

FORVALTNINGSREVISJON
BYGGESAKSBEHANDLING

FOSNES KOMMUNE
2013



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Fosnes kommune i perioden februar til mai 2013.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Levanger/Namsos 08.05.13



Linda Pettersen
Oppdragsansvarlig revisor



Rikke Haave
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

0. Sammendrag.....	3
1. Innledning	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	5
1.4 Revisjonskriterier	6
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	6
2. Hvordan er byggesaksbehandlingen i kommunen organisert?.....	7
2.1 Organisering og bemanning	7
2.2 Kompetanse	8
2.3 Saksbehandlingssystem	8
2.4 Likebehandling	8
2.5 Saksbehandling og veiledning	9
2.6 Ulovligheter og tilsyn	10
3. Har kommunen tilfredsstillende byggesaksbehandling?.....	10
3.1 Revisjonskriterier	10
3.2 Data.....	12
3.2.1 Saksbehandlingstid.....	12
3.2.2 Bruk av foreløpig svar.....	14
3.2.3 Bestemmelser i reguleringsplan	14
3.2.4 Høring av dispensasjonssaker	14
3.2.5 Vedtak i tråd med delegasjonsreglementet	14
3.3 Vurdering.....	15
3.4 Konklusjon	16
3.5 Anbefalinger	17
4. Rådmannens kommentarer.....	17

0. SAMMENDRAG

Bakgrunn

Kontrollutvalget i Fosnes kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i kommunen.

Bakgrunnen for bestillingen er at avdeling plan- og utvikling i Fosnes kommune har hatt et etterslep på saksbehandling på grunn av manglende saksbehandlingsressurser. Kontrollutvalget ønsket om mulig å vinkle fokuset i prosjektet mot likebehandling.

Problemstilling og metode

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- Hvordan er byggesaksbehandlingen i Fosnes kommune organisert?
- Har kommunen tilfredsstillende byggesaksbehandling?

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom intervju av teknisk sjef og saksbehandler og gjennomgang av alle byggesaker (ca 80) fra de siste 3 årene.

Organisering

Teknisk sjef har delegert myndighet til å avgjøre alle kurante bygge- og delingssaker. Formannskapet er fast utvalg for plansaker; og formannskapet avgjør alle dispensasjonssaker.

Det er én saksbehandler som er alene om saksbehandling av byggesaker. Alle vedtak godkjennes av teknisk sjef.

Dersom søknadene er fullstendige følger gjerne utfallet av kommunens vurderinger av regler i lov og forskrift. I slike saker er det ikke behov for å utøve skjønn i særlig grad, og faren for usaklig forskjellsbehandling er liten gitt at avgjørelsen er i tråd med reglene.

De sakene som inneholder størst grad av skjønnsutøvelse er dispensasjonssakene, og de avgjøres av formannskapet.

Saksbehandling

I annet halvår 2010 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 21 dager for saker med 3 ukers first. I 2011 var tilsvarende gjennomsnitt 19 dager i 2012 hadde det steget til 41 dager.

For saker med 12 ukers behandlingsfrist var gjennomsnittlig saksbehandlingstid godt innenfor fristen i alle 3 årene.

Kommunen sendte foreløpig svar i 7 av 31 tilfelle der saksbehandlingstiden var lenger enn 1 måned.

I 12 av 13 saker som ble behandlet etter i reguleringsplan var vedtaket i tråd med bestemmelsene i planen.

Vi undersøkte 19 dispensasjonssøknader i perioden og fant at 17 av sakene var sendt til høring. Høringsinstans var fylkeskommunen, fylkesmannen, i noen tilfeller sameting og/eller sjøfartsmyndighet.

Leder for plan- og utviklingsavdelingen har skrevet under enkeltvedtakene, og dispensasjonssaker etter plan og bygningsloven som er avgjort er alle behandlet av formannskapet.

Konklusjon

Byggesaksbehandlingen i Fosnes kommune kan ikke sies å være fullt ut tilfredsstillende da gjennomsnittlig saksbehandlingstid igjen har kommet opp på et for høyt nivå.

I sammenheng med dette ser vi at bruken av foreløpig svar ved lang saksbehandlingstid ikke er god nok, men vi har fått opplyst at det gis tilbakemeldinger pr telefon eller e-post som ikke registreres, spesielt dersom søknader er ufullstendige.

Fosnes kommune ivaretar bestemmelsene i reguleringsplaner på en god måte og sender dispensasjonssaker på høring til eksterne fagmyndigheter slik loven krever.

I Fosnes kommune fattes vedtak av rett instans.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Fosnes kommune bestilt en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i kommunen.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 22.11.12/sak 28/12. Fokus i prosjektet er på saksbehandling.

1.2 Bakgrunn

Avdeling plan- og utvikling i Fosnes kommune har hatt et etterslep på saksbehandling på grunn av manglende saksbehandlingsressurser. Det ble en periode leid inn vikarer for å få unna etterslepet, og kontrollutvalget ønsket å se på saksbehandlingen i denne perioden. Kontrollutvalget ønsket om mulig å vinkle fokuset i prosjektet mot likebehandling.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. Hvordan er byggesaksbehandlingen i Fosnes kommune organisert?

- Organisering
- Bemanning/ressurser
- Kompetanse
- Saksbehandlingssystem
- Kultur

2. Har kommunen tilfredsstillende byggesaksbehandling?

- Saksbehandlingstid
- Foreløpig svar
- Vedtak i tråd med reguleringsplan
- Vedtak i tråd med delegasjonsreglement

¹ Vedtatt i kontrollutvalget 22.05.12 /sak 14/12 og i kommunestyret 28.06.12/sak 39/12

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot. Den første problemstillingen (kapittel 2) er beskrivende, og det er ikke utarbeidet revisjonskriterier for den. For den andre problemstillingen er kriteriene hentet fra:

- Plan- og bygningsloven (PBL)
- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Kommunens delegasjonsreglement

Kriteriene blir nærmere utledet i kapittel 3.1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom intervju og dokumentgjennomgang.

Vi har intervjuet teknisk sjef og saksbehandler byggesak. Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser. Vi har per telefon presentert våre funn om saksbehandlingstid for saksbehandler og fått kommentarer til disse.

Vi har gjennomgått dokumenter i form av elektroniske saksmapper for byggesaker og for enkelte saker også fysiske saksmapper. Plan-og bygningsloven ble endret 01.07.10, det fikk blant annet betydning for saksbehandlingsfrister. Vi begrenser derfor utvalget av saker til perioden etter denne endringen. Vi har i samarbeid med kommunen tatt ut et så fullstendig utvalg som mulig av byggesaker og dispensasjonssaker som er journalført etter 01.07.10 til og med 31.12.12. Det dreier seg om i alt ca 80 saker hvorav ca 20 saker også ble behandlet som dispensasjonssaker.

Fosnes kommune har forholdsvis få relevante byggesaker å trekke konklusjoner på grunnlag av. Beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid blir derfor usikker. Det var også få saker å undersøke i forhold til de kriteriene vi har valgt for å se på kvaliteten av saksbehandlingen. Resultatene må derfor tolkes med forsiktighet.

2. HVORDAN ER BYGGESAKSBEHANDLINGEN I KOMMUNEN ORGANISERT?

2.1 Organisering og bemanning

Plan- og utviklingsavdelingen har ansvaret for byggesaksbehandlingen i kommunen. Kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndighet i kurante saker innen bygge- og delingssaker til rådmannen. Denne myndigheten er delegert videre² til teknisk sjef.

Formannskapet er fast utvalg for plansaker; og formannskapet avgjør alle dispensasjonssaker.

Teknisk avdeling har 3,1 fagstillinger og 25 % sekretærbistand. En 50 % stilling som senioringeniør faller bort i løpet av 2013 på grunn av oppnådd pensjonsalder. Denne stillingen blir ikke erstattet.

Det er én saksbehandler som er alene om saksbehandling av byggesaker. I tillegg har vedkommende flere andre oppgaver i avdelingen. Teknisk sjef godkjenner alle vedtak i byggesaker.

Ved ferieavvikling og eventuell sykdom og permisjon kan det bli etterslep for byggesaksbehandling. Det kan også skje dersom det skjer uforutsette ting på for eksempel vei, vann og avløp osv, da det stort sett er 2 personer som har ansvar for hovedtyngden av oppgaver innen teknisk sektor. På dette området sliter Fosnes, ifølge teknisk sjef, med de samme utfordringene som de fleste småkommunene i Norge.

Kommunen leide inn vikarer for å ta tak i etterslep på byggesaksbehandlingen i en periode rundt 2010. Vi fikk opplyst at dette førte til at kommunen på slutten av 2011 stort sett var à jour med saksbehandlingen.

Fosnes kommune har kjøpt byggesaksbehandling fra Namsos kommune ved inhabilitet i egen organisasjon.

Teknisk sjef sier at det ikke er overkapasitet i bemanningen. Arbeidet med kommuneplanens arealdel er i slutfasen, og erfaringsmessig vil det når denne er vedtatt (trolig i 2013) komme inn forslag på nye reguleringsplaner i henhold til planen. Det forventes at dette igjen vil føre til en del nybygging av fritidsboliger.

² Jf Reglement for rådmannens delegering til administrasjonen, pkt 4.2.3

2.2 Kompetanse

Verken teknisk sjef eller byggesaksbehandler har (fullført) formell utdanning når det gjelder fagområdet byggesak. Begge har teknisk utdanning og bred faglig bakgrunn. Dagens byggesaksbehandler framhever god intern opplæring under tidligere teknisk sjef som svært viktig for sin byggfaglige kompetanse.

Det er under vurdering (vår 2013) om både teknisk sjef og saksbehandler skal delta på et samlingsbasert kurs i plan- og bygningsloven i Oslo. Dette er et kostnadsspørsmål, men handler også om bemanningssituasjonen i den perioden kurset pågår. At flere deltar på slik opplæring vil gjøre kommunen mindre sårbar for svingninger i arbeidsmengde og uforutsette hendelser, samt styrke kompetansen.

Den planfaglige kompetansen forsvinner ut på grunn av oppnådd pensjonsalder i løpet av 2013. Teknisk sjef håper at det på sikt vil bli opprettet et plankontor i regi av Midtre Namdal samkommune.

Det er faste møter på avdelingen hver uke. Saker det er tvil om kan diskuteres på slike møter, men slike saker kan også diskuteres fortløpende. Dersom man ikke finner en løsning gjennom dette, tas det kontakt med kommunalavdelingen hos fylkesmannen. Kommunen har god erfaring med hjelpen de får av juristene hos fylkesmannen, og er også godt fornøyd med fagsamlingene innenfor tema plan- og bygningsloven som fylkesmannen gjennomfører.

2.3 Saksbehandlingssystem

Fosnes kommune bruker e-Phorte som saksbehandlingssystem. Systemet driftes av Midtre Namdal samkommune.

Saksbehandlerne sier at en stor ulempe med e-Phorte er at det er vanskelig å søke opp saker og å ta ut statistikk fra systemet. I tillegg er det tungvint å journalføre e-poster, og det er mye ventetid (dette kan skyldes treg linje).

2.4 Likebehandling

Når det gjelder byggesaker, mener kommunen at faren for usaklig forskjellsbehandling av innbyggerne, er forholdsvis liten. Dersom søknadene er fullstendige følger gjerne utfallet av kommunens vurderinger av regler i lov og forskrift. I slike saker er det ikke behov for å utøve skjønn i særlig grad, og faren for

usaklig forskjellsbehandling er liten gitt at avgjørelsen er i tråd med reglene. Vi ser nærmere på om bestemmelsene i reguleringsplaner følges i rapportens kapittel 3.

De sakene som inneholder størst grad av skjønnsutøvelse er dispensasjonssakene, og disse avgjøres av formannskapet. Det er ikke revisors oppgave å vurdere denne skjønnsutøvelsen.

Gjennomgangen av saker som er utgangspunkt for kapittel 3 viser at det ikke ble gitt avslag i noen av de sakene som ble undersøkt nærmere. Saksbehandlers kommentar til dette er at det skjer en stor grad av veiledning overfor søkere i forkant av søknadsprosessen slik at når søknaden kommer er den slik at den kan godkjennes.

2.5 Saksbehandling og veiledning

Det er mange selvbyggere i kommunen og dette fører til mye veiledning overfor tiltakshavere. Det fører også til at det ofte kan ta tid før en fullstendig søknad har kommet inn (og saksbehandlingstiden formelt sett begynner). Kommunen har god erfaring med nettstedet ”byggsøk.no”³, og anbefaler søkere å benytte veiledningen her. Elektronisk veiledning passer ikke like godt for alle, og kunder som ønsker det, kan få benytte gjestemaskin i kommunen og få hjelp til å komme i gang.

Gjennomgangen av byggesaker som er grunnlaget for kapittel 3 viser at de fleste søknadene skal behandles etter § 20-2. Dette gjelder enkle tiltak på bebygd eiendom, alminnelige driftsbygninger i landbruket, midlertidige bygninger, konstruksjoner osv. og mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver.

Da lista over byggesaker ble gjennomgått med saksbehandler ble det klart at det for enkelte saker er vist til feil lovgrunnlag i vedtaket høsten 2010, rett etter at ny plan- og bygningslov var innført. Ved nærmere gjennomsyn sier saksbehandler at sakene er behandlet etter rett hjemmel, men at det har blitt feil i overskriften.

Kommunen praktiserer fullført saksbehandling; det betyr at det sendes ut ett svar til tiltakshaver til slutt når tillatelse og evt. dispensasjon foreligger. Krav om betaling av saksbehandlingsgebyr sendes samtidig.

Det er laget ulike vedtaksmaler i e-Phorte som brukes for å besvare søknader om byggetillatelse. Disse malene har ikke blitt endret etter innføring av ny plan- og bygningslov, noe som betyr at henvisning til rett paragraf i lov og forskrift må endres hver gang. Malene er bygget opp slik at de skal bidra til at saksbehandler må omtale sentrale elementer i byggesaken, blant annet planstatus, nabovarsling, utforming,

³ Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet en nettbasert veiledning kalt byggsøk.no der søkere blir veiledet fram til rett søknad.

adkomst, utslipp osv. I tillegg ligger opplysninger om bortfall av tillatelse og klageadgang inne i malen. Det ser ikke ut til å ligge inne henvisning om hvilken saksbehandlingsfrist som gjelder.

2.6 Ulovligheter og tilsyn

Når det oppstår mistanke om ulovligheter, eller at noen er i ferd med å foreta seg noe uten tillatelse, tar de ansatte tak i saken så fort de får opplysninger om forholdet. I en liten kommune som Fosnes, der man har god oversikt, mener teknisk sjef at det er forholdsvis lett å følge opp ulovligheter. Det kan dreie seg om 3-5 saker i året. Plan- og bygningsloven har bestemmelser om ulovligheter i kapittel 32. § 32-2 om forhåndsvarsel sier at den ansvarlige skal varsles og gis mulighet til å uttale seg innen en frist på 3 uker. Som regel gjøres dette i en telefonsamtale, og det resulterer i at det søkes om få brakt forholdet i orden. Slike saker behandles deretter på vanlig måte.

3. HAR KOMMUNEN TILFREDSSTILLENDENDE BYGGESAKSBEHANDLING?

3.1 Revisjonskriterier

Søknadsplikt etter plan- og bygningsloven er omhandlet i kapittel 20. § 20-1 gjelder tiltak som krever søknad og tillatelse og § 20-2 gjelder tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forstås av tiltakshaver. Det siste gjelder enkle tiltak på bebyggt eiendom, alminnelige driftsbygninger i landbruket, midlertidige bygninger, konstruksjoner osv. og mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forstås av tiltakshaver. Dette er utdypet i forskrift om byggesak.

Plan og bygningsloven § 21-7 har bestemmelser om saksbehandlingstid for ulike sakstyper; fristen gjelder fra tidspunktet fullstendig søknad har kommet inn til kommunen:

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Forvaltningsloven § 11-a har følgende bestemmelse om svarfrist i forvaltningssaker:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Søknader skal behandles i henhold til lov, forskrift og vedtatte planer; det innebærer at for tiltak som ligger innenfor regulert område gjelder reguleringsplanenes bestemmelser bl.a. for en del fysiske forhold. Slike forhold kan sies å ivareta naboers interesse, det gjelder høyder, areal, avstander osv.

PBL (§ 19-1) har bestemmelser om at regionale eller statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag. For søknader om dispensasjoner har vi valgt å se på om sakene er hørt hos ekstern fagmyndighet og om rett instans har fattet vedtak i saken.

Kommunelovens § 6 bestemmer at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen når ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. I Fosnes har teknisk sjef fullmakt (gitt i eget reglement) til å treffe vedtak i kurante byggesaker, mens formannskapet avgjør søknader om dispensasjon fra plan- og bygningsloven.

På dette grunnlaget er følgende revisjonskriterier utledet:

1. Saksbehandlingstid skal ikke overskride plan- og bygningslovens bestemmelser om 3 ukers behandlingstid for komplette søknader som er i tråd med plan- og lovverk, der naboer ikke har merknader og der det ikke er behov for ekstern høring.
2. For øvrige søknader skal behandlingstiden ikke overskride 12 uker.
3. Foreløpig svar skal sendes når saksbehandlingstiden overskrider en måned.
4. Bestemmelser i reguleringsplan om bl.a. mønehøyde, tankvinkel og areal skal følges.
5. I dispensasjonssaker skal ekstern fagmyndighet høres.
6. Delegasjonsreglement og fullmakter skal følges.

3.2 Data

3.2.1 Saksbehandlingstid

KOSTRA-tall⁴ for Fosnes viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers behandlingsfrist var 80 dager i 2010, og 70 dager i 2011 og 2012. Tilsvarende tall for Flatanger var 35 dager i 2010 og 2011, mens det ikke var rapportert tall for 2012. Gjennomsnitt for Nord-Trøndelag var 40 dager i 2012. For saker med 3 ukers behandlingsfrist går det fram av KOSTRA at gjennomsnittet i Fosnes var 20 dager i 2011 og 2012, det samme som gjennomsnittet for Nord-Trøndelag i 2012.

Både teknisk sjef og byggesaksbehandler mener at kommunen klarer å holde seg innenfor gjeldende saksbehandlingsfrister, og tror at KOSTRA-tallene gjenspeiler situasjonen forholdsvis bra. Det betyr at for noen saker oversittes fristen, mens den for andre saker ligger under. For enkle søknader (§ 20-2) hender det at det i travle perioder gis muntlig svar, hvis gjennomsyn av søknaden viser at søknaden kan innvilges.

Vi har gjennomgått saker journalført i kommunen mellom 01.07.10 og 31.12.12. Vi har gjennom ulike søk i e-Phorte forsøkt å få til et fullstendig utplukk av saker for perioden, oversikten er gjennomgått av kommunen. Saksbehandler har angitt hvilke frister som gjaldt for de enkelte sakene (3 eller 12 uker), og funnene er også gjennomgått med saksbehandler. Dersom det er mangler ved en søknad får tiltakshaver beskjed om dette på den måten som anses mest hensiktsmessig (telefon, e-post, brev). Det opplyses i det endelige svaret til søkeren når søknaden ble ansett som fullstendig. Dersom en søknad om tillatelse til tiltak også utløser krav om dispensasjonssøknad, regnes søknaden som komplett når dispensasjonsvedtak foreligger. Vi har sett på reell saksbehandlingstid i antall dager fra fullstendig søknad forelå.

Tabell 1 Oversikt over behandlede saker og saksbehandlingstid i perioden 2010* - 2012 i Fosnes kommune

År	Antall saker			Reell saksbehandlingstid Gjennomsnitt antall dager	
	Totalt**	3 uker	12 uker	Frist 3 uker	Frist 12 uker
2010	15	14	1	21	7
2011	23	19	4	19	9
2012	22	19	3	41	30

*Etter 01.07.10

** Saker som også krevde dispensasjonsbehandling er holdt utenfor

⁴ KOMMUNESTATRAPPORTERING. Statistisk sentralbyrås database for kommunestatistikk. Tall fra 2012 er foreløpige tall

I 2. halvår 2010 hadde nesten 14 av 15 saker 3 ukers behandlingsfrist, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 21 dager for disse sakene. Saksbehandlingstiden varierte fra 1 dag til 69 dager. I alt var det 4 saker som overskred fristen på 3 uker. For 2 saker, som også krevde dispensasjon, ble samlet svar sendt ut 1 dag etter at det forelå særutskrift fra behandlingen i formannskapet. I én av dispensasjonssakene var utfallet fortsatt uavklart, og søker burde ifølge saksbehandler fått mer informasjon.

I 2011 var det 19 saker som hadde 3 ukers frist, disse hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 19 dager. Saksbehandlingstiden varierte fra 1 til 113 dager. I alt var det 5 saker der fristen ble oversittet.

For de 4 sakene som hadde 12 ukers saksbehandlingstid i 2011 var én ikke ferdig behandlet, men det er gitt melding om at søknaden var ufullstendig.

I 2011 krevde 12 saker dispensasjonsbehandling. For 7 av disse ble det skrevet svar 1-2 dager etter behandling i formannskapet. Én sak har ikke blitt behandlet i formannskapet, og vil bli fulgt opp i etterkant av revisors gjennomgang. For en annen sak viste det seg at dispensasjon var behandlet tidligere, og tillatelse ble gitt i henhold til denne. I én sak, der kommunen var søker, ble det svart 1 måned etter behandlingen i formannskapet.

I 2012 var det 19 saker som hadde 3 ukers frist. For saker der det forelå skriftlig svar var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 41 dager. For 4 saker opplyser saksbehandler at det ble gitt muntlig svar, men det kan ikke etterprøves når slikt svar ble gitt. Disse sakene krever ifølge saksbehandler uansett en skriftlig oppfølging for å kreve inn byggesaksgebyret. Bare 2 saker holdt seg innenfor fristen på 3 uker, og spennet i saksbehandlingstid varierte i 2012 fra 7 til 79 dager. For én sak ser det ut til at det ikke er foretatt noen saksbehandling.

Saksbehandler forklarer økning i saksbehandlingstid i 2012 med at det ikke lenger var inneleid ekstra ressurs til byggesaksbehandling.

For 3 saker med 12 ukers frist var 2 ferdig behandlet med henholdsvis 7 og 52 dagers behandlingstid. En tredje sak er ikke ferdig da søknaden var mangelfull og kommunen venter på ytterligere dokumentasjon.

Tre saker krevde dispensasjonsbehandling. En av disse er ikke ferdigstilt til tross for at høringsinstansene kom med sine innspill i august 2012. To saker krevde dispensasjon både fra plan- og bygningsloven og havneloven. Melding om vedtak ble sendt umiddelbart etter at siste dispensasjon ble gitt for disse sakene.

Oppfølging av restanser kan gjøres via e-Phorte, og arkivsjefen utarbeider også restanselister for den enkelte saksbehandler for å fange opp saker som enten ikke er ferdig behandlet, eller som ikke formelt er avsluttet i systemet.

Saksbehandler har inntrykk av at de fleste tiltakshavere ikke vet hvilke frister for saksbehandling som gjelder. Vi har ikke sett henvisning til gjeldene saksbehandlingsfrist i vedtakene, men dato for når søknaden ble ansett som komplett er angitt.

3.2.2 Bruk av foreløpig svar

Gjennomgangen viser at i tillegg til de 15 søknadene som krevde dispensasjonsbehandling var det 16 saker som hadde lenger behandlingstid enn 1 måned. I totalt 7 av disse 31 sakene var det journalført et foreløpig svar til tiltakshaver. Svarene forklarte årsak til forsinkelsen, for eksempel mangler ved søknad eller behov for høring i forbindelse med dispensasjonsbehandling.

3.2.3 Bestemmelser i reguleringsplan

Vi har sett nærmere på 13 saker som gjaldt tiltak innenfor regulert område i perioden; 4 fritidsboliger, 4 annekstilbygg, 3 naust og en vei. For én sak ser det ut til at det er gjort en vurdering i forhold til takvinkel; det er godkjent lavere takvinkel enn bestemmelsene i reguleringsplanen tilsier, noe som gjør bygget lavere. Det går ikke fram av tillatelsen hvilken vurdering som er gjort i forhold til dette.

For de øvrige sakene er vedtak fattet i tråd med reguleringsbestemmelsene.

3.2.4 Høring av dispensasjonssaker

Vi undersøkte 19 dispensasjonssøknader i perioden og fant at 17 av sakene var sendt til høring. Høringsinstans var fylkeskommunen, fylkesmannen, i noen tilfeller sameting og/eller sjøfartsmyndighet.

Årsak til at saker i to tilfeller ikke var sendt på høring skyldes at dette ble oppfattet som opplagte ”avslagssaker”, og at høringsmyndigheten i slike saker har sagt at de ikke ønsker dem på høring. Formannskapet fattet annet vedtak i disse to sakene. I den ene saken ble det åpnet for å utarbeide reguleringsplan, noe som ville føre til høring i neste runde. I den andre saken ble det vedtatt utsettelse i påvente av egne retningslinjer for behandling av bruksendringer.

3.2.5 Vedtak i tråd med delegasjonsreglementet

Med ett unntak er det leder for plan- og utviklingsavdelingen som har skrevet under enkeltvedtakene.

Dispensasjonssaker etter plan og bygningsloven som er avgjort er alle behandlet av formannskapet.

3.3 Vurdering

Saksbehandlingstid

Gjennomgangen viser at de aller fleste byggesakene i Fosnes har en saksbehandlingsfrist i henhold til bestemmelsene i plan og bygningsloven på 3 uker. For disse sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2010 og 2011 på 19 dager; i 2012 hadde den økt til 41 dager. I tillegg var det i 2012 4 saker som hadde fått muntlig svar.

I 2010 og 2011 var det stor variasjon i saksbehandlingstid, mens det i 2012 var en tendens til at behandlingstiden gjennomgående var høy.

Det kan se ut som saksbehandlingstiden er sterkt påvirket av bemanningssituasjonen; i perioden uten ekstra ressurs gikk saksbehandlingstiden markant opp.

Det er manglende samsvar på foreløpige tall for saksbehandlingstid rapportert til KOSTRA for 2012 og tall som går fram av vår analyse. Dette skyldes ifølge saksbehandler at kommunen ved rapporteringen ikke har foretatt en så grundig gjennomgang som revisor har gjort.

For saker med 3 ukers behandlingstid kan tiltakshaver starte arbeidet selv om det ikke foreligger skriftlig svar. Tillatelse anses da som gitt, jf § 21-7, 2. ledd. Konsekvensen av manglende svar for tiltakshaver er derfor ikke stor; forutsatt at vedkommende er kjent med bestemmelsen. Saksbehandler sier at tiltakshavere uansett har en plikt til å sjekke med kommunen at søknaden er i orden før de starter arbeidet. Kommunen mener at dette følger av at det i publikasjonen ”Veiledning om byggesak”⁵ står at det er tiltakshaver som bærer risikoen for at vilkår for å kunne starte opp er oppfylt.

Vi har ikke sett henvisning til saksbehandlingsfrist i vedtakene, men dato for når søknaden ble ansett som komplett er angitt. Dette kan være uheldig da det ikke gir søker informasjon som kan være relevant fordi byggesaksforskriften har bestemmelser om gebyrbortfall ved fristoverskridelse.

Til tross for at det skal lages restanselister avdekket revisor enkeltsaker som var blitt avglemt av ulike årsaker. Dette var ikke et generelt inntrykk, men det er likevel uheldig for dem det gjelder, og kan tyde på at rutine med restansekontroll ikke er god nok.

Foreløpig svar

Bruk av foreløpig svar er lite brukt, kun 7 registrerte svar i den undersøkte perioden, og bare 2 av disse i 2012 da saksbehandlingstiden gjennomgående var lang.

⁵ Direktoratet for byggkvalitet, HO-1/2011

For saker med 3 ukers frist, der tiltakshaver kan starte opp når de tre ukene har gått, kan det stilles spørsmål ved hensikten ved å sende foreløpig svar. Det er viktig i slike saker at kommunen gjør en grundig vurdering av søknadene ved ankomst, slik at eventuell oversittelse av svarfrist og tiltakshavers oppstart ikke får uønskede konsekvenser. Å gi søker tilbakemelding dersom søknaden ikke er fullstendig, slik vi har fått inntrykk av at kommunen gjør, er derfor svært viktig.

For søknader med 12 ukers behandlingsfrist lå behandlingstiden godt innenfor fristen.

Bestemmelser i reguleringsplan, høring, og vedtaksmyndighet

Reguleringsplanene hadde ikke mange konkrete bestemmelser, spesielt gjaldt det de gamle planene. Søknader om tiltak i regulert område ble behandlet i tråd med reguleringsplan. Avviket vi fant for takvinkel gjorde bygget lavere enn det ville ha blitt dersom planen hadde blitt fulgt; vi kan derfor ikke se negative konsekvenser av denne tillatelsen. Vi mener likevel at det bør gå fram av tillatelsen hvilke vurderinger som er gjort når det gjøres avvik fra godkjent plan.

Vi mener kommunen har en god praksis for å sende saker på høring og følger plan- og bygningslovens bestemmelser om dette.

Vi fant at rett instans hadde fattet vedtak i de ulike sakene; leder for plan- og utviklingsavdelingen for enkeltsaker, og formannskapet for dispensasjonssaker.

3.4 Konklusjon

Byggesaksbehandlingen i Fosnes kommune kan ikke sies å være fullt ut tilfredsstillende da gjennomsnittlig saksbehandlingstid igjen har kommet opp på et for høyt nivå.

I sammenheng med dette ser vi at bruken av foreløpig svar ved lang saksbehandlingstid ikke er god nok, men vi har fått opplyst at det gis tilbakemeldinger pr telefon eller e-post som ikke registreres, spesielt dersom søknader er ufullstendige.

Fosnes kommune ivaretar bestemmelsene i reguleringsplaner på en god måte og sender dispensasjonssaker på høring til eksterne fagmyndigheter slik loven krever.

I Fosnes kommune fattes vedtak av rett instans.

3.5 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør ha fokus på å følge opp restanser
- Kommunen bør øke bruken av foreløpige svar ved lang saksbehandlingstid, og registrere henvendelser til tiltakshavere
- Kommunen bør rette opp maler slik at de blir i tråd med dagens plan- og bygningslov

4. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Fosnes kommune 18.04.13. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen 08.04.13. Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 1). Revisor har føyet til presisering i tråd med tilbakemeldingen fra rådmannen. Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Fosnes kommune: Reglement for rådmannens delegering til administrasjon

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) FOR-2010-03-26-488

Statistisk sentralbyrå: Kommune-Stat-Rapportering KOSTRA

VEDLEGG 1



Fosnes kommune
Fosnes fellesfunksjoner

KomRev Trøndelag IKS
Org.nr. 987 123 842 MVA
Ank.: ...07.05.13
Journal nr.: ...2/1492
Arkiv nr.: ...0-17.18

KomRev Trøndelag IKS
Postboks 333 Sentrum
7801 Namsos

Vår ref:	Deres ref	Saksbehandler	Dato
2013/154-5		Rønnaug Aaring 91384546	02.05.2013

Tilbakemelding på høringsutkast av forvaltningsrevisjon

Viser til Deres brev av 18. april 2013 med vedlagt utkast til rapport om byggesaksbehandling.

Vi kjenner oss igjen i utkast til rapport og skal ta med oss revisors konklusjon i det videre kvalitetsutviklingsarbeidet vårt.

Når det gjelder faktabeskrivelser har vi følgende kommentar:

På side 15 i avsnitt 5 står «Saksbehandler sier at tiltakshavere uansett har en plikt til å sjekke med kommunen at søknaden er i orden før de starter arbeidet, men han kan ikke si hvor dette er hjemlet»

Kan fremdeles ikke si at dette er hjemlet, men det er hentet fra «Veiledning om byggesak», publikasjon HO-1/2011, Direktoratet for byggkvalitet.

I heftets forklaring til kapittel 3 Tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forstås av tiltakshaver. På side 15 i fjerde avsnitt står «Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen 3 uker, anses tillatelse for å være gitt – forutsatt at samtlige vilkår er oppfylt, jf. pbl. § 21-7 andre ledd. Det er tiltakshaver som bærer risikoen for at vilkårene er oppfylt.»

Dette forklarer vår tolkning av at «tiltakshaver har plikt til å sjekke at søknaden er i orden før de starter arbeidet».

Vår ref. 2013/154-5 bes oppgitt ved henvendelse

Med hilsen

Rønnaug Aaring
Rønnaug Aaring
Rådmann i Fosnes

Postadresse
Servicekontoret
7856 Jøa
E-post:
postmottak@fosnes.kommune.no

Besøksadresse
Dun

Telefon
74286400
Telefaks
74286401

Kontonr
Bank: 50810572660
Skatt: 6345061748
Org.nr. 964982775



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no