyten brukes ikke på saker som er helt i henhold til en reguleringsplan, dvs. saker hvor det kun er nødvendig med søknad, kart, tegninger og nabovarsel. Dette er lett å se og det er da ikke nødvendig å gå gjennom en lang sjekkliste. I alle andre saker brukes arbeidsflyten med tilhørende sjekkliste.

Til pkt. 2.4.2 og 2.4.3: I rapporten står det alle saker som omhandler dispensasjon fra pbl. §1-8 og LNF-områder, skal sendes på høring. Dette stemmer ikke. Det gjøres en vurdering om sektorinteressene er berørt. Vi har for eksempel en felles forståelse med statsforvalteren om at tiltak som kommer lenger vekk fra sjøen enn eksisterende bebyggelse ikke trenger å sendes på høring.

Til pkt. 3.2.2: Beskrivelsen av hvem som godkjenner dokument er upresis. Saksbehandler skriver delegerte vedtak som godkjennes av fagleder. Saksframlegg som skal til politisk behandling skrives av saksbehandler og godkjennes av fagleder. Hvis fagleder er inhabil, godkjennes saken av enhetsleder.

Kommentarene ovenfor bør få innvirkning på konklusjoner og anbefalinger i kap. 5 i rapporten.

Med hilsen
Per O. Johansen
rådmann

Postadresse
Åfjord kommune
Postboks 54
7169 Åfjord

Besøksadresse
Rådhus: Øvre Årnes 1A, 7170 Åfjord
Servicekontor: Julie Næss vei 10, 7180 Roan

Telefon
+47 72 51 00 00

E-post
postmottak@afjord.kommune.no
Internett
www.afjord.kommune.no



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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