

Til Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune
v/Glåmdal sekretariat IKS
2226 Kongsvinger

SAKSBEHANDLING I BYGGESAKER

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon i Nord-Odal kommune.



Nord-Odal kommune

Prosjektnr. 400 804

Kongsvinger 3.4.2013

INNHold:

1	INNLEDNING	3
2	KONKLUSJON	3
2.1	Generelt - sammendrag	3
2.2	Likebehandling	3
2.3	Kvalitetssikring	3
2.4	Dispensasjon	3
2.5	Fristoverholdelse	3
3	ANBEFALING	3
4	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	5
5	METODE OG DATAGRUNNLAG	6
5.1	Metode	6
5.2	Datagrunnlag	6
6	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET - ORGANISERING	7
7	LIKEBEHANDLING (PROBLEMSTILLING A)	8
7.1	Revisjonskriterium	8
7.2	Data	9
7.3	Vurderinger	11
8	KVALITETSSIKRING (PROBLEMSTILLING B)	12
8.1	Revisjonskriterium	12
8.2	Data	12
8.3	Vurderinger	13
9	DISPENSASJON (PROBLEMSTILLING C)	13
9.1	Revisjonskriterium	13
9.2	Data	14
9.3	Vurderinger	16
10	FRISTOVERHOLDELSE (PROBLEMSTILLING D)	16
10.1	Revisjonskriterium	16
10.2	Data	17
10.3	Vurderinger	18
11	KILDER	18
	VEDLEGG 1: RESULTAT FRA BRUKERUNDERSØKELSE BYGGESAKSBEHANDLING	19
	VEDLEGG 2: FAKTURAGRUNNLAG (EKSEMPEL)	20
	VEDLEGG 3: RÅDMANNENS UTTALELSE	21

1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Nord-Odal kommune etter Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003 (kommuneloven). Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommunelovens § 77 nr. 4: *"Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)"*.

Revisjonsprosjektet er basert på *Revidert plan for forvaltningsrevisjon* datert 29.11.2010 (opprinnelig vedtatt i Nord-Odal kommunestyre, sak 006/09). Prosjektet ble satt i bestilling av kontrollutvalget i møte 2.12.2011 (sak 39/2011). Glåmdal sekretariat IKS oversendte bestillingen 5.12.2011.

Vi takker for godt samarbeid med administrasjonen i Nord-Odal kommune i arbeidet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

2 KONKLUSJON

2.1 Generelt - sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Nord-Odal kommune har etablert et godt system for byggesaksbehandling – med fokus på likebehandling, kvalitetssikring, dispensasjon og fristoverholdelse.

Etter gjennomgang av 30 byggesaker fra driftsåret 2011 vurderer revisor at Nord-Odal kommune har en praksis for byggesaksbehandling som i det store og hele oppfyller Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10.2.1967 (forvaltningsloven) og Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.6.2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven). Krav til likebehandling, kvalitetssikring, dispensasjon og fristoverholdelse er oppfylt.

2.2 Likebehandling

Utfra gjennomgåtte byggesaker fra 2011 konkluderer revisor med at likebehandlingsprinsippet praktiseres i Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling.

2.3 Kvalitetssikring

Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling er gjenstand for god kvalitetssikring.

2.4 Dispensasjon

Dispensasjonssaker i Nord-Odal kommune behandles i samsvar med plan- og bygningsloven.

2.5 Fristoverholdelse

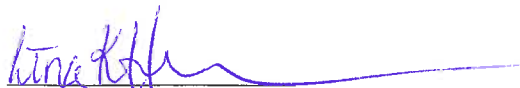
Nord-Odal kommune oppfyller fristene i byggesaker.

3 ANBEFALING

Glåmdal revisjon IKS anbefaler Nord-Odal kommune å vurdere følgende forbedringstiltak:

- *Kvalitetsprosjekt byggesak 2013 – 2014:* Prosjektet med gjennomgang og forbedring av skriftlige retningslinjer og elektroniske maler og milepæler for byggesaksbehandling bør gjennomføres innen utgangen av 2014.
- *Korrekt sakstittel:* Tittel på byggesakene bør utarbeides i henhold til foreliggende mal. Om nødvendig bør tittelen korrigeres underveis, slik at den avspeiler sakens innhold.
- *Dispensasjoner i LNF-område – dyrket mark:* Ved bygging i landbruks-, natur- og friluftsområder bør type byggegrunn (normalt “ikke dyrket/dyrkbar mark”) fremgå av saksfremlegget, som informasjon til de folkevalgte og allmenheten.

Kongsvinger 3.4.2013


Lina Kristin Høgås
Oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor


Didrik Hjort
forvaltningsrevisor

4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Kontrollutvalget fastsatte følgende formål: “Formålet med prosjektet er å se om kommunen har etablert et godt system for saksbehandlingen for byggesaksbehandling og også eventuelt for behandling av landbrukssaker.”

Kontrollutvalget definerte følgende problemstillinger for prosjektet:

1. “Er det etablert rutiner som sikrer ensartet behandling av likeartede saker?
2. Blir avgjørelser som fattes kvalitetssikret på en tilfredsstillende måte?
3. I den utstrekning kommunens vedtak inneholder dispensasjoner fra overordnet planverk, lover og forskrifter:
 - a. Gis slike dispensasjoner innenfor samme rammer i de sakene som undersøkes (utnyttelsesgrad, avstand til tomtegrense, antall etasjer mv)
 - b. Oppgis det særlige grunner for å gi dispensasjoner?
 - c. Er det en ensartet oppfatning av hva som kan være særlige grunner?
 - d. Kommer “særlige” grunner eksplisitt frem i saker hvor det gis dispensasjoner?
4. Blir tidsfristene for behandling av byggesaker og saker innen landbruk overholdt?”

Prosjektbestillingen åpner for å avgrense til byggesaker (jf. formål: “eventuelt... landbrukssaker”), noe vi har gjort. Vi fokuserer kun på saker som omfattes av plan- og bygningsloven, herunder søknader om tiltak og dispensasjoner. Saker behandlet etter jordloven, så som delingssaker (fradeling av tomt), faller utenfor prosjektet.

Godkjenning av foretak for ansvarsrett, utførelse av tilsyn og ferdigattest inngår i byggesaksbehandlingen, men er ikke gjennomgått i dette prosjektet. Utarbeidelse av kommuneplan og reguleringsplaner faller også utenfor prosjektet.

Plan- og bygningsloven ble endret med virkning fra 1.7.2009 når det gjelder dispensasjoner. Kravet om “særlige grunner” ble erstattet med følgende formulering i § 19-2: “Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynet bak bestemmelsene det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering...” Formålet med lovendringen var å klargjøre og stramme inn dispensasjonsadgangen.

Kontrollperioden avgrenses til driftsåret 2011.

På denne bakgrunn legger vi følgende problemstillinger til grunn:

- A. **Likebehandling:** Er det etablert retningslinjer og rutiner som sikrer ensartet behandling av likeartede saker?
- B. **Kvalitetssikring:** Blir avgjørelser som fattes kvalitetssikret på en tilfredsstillende måte?
- C. **Dispensasjon:** Oppfyller kommunens dispensasjonsvedtak kravene til dispensasjon gitt i plan- og bygningsloven? Har dispensasjonsvedtakene tydelige begrunnelser, og råder det ensartet oppfatning om dette?
- D. **Fristoverholdelse:** Blir tidsfristene for behandling av byggesaker overholdt?

Problemstillingene griper inn i hverandre, og vi tar hele veien med oss formålet med revisjonsprosjektet: Å vurdere om kommunen har etablert et godt system for byggesaksbehandling.

5 METODE OG DATAGRUNNLAG

5.1 Metode

Med hjemmel i kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger forskrift for revisjon av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vedtatt en standard som skal gjelde som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon: *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som er utdypet i NKRFs *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Glåmdal revisjon IKS etterstreber å følge standarden i sitt arbeid generelt og i dette prosjektet.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger*: Oppdragsgiver (kontrollutvalget) sine problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (Glåmdal revisjon IKS).
2. *Revisjonskriterier*: Staten setter krav til kommunens drift gjennom lover, forskrifter og retningslinjer – en autoritativ standard som kommunens praksis kan måles mot.
3. *Data*: Kommunens praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger*: Revisors vurdering av om kommunens praksis oppfyller revisjonskriteriene.

5.2 Datagrunnlag

Vi har hatt samtaler og epost-dialog med fire medarbeidere i Nord-Odal kommune:

- Rådmann Yngve Øhrbom.
- Leder av Næringsetaten Ellisiv Hovig, som rådmannen har utpekt som kontaktperson for prosjektet.
- Byggesaksbehandler Johnny Sivertsgård.
- Byggesaksbehandler Rune Sør-Reime.

Oppstartsmøte ble avholdt 27.11.2012. Et arbeidsmøte ble avholdt 26.2.2013 (forsinket av sykefravær i kommunen). Verifiseringsmøte (faktasjekk) ble avholdt 19.3.2013.

Revisjonen baseres på diverse dokumenter fra Nord-Odal kommune (jf. kilder), bl.a. *Kommuneplanens arealdel 2006 – 2018 med Planbestemmelser og retningslinjer*, *Gebyrer for arbeider etter plan- og bygningsloven* og *Behandling av dispensasjon fra plan- og bygningsloven – veiledning for saksbehandling*.

Nord-Odal kommune registrerte 115 byggesaker innkommet i 2011, inklusive 12 dispensasjonssaker. Revisor har gått gjennom alle 12 dispensasjonssakene og 18 ordinære byggesaker (tilfeldig utvalgt). Til sammen har vi sett på 30 saker, dvs. 26 % av alle Nord-Odals kommunes byggesaker i 2011. Sakene med alle dokumenter er elektronisk lagret i kommunens saksbehandlingssystem Acos WebSak, som revisor har hatt tilgang til.

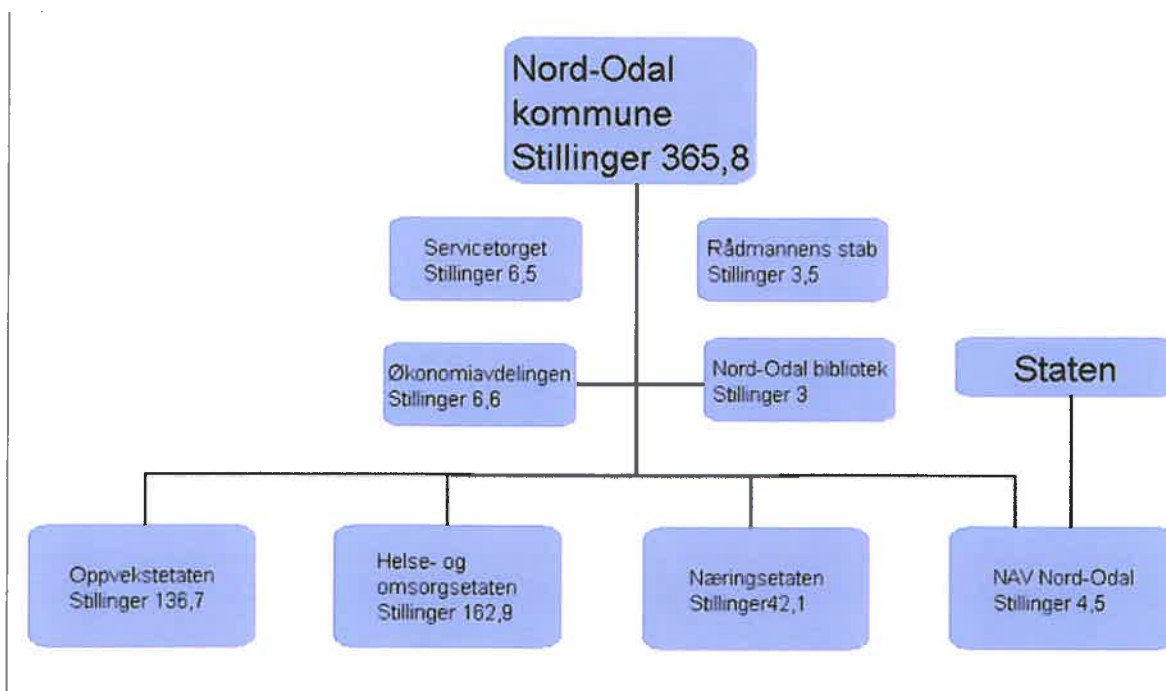
Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001, punkt 31) presiserer at revisor i valg av metode må kvalitetssikre dataenes relevans og pålitelighet. *Relevans* (validitet) vil si om dataene måler det man ønsker å måle, jf. problemstillingene. Relevans ivaretas ved at rådmannen har utpekt sin kontaktperson i revisjonsprosjektet, som vi har forholdt oss til. *Pålitelighet* (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. At det ikke er skjedd systematiske feil i datainnsamlingen, sikres ved at dokumentasjonen i prosjektet er overlevert fra ansatte i kommuneadministrasjonen eller direkte fra kommunens datasystem.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport (dette dokument). Et rapportutkast sendes til kontaktpersonen for prosjektet i kommunen for verifisering av data. Etter denne kvalitetssikringen sendes ferdig rapport til rådmannen for uttalelse om rapportens

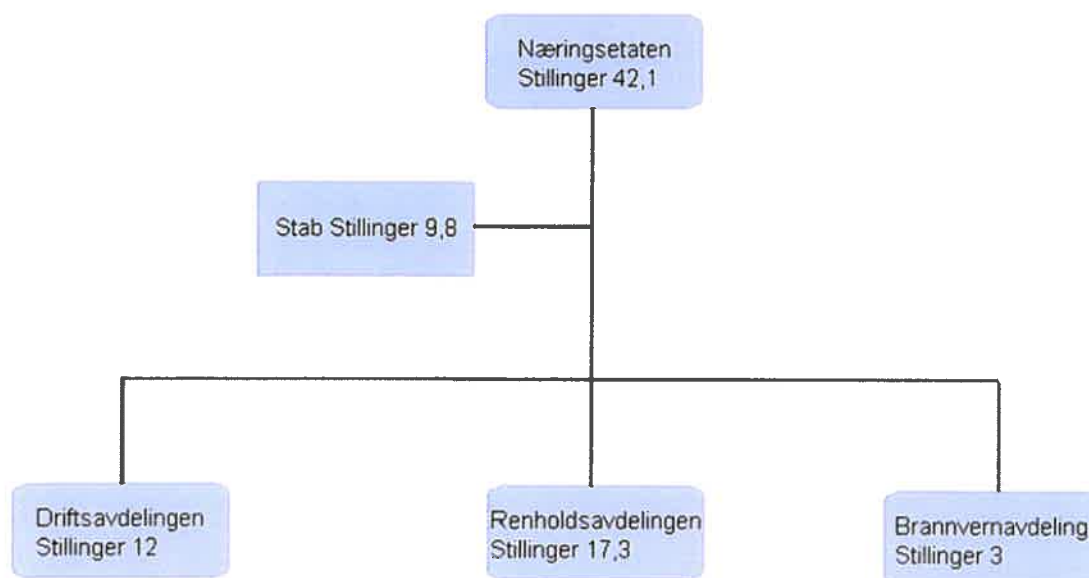
konklusjon og anbefalinger. Rådmannens uttalelse følger revisjonsrapporten som vedlegg.

6 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET - ORGANISERING

Nord-Odal har 5190 innbyggere per 1.1.2013. Nord-Odal kommune har en tradisjonell etatsorganisering:



Nord-Odal kommune har til sammen 365,8 årsverk (per 1.12.2012). Av dette har Næringsetaten 42,1 årsverk og er slik organisert:



Byggesaksbehandlingen er organisert i Næringsetatens stab, hvor 1,5 stillinger arbeider med byggesak. I tillegg kommer ca. 7 % av arbeidstiden til leder av Næringsetaten, dvs. at ca. 1,57 årsverk utfører byggesaksbehandling.

Endring av delegasjonsreglement – ny plan- og bygningslov 2009 (datert 6.10.2009) fastsetter

følgende arbeidsdeling i Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling - kort oppsummert:

1. *Kommunestyret* vedtar kommuneplan og reguleringsplaner.
2. *Formannskapet* har rollen som planutvalg og vedtar mindre endringer i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.
3. *Næringsutvalget* er bygningsmyndighet og mottar alle *Administrativt vedtak*, det vil si det fullstendige saksfremlegg, i byggesaker til orientering. Næringsutvalget behandler klager på enkeltvedtak i byggesaker der rådmannen innstiller på avslag; ved fastholdt avslag går klagen videre til Fylkesmannen. Næringsutvalget fatter også vedtak etter jordloven (fradeling m.m.) og dispensasjon fra Tek 10, det vil si teknisk forskrift fra Direktoratet for byggkvalitet.
4. *Rådmannen* ved Næringssetaten fatter *Administrativt vedtak* etter fullmakt fra Næringsutvalget, inkludert dispensasjon i kurante saker.

Nåværende kommuneplan ble vedtatt i 2006 og gjelder til 2018. Dette er kun en arealdel; samfunnsdel ble ikke utarbeidet og foreligger ikke per i dag. For samfunnsdelen blir det trolig planoppstart i 2014 med vedtak i 2015. Deretter starter arbeidet med revidering av arealdelen.

7 LIKEBEHANDLING (PROBLEMSTILLING A)

7.1 Revisjonskriterium

Kravene til god forvaltningsskikk følger hovedsakelig av lovverket – først og fremst forvaltningsloven - men blir supplert av og presisert i forvaltningspraksis og rettspraksis. Kravene omfatter følgende prinsipper for god forvaltningsskikk:

- *Legalitetsprinsippet*: Forvaltningen må ha lovhjemmel til å utøve myndighet.
- *Lex superior-prinsippet*: Myndighetsutøvelse eller hjemmel for denne må ikke stride mot lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov.
- *Prinsippet om forsvarlig saksbehandling*: Forvaltningen skal utrede godt nok; alle sider ved saken skal komme frem. Enkeltvedtak skal grunngis (jf. forvaltningslovens § 24), og både det faktiske og det rettslige grunnlaget for avgjørelsen skal fremgå av vedtaket.
- *Prinsippet om forsvarlig myndighetsutøvelse*: Forvaltningen skal holde seg innenfor lovens formål og ikke ta utenforliggende hensyn.
- *Saklighetsprinsippet*: Forvaltningen skal holde seg innenfor sitt kompetanseområde og de kompetanserammer som gis i lovverket.
- *Kontradiksjonsprinsippet*: Forvaltningen skal gi berørte parter mulighet til å ivareta sine interesser.
- *Offentlighetsprinsippet*: Forvaltningens virksomhet skal som hovedregel være offentlig såfremt ikke annet følger av lovgivningen.
- *Proporsjonalitetsprinsippet*: Forvaltningen må utøve sin myndighet i samsvar med målet for myndighetsutøvelsen.
- *Rettsikkerhetsprinsippet*: Hensynet til borgernes rettsikkerhet mot vilkårlighet og myndighetsmisbruk fra forvaltningen skal ivaretas. Det stilles blant annet krav til hvem som har beslutningsmyndighet, saksprosessen, innhold i vedtak, samt til avveininger i forholdet mellom private interesser og samfunnsinteresser.
- *Likebehandlingsprinsippet* vil si at like saker skal behandles likt og at parter i en sak skal behandles så likt som mulig. Prinsippene for god forvaltningsskikk griper inn i hverandre, og likebehandlingsprinsippet oppsummerer på mange måter det hele.

God forvaltningsskikk skal utøves både i forbindelse med generell saksbehandling, enkeltvedtak (vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningslovens § 2 b) og klagebehandling (jf. forvaltningslovens kapittel III-VI), samt tilsyn og kontroll med kommunens saksbehandling. Fylkesmannen har en sentral rolle når det

gjelder å vurdere om saksbehandlingen i kommunene ivaretar kravene i lov- og regelverk og prinsippene for god forvaltningsskikk.

En del av likebehandlingsproblematikken er at kommunen ilegger byggesaksgebyrer på en rettferdig måte. Byggesaksgebyrer skal baseres på en selvkostberegning, dvs. medgått arbeidstid i normale byggesaker i år med normal saksmengde. Her vil vi likevel ikke overprøve selvkostberegningen, men vurdere gebyrnivået i forhold til andre kommuner og se på ileggingen av gebyrene.

Dette leder oss frem til følgende revisjonskriterium for problemstilling A - likebehandling:

- Nord-Odal kommune skal i sin byggesaksbehandling praktisere prinsippene for god forvaltningsskikk, især likebehandlingsprinsippet. Kommunens vedtatte gebyrregulativ skal praktiseres korrekt.

7.2 Data

Likebehandling i byggesaker forutsetter først og fremst at saksbehandlingen er *planbasert*, det vil si tuftet på kommuneplan (arealdel) og reguleringsplaner. Næringsetatens leder poengterer at *Kommuneplanens arealdel 2006 – 2018* er gjennomarbeidet og omforent – støttet av både folkevalgte og rådmannens administrasjon. I kommuner der dispensasjoner gis hyppig, melder spørsmålet om forskjellsbehandling seg. Det er derfor betryggende at bare 12 av 115 byggesaker i Nord-Odal 2011 var dispensasjonssaker.

Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling kjennetegnes av høy prosent *innvilging*. I våre 30 utvalgte saker fra 2011 ble samtlige søknader innvilget. Næringsetaten opplyser at alle de 115 byggesøknadene i 2011 ble innvilget, bortsett fra en klage på overtredelsesgebyr. Året før - i 2010 - var det ett avslag. Det hører med i bildet av Næringsetaten at det i dispensasjonssaker etter jordloven gis en del avslag. Særlig er man restriktiv til fradeling av boligtomt i LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder); fradeling innvilges kun i LNF-S-områder (spredt boligbygging).

Leder av Næringsetaten poengterer at man møter innbyggernes byggebehov med en positiv holdning og *serviceinnstilling*. Hun anser at plan- og bygningslovens bygningdel i utgangspunktet er en "ja-lov". Et eksempel i vårt utvalg er en bruksendring fra fritidsbolig til enebolig.¹ Her gjør kommunen unntak fra krav til isolasjon, begrunnet med at dette vil koste uforholdsmessig mye. Kommunens veiledende norm er at hvis tiltaket øker bygningens verdi med mer enn 50 % (såkalt hovedombygging), skal Tek 10 (teknisk byggeforskrift) slå inn for fullt, det vil si at energiforhold, våtromsløsning etc. skal oppgraderes til moderne standard. Nord-Odal kommune krever dokumentasjon på uforholdsmessige kostnader før unntak gis.

Det lave antall avslag i byggesaker må sees i lys av fruktbar *dialog* forut for søknaden: I forhåndskonferanser gis tiltakshaverne/søkerne forståelse av regelverket, slik at de kan tilpasse seg det. Av de 115 byggesakene i 2011 var det 29 saker der søker etter en stund kom tilbake med omarbeidet (fullstendig) søknad. Næringsetaten tilføyer at tegninger og annen dokumentasjon skal være korrekt, men kommunen er ikke pirkete.

I de 30 byggesakene revisor har gjennomgått, gis søker godt *innsyn* i saksbehandlingen. *Melding om vedtak* som sendes til søker, inneholder lovhenvisning og opplysning om klagerett (innen tre uker). Næringsetaten opplyser at man alltid vedlegger *Administrativt vedtak*, det vil si fullstendig saksfremstilling med saksopplysninger og vurdering. Søker mottar dermed begrunnelsen for vedtaket.

¹ WebSak 11/88 Bruksendring fra fritidsbolig til enebolig i LNF-S.

Nord-Odal kommune praktiserer *åpenhet* i henhold til offentlighetsloven. På kommunens nettsider (www.nord-odal.kommune.no / Post, saker og møter / Saksliste / Gnr. Bnr.) er inngående og utgående dokumenter i alle byggesaker tilgjengelige. En sjelden gang unntas brev fra offentlighet, men stort sett har alle innbyggere og journalister fritt innsyn i alle byggesaker. *Administrativt vedtak* er foreløpig ikke tilgjengelig på nettsidene, men interesserte som henvender seg til kommunens servicetorg, vil få saksfremlegget tilsendt på email.

Antall *nabomerknader* (ofte kalt “naboprotester”) er lavt i Nord-Odals byggesaksbehandling: I våre 30 utvalgte saker var det bare én nabomerknad.² Naboen protesterte her mot å miste utsikt; byggesøknaden ble likevel innvilget. Næringssetaten oppgir at det var under fem nabomerknader i hele saksmengden i 2011 (115 saker).

Det er også meget få *klager* på Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling, hvilket er naturlig med den høye innvilgingsprosenten. I 2011 fikk man kun én klage til Fylkesmannen, nemlig en sak i vårt materiale: bygging av en fritidsbolig i et hyttefelt.³ Her ble avløpsanlegget igangsatt uten søknad. Søknad ble innsendt i etterkant, og utslippstillatelse ble gitt. Kommunen ila overtredelsesgebyr på til sammen 25 000 kr i saken fordelt på de ansvarshavende foretakene og tiltakshaver, noe de klaget på. Næringsutvalget avslo klagen, og klagen gikk til Fylkesmannen. Fylkesmannen påpekte at kommunen hadde gjort en feil ved bare å meddele muntlig til ansvarlig søker at utslippstillatelse måtte søkes. Mangelen på skriftlig meddelelse ble imidlertid ikke tillagt avgjørende vekt av Fylkesmannen, som avslo klagen på overtredelsesgebyret.

Byggesøknader innsendt i ettertid behandles på vanlig måte - som om søknaden kom i rett tid. Tiltakshaver straffes ikke med strengere saksbehandling, men med overtredelsesgebyr.

Resultat fra brukerundersøkelse byggesaksbehandling i 2011 (jf. vedlegg 1) viser at brukerne er meget fornøyde: Gjennomsnittlig brukertilfredshet innen byggesak i Nord-Odal er samlet sett 5,37 (karakter 1 – 6, der 6 er best) – mot 3,9 i landet. Nord-Odal skårer på 5-tallet på alle de 14 underliggende parametre unntatt ett - tilgjengelighet/åpningstid - der karakteren er 4,69.

Som en del av budsjettvedtaket vedtar Nord-Odal kommunestyre hver høst neste års *byggesaksgebyrer*. Disse offentliggjøres på kommunens nettsider under “Gebyroversikt”. Kapittel A “Generelle bestemmelser” redegjør for betalingsplikt (“selv om søknaden skulle bli avslått”; ved revidert søknad innen 3 måneder gis 75 % fratrekk) og fritak for gebyr (tiltak finansiert med spillemidler, frivillige organisasjoner med vesentlige innsamlede midler og dugnad, utbedring av forurensende anlegg, verneverdige kulturminner og ved tilskudd fra Husbanken; det er heller ikke gebyr på klager). Kapittel C.3 “Tiltakssaker (bygge- og anleggssaker)” opplyser byggesaksgebyrene.

Fakturagrunnlaget som sendes søker, oppgir gebyrenes kode, navn og beløp (f.eks. C.1.1.a Digitalt kartgrunnlag: 980 kr, jf. vedlegg 2). Næringsavdelingen er nøye på å følge vedtatt gebyrregulativ. Et par ganger har det hendt at gebyrregulativet ikke var dekkende for det aktuelle tiltaket; et spesielt gebyr ble da beregnet og så inkludert i neste års gebyrregulativ.

Nord-Odal kommunes *Årsmelding 2011* opplyser (side 25) at “Selvkostregnskap for gebyrbelagte tjenester... viser at dekningsgraden er... 85 % for byggesaker... Det er en øking fra året før for... Det er naturlig at selvkostgraden svinger, ettersom antall saker varierer fra år til år.” Næringssetaten kommenterer i *Resultat fra brukerundersøkelse byggesaksbehandling* (jf. vedlegg 1) at det er “en del som mener at byggesaksgebyret er for høyt”.

² WebSak 10/1571 Enebolig, tilbygg.

³ WebSak 11/1044 Fritidsbolig i hyttefelt, nybygg.

Statistisk sentralbyrås KOSTRA-statistikk (tabell J1. Konsern – Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø, side 4) har indikatoren “Brutto driftsutgifter bygge-, delesaksbeh. og seksjonering (funksjon 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering) pr. mottatt søknad”. Nord-Odal kommune figurerer her med 7713 kr per søknad i 2010. Som følge av økt antall søknader, ble tallet redusert til 4989 kr i 2011 – mot rundt 6700 kr i sammenliknbare kommuner (KOSTRA-gruppe 11, Hedmark og landet) i 2011.

Indikatoren “Totale gebyrinntekter funksjon 302 Byggesaksbehandling og seksjonering pr. kvm. godkjent bruksareal” viser et mindre gunstig bilde for Nord-Odal med 234 kr i 2011 – mot rundt 95 kr i sammenliknbare kommuner. Imidlertid svinger dette fra år til år, som følge av tiltakenes samlede areal; i 2010 var gebyrinntektene i Nord-Odal beskjedne 63 kr pr. kvm godkjent bruksareal.

Likebehandling har også å gjøre med *habilitet*. En sak gjelder bygging av en terrasse til en eksisterende bolig i LNF-område under 50 m fra vassdrag, nærmere bestemt 18 m fra Haugsåa.⁴ Under gjennomgangen av de utvalgte byggesakene opplyste Næringsetatens leder på eget initiativ at tiltakshaver var (og er) hennes samboer. Siden hun var inhabil, holdt hun seg unna saken i 2011. Den ble behandlet av en byggesaksbehandler i hennes etat og undertegnet av rådmannen, som dermed sto ansvarlig for saken. Man anså dette for å være tilstrekkelig, fordi byggesaken, selv om det var en dispensasjonssak, ble vurdert som enkel; en terrasse er tross alt et lite tilbygg. (Sakens innhold refereres i kapittel 9 Dispensasjon.) Nord-Odal kommune bruker av og til Sør-Odal kommune som settekommune i saker med inhabilitet, men dette er ikke vanlig ved enkle byggetiltak.

7.3 Vurderinger

Revisor har kontaktet Fylkesmannen i Hedmark telefonisk om terrassen som ble omsøkt av samboeren til leder av Næringsetaten. Fylkesmannens kommunaldirektør opplyser at bruk av settekommune i enkle byggesaker neppe er vanlig i kommune-Norge. Næringsetatens leder var inhabil; spørsmålet er om underordnet tjenestemann hadde anledning til å *forberede* (tilrettelegge) saken for rådmannen. Forvaltningslovens § 6, 2. ledd, presiserer bare *avgjørelse*: “Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.” Kommunaldirektøren vektlegger at i en enkel byggesak er rådmannen i stand til å overprøve sakens innhold, slik at byggesaksbehandleren må kunne forberede saken. Habilitetsreglene står dermed ikke i veien for å løse denne byggesaken på en praktisk måte. Også i fremtiden er dette en praksis som bør kunne aksepteres, forutsatt at byggesaken ikke er omfattende eller prinsipiell. Hvis sterke mothensyn gjør seg gjeldende, bør rådmannskontoret eller en settekommune forberede saken.

Når det gjelder byggesakene generelt, vektlegger revisor at Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling er planbasert. Et beskjedent antall dispensasjoner (12 av 115 byggesaker i 2011) tilsier at Nord-Odals kommuneplan følges. Nord-Odal bygges ved plan og ikke dispensasjon.

Næringsetaten møter søknader fra tiltakshavere med serviceinnstilling og dialog, og de gis godt innsyn i saksbehandlingen. Også overfor allmenheten hersker det full åpenhet rundt byggesakene. Likebehandling indikeres også av høy innvilgelse av byggesøknader, få nabomerknader, få klager, høy skår på brukerundersøkelse og nøytral ilegging av byggesaksgebyrer.

⁴ WebSak 11/1674 Terrasse < 50 m fra vassdrag i LNF.

8 KVALITETSSIKRING (PROBLEMSTILLING B)

8.1 Revisjonskriterium

Vi har ut fra regelverket utledet følgende revisjonskriterium for problemstilling B - kvalitetssikring:

- Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling skal baseres på kommuneplan/reguleringsplaner og skriftlige retningslinjer/maler, samt Fylkesmannens retningslinjer. Avgjørelsene skal forankres i delegasjonsreglement og fattes i fellesskap.

8.2 Data

Nåværende **kvalitetssikring** i Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling kan beskrives slik:

- På veggkart som viser *Nord-Odal kommune – kommuneplanens arealdel 2006 – 2018*, står nederst trykket *Planbestemmelser og retningslinjer*.
- Skriftlige retningslinjer er særlig viktig i dispensasjonssaker. Nord-Odal kommune legger til grunn to veiledere:
 - Fylkesmannen i Hedmark, 14.10.2011: *Dispensasjon – plan- og bygningsloven kap. 19*, rundskriv til kommunene i Hedmark.
 - Nord-Odal kommune, 12.8.2011: *Behandling av dispensasjon fra plan- og bygningsloven – veiledning for saksbehandling*.
- Informasjon om byggesak ligger på kommunens nettsider (www.nord-odal.kommune.no / Tjenester / Bolig - ny). Her ligger også elektronisk søknadsskjema – *Søknad om tillatelse til tiltak* – som kan utfylles og innsendes elektronisk. Kommunen mottar imidlertid få elektroniske byggesøknader. Leder av Næringsetaten opplyser at nettsidene er under oppgradering.
- Alle dokumenter i byggesaker arkiveres elektronisk. Elektronisk kartverk har god kvalitet.
- Saksfremlegg (*Administrativt vedtak*) og brev til søker (*Melding om vedtak*) følger maler, som sikrer at bl.a. saksopplysninger, vurderinger, lovhenvvisninger og opplysning om klagerett inkluderes.
- Leder av Næringsetaten har over ti års arbeidserfaring med byggesaksbehandling. De to saksbehandlerne har over fem års erfaring som byggesaksbehandlere; den ene har også lang erfaring som arkitekt.
- Byggesaksbehandlingen utføres i Næringsetatens stab. Saksbehandlerne anser denne organiseringen som en styrke, fordi det tilrettelegger for at flere medarbeidere gjennomgår og drøfter sakene.
- Saker som omfatter flere lover, f.eks. fradeling som omfatter både plan- og bygningsloven og jordloven, behandles i samme sak utfra en helhetsvurdering. Berørte medarbeidere trekkes inn i saksbehandlingen.
- Vedtaksbrev har alltid dobbeltsignatur – saksbehandler og leder av Næringsetaten (eller rådmannen).
- Administrative vedtak refereres til politisk nivå. Praktisk talt ingen ting hemmeligholdes, hverken overfor søker eller folkevalgte.
- Leder av Næringsetaten vektlegger læring. Byggesaksbehandlerne kurses hvert år i henhold til en opplæringsplan. Kommunen deltar i et “byggesaksnettverk” i Glåmdalen.

Leder av Næringsetaten har under gjennomgangen av kommunens byggesaksbehandling påpekt enkelte **svakheter**:

- Sakstittel er ikke alltid i samsvar med sakens innhold. Fra 2011 kom vi eksempelvis over en sak “Nybygg fritidsbolig og garasje”, der “garasjen” var et uthus på 9 m², mens sak “Tilbygg hytte” dreide seg om en terrasse. Næringsetatens leder opplyser at de har en mal for utarbeiding av titler til saker, men at malen ikke alltid følges.
- Rutiner for byggesaksbehandlingen er ikke tilstrekkelig nedfelt skriftlig og i elektroniske maler.

- Et fagområde med 1,5 årsverk er meget sårbart for sykefravær blant medarbeidere.

Leder av Næringsetaten ser forbedringspunkter og opplyser at kommunen er i gang med to **kvalitetshevende prosjekter**:

- *Adresseprosjekt 2011 – 2014*: Kommunen skal tildele veinavn og veinummer til alle eiendommer i Nord-Odal. Dette er en omfattende prosess der innbyggere og folkevalgte først velger nye veinavn, hvorefter Næringsetaten tildeler eiendommene numre som tar høyde for forventet utbygging. Når alle eiendommer har fått veiadresser, får Næringsetaten bedre oversikt, og kontroll-muligheten stiger.
- *Kvalitetsprosjekt byggesak 2013 – 2014*: Næringsetaten gjennomgår og forbedrer skriftlige retningslinjer og elektroniske maler og milepæler (sjekklistene for byggesaksbehandlingen). En saksbehandler som tiltrådte ved inngangen til 2013, har erfaring fra flere kommuner på Romerike som tilføres Næringsetaten.

8.3 Vurderinger

Revisor vurderer at Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling har god kvalitetssikring: Byggesaksbehandlingen er basert på plan, og planbestemmelsene på veggkart er tilgjengelige for alle. Videre benyttes elektroniske kart og elektronisk arkivering av alle dokumenter. Byggesaksbehandlerne og deres leder vurderes å ha høy kompetanse vedrørende lovverk og prosedyrer. Kvalitet sikres også ved at sakene drøftes av flere medarbeidere og at vedtakene refereres for politisk organ.

Noen svakheter er likevel avdekket i byggesaksbehandlingen. To pågående prosjekter – adresseprosjektet og kvalitetsprosjektet – vil heve kvaliteten i byggesaksbehandlingen ytterligere.

9 DISPENSASJON (PROBLEMSTILLING C)

9.1 Revisjonskriterium

Plan- og bygningsloven ble endret med virkning fra 1.7.2009 når det gjelder dispensasjoner. Kravet om “særlige grunner” ble erstattet med følgende formulering i § 19-2: “Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynet bak bestemmelsene det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering... Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.”

Plan- og bygningslovens § 19-2 gir kommunen myndighet til å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Skjønnsutøvelsen er underlagt omfattende begrensninger (jf. § 19-2, 2. ledd). Dispensasjon kan gis midlertid eller varig, og dispensasjon kan gis under visse vilkår. En dispensasjon endrer ikke en overordnet plan, men gir tillatelse til å fravike planen i det konkrete tilfellet søknaden gjelder for.

Kommunenes arealplaner utformes gjennom en omfattende beslutningsprosess og vedtas av kommunestyret. Arealplanen omhandler konkrete forhold, og lovgiver har uttalt at det ikke skal være en kulant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner undergraver i noen grad planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Utbyggingen av kommunen skal styres av plan og ikke dispensasjon.

Dispensasjonshjemmelen krever at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt. Videre er det et krav om at det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket vurderes opp mot ulempene. Det er ikke tilstrekkelig med marginal interesseovervekt; det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere, vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av overordnede klageinstanser - i siste instans domstolene. Hverken i plansaker eller byggesaker er det anledning til å dispensere fra saksbehandlingsregler (krav til god forvaltningsskikk og kommunens retningslinjer).

Vi har ut fra regelverket utledet følgende revisjonskriterium for problemstilling C - dispensasjon:

- Nord-Odal kommune skal oppfylle kravene til dispensasjon gitt i plan- og bygningsloven (jf. § 19-2), dvs. at hensynet bak bestemmelsene det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, samt at dersom statlige myndigheter har uttalt seg om saken, skal deres standpunkt følges. Dispensasjonsvedtak skal baseres på relativt ensartet oppfatning blant byggesaksbehandlere og folkevalgte og begrunnes tydelig for søker.

9.2 Data

Dispensasjonssaker dreier seg stort sett om tre stikkord – *LNF, vassdrag og vei*. Fra Nord-Odals kommuneplans *Planbestemmelser og retningslinjer* siteres noen sentrale punkter:

- 3.2 Byggeforbud langs vassdrag: "...langs innsjø inntil 100 meter og langs øvrige vassdrag inntil 50 meter".
- 5.0 Landbruks-, natur- og friluftsområder: "...sikre landbruksarealene mot nedbygging... bosettingshensynet vektlegges i dispensasjonsvurderingen... skal LNF-restriksjonene håndheves strengt".
- 5.3 LNF-områder der spredt boligbebyggelse er tillatt: "...Bygging på dyrket eller dyrkbar mark er ikke tillatt... Avkjøringer fra riks- og fylkesveger skal skje i samsvar med rammeplan for avkjørsler... Bebyggelsen skal tilpasses omkringliggende kulturlandskap, eksisterende bebyggelse og tomtas naturgitte forhold".

I tillegg til *Planbestemmelser og retningslinjer* baseres dispensasjonssaker i Nord-Odal kommune på to *veiledere*:

- Fylkesmannen i Hedmark, 14.10.2011: *Dispensasjon – plan- og bygningsloven kap. 19*, rundskriv til kommunene i Hedmark.
- Nord-Odal kommune, 12.8.2011: *Behandling av dispensasjon fra plan- og bygningsloven – veiledning for saksbehandling*.

Plan- og bygningsloven som trådte i kraft i 2009, inneholdt presiseringer når det gjelder dispensasjon, som medførte innstramming i en del kommuner. Nord-Odal kommunes byggesaksbehandling hadde, ifølge Næringsetaten, allerede en god praksis for dispensasjoner.

Administrasjonen oppgir at den de senere år har hatt et godt samarbeid med de folkevalgte om byggesaker - ordinære saker så vel som dispensasjonssaker. Administrative vedtak refereres for de folkevalgte, og det hersker stor grad av *enighet* om retningslinjer og vedtak.

Som i ordinære byggesaker, mottar søker i dispensasjonssaker *Melding om vedtak* med *Administrativt vedtak* (fullstendig saksfremstilling) vedlagt.

Utnyttelsesgrad, avstand til tomtegrense og møne-/gesimshøyde fastsettes i reguleringsplanene. Siden det ofte er store tomter i Nord-Odal, er dette sjelden noe tema i byggesaker.

Administrativt vedtak fastslår da bare: “i tråd med reguleringsplan”.

I dispensasjonsvedtak om bygging i LNF-områder fremgår det ikke eksplisitt hva slags grunn det skal bygges på. Type byggegrunn fremgår av situasjonsplan i byggesaken, og dersom det skal bygges på dyrket mark, blir dette kommentert i vedtaket. Bygging på dyrket mark forekommer imidlertid sjelden, og man har ikke funnet det nødvendig å kommentere det når det *ikke* er tilfelle.

Nord-Odal kommune har **høy innvilgingsprosent** også i dispensasjonssaker: Alle de 12 dispensasjonssøknadene i 2011 ble innvilget. Næringsetaten forklarer dette med at Nord-Odal kommune har en god kommuneplan som følges i det vesentlige, men uten å være en tvangstrøye i mindre vesentlige spørsmål. God dialog med utbyggere bidrar også til høy innvilgelse.

KOSTRA-statistikken bekrefter dette bildet (jf. tabell J1. Konsern – Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø, side 8). Indikatoren “Andel søknader om dispensasjon knyttet til nybygg i LNF-omr. med byggeforbud langs ferskvann innvilget” oppgir 100 % innvilgelse i Nord-Odal både i 2009, 2010 og 2011 – mot rundt 77 % innvilging i sammenliknbare kommuner (KOSTRA-gruppe 11, Hedmark og landet) i 2011.

Noen dispensasjonssaker dreier seg om både LNF og vassdrag. Disse områdene er “dobbelst restriktive”, men de er ikke *vernet*. Byggeforbudet langs vassdrag gjelder bygg som hindrer allmenhetens ferdsel og truer biologisk mangfold. Så lenge hensynet bak bestemmelsene ikke vesentlig tilsidesettes og fordelene er klart større enn ulempene, er det riktig å gi dispensasjon.

Praksis i Nord-Odal er at et tilbygg (rom eller terrasse) eller et uthus som plasseres på linje med eller bak eksisterende bygninger, altså like langt fra eller lenger unna vassdraget, som oftest blir godkjent.

Saken om **terrasse** til en eksisterende enebolig i LNF-område og byggeforbudssone langs vassdrag, der samboeren til leder av Næringsetaten var tiltakshaver, har interesse på grunn av nevnte inhabilitet, men også som eksempel på en kurant dispensasjonssak. Vi vil derfor sitere en stor del av saksfremlegget:

- “Saksopplysninger: Det søkes om å føre opp terrasse som tilbygg til eksisterende bolig på eiendom 29/64 som ligger langs Haugsåa i Bruvoll. Tilbygget skal føres opp på fasade mot sør med et bebygd areal på 21 kvm og en avstand til Haugsåa på ca. 18m i horisontal linje. Eiendommen ligger i et LNF område i arealdelen av kommuneplanen, som er spesielt viktig med tanke på kulturlandskap, biologisk mangfold, allmenhetens frie ferdsel og landbruk, og planen søker å verne om disse interessene. Det er søkt om dispensasjon fra bestemmelse 3.2 i kommuneplanens arealdel. Nødvendige nabovarsler foreligger. Kommunen har ikke mottatt merknader fra informerte naboer.
- Saksvurdering: Plan- og bygningslovens krav for å kunne gi dispensasjon, er at planens bakenforliggende hensyn og hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. I vurderingen skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Dersom direkte statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt til dispensasjonen, bør ikke dispensasjon gis. De bakenforliggende hensyn til byggeforbudet i 50 meters grensen langs vassdrag er i første omgang allmenhetens frie ferdsel og biologisk mangfold. Tilbygget har en beliggenhet som ikke vil berøre disse hensyn, da det ikke vil komme nærmere vassdraget enn eksisterende bebyggelse på eiendommen. Hensynene i formålsparagrafen vil heller ikke bli berørt. Etter mitt skjønn foreligger det ikke vesentlige ulemper ved tiltaket, slik at hensynet til at det ønskes oppgradering av utearealet, tillegges avgjørende vekt. Kriteriene for å innvilge dispensasjon er således oppfylt, og dispensasjon kan derfor gis.”

9.3 Vurderinger

Når det gjelder terrassen omsøkt av samboeren til leder av Næringsetaten, anser revisor at vedtaket - innvilgelse av dispensasjon fra byggeforbud langs vassdrag og i LNF-område - fulgte kommunens praksis slik den fremkommer i andre dispensasjonssaker: Terrassen kom ikke nærmere vassdraget enn eksisterende bygning; terrassen hindret ikke allmenhetens ferdsel og truet heller ikke biologisk mangfold. Revisor har intet å bemerke til innvilgelsen av søknaden.

Nord-Odal kommune oppfyller etter revisors vurdering kravene til dispensasjon i byggesaker. Saksbehandlingen baseres i stor grad på kommuneplan/reguleringsplaner og skriftlige retningslinjer fra Fylkesmannen og kommunen selv. Dispensasjonsvedtakene har tydelige begrunnelser i samsvar med plan- og bygningsloven – med vekt på hensynet bak bestemmelsene og fordelsovervekt. Vedtakene refereres for de folkevalgte, og det synes å råde ensartet oppfatning om dispensasjonene. Søkerne gis godt innsyn i begrunnelsen for dispensasjonsvedtak.

LNF-statusen har fremfor alt til hensikt å opprettholde dyrket og dyrkbar mark (jf. § 5.3 i Nord-Odals planbestemmelser). I dispensasjonssaker i LNF-område finner revisor at type byggegrunn som regel bør fremgå av *Administrativt vedtak*, som informasjon til de folkevalgte og allmenheten.

10 FRISTOVERHOLDELSE (PROBLEMSTILLING D)

10.1 Revisjonskriterium

Plan- og bygningslovens bygningsdel skiller mellom to hovedkategorier av søknader:

§ 20-1. Tiltak som krever søknad om tillatelse og *ansvarlig foretak*, f.eks.:

- Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.
- Fasadeendring.
- Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift.
- Rivning av bygning, konstruksjon eller anlegg.
- Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.
- Oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger.
- Oppføring av innhegning mot vei.
- Plassering av skilt- og reklameinnretninger.
- Vesentlig terrenginngrep med mer.

§ 20-2. Tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan *forestås av tiltakshaver*, f.eks.:

- Mindre tiltak på bebygd eiendom – frittstående bygg på inntil 70 m² eller tilbygg på inntil 50 m².
- Alminnelige driftsbygninger i landbruket.
- Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg.
- Andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver.

Bestemmelser om saksbehandlingstid står i plan- og bygningslovens § 21-7, 1. og 2. ledd. Frist regnes alltid fra den dagen fullstendig søknad har kommet til kommunen. Frister for byggesaker i Norge kan - noe forenklet - fremstilles slik:

- **3 uker** er fristen for små og kurante tiltak, det vil si:
 - Mindre tiltak, dvs. under 50 m² tilbygg og 70 m² frittstående bygg. Som regel er

- dette selvbyggersaker (forestår av tiltakshaver, jf. pbl. § 20-2), men i kurante saker også tiltak som krever ansvarsrett (godkjente byggefirmaer, jf. pbl. § 20-1).
- *Ingen dispensasjon fra lov og plan*, dvs. at tiltaket samsvarer med plan- og bygningsloven og kommuneplanen/reguleringsplanen.
- *Ingen nabomerknad*. Naboprotest mot små tiltak ligger i gråsonen for 12 uker (jf. pbl. § 20-2, 3. ledd).
- *Ingen høyere myndighet*, dvs. at det ikke er nødvendig med tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet.
- *Forlenget saksbehandlingsfrist er ikke meddelt fra kommunen*, jf. forvaltningslovens § 11 a som bestemmer at det ved enkeltvedtak skal sendes foreløpig svar dersom henvendelse ikke kan besvares innen en måned.
- **12 uker** er hovedfristen for byggesaker i Norge. Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra kommuneplan/reguleringsplan, skal avgjøres av kommunen senest innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger.
- **Lengre tid** kan det ta med saker vedrørende dispensasjon fra plan eller med merknader fra nabo eller høyere myndighet. Dispensasjons- og merknadssaker har ingen tidsfrist etter plan- og bygningsloven; saksbehandlingen tar den tid som er nødvendig.

Vi har ut fra regelverket utledet følgende revisjonskriterium for problemstilling D - fristoverholdelse:

- Saksbehandlingstiden skal ikke overskride plan- og bygningslovens 12 ukers frist normalt og 3 ukers frist for små og kurante tiltak.

10.2 Data

Klassifisering av søknader i “12 uker”, “3 uker” og “lengre tid” er forholdsvis enkel i dag, men i 2011 brukte kommunen fortsatt inndelingen i “full søknad” (stort sett lik 12 uker) og “forenklet søknad (stort sett lik 3 uker).

Næringsetaten opplyser at dens mål er full fristoverholdelse, og at målet har blitt nådd hvert år de senere år. Blant våre 30 utvalgte saker fra 2011, var det ingen fristoversittelse. Redusert gebyr ved fristbrudd (-25 % per uke oversittet) var derfor ikke aktuelt å anvende.

De 18 ordinære byggesakene i vårt utvalg tok gjennomsnittlig 8 kalenderdager å behandle. Dispensasjonssaker tok gjennomsnittlig 42 kalenderdager å behandle.

En søknad i mai 2011 om bygging av en garasje på 42 m² under 15 m fra en kommunal vei (fartsgrense 30 km/t) krevde dispensasjon fra byggeforbudssone langs vei.⁵ Næringsetaten orienterte tiltakshaver om mulig avslag og stilte spørsmål om han opprettholdt søknaden. Etter noen måneder sendte tiltakshaver en ny søknad, der garasjens beliggenhet var justert. Søknaden ble innvilget i juli 2012 – etter til sammen 163 dagers behandlingstid (fratrasket pauser). Siden dispensasjonssaker ikke har tidsfrist, var det formelt sett ingen fristoversittelse. Leder av Næringsetaten tar likevel selvkritikk for mangelfull dokumentasjon av kommunikasjonen og lang saksbehandlingstid.

Bare åtte foreløpige svar (mangelbrev) ble sendt i de 115 byggesakene i 2011. Næringsetaten vil bestrebe seg på i større grad å supplere muntlig dialog med mangelbrev til søkerne.

KOSTRA-statistikken (tabell J1. Konsern – Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø, side 8) inneholder indikatoren “Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist”. Nord-Odal kommune står her oppført med 14 kalenderdager i 2011 – klart under sammenliknbare kommuner (KOSTRA-gruppe 11, Hedmark og landet) på rundt

⁵ WebSak 11/786 Garasje < 50 m² ved kommunal vei.

30 dager. For byggesaker med 3 ukers frist, står Nord-Odal oppført med 12 kalenderdager – mot 18 dager i sammenliknbare kommuner.

10.3 Vurderinger

KOSTRA-statistikk for 2011 viser at Nord-Odal kommunes byggesaker med 12 ukers frist ble behandlet på gjennomsnittlig 14 dager, mens saker med 3 ukers frist ble behandlet på 12 dager. Saksbehandlingsfristene ble m.a.o. oppfylt med god margin.

11 KILDER

- KommuneLOVEN (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 25.9.1992 nr. 107).
- ForvaltningsLOVEN (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, 1.2.1967).
- OffentlighetsLOVEN (Lov om offentlighet i forvaltningen, 19.6.1970 nr. 69).
- Plan- og bygningsLOVEN (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 27.6.2008 nr. 71).
- Byggesaksforskriften (Forskrift om byggesak, 26.3.2010 nr. 488).
- Fylkesmannen i Hedmark, 14.10.2011: Dispensasjon – plan- og bygningsLOVEN kap. 19, rundskriv til kommunene i Hedmark.
- Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv, 15.6.2004 nr. 904.
- Statistisk sentralbyrå: ssb.no/KOSTRA .
- Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2006: Veileder i forvaltningsrevisjon.
- Nord-Odal kommune, 27.3.2012: Årsmelding 2011.
- Nord-Odal kommune, feb. 2012: Regnskap 2011.
- Nord-Odal kommune, nov. 2012: Organisasjonskart.
- Nord-Odal kommune, 30.8.2006: Kommuneplanens arealdel 2006 – 2018, med planbestemmelser og retningslinjer.
- Nord-Odal kommune, 2011: Gebyrer for arbeider etter plan- og bygningsLOVEN.
- Nord-Odal kommune, 6.10.2009: Endring av delegasjonsreglement – ny plan- og bygningslov 2009.
- Nord-Odal kommune, 12.8.2011: Behandling av dispensasjon fra plan- og bygningsLOVEN – veiledning for saksbehandling.
- www.nord-odal.kommune.no .

Resultat fra brukerundersøkelse byggesaksbehandling

" Det er en utsøkt glede å forholde seg til Næringsetatens alle avdelinger, byggesaksavdelingen inkludert. Jeg tror dere må være landets beste og triveligste."

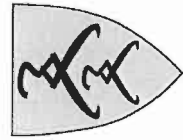
Brukerundersøkelsen viser at de som har svart på undersøkelse gjennomgående er fornøyd med byggesaksbehandlingen i kommunen.

Under følger en sammenstilling av undersøkelsen. Den viser at den gjennomsnittlige brukertilfredsheten i Nord-Odal er godt over den gjennomsnittlige brukertilfredsheten i Norge. Sitatet over er hentet fra en av kommentarene til undersøkelsen. Det betyr ikke at vi skal hvile på våre laurbær. Vi ser vi har noe å hente blant annet når det gjelder forutsigbarhet, mulighet for timeavtale og informasjon om generelle retningslinjer for byggesaker. I tillegg er det en del som mener at byggesaksgebyret er for høyt. Svarprosenten er på 34 %. Vi kunne ha ønsket den høyere. Nå blir det kun spekulasjoner – de som ikke har svar, er det fordi de er fornøyd, eller er det fordi de er misfornøyd? Vi håper ved neste runde at vi får en høyere svarprosent. Imidlertid vil vi rette en takk til alle de som har tatt seg bryet med å sende inn svaret!

Byggsaksbehandling **Byggesak**
Dato **18.07.2011 10:34**

		1+2	5+6	Gjennomsnittlig brukertilfredshet Nord-Odal	Gjennomsnittlig brukertilfredshet Norge
forutsigbarheten i saksbehandlingen?	Resultat for brukerne	2,8 %	86,1 %	5,22	3,74
kvaliteten i saksbehandlingen?			83,8 %	5,30	4,03
faktisk saksbehandlingtid/svartid?			94,6 %	5,46	3,70
behandler deg med høflighet og respekt?	Respektfull behandling		97,3 %	5,65	4,45
møter deg med vennlighet?			97,4 %	5,68	4,48
tar deg på alvor?			97,4 %	5,71	4,41
dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?	Pålitelighet		89,2 %	5,32	4,08
byggesakskontoret holder hva de lover?			92,1 %	5,47	4,09
åpningstid for oppmøte på kontoret/servicesenter?	Tilgjengelighet		63,9 %	4,69	4,03
muligheten for timeavtale?		3,6 %	85,7 %	5,21	4,25
muligheten til å snakke med saksbehandler på telefon?			83,3 %	5,17	3,85
saksgangen som gjelder dine saker?	Informasjon		92,1 %	5,47	3,79
generelle retningslinjer for byggesaker?			66,7 %	4,92	3,78
hvilke tjenester byggesakskontoret kan yte?			94,1 %	5,35	3,94
hvor fornøyd er du med	Generelt		89,5 %	5,37	3,90

(Karakter 1-6)



Nord-Odal kommune

Næringsetaten

Telefon: 62978100
Telefaks: 62978181

Dato: 26.02.2013
Signatur: jsi

FAKTURAGRUNNLAG (2011)

Navn: **Marit Myklebust**

Gnr. Bnr. Fnr.

Adr.: **Bystulia 59, 2022 Gjerdung**

403 600

Tilbygg lager/ garasje

SAMLET GEBYR

kr 5 735

Punkt:	Kortnavn	Tall	Sats	Varenr.
--------	----------	------	------	---------

C.1.1.	Situasjonskart:			
C.1.1.a	Digitalt kartgrunnlag	1	980	6005
C.3.2	Forenklet Søknad, PBL § 20-2 a) SAK § 3-1			
C.3.2.2.a	Andre forenklede søknader. Tilbygg fritidsbolig	1	3415	6005
C.3.4	Dispensasjon, PBL §19-2			
C.3.4.a	Tilbygg/påbygg til bolig og fritidsbolig	1	1340	6006

Vedlegg 2

VEDLEGG 3: RÅDMANNENS UTTALELSE

Email 9.4.2013:

Rådmannen tar rapporten til orientering. Jeg merker meg at kvaliteten på saksbehandlingen er god, at sakene behandles i samsvar med lov og at frister overholdes. Dette er også i tråd med min erfaring.

Det er gitt tre anbefalinger for videre utvikling, som vi tar til oppfølging. Den første anbefalingen refererer til et pågående prosjekt med målsetting om ferdigstillelse i februar 2014. Målet med kvalitetsprosjektet er to delt, som beskrevet:

- Nedfelle kommunens rutiner i kommunens kvalitetssystem EQS.
- Utvikle bruken av byggesaksmodulen i kommunens saksbehandlingssystem WebSak med elektroniske maler og milepæler.

Nord-Odal kommune

*Yngve Øhrbom
rådmann
Mobil 91518532*