



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

SKIPTVET KOMMUNE

2020

Kommuneplanarbeid Byggesaksbehandling



Innhold

1. Forord og prosjektmandat	3
2. Sammendrag	4
3. Innledning	6
3.1. Problemstillinger	6
3.2. Avgrensning av prosjektet	6
3.3. Revisjonskriterier	6
3.4. Revisjonsmetoder	6
3.5. Forklaringer/Begreper	6
3.6. Oversikt over saker.....	7
4. Problemstilling 1:	8
4.1. Revisjonskriterier	8
4.2. Delegeringsreglement	9
4.3. Kompetanse	9
4.4. Kapasitet.....	10
4.5. Rutiner og kontroll av plansaker (reguleringsplaner)	11
4.6. Rutiner og kontroll av byggesaker	11
4.7. Revisjonens vurderinger og konklusjoner	12
5. Problemstilling 2:	15
5.1. Revisjonskriterier	15
5.2. Etske retningslinjer	17
5.3. Kommunens praktisering av habilitet	17
5.4. Revisors vurderinger og konklusjoner	18
6. Rådmannens bemerkninger.....	19
7. KILDEHENVISNINGER	20

1. Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ og forskrift om revisjon utføre forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, kommuneplanarbeid/byggesaksbehandling, er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Skiptvet kommune, jamfør følgende vedtak i kontrollutvalget 18.09.18, sak 18/18: «Etter kontrollutvalgets vurdering bør det gjennomføres forvaltningsrevisjon innenfor følgende områder i perioden 2019-2020: 2019 Kommuneplanarbeid/byggesaksbehandling.»

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet 10.11.19 – 16.01.20. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlige revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av Rogaland Revisjon IKS av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke og forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Prosjektet er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Christian Jerejian Friestad.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktpersoner og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Rogaland Revisjon IKS
Stavanger 31.01.2020

Christian Jerejian Friestad
Leder forvaltningsrevisjon

Rune Eskeland
Forvaltningsrevisor

Elin Fagerheim Bjerke
Forvaltningsrevisor

¹ Kommuneloven kapittel 1.

2. Sammendrag

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet arbeidet etter følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer kommunen en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker?
- I hvilken grad sikrer kommunen at habilitet og likebehandling ivaretas ved behandlingen av plan- og byggesaker?

For å besvare problemstillingene har revisjonen gjennomført intervjuer, gjennomgått rutiner og reglementer, gjennomgått noen plan- og byggesaker og noen klagesaker. Revisjonskriteriene er utledet av plan- og bygningsloven, forvaltningsloven, kommunens etiske retningslinjer og delegasjonsreglement.

I hvilken grad sikrer kommunen en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker?

For å sikre en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker bør kommunen ha saksbehandlere som både er faglig kvalifiserte og som har kompetanse innenfor saksbehandling. I tillegg bør saksbehandlerne ha tilstrekkelig kapasitet til å behandle kommunens plan- og byggesaker.

Ansatte som behandler plan- og byggesaker har lang erfaring, er faglig kvalifiserte og har saksbehandlingskompetanse.

Kommunen overholder i stor grad de lovpålagte tre ukers og tolv ukers tidsfrister i saksbehandlingen, og har tilstrekkelig kapasitet til å behandle sine plan- og byggesaker.

For behandling av plansaker har kommunen utarbeidet skriftlige rutiner, mens det er lite av dette for behandling av byggesaker. Det er også lite konkret informasjon på kommunens hjemmeside om hvordan innbyggere skal gå frem når de skal levere en byggesøknad.

Kommunen har et tydelig delegasjonsreglement for plan- og byggesaker, og behandling av byggesaker er delegert til virksomhetsleder. Vi ser at byggesaker blir godkjent av en ansatt som ikke har fullmakt etter delegasjonsreglementet. Kommunen har heller ikke praksis med at det er to som signerer på vedtak. Etter revisjonens vurdering kan dette være uheldig. Plan- og byggesaker er kjente risikoområder for korrupsjon², og det har i andre kommuner vært flere korrupsjonssaker i byggesaker.

Revisjonen finner ikke noe å bemerke til kommunens saksbehandling av utvalgte reguleringsplaner. Fem av seks byggesaker som revisjonen har gjennomgått var etter vår vurdering behandlet i tråd med plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Etter revisjonens vurdering var det én sak som skulle vært behandlet som et søknadspliktig tiltak med krav om ansvarlig foretak, men som ble behandlet som et enkelt tiltak. I to av klagesakene som er behandlet av Fylkesmannen har kommunen fått kommentarer for saksbehandlingen.

I hvilken grad sikrer kommunen at habilitet og likebehandling ivaretas ved behandlingen av plan- og byggesaker?

Skiptvet kommune har et etisk reglement for ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene omhandler blant annet habilitet. Med bakgrunn i de sakene vi har sett på og den informasjonen vi har fått, ser habilitetsreglene ut til å bli fulgt. I noen tilfeller er kommunen både planmyndighet og utbygger.

² Råd for etikkarbeid i kommuner. Oslo Economics-rapport 2017-61

Revisjonen understreker at det er viktig at kommunen er ryddig i disse sakene og har klare skiller mellom rollene.

Kommunen synes å være oppmerksom på likebehandling av saker. Plan- og byggesaker er elektronisk tilgjengelig på kommunenes hjemmeside, noe som bidrar til åpenhet i plan- og byggesaker.

Etter revisjonens vurdering sikrer kommunen i stor grad at habilitet og likebehandling ivaretas ved behandling av plan- og byggesaker.

Revisjonens konklusjoner på problemstillingene:

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad sikrer en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker.

Kommunen synes å ha god kompetanse og kapasitet til å behandle plan- og byggesaker, men kommunen har noen forbedringspunkter.

- Kommunen bør sikre at byggesaker blir kontrollert og godkjent av den som har fullmakt til dette.
- Kommunen bør vurdere skriftlige rutiner for byggesaker.
- Kommunen bør informere innbyggere på kommunens hjemmeside om hvordan de går frem når de skal levere en byggesøknad.

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad synes å sikre at habilitet og likebehandling ivaretas i plan- og byggesaker.

Revisjonen fremmer følgende anbefalinger:

Revisjonen har følgende anbefalinger til Skiptvet kommune.

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Skiptvet kommune å sikre at byggesaker blir kontrollert og godkjent av den som har fullmakt til dette, og at det er to som signerer vedtakene.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Skiptvet kommune å vurdere skriftlige rutiner for byggesaker.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å informere innbyggere på kommunens hjemmeside om hvordan de går frem når de skal levere en byggesøknad.

3. Innledning

3.1. Problemstillinger

I denne forvaltningsrevisjonen skal vi undersøke følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

I hvilken grad sikrer kommunen en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker?

Problemstilling 2:

I hvilken grad sikrer kommunen at habilitet og likebehandling ivaretas ved behandlingen av plan- og byggesaker?

3.2. Avgrensning av prosjektet

Dette prosjektet gjelder plan- og byggesaker. Med plansaker tenkes det her på reguleringsplaner. Det finnes to typer reguleringsplaner; områdeplaner og detaljplaner.

Kommunen har nylig endret/revidert kommuneplanens arealdel med bestemmelser og retningslinjer (vedtatt av Kommunestyret 03.09.19). Tidligere arealdel med bestemmelser og retningslinjer var vedtatt 20.04.10. Det er ikke sett spesifikt på kommuneplanens arealdel.

Det inngår ikke i forvaltningsrevisjonen å undersøke kommunes tilsyn med byggesaker.

3.3. Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt «foretrukket praksis», er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og

andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- Plan- og bygningsloven
- Forvaltningsloven

Interne kriterier:

- Kommunens etiske retningslinjer
- Kommunens delegasjonsreglement

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

3.4. Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet etter standard for forvaltningsrevisjon – RSK001.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi intervjuet tre ansatte/ledere i Skiptvet kommune. Vi har også gjennomgått statistikk, rutiner og et utvalg plan- og byggesaker.

Når vi ser på kommunens kompetanse, blir den også sett i sammenheng med om kommunen har mange klagesaker som blir opphevet eller omgjort av Fylkesmannen.

3.5. Forklaringer/Begreper

Med ordinære byggesaker menes byggesøknader som må gjennom en full saksbehandling etter plan- og bygningsloven (12 ukers saksbehandling).

Med enkle tiltak menes tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og

ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig.

3.6. Oversikt over saker

Tabellen viser antall vedtatte reguleringsplaner og behandlede byggesaker i 2016-2019 (Kilde: Statistisk sentralbyrå - KOSTRA - faktaark plan, byggesak og miljø).

Saker	2016	2017	2018	2019 ³
Vedtatte reguleringsplaner	1	4	1	4
Behandlede byggesaker totalt	68	69	63	74
Behandlede byggesaker med 3 ukers frist	66	64	2 ⁴	

³ Tall oppgitt av kommunen.

⁴ Her er det trolig en feilrapportering.

4. Problemstilling 1:

I hvilken grad sikrer kommunen en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker?

4.1. Revisjonskriterier

På et overordnet plan er kravene til kommunens internkontroll hjemlet i kommuneloven § 25-1:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.»

Det fremkommer også at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer.

Ifølge kommuneloven § 5-3 er det kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret kan delegere vedtaksmyndighet til andre folkevalgte organ og til kommunedirektøren (rådmannen). I praksis utarbeides et delegasjonsreglement som regulerer hva kommunestyret har delegert.

Rådmannen har et ansvar for å sikre at den som har fått delegert myndighet til seg, har nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å fatte enkeltvedtak.

Saksbehandling av plan- og byggesaker skal foregå i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter.

Forvaltningsloven § 11 a stiller krav om at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Kommunens vedtak om reguleringsplaner og svar på byggesøknader er enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2. Ifølge forvaltningsloven § 24 er hovedregelen at enkeltvedtak skal grunngis. I saker der kommunen innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen

part vil være misfornøyd med vedtaket, kan kommunen la være å begrunne vedtaket.

Et enkeltvedtak kan påklages. Det kan i byggesaker ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, ved dispensasjon eller i tidligere vedtak i byggesaken, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt.

I lovreglene er det satt tidsfrister for når private reguleringsforslag og byggesøknader skal være behandlet. Private reguleringsforslag (førstegangsbehandlingen) og ordinære byggesøknader skal i utgangspunktet behandles innen 12 uker, mens enkle tiltak skal behandles innen 3 uker. Det vises til plan- og bygningsloven § 12-11 og § 21-7.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et delegasjonsreglement som regulerer myndigheten i plan- og byggesaker.
- Kommunen skal ha nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å behandle plan- og byggesaker.
- Kommunen skal ha utarbeidet nødvendige rutiner for saksbehandling av plan- og byggesaker.
- Plan- og byggesaksbehandlingen skal skje i overensstemmelse med lovregler, kommunens delegasjonsreglement og kommunens arealplaner.
- Kommunen skal overholde tidsfristene for plan- og byggesaker.

Med kommunens arealplaner menes også kommunens bestemmelser og retningslinjer som er gitt i arealplanene (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan).

4.2. Delegeringsreglement

I henhold til plan- og bygningsloven § 12-2 skal Kommunestyret behandle og vedta reguleringsplaner, men hvor myndigheten kan delegeres dersom dette er kurant.

Gjeldende delegeringsreglement for Skiptvet kommune ble vedtatt av Kommunestyret 13.12.16 (sak 16/101), og senere revidert av Kommunestyret 19.09.17 (sak 17/055).

Formannskapet i Skiptvet kommune er delegert myndighet når det gjelder eventuell fastsetting av planprogram (dvs. for planer hvor planprogram er påkrevet iht. plan- og bygningsloven § 4-1) og mer kurante vedtak om reguleringsplaner. For reguleringsplaner gjelder dette mindre endringer når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, endringer i plan når endringer i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen, og oppheving av plan som i det vesentligste er i strid med overordnet plan.

Kommunens oppgaver og avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven er ellers delegert til Hovedutvalg for plan, landbruk og teknikk, i den grad det ikke er delegert til rådmannen.

Alle kurante byggesaker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven er delegert til rådmannen og videredelegert til virksomhetsleder. Virksomhetsleder oppgir at dersom en søknad om dispensasjon vil kreve avvik fra kommuneplanen, betraktes ikke saken som kurant og saken blir lagt frem til politisk behandling.

4.3. Kompetanse

Kompetanse

Både saksbehandler som behandler plansaker og saksbehandler som behandler byggesaker har relevant faglig utdanning og erfaring. Byggesaksbehandler er ingeniør og saksbehandler i plansaker er sivilingeniør. Virksomhetsleder oppgir at de ansatte som arbeider med plan- og byggesaker er godt kvalifiserte. Alle tre har lang erfaring, og har også forvaltningskompetanse.

Byggesaksbehandler oppgir at de tidligere var to saksbehandlere på byggesaker. Byggesaksbehandler oppgir at det var greit å kunne diskutere enkeltsaker med en som arbeidet med det samme.

Saksbehandler av plansaker og byggesaksbehandler samarbeider ved behov, for eksempel i saker der det i forbindelse med en byggesak må ha en vurdering etter kommuneplanen. De har også kontakt med virksomhetsleder i saker dersom det er behov for det. I plansaker så samarbeider saksbehandler og virksomhetsleder tett.

Klagesaker

Dersom kommunen har mange klagesaker som blir opphevet eller omgjort av Fylkesmannen, kan dette blant annet være et tegn på at kompetansen er mangelfull ved at en for eksempel legger seg på feil tolkning av lovverket.

Byggesaksbehandler oppgir at det i 2018 og 2019 ikke har vært klagesaker på byggesaker, utenom én sak som gjaldt størrelsen på gebyr.

Vi har sett på utfallet av fire klager i plansaker og dispensasjonssaker som har vært til behandling hos Fylkesmannen.

To av sakene gjaldt søknad om dispensasjon fra byggeforbudet i områder som i kommuneplanens arealdel er LNF-område. I begge sakene innstilte rådmannen på avslag, mens Hovedutvalget ga søkerne dispensasjon. Begge sakene ble påklaget av Fylkesmannen i Østfold, men Hovedutvalget for plan, landbruk og teknikk tok ikke klagen til følge. Det ble opprettet settefylkesmann som i begge sakene kom til at det var brukt feil rettsanvendelse. I én av sakene står det: «Når det ikke fremgår av vedtaket hvordan vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen er vurdert og vektet, som medfører at utvalget går imot administrasjonens innstilling, er dette en mangel ved begrunnelsen som kan tyde på svikt ved selve avgjørelsen.»

I en detaljreguleringsplan kom det inn klager, men Kommunestyret tok ikke klagen til følge. Fylkesmannen i Østfold opphevet kommunens vedtak på grunn av saksbehandlingsfeil. Dette var på grunn av at kommunens begrunnelse var mangelfull, og at Fylkesmannen mente at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold. Dette

vedtaket kom i mars 2018, og virksomhetsleder oppgir at de har gjort endringer etter dette vedtaket.

I en annen detaljreguleringsplan kom det inn klager som Kommunestyret ikke tok til følge. Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak. Men i vedtaket står det:

«Kommunen skriver at merknadene ble gjennomgått i et separat saksframlegg i sak 19/059. Etter en gjennomgang av sakens dokumenter finner Fylkesmannen at merknadene er tilstrekkelig vurdert, selv om vi mener at kommunen med fordel kunne ha inntatt vurderingene det henvises til i planforslaget i selve saksframlegget. Vi finner også at kommunes vedtak er tilstrekkelig begrunnet, jf. fvl. § 25.»

4.4. Kapasitet

Kommunens saksbehandlingstider kan være en indikasjon på om kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å behandle plan- og byggesaker. Dette gjelder spesielt byggesaker hvor det gjerne er et jevnt trykk av ganske like saker. Antall reguleringsplaner og planenes omfang og kompleksitet vil kunne variere mye.

Kommunen har relativt få plan- og byggesaker, jf. kapittel 3.6 Oversikt over saker.

Tabellen nedenfor viser kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesaker, oppgitt i dager (Kilde: Statistisk sentralbyrå - KOSTRA-statistikk - faktaark plan, byggesak og miljø):

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager, for saker med	2016	2017	2018
3 ukers frist	8	8	8
12 ukers frist	55	10	9

Kommunen er godt innenfor den lovmessige tidsfristen med å behandle på saker med 3 og 12 ukes frist.

Kommunen har overskredet tidsfristene i enkelte saker:⁵

2016 – 5

2017 – 4

2018 - 2

Kommunen selv anser at kapasiteten er tilstrekkelig.

Virksomhetsleder oppgir at kommunen ved behov kan leie inn kompetanse, for eksempel til analysearbeid.

4.5. Rutiner og kontroll av plansaker (reguleringsplaner)

På Skiptvet kommunes hjemmeside er det en egen oversikt med kommunens planer og rapporter. Her kan private forslagsstillere og publikum få informasjon om kommunens planstrategi, kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Skiptvet kommune har for tiden ingen områdeplaner.

I kommunens planregister er det opplysninger om alle arealplanene og behandlingen (saksgangen) - og kommunens plankart (www.Indrekart.no).

Det er tilgang til de aktuelle plandokumenter for den enkelte arealplan (herunder vedtak, arealplankart, planbeskrivelse, bestemmelser, kunngjøring av planoppstart og planvedtak, innkomne merknader og forskjellige typer analyser av planområdet). Det er også en oversikt med informasjon om kunngjorte planer og planer på høring. Kommunen bemerker på sine nettsider at planregisteret ikke oppdateres i perioden 25.11.19-17.01.20 på grunn av arbeid med kommunenummerendring.

Skiptvet kommune har utarbeidet sjekklister og maler for saksbehandlingen. Det er sjekklister for behandling av reguleringsplan og sjekklister for planbeskrivelse. For maler er det mange forskjellige typer dokumenter. Vi nevner bl.a.

maler for planoppstart, planbeskrivelse og saksframlegg. I tillegg er det utarbeidet en mal for framdriftsplan av detaljplan og en oversikt over aktuelle høringsinstanser med kontaktinformasjon.

Kontroll av plansaker (reguleringsplaner)

Kommunen har i 2019 vedtatt fire reguleringsplaner. Alle planene var private reguleringsforslag.

Revisjonen har gjennomgått saksgangen (herunder hvilke dokumenter som er utarbeidet) ut fra kommunens planregister. Vi kan ikke se at det mangler noe ved kommunens saksbehandling og dokumentasjon for de fire reguleringsplanene.

Revisjonen har videre sett nærmere i detalj på saksgangen og de enkelte dokumentene for én av planene. Dette gjelder reguleringsplan for Vesterås boligfelt. Planoppstart var 11.01.19 med sluttbehandling 17.12.19.

Vi kan ikke se at det er noen mangler ved saksbehandlingen og de dokumentene som foreligger i denne saken. Dette gjelder både med hensyn til gangen i saksbehandlingen fra oppstartsmøte til endelig planvedtak og de plandokumentene som er vedlagt saken.

4.6. Rutiner og kontroll av byggesaker

Skiptvet kommune har en rutine som beskriver den interne saksgangen ved mottak av byggesøknader:

1. Postmottak mottar søknader elektronisk eller personlig.
2. Postmottak fordeler saken til saksbehandler i Acos Websak.
3. Behandles av saksbehandler etter Skiptvet kommunes delegeringsreglement og maler i Acos byggesaksmodul-
4. Saken avsluttes etter utgått klagefrist.

⁵ Tall fra KOSTRA. Det fremgår ikke hvor mye tidsfristene er overskredet.

På Acos Websak er det maler som kommunen benytter i behandling av saken. Det finnes blant annet maler for enkel søknad, igangsettelse og ferdigattest. Kommunen har ingen egne rutiner for byggesak utover dette.

På kommunens nettsider er det under Landbruk og teknisk/Byggesak lenker til byggereglene og byggesaksblanketter som en finner på Direktoratet for byggkvalitet. Det er ingen beskrivelse på kommunens nettsider om kommunens saksbehandling og hvordan innbyggere skal gå frem når de skal søke om en byggesak. Virksomhetsleder oppgir at nettsiden er en nettportal som var felles for kommuner i Indre Østfold. Kommunen skal utarbeide en egen nettside.

Saksbehandlerne oppgir at det er innbyggere som tar kontakt med dem for å søke råd og det er en del som møter opp personlig.

Kontroll av byggesaker

Revisjonen har gjennomgått 6 byggesaker fra 2019. Alle sakene er behandlet innenfor lovpålagte tidsfrister. I alle sakene er naboene varslet om tiltakene. Vedtakene som er fattet av kommunen er oversiktlige, og synes å være tilstrekkelig begrunnet. Det er også tatt inn i vedtakene at tiltakshaver har klagerett.

I plan- og bygningsloven § 20-2 fremkommer det at tiltak kan deles i følgende kategorier:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak.
- Søknadspliktige tiltak som kan foretas av tiltakshaver.
- Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt.

Med unntak av én sak, er vedtakene etter revisjonens vurdering behandlet ut fra riktig kategori.

Den aktuelle saken, som gjaldt oppføring av et svømmebasseng, er godkjent som et mindre tiltak, som kan forestås av tiltakshaver iht. plan- og bygningsloven § 20-4. For at et tiltak skal regne som mindre tiltak, må verken samlet bruksareal eller bebyggd areal være over 70m²,

jf. byggesaksforskriften § 3-1. I denne byggesaken utgjorde en del av tiltaket 70m², mens på tegningen fremkommer det at det totale tiltaket er på 84 m². I vedtaket fra kommunen er det lagt til grunn et areal på 70 m², og det er betraktet som et mindre tiltak. Revisjonen er av den oppfatning at tiltaket ikke kan regnes som et mindre tiltak og er et søknadspliktig tiltak med krav om ansvarlig foretak. Revisjonen ser også at enkelte andre kommuner som for eksempel Sandefjord og Søgne kommune har krav om at det ved oppsett av permanente basseng er krav til at dette skal søkes etter plan- og bygningsloven § 20-3 «Søknadspliktig tiltak med krav om ansvarlig foretak».

Alle sakene er behandlet og signert av ingeniør uten at virksomhetsleder har godkjent eller signert saken. Revisjonen har fått oppgitt at det er delegert fra virksomhetsleder til saksbehandler å vedta byggesaker, men det foreligger ikke en skriftlig delegering. Virksomhetsleder oppgir at de fleste byggesakene er kurante saker og at de har dialog i saker som for eksempel krever vurderinger. Virksomhetsleder oppgir at kommunen ikke har praksis at det er to som signerer vedtak.

4.7. Revisjonens vurderinger og konklusjoner

Kommunen har et tydelig delegasjonsreglement for plan- og byggesaker.

Vi ser at byggesaker blir signert av en ansatt som formelt sett ikke har fullmakt etter delegasjonsreglementet.

I Skiptvet kommune er det ikke praksis at det er to som signerer på vedtak. Etter revisjonens vurdering kan dette være uheldig. Plan- og byggesaker er kjente risikoområder for

korupsjon⁶, og det har i andre kommuner vært flere korupsjonssaker i byggesaker. For å redusere risikoen for dette anbefaler revisjonen at kommunen endrer praksis.

Ansatte som behandler plan- og byggesaker har lang erfaring, faglig kompetanse og saksbehandlingskompetanse.

Kommunen har kort gjennomsnittlig saksbehandlingstid både for saker med tre ukers og tolv ukers frist. Det er få saker der fristen overstiges.

For to av klagesakene som har vært til behandling hos Fylkesmannen har kommunen fått kommentarer på saksbehandlingen. I én av sakene ble vedtaket omgjort som følge av saksbehandlingsfeil. Revisjonen ber virksomheten merke seg Fylkesmannens kommentarer og ta hensyn til dette i det videre arbeidet.

Kommunens kompetanse og kapasitet i plan- og byggesaker er etter revisjonens vurdering god.

Det foreligger tilfredsstillende informasjon om kommunens arealplaner (herunder reguleringsplaner) på kommunens nettsider. For byggesaker er det lagt inn lenker til byggregler og byggesaksblanketter som en finner på Direktoratet for byggkvalitet. Etter

revisjonens vurdering burde kommunen legge ut en kort beskrivelse av hvordan innbyggere skal gå frem når de skal levere en byggesøknad. Dette gjelder spesielt for private tiltakshavere som ofte vil kunne ha behov for en slik beskrivelse. Men også ansvarlige søkere (firmaer) kan ha nytte av dette.

Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner (herunder sjekklister og maler) for behandlingen av plansaker (reguleringsplaner).

For byggesaker er det imidlertid få skriftlige rutiner. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere om de bør utarbeide rutiner for byggesaksbehandlingen. Slike rutiner vil være med på å dokumentere det arbeidet som gjøres.

Revisjonen finner ikke noe å bemerke til kommunens saksbehandling av gjennomgåtte reguleringsplaner for 2019.

Fem av seks byggesaker som revisjonen har gjennomgått var etter vår vurdering behandlet i tråd med plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Etter revisjonens vurdering var det én sak som skulle vært behandlet som et søknadspliktig tiltak med krav om ansvarlig foretak, men som ble behandlet som et enkelt tiltak.

⁶ Råd for etikkarbeid i kommuner. Oslo Economics-rapport 2017-61

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad sikrer en forsvarlig saksbehandling av plan- og byggesaker.

Kommunen synes å ha god kompetanse og kapasitet til å behandle plan- og byggesaker, men kommunen har noen forbedringspunkter.

- Kommunen bør sikre at byggesaker blir kontrollert og godkjent av den som har fullmakt til dette.
- Kommunen bør vurdere skriftlige rutiner for byggesaker.
- Kommunen bør informere innbyggere på kommunens hjemmeside om hvordan de går frem når de skal levere en byggesøknad.

Anbefalinger

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Skiptvet kommune å sikre at byggesaker blir kontrollert og godkjent av den som har fullmakt til dette, og at det er to som signerer vedtakene.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Skiptvet kommune å vurdere skriftlige rutiner for byggesaker.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler kommunen å informere innbyggere på kommunens hjemmeside om hvordan de går frem når de skal levere en byggesøknad.

5. Problemstilling 2:

I hvilken grad sikrer kommunen at habilitet og likebehandling ivaretas ved behandlingen av plan- og byggesaker?

5.1. Revisjonskriterier

Forvaltningslovens kapittel II inneholder habilitetsregler som kommunen må forholde seg til. I forvaltningsloven § 6 fremkommer det at en offentlig tjenestemann blant annet er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse når:

- selv er part i saken
- når han er i slekt med eller gift med en part i saken
- når han leder eller har ledende stilling i styret av et selskap
- når andre særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

Kommunens etiske retningslinjer ble vedtatt av Kommunestyret i sak 48/2008.⁷

I de etiske retningslinjene § 2 står det: «Skiptvet kommune legger vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.» ... «Vi skal være bevisst på at kommunens praksis danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. Vi skal derfor ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis.»

I § 3-2 står det: «Kommunen ønsker en bevissthet på situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde

tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.»

I forvaltningen gjelder et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling⁸. Forskjellsbehandling kan ifølge Eckhoff T. og Smith E⁹. være tillatt når dette fremtrer som saklig ut fra lovens formål mv., og skjønnsmessige vurderinger kan tilsi at avgjørelser noen ganger går i én retning og andre ganger i en annen.

⁷ Revidert i Kommunestyresak 28/2011.

⁸ Jfr. eksempelvis

<http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1326/1328>

⁹ Forvaltningsrett. 9. utgave. Universitetsforlaget. Otta.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal etterleve reglene om habilitet i forvaltningslovens § 6 ved behandling av reguleringsplaner og byggesøknader.**
- **Det skal ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling.**
- **Det skal være åpenhet i behandlingen av plan- og byggesaker.**

5.2. Etiske retningslinjer

Skiptvet kommunes etiske retningslinjer gjelder for ansatte og folkevalgte. Revisjonen har spurt de intervjuede om de kjenner til de etiske retningslinjene og alle oppgir at de er kjent med kommunens etiske retningslinjer.

Virksomhetsleder oppgir at de ved jevne mellomrom gjennomgår det etiske reglementet, og avdelingen har snakket om at en for eksempel ikke skal motta gaver.

Vi har fått opplyst av kommunen at det etiske reglementet skal legges frem for Kommunestyret sammen med nytt reglement for folkevalgte over nyttår.

5.3. Kommunens praktisering av habilitet

I kommunens etiske retningslinjer er habilitet omtalt.

Habilitetsvurderingen av saksbehandlere og folkevalgte gjelder først og fremst slektsforhold, særlige relasjoner og private interesser.

Saksbehandler for byggesak bor ikke i kommunen. Inhabilitet vil da gjerne være mindre aktuelt for vedkommende.

Virksomhetsleder og saksbehandler for plansaker bor i kommunen. De har ikke opplevd plan- og byggesaker hvor de var inhabile.

I kommunens etiske retningslinjer står det i § 3-2 Interessekonflikter: «Kommunen ønsker en bevissthet på situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, drøftes dette med nærmeste leder eventuelt rådmannen/ordfører.»

Det er listet opp eksempler på mulige interessekonflikter.

Kommunen har også et reglement for kommunestyret, formannskapet og hovedutvalget, vedtatt i sak 75/2019. I § 4 i reglementet fremkommer det når et medlem av kommunestyret er inhabil. Den som er inhabil i en sak skal fratruke ved behandlingen.

Det blir protokollført dersom en folkevalgt vurderer seg inhabil og får habiliteten vurdert. Ved gjennomgang av møteprotokollene for møter i Hovedutvalg for plan, landbruk og teknikk for 2019, har ett medlem meldt seg inhabil i én sak og fratrukte behandlingen av saken. I kommunestyresaker i perioden januar – oktober 2019, ser vi at det på fire av fem møter¹⁰ var folkevalgte som meldte seg inhabile, og hvor organet erklærte de inhabile. I flere av sakene var det andre folkevalgte som isteden tiltrådte saken.

Kommunen som utbygger

Skriptvet kommune har i enkelte tilfeller rollen som både planmyndighet (reguleringsmyndighet) og utbygger av bolig- og næringsområder. Som planmyndighet kan kommunen selv foreta omreguleringer av områder for å gjøre utbygging mer attraktivt. Dette vil imidlertid medføre at kommunens rolle som planmyndighet og utbygger kan bli blandet. Det er derfor viktig at det er et klart skille mellom disse rollene.

Virksomhetsleder oppgir at de er bevisst på forholdet og at det er etablert et klart skille mellom virksomheten plan, landbruk og teknikk som planmyndighet og rådmannen som håndterer kommunens utbyggingsområder. Revisjonen har ikke sett nærmere på dette.

Styrevervregister

På hjemmesiden til kommunen finner en informasjon om KS-styrevervregister, og det ligger en lenke til Styrevervregisteret for Skiptvet kommune. Det er lagt inn folkevalgte og noen ansatte i registeret. Revisjonen har kontrollert at folkevalgte som sitter i Hovedutvalg for plan, landbruk og teknikk er

¹⁰ Gjelder alle saker, ikke kun plan- og byggesaker.

registrert i registeret. Én av de folkevalgte i utvalget er ikke registrert i styrevervregisteret.

Åpenhet i behandling av plan- og byggesaker

De fleste byggesaker blir behandlet administrativt. Alle vedtak i byggesaker, behandlet på delegert fullmakt, blir lagt frem til Hovedutvalget for plan, landbruk og teknikk.

Kommunens postliste er tilgjengelig på hjemmesiden og via en innsynsløsning kan eksterne søke på plan- og byggesaker og få tilgang til dokumentasjon.

Plansaker er enkelt tilgjengelig ved hjelp av kommunens hjemmesider (planregister og Gisline WebPlan).

Plansaker behandles også politisk og er dermed tilgjengelig på kommunens hjemmeside i saker under politikk – møtekalender og sakspapirer.

Likebehandling

Det at kommunen har kun én saksbehandler som behandler byggesaker gjør at det er lettere å ha oversikt over saker og kunne behandle tilsvarende saker likt.

Behandling av plansaker (private reguleringsforslag) følger strikte prosedyrer hvor også mange eksterne aktører (høringsinstanser) er med på å forme avgjørelsen og til sist vedtaket.

Virksomhetsleder oppgir at de diskuterer likebehandling ved jevne mellomrom, og er oppmerksomme på dette.

De folkevalgte fikk, som en del av Kommunens Sentralforbund sin folkevalgtopplæring i november, informasjon om likebehandling. Virksomhetsleder har også i høst hatt informasjon til de folkevalgte i Hovedutvalget for plan, landbruk og teknikk om blant annet dispensasjoner og likebehandling.

5.4. Revisors vurderinger og konklusjoner

Med bakgrunn i de sakene vi har sett på og den informasjonen vi har fått, synes det som om habilitetsreglene blir fulgt. Kommunen synes også å være oppmerksom på likebehandling av saker.

Revisjonen understreker at det er viktig at kommunen er ryddig i de saker det kommunen er både planmyndighet og utbygger.

Byggesaker og plansaker er elektronisk tilgjengelig på kommunenes hjemmeside, noe som fører til åpenhet i plan- og byggesaker.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier

Revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad synes å sikre at habilitet og likebehandling ivaretas i plan- og byggesaker.

6. Rådmannens bemerkninger

Vi synes at revisjonen gir et greit bilde. Kompetansen vår er god, og i det store og det hele er forvaltningen i henhold til de krav og forventinger som er.

Så er det nevnt noen forslag til bør-tiltak, som også er helt greit. Vi har snakket om det i dag, og det er helt uproblematisk at jeg som virksomhetsleder formelt delegerer myndighet til byggesaksbehandler. Vi har også diskutert å lage en skriftlig rutine for byggesaksbehandling, og hvordan denne kan være enkel, men likevel sikre at likebehandling blir gitt og kontroll i forhold til korrupsjon etc.

Innspill til nettsider er alltid velkommen, og vi kan forbedre informasjonen om byggesak. Vi har et samarbeid med Indre Østfold kommune om Indrekart.no, hvor skjema, kart, regler etc kan hentes ut. Å forklare dette tydelig og med linker, vil kunne fungere som en løsning for innbyggerne som skal søke om tiltak.

Mvh
Øyvind Thømt
Virksomhetsleder PLT

7. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Eckhoff T. og Smith E Forvaltningsrett. 9. utgave. Universitetsforlaget. Otta.
- Råd for etikkarbeid i kommuner. Oslo Economics-rapport 2017-61.

Dokumenter fra Skiptvet kommune

- Kommunens etiske retningslinjer vedtatt av Kommunestyret i sak 48/2008.¹¹
- Kommunens delegasjonsreglement vedtatt av Kommunestyret i sak 16/1010 13.12.16.
- Diverse byggesaker
- Reglement for kommunestyret, formannskapet og hovedutvalget, vedtatt i sak 75/2019.
- Protokoller fra møter i Hovedutvalg for plan, landbruk og etikk i 2019.
- Kommunens nettsider (reguleringsplaner)
- Ny arealdel kommuneplanen (med bestemmelser og retningslinjer)
- Kommunedelplan Skiptvet sentrum 2015-2026
- Kommunens planstrategi 2015-2019
- Oversikt arealplaner 2017-2019 Skiptvet kommune
- Kommunens vedtatte reguleringsplaner 2019 (Gisline WebPlan)
- Saksdokumenter mv - Vesterås boligfelt (Gisline WebPlan)
- Kommunens maler og rutiner for plansaker

Lover

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven

Forskrift

- Byggesaksforskrift

Internett

- <https://www.sogne.kommune.no/teknisk-og-eiendom/min-eiendom/skal-du-bygge/basseng/>
- <https://www.sandefjord.kommune.no/Teknisk/Min-Eiendom/Skal-du-bygge/Basseng/>

Muntlige kilder

Bjørn Branem Eriksen - bygningsingeniør

Frank Van Den Ring – rådgiver plan

Øyvind Thømt - virksomhetsleder plan, landbruk og teknikk

¹¹ Revidert i Kommunestyresak 28/2011.