

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

# FORVALTNINGSREVISJON BYGGESAKSBEHANDLING

SURNADAL KOMMUNE

15.12.2020

Møre og Romsdal Revisjon SA

Forvaltningsrevisjonsrapport

Møre og Romsdal Revisjon SA er et samvirkeforetak eid av Aukra kommune, Aure kommune, Averøy kommune, Fjord kommune, Giske kommune, Gjemnes kommune, Hustadvika kommune, Kristiansund kommune, Molde kommune, Rauma kommune, Rindal kommune, Smøla kommune, Stranda kommune, Sula kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Sykkylven kommune, Tingvoll kommune, Vestnes kommune og Ålesund kommune, samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for eierkommunene. Møre og Romsdal Revisjon SA ble etablert 1.1.2020, og har sitt hovedkontor i Astrups gate 9 i Kristiansund.

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling i kontrollutvalget i Surnadal kommune 8.9.2020. Prosjektet er utført i henhold til prosjektplan som ble levert til kontrollutvalget 5.10.2020.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon SA sin undersøkelse om byggesaksbehandling i Surnadal kommune. Revisjonen er utført av Marianne Hopmark og Einar Andersen i perioden september til november 2020.

Møre og Romsdal Revisjon SA ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Molde, 15.12.2020

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Einar Andersen

Forvaltningsrevisor

## SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Surnadal kommune bestilte i møte 8.9.2020 forvaltningsrevisjonsprosjekt om byggesaksbehandling. Prosjektet er gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon SA.

Formålet med prosjektet er å avklare om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

## PROBLEMSTILLINGER

Basert på kontrollutvalgets bestilling er tre problemstillinger besvart i undersøkelsen:

1. Har Surnadal kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
2. Overholder Surnadal kommune lovpålagte saksbehandlingsfrister?
3. Gjennomfører Surnadal kommune tilsyn med byggesaker?

## METODE

Undersøkelsen følger krav gitt i Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dokumentanalyse og intervjuer er benyttet som metode i prosjektet.

## BYGGESAKSBEHANDLING

Kommunestyret har, med noen unntak, delegert sin myndighet etter plan- og bygningsloven til Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT). Av den myndighet som er delegert er byggesaksdelen som omhandler kapittel 20-31 (fjerde del) i plan- og bygningsloven delegert videre til kommunedirektøren.

Byggesaksbehandling i Surnadal kommune er lagt til enheten areal- og naturforvaltning. Enheten behandler delingsaker, byggesaker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. Videre gjennomføres det byggetilsyn i tråd med kommunens tilsynsstrategi. Ulovlige byggetiltak følge også opp av enheten.

Enheten består av ni ansatte, herunder to byggesaksbehandlere. Byggesøknader som kommunen mottar fordeles på de to byggesaksbehandlerne. Byggesaksbehandler tar nødvendige avklaringer og følger opp den enkelte søknad ut fra forløp som er gitt i fagsystemet eByggesak og rutiner utarbeidet av Direktoratet for byggkvalitet. Dispensasjonssaker til kommuneplanen sin arealdel om bygging av fritidsboliger, boliger og flytebrygger behandles normalt av enhetsleder. Ut i fra saksmengde og type saker blir også saker fordelt til andre saksbehandlere, både byggesaksbehandlere og skogbrukssjef (fradelinger knytta til landbrukseiendommer).

## FUNN

### **Internkontroll og byggesaksbehandling**

Surnadal kommune har etablert internkontroll for byggesaksbehandlingen. Våre undersøkelser viser at oppgaver og ansvar på byggesaksområdet er klart plassert, og at byggesaksbehandling er underlagt kontroll. Myndighet på byggesaksområdet er delegert i samsvar med ønsket praksis.

Avvikssystem for læring og forbedring er kjent men benyttes i liten grad.

eByggesak er tatt i bruk. Etter vår vurdering er det viktig at forløp, maler og sjekklister i større grad utarbeides og tas i bruk. Dette vil kunne sikre en raskere og mer enhetlig saksbehandling.

Byggesøknader behandles i hovedsak av to saksbehandlere og enhetsleder. Tjenesten er sårbar i forhold til fravær.

Våre undersøkelser viser at det er forbedringspunkter knyttet til kommunikasjon med og oppfølging av publikum og profesjonelle aktører som har søknader til behandling i kommunen. Søknader bør vurderes ved mottak og eventuelle mangler bør etterspørres raskt. Videre kan kommunen med fordel informere om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt.

### **Saksbehandlingstid**

Tilgjengelig statistikk, intervjuer og dokument- og saksgjennomgang viser at saksbehandlingsfrister i stor grad overholdes. Gjennomgang av en klagesak som i 2020 er sendt til fylkesmannen viser at saksbehandlingstiden (åtte uker) er overholdt.

Våre undersøkelser viser at kommunen ikke har prioritert arbeid med å gi målrettet informasjon om byggesøknader på kommunens hjemmeside. De som tar kontakt får tilsendt aktuell informasjon i e-post. I intervju framkom det at det er ønskelig å oppdatere informasjonen på hjemmesiden, men at dette nedprioriteres fordi tilgjengelige ressurser må benyttes til saksbehandling.

Surnadal kommune innhenter tilleggsopplysninger i mange saker. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere tiltak for å sikre at søkere sender gode nok søknader. Aktuelle tiltak er målrettet informasjon på kommunens hjemmeside, tilgjengelige saksbehandlere i større grad enn i dag (telefontid, «dropp inn tid», tilbud om møter etc.). Søknader bør etter vår vurdering vurderes ved mottak, og eventuelle mangler etterspørres raskere. Videre bør kommunen informere om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt.

### **Tilsyn med byggesaker**

Surnadal kommune deltar i interkommunalt samarbeid om tilsyn på byggesaksområdet.

Vår gjennomgang av gjennomførte tilsyn viser at disse gjennomføres på en strukturert måte med varselbrev, dokumentinnhenting og tilsynsbesøk. Utkast til rapport sendes til tilsynsobjektet på høring før endelig rapport blir utarbeidet.

Våre undersøkelser viser at Surnadal kommune har rutiner og retningslinjer for planlegging og gjennomføring av tilsyn med byggesaker. Tema og antall tilsyn som planlegges er godt begrunnet. Det gjennomføres færre tilsyn enn planlagt på grunn av at manglende ressurser og fordi byggesaksbehandling skal prioriteres. Etter vår vurdering bør det settes av nok ressurser til at planlagte tilsyn gjennomføres.

## **KONKLUSJON**

Våre undersøkelser viser at det arbeides målrettet på byggesaksområdet. Kommunen tok våren 2019 i bruk nytt arkiv- og saksbehandlingssystem og på byggesaksområdet ble eByggesak tatt i bruk.

Implementering av systemene har tatt tid og det har oppstått utfordringer som har vært håndtert sammen med kommunene på Nordmøre og leverandør.

Gjennomført prosjekt viser noen forbedringsområder. Kommunen og involvert personell er i stor grad klar over de områdene som beskrives. Det pågår et arbeid internt og sammen med kommunene på Nordmøre med å forbedre tjenesten.

#### ANBEFALINGER

Basert på gjennomført forvaltningsrevisjon anbefales det at Surnadal kommunen videreføre arbeid med å:

- ta i bruk avvikssystem for læring og forbedring
- utarbeide og ta i bruk flere forløp, maler og sjekklister i eByggesak
- følge opp publikum og profesjonelle aktører som har søknader til behandling i kommunen
- vurdere søknader ved mottak og etterspørre eventuelle mangler raskt
- informere om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt
- settes av nok ressurser til at planlagte tilsyn gjennomføres

## INNHOOLD

SAMMENDRAG .....	4
<b>1. Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger .....	9
1.3 Revisjonskriterier .....	9
1.4 Metode .....	10
1.5 Høring .....	10
<b>2. Byggesaksbehandling</b> .....	<b>11</b>
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier .....	11
2.2 Fakta .....	11
2.2.1 Internkontroll .....	11
2.2.2 Styring og ledelse (oppgaver, ansvar og delegasjon).....	15
2.2.3 Bemanning og kompetanse.....	16
2.2.4 Saksbehandling.....	17
2.3 Revisjonens vurdering.....	27
<b>3. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister</b> .....	<b>27</b>
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier .....	27
3.2 Fakta .....	28
3.2.1 Saker med tre ukers saksbehandlingsfrist .....	29
3.2.2 Saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist.....	30
3.2.3 Klagesaker med åtte ukers frist for oversendelse til klageinstans .....	31
3.2.4 Forhold som har innvirkning på publikums opplevelse av tidsbruk.....	31
3.3. Revisjonens vurdering.....	33
<b>4. Tilsyn med byggesaker</b> .....	<b>33</b>
4.1 Problemstilling og revisjonskriterier .....	33
4.2 Fakta .....	34
4.2.1 Tilsyn .....	34
4.2.2 Interkommunalt tilsyn på byggesaksområdet.....	34
4.2.3 Tilsynsstrategi.....	34
4.2.4 Ulovligheter .....	35
4.2.5 Gjennomførte tilsyn.....	35
4.2.6 Tilsyn gjennomført av Direktoratet for byggkvalitet .....	36
4.3 Revisjonens vurdering.....	36

5. Høringsuttalelse .....	38
Litteratur- og dokumentliste .....	40
Vedlegg.....	42
1. Revisjonskriterier .....	42
2. Begrep som benyttes i byggesaksbehandling .....	50
3. Organisasjonskart.....	54



## 1. INNLEDNING

### 1.1 BAKGRUNN

Kontrollutvalget bestilte i møte 8.9.2020 forvaltningsrevisjonsprosjekt om byggesaksbehandling. Utvalget ønsket at prosjektet har fokus på:

- Internkontroll
- Forutsigbarhet
- Likebehandling
- Overholdelse av frister

Med bakgrunn i bestilling utarbeidet vi en prosjektplan. Planen ble oversendt kontrollutvalget v/ sekretariat 5.10.2020. Planen ble gjennomgått i møte i kontrollutvalget 3.11.2020.

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å avklare om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

Basert på kontrollutvalgets bestilling er tre problemstillinger besvart i undersøkelsen:

1. Har Surnadal kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
2. Overholder Surnadal kommune lovpålagte saksbehandlingsfrister?
3. Gjennomfører Surnadal kommune tilsyn med byggesaker?

### 1.3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak.

Revisjonskriterier skal utarbeides for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt og er de normer, krav eller standarder som virksomheten i kommunen skal vurderes opp mot. Vi undersøker følgende områder:

- Byggesaksbehandling
  - Internkontroll
  - Styring og ledelse
  - Bemanning og kompetanse
  - Saksbehandlingsrutiner
- Overholdelse av frister
- Tilsyn med byggesaker

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i krav gitt i:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven - fvl)

- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften - SAK 10)
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift - TEK17) med veiledning
- Rutiner og forløp i Surnadal kommune

Revisjonskriteriene omtales nærmere i kapittel 2.1, 3.1, 4.1 og vedlegg 1.

## 1.4 METODE

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Undersøkelsen bygger på intervju, dokumentanalyse, verifikasjon og gjennomgang av statistikk. Rutiner og prosedyrer for kommunen generelt og byggesaksavdelingen spesielt er gjennomgått.

### **Oppstartmøte og intervjuer**

Vi sendte oppstartbrev til Surnadal kommune ved kommunedirektør 6.10.2020. Oppstartmøte med kommunedirektør, plansjef og enhetsleder areal og naturforvaltning ble avholdt 21.10.2020. Samme dag ble det gjennomført intervjuer med enhetsleder areal og naturforvaltning og de to byggesaksbehandlere. Vi utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål for å sikre at intervjuene dekket problemstillingene i undersøkelsen. Intervjureferater er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Det ble gjennomført intervju med arkivleder 19.11.2020.

### **Dokumentgjennomgang**

Vi har innhentet og gjennomgått dokumenter som er styrende for eller har innvirkning på behandling av byggesøknader. Oversikt over dokumenter som er benyttet i rapporten følger i vedlagt litteratur- og dokumentliste.

### **Verifikasjon**

For å kunne svare ut problemstillingene har vi undersøkt kommunens etterlevelse av sentrale saksbehandlingsregler. Dette er blant annet gjort ved gjennomgang av et utvalg byggesaker. Saker som er avgjort administrativt er gjennomgått i arkiv og saksbehandlingssystemet. På tilsvarende måte er saker avgjort av Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT) gjennomgått.

### **Pålitelige data**

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse. Kravet til gyldighet betyr at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Vi mener at dataene som er innhentet og benyttet i rapporten samlet sett er pålitelige og gyldige. Dette gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

## 1.5 HØRING

Utkast til rapport ble 30.11.2020 sendt til faktasjekk til enhetsleder areal og naturforvaltning. Vi mottok tilbakemelding i e-post 4.12.2020. Kommentarer og merknader er innarbeidet i rapporten. Justert rapport

ble 7.12.2020 sendt på høring til kommunedirektør. Høringsuttalelse ble mottatt 14.12.2020 og følger som vedlegg 5.

## 2. BYGGESAKSBEHANDLING

### 2.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

#### Problemstilling

- ✓ Har Surnadal kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?

#### Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Byggesaksbehandling er underlagt betryggende kontroll
- ✓ Avvikssystem for læring og forbedring er kjent og benyttes
- ✓ Oppgaver og ansvar på byggesaksområdet er klart plassert
- ✓ Myndighet på byggesaksområdet er delegert i samsvar med ønsket praksis
- ✓ Kommunen sikrer tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker
- ✓ Kommunen har tiltak som sikrer oppfyllelse av krav på byggesaksområdet til:
  - Habilitet
  - Veiledningsplikt
  - Saksutredning
  - Begrunnelse og underretning om vedtak
  - Klagesaksbehandling
  - Likebehandling

For ytterligere informasjon om revisjonskriterier viser vi til vedlegg 1.

### 2.2 FAKTA

#### 2.2.1 INTERNKONTROLL

- Har Surnadal kommune en internkontroll som sikrer at byggesaksoppgaver utøves?
- Har Surnadal kommune et avvikssystem for læring og forbedring som benyttes på byggesaksområdet?

Kommunedirektøren har et ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette skal gjøres gjennom systemer og rutiner for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse. Risikostyring og internkontroll skal være en integrert del av en helhetlig virksomhetsstyring.

Surnadal kommune har et internkontrollsystem. Systemet er forankret i ledelsen og det forventes at systemet brukes. Det arbeides for at nødvendige prosedyrer utarbeides og gjøres tilgjengelig i systemet.

Surnadal kommune bruker **Compilo** som verktøy i arbeidet med kvalitet. Compilo er et elektronisk verktøy der dokumenter som gjelder hele organisasjonen er tilgjengelige. Dokumentene er samlet i et elektronisk bibliotek og skal revideres årlig. I systemet skal ansatte finne oppdaterte lover og forskrifter, planer, retningslinjer, prosedyrer og hjelpemiddel som gjelder arbeidet med tjenester og forvaltningsoppgaver i organisasjonen. Compilo har et **elektroniske avvikssystem**. Avvik som blir meldt her, er grunnlag for kvalitetsforbedring innen tjenesteproduksjon, HMS-arbeid og andre forhold i organisasjonen.

Compilo ble oppdatert i 2019 og ansatte har fått informasjon og opplæring. Det opplyses at kommunen har god kompetanse på IKT og kvalitetsarbeid. Videre opplyses det at noen enheter er flinke til å utarbeide prosedyrer som gjøres tilgjengelig i systemet. Andre enheter har i mindre grad tatt Compilo i bruk som system for å samle prosedyrer og retningslinjer.

Surnadal kommune tok 3.6.2019 i bruk **saks- og arkivsystemet** Public 360. Løsningen er skybaserte og kan benyttes på både PCer og mobile enheter. Tidligere ble saks- og arkivsystemet ePhorte benyttet.

Surnadal kommune har **generelle retningslinjer for saksbehandling**. Gjeldende retningslinjer ble godkjent av kommunedirektøren i november 2019.

Enkelte enheter og fagområder i kommunen har egne fagsystemer der prosedyrer, retningslinjer, sjekklister m.m. er tilgjengelig. Kommunen har en arkivplan som er under utarbeidelse. Planen har oversikt over fagsystemene herunder **eByggesak** som brukes som system for byggesaker og delingssaker. eByggesak ble tatt i bruk 3.6.2019. Systemet beskriver forløp i behandling av ulike typer byggesaker og det er lagt inn brevmaler, sjekklister etc. Systemet omtales nærmere i kapittelet om saksbehandling (under). Det opplyses at det gjenstår noe arbeid med å utarbeide forløp for ulike typer byggesaker herunder utarbeidelse av brevmaler.

Surnadal kommune har utarbeidet **etiske retningslinjer**. Retningslinjene er tatt inn som kapittel 2 i personalplan 2019-2023. Retningslinjene er tilgjengelig på kommunes hjemmeside. Retningslinjene har blant annet bestemmelser om habilitet og interessekonflikter. Det bestemmes at ledere skal sikre at de etiske retningslinjene blir gjennomgått med alle ansatte jevnlig. Retningslinjene omtaler også varsling og det vises til bestemmelser om dette i personalplanen kapittel 4.26 og HMS-rutiner.

Etikk er de siste årene i liten grad omtalt i årsmeldingene. I meldingen for 2018 opplyses det at administrasjons- og arbeidsmiljøutvalget (AAU) sitt satsningsområde innen HMS-området i 2017 og 2018 var bedriftskultur og etiske retningslinjer. De enkelte enhetene skulle da ha fokus på dette med utgangspunkt i problemstillinger de møter på arbeidsplassen sin. Kommuneloven § 14-7, 2 ledd bokstav d) bestemmer at årsberetningene skal redegjøre for «tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard». Den opphevede kommuneloven fra 1992 hadde en tilsvarende bestemmelse i § 48.

Surnadal kommune har en **hjemmeside** som er utarbeidet etter mal for kommunene på Nordmøre. Hjemmesiden informasjon om byggesaksbehandling. På startsidene er det informasjon om viktige områder og tema. Et av 16 områder som omtales er plan, bolig og eiendom herunder byggesøknad, med

underkategorien bygge, rive eller endre? Sistnevnte kategori gir informasjon om og fremgangsmåter ved byggesøknader.

Det er lite konkret informasjon om byggesak og byggesøknader i Surnadal kommune på hjemmesiden.

Det vises i stor grad til informasjon, søknadskjema etc. på hjemmesiden til Direktoratet for byggkvalitet.

Det gis informasjon om:

1. Søknadsskjema

Det vises til blanketter og søknadsskjema til byggesaker gjennom lenke til Direktoratet for byggkvalitet: <https://dibk.no/saksbehandling/byggsok/Byggesaksblanketter/>

2. Bygge utan å søkje?

Det gis informasjon om byggearbeid som kan gjennomføres uten å søke om tillatelse. Det opplyses videre at den som skal bygge har selv ansvar for å sjekke at tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningsloven, gjeldende planer eller annet regelverk. For ytterligere informasjon vises det til lenke til Direktoratet for byggkvalitet.

3. Søknadspliktige tiltak

Det gis informasjon om byggeregler for ulike tiltak. Det opplyses at søker først bør sjekke om tiltaket krever søknad, og om det kan søkes selv, eller om fagfolk må søke. Det gis informasjon om:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlege føretak – pbl § 20-3
- Tiltak som krev søknad og løyve og som kan utførast av tiltakshavar – pbl § 20-4.
- Tiltak som ikkje krev søknad og løyve – pbl § 20-5.

4. Dispensasjon

5. Energiltak ved nybygg og renovering

Gjennom nytt saks- og arkivsystem fikk kommunen våren 2019 en ny og oppdatert **innsynsløsning** på kommunens hjemmeside. Det opplyses på hjemmesiden at innsyn gis i fire områder:

1. Planinnsyn

Det gis innsyn i gjeldende reguleringsplan og pågående planarbeid gjennom innsynsløsningen eByggWeb. Innsynsløsningen ble, i samarbeid med øvrige orkidekommunene, tatt i bruk og tilgjengeliggjort for publikum for flere år siden.

2. Postliste

I forbindelse med overgang til nytt sak-/ arkivsystem fikk kommunen ny postliste. Dette medfører at kommunen i en periode må ha to postlister. Den ene viser historikk til og med 2. juni 2019, og den andre viser dokumenter fra og med 3. juni 2019.

Postlisten gir oversikt over offentlige dokumenter som mottas eller sendes fra kommunen. Det er ulike søkemuligheter. Søk kan avgrenses til dokumenter til og fra enheten areal og naturforvaltning.

3. Politiske møte

I forbindelse med overgang til nytt sak-/ arkivsystem fikk kommunen ny løsning for politiske møte. Dette medfører at kommunen i en periode har to løsninger. Den ene har historikk til og med 2. juni 2019, og den andre viser dokumenter fra og med 3. juni 2019.

4. Kontrollutvalg

Surnadal kommune har **postjournal** på kommunens nettside. Dokumenter som ikke er unntatt fra offentligheten ligger åpne for den som ønsker innsyn. Dokumenter i postjournalen skal legges ut på nettsiden tre dager etter at dokumentet er journalført inn eller ut av kommunens journal- og arkivsystem. Det opplyses at siden nytt sakssystem ble innført har det vært perioder med store forsinkelser med registrering av byggesøknader. Det er eksempler på at søknader som kommer til kommunen blir liggende over en uke før disse gjøres tilgjengelig for saksbehandler.

Publikum kan også via kommunens innsynsløsning på hjemmesiden etterspørre dokumenter gjennom å sende e-post til kommunen.

Krav om innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet skal som hovedregel besvares og begrunnes innen tre virkedager. Det opplyses at kommunen i perioder ikke klarer å overholde fristen.

Kunngjøringer av politiske møter er tilgjengelig på nettsiden til kommunen under portalen **politikk**. Der ligger dokumenter som møteinnkalling, saksfremstillinger med vedlegg og protokoller. Møteinnkalling med vedlegg skal som hovedregel legges ut på nettsiden en uke før møtetidspunktet. Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT) behandler noen bygge- og delingssaker. Saksdokumentene i disse sakene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside under portalen.

Kommunestyret vedtok i desember 2019 en ny **digitaliseringsstrategi**. Kommunen har opprettet IT-forum med brukere i kommuneadministrasjonen. Kommunedirektør sitter i styret i IKT-Orkide. Gjennom dette gis det innspill til arbeidet i IKT-Orkide. IKT-Orkide er et forpliktende interkommunalt samarbeid om IKT som kommunene på Nordmøre har inngått. Formålet med er å sørge for gode IKT løsninger for medlemskommunene.

I økonomiplan 2020-2023 opplyser kommunedirektøren i sin kommentar at:

«I arbeidet med å effektivisere tenesteproduksjonen ligg det er store mulegheiter. Vi kan no nå ut til befolkninga 24 timer i døgnet, og teknologien gjør at arbeidsprosessane internt i kommunen blir meir effektive. Det aller viktigaste er å klare å sjå tenestene «utafrå», altså med brukaren eller innbyggaren sine briller. Arbeidet med å modernisere enda fleire arbeidsprosessar blir også ein viktig del av kvardagen i 2020».

Målsetning for 2020 er å fortsette arbeidet med digitaliseringsprosjekt i alle deler av organisasjonen. Det opplyses at mange nye løsninger fører til mange endringer og behov for opplæring. Skyløftet gir utfordringer med å finne gode løsninger med tanke på GDPR og sikker lagring av personinformasjon.

Kommunen har et elektroniske avvikssystem som del av internkontrollsystemet. Avvik som blir meldt her, er grunnlag for kvalitetsforbedring innen tjenesteproduksjon, HMS-arbeid og andre forhold i organisasjonen.

Det arbeides for at ansatte får et mer bevist forhold til viktigheten av at avvik meldes, og gjennom dette at flere melder avvik i systemet.

Feil som oppdages på byggesaksområdet meldes normalt ikke som avvik. De som normalt er involvert i byggesaksbehandlingen sammen med byggesaksbehandler er arkivet, enhetsleder areal og

naturforvaltning, plansjef og kommunedirektør. Feil drøftes i samtaler mellom byggesaksbehandlere og enhetsleder. Basert på dette finnes det løsninger.

Feil ved mottak av søknader tas opp i enheten og formidles til arkivet. Det opplyses at en bedre forståelse av når og hvorfor avvik skal meldes ville gjort det lettere å sende slike meldinger. Det er meldt avvik der det har tatt lang tid fra mottak av søknad til sak er fordelt til saksbehandler. Avvik går da til nærmeste overordnede og videre til aktuell avdeling. Der det er meldt avvik har ikke melder fått informasjon om saksgang og tilbakemelding på eventuelle løsninger.

---

## 2.2.2 STYRING OG LEDELSE (OPPGAVER, ANSVAR OG DELEGASJON)

- Er oppgaver og ansvar på byggesaksområdet klart plassert?

Byggesaksbehandling i Surnadal kommune er lagt til areal- og naturforvaltning sitt ansvarsområde. Enheten behandler delingssaker, byggesaker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. Videre gjennomfører enheten byggetilsyn i tråd med kommunens tilsynsstrategi, samt følge opp ulovlige byggetiltak.

Organisasjonskart for Surnadal kommune med plasseringa av areal- og naturforvaltning følger som vedlegg 3.

### **Politisk nivå**

Surnadal kommune har et dokument for politisk reglement og delegasjon 2016-2019 (vedtatt av kommunestyret 10.11.2016). Reglementet skal rulleres en gang hver kommunestyreperiode.

Reglementet har bestemmelser om delegasjon til Hovudutval for teknikk, miljø og næring (TMN). Kommunestyret delegerer med noen unntak sin myndighet etter plan- og bygningsloven til TMN. Utvalget har etter at reglementet ble vedtatt endret navn til Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT).

Utvalget treffer noen ganger vedtak som avviker fra innstilling fra administrasjonen. Det opplyses at det i disse tilfellene er viktig at dette begrunnes. Vedtak fra politisk behandling, særlig ved avvik fra innstilling, bruker administrasjonen ved behandling av tilsvarende saker senere. Eksempel på dette er at søknad om løfteplattform i stedet for heis er avslått av hovedutvalget. Et annet eksempel er at det i sak er bestemt at flere skal kunne koble seg til en flytebrygge.

### **Administrativt nivå**

Delegasjon til rådmannen (kommunedirektør) omtales i kapittel 25. I kapittel 25.22 delegerer kommunestyret til rådmannen (kommunedirektøren) oppgaver etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven (kapittel 20- 31).

Søknader uten ansvarsrett undertegnes av saksbehandler.

Søknader med ansvarsrett undertegnes av saksbehandler og enhetsleder.

Saker som skal til politisk behandling undertegnes av saksbehandler og kommunedirektør. Saksbehandler drøfter ved behov slike saker med annen saksbehandler og enhetsleder før sak sendes til

kommunedirektør for godkjenning. Når kommunedirektør har godkjent saken sender saksbehandler saken med vedlegg til politisk sekretariat.

Enhetsleder og saksbehandlerne har et fast møte om byggesaksbehandling hver tirsdag. I tillegg til det faste møte er det tett samarbeid. Byggesaksbehandlerne og enhetsleder har kontor ved siden av hverandre. Ved behov drøftes saksbehandlerne og enhetsleder saker før ferdigstilling.

---

### 2.2.3 BEMANNING OG KOMPETANSE

- Sikrer Surnadal kommune at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker?

Byggesaksbehandling håndteres av enhetsleder og to byggesaksbehandlere. Dispensasjonssaker til kommuneplanen sin arealdel om bygging av boliger, fritidsboliger og flytebrygger behandles normalt av enhetsleder. Ut i fra saksmengde og type saker blir også saker fordelt til andre saksbehandlere, både byggesaksbehandlere og skogbrukssjef (fradelinger knytta til landbrukseiendommer).

Det opplyses at det er god og relevant kompetanse på byggesaksområdet. Enhetsleder areal og naturforvaltning har hatt funksjonen i 10 år, og har i tillegg arbeidserfaring fra interkommunalt plankontor. Enhetsleder har relevant utdanning. De to byggesaksbehandlerne er henholdsvis sivilarkitekt og arealplanlegger. Begge med relevant arbeidserfaring.

Byggesøknader behandles av to saksbehandlere, og i hovedsak overholdes saksbehandlingsfrister. Tjenesten er sårbar i forhold til fravær. Saksmengden er stor og det er liten tid som er satt av til faglig oppdatering. Deltakelse på kurs og konferanser må vurderes i forhold til pågående saksbehandling. Det opplyses at det i 2020 har vært et stort aktivitetsnivå på både store og mindre byggesak. Avdelingens økonomi spiller også inn i forhold til hvor mange kurs og konferanser ansatte kan delta på.

Det opplyses at det er utfordrende å holde seg faglig oppdatert. Saksbehandlerne deltar normalt på byggesaksdagene som er Direktoratet for byggkvalitet sin årlige konferanse og møteplass for byggesaksmedarbeidere i kommunene. Normalt arrangeres dette over to dager på Gardermoen. I 2020 ble arrangementet avholdt digitalt.

Det interkommunale samarbeidet om tilsyn har ført til at byggesaksbehandlere i Orkide-kommunene er blitt godt kjent men hverandre. Det opplyses at det er et godt samarbeid mellom byggesaksbehandlerne i kommunene på Nordmøre. Innføring av eByggesak ble gjennomført i et samarbeid i kommunene på Nordmøre. Det er etablert nettverk for plan, nettverk for tilsyn og nettverk for oppmåling. Det opplyses at nettverkene er viktige læringsarenaer. Det opplyses at etter at nettverkene ble etablert har det vært lettere å ta kontakt med ansatte med tilsvarende oppgaver i andre kommuner for å drøfte ulike problemstillinger.

Kommunen gjennomfører politikeropplæring i begynnelsen av en valgperiode. Etter sist valg ble dette endret til at politikere i Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT) i begynnelsen av sine møter fikk kortere informasjonsbolker basert på tema. Informasjon tok utgangspunkt i enkeltsaker. Det opplyses at erfaringene fra denne type opplæring er gode.



I årsrapport for 2019 opplyses det at:

«Eininga er sårbar med tanke på å behalde den gode kompetansen som finnes. Det er lite overlapping innan fagfelta, slik at ein er avhengig av kvar enkelt medarbeidar for å levere tenester av rett kvalitet og for å oppretthalde gebyrinntektene. Eininga har i 2019 hatt eit sjukefråvær på 5,3 %.

Det er utfordrande for eininga å sette av nok midlar til kursing av ansatte. Dette fører til at det er utfordrande å halde seg fagleg oppdatert. Prioriteringane har i 2019 vore på nødvendige pc-ar og utstyr i samband med overgang til nytt sak/ arkivsystem.

I kvartalsrapportene i 2020 opplyses det personalsituasjonen i areal- og naturforvaltning er stabil, og at sykefraværet er lavt. I rapport for tredje kvartal var sykefravær på 0,2 %. Det opplyses vidare at det til tider er et høyt arbeidspress på enkelte fagfelt. To ansatte på byggesaksområdet gjør at denne tjenesten er sårbar ved fravær.

Enheten samarbeider med ansatte som arbeider med plansaker. Plansjef arbeider primært med samfunnsplaner og mindre med arealplaner og byggesaker. Plansjef er sivilingeniør og har kunnskap om byggesaksområdet. Han representerer normalt kommunedirektør i møter i Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT).

---

#### 2.2.4 SAKSBEHANDLING

- Er saksbehandlingspraksisen i byggesaker i Surnadal kommune tilfredsstillende i forhold til dokumentasjon og likebehandling?

I budsjett og økonomiplan 2020-2023 opplyses det at areal og naturforvaltning har ansvar for forvaltningsoppgaver og saksbehandling knyttet til plan- og bygningsloven og en rekke andre sektorlover. Største del av enheten sitt budsjett er knyttet til lønnsutgifter. Enheten har inntekter fra saksbehandlingsgebyr.

KOSTRA har statistikk for kvalitet, økonomi m.m. KOSTRA-tall viser at i Surnadal kommune behandlet 105 byggesøknader i 2019. Dette er noe lavere enn i 2018 og 2017. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for byggesaker med 3 ukers frist var 20 dager. For saker med 12 ukers frist var saksbehandlingstiden 67 dager.

For ytterligere informasjon om byggesaksstatistikk viser vi til [www.ssb.no/kommunefakta/kostra/surnadal](http://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/surnadal)

---

#### SAKS- OG ARKIVSYSTEM PUBLIC 360

I juni 2019 gikk Surnadal kommune over fra saks- og arkivsystemet ePhorte, til Public 360. Løsningen er skybaserte og kan benyttes på både PCer og mobile enheter.

Dokumenter som kommunen mottar skal som hovedregel registreres i postjournal av arkivet.

Det er ønskelig at publikum leverer dokumenter til postmottak. Arkivet vil da opprette sak og registrere inn dokumentene. Når byggesøknader mottas påfører arkivet navn på saksbehandler utfra ansattes antatte saksbehandlingskapasitet. Byggesaksbehandlerne og enhetsleder har kontor like ved hverandre

og har gjennom dette tett dialog gjennom dagen. Nye saker drøftes ved behov og saksbehandlerne kan omfordele saker ut fra kapasitet, habilitet og kjennskap til søknad. Enhetsleder og saksbehandlerne har faste korte møter hver tirsdag.

Inngående og utgående dokumenter skal føres i postliste. Postliste skal publiseres innen tre dager. I perioder har det vært store forsinkelser med å publisere postlisten. Det opplyses at forsinkelsen på inngående post kan føre til at saksbehandler får tilgang til dokumenter lenge etter at kommunen mottok disse. Mertiden som brukes av arkivet regnes med i den totale saksbehandlingstiden. Der frister ikke overholdes kan dette føre til reduksjon eller bortfall av gebyr.

---

## ARKIV OG ARKIVPLAN

Arkivverket gjennomførte 27. og 28.8.2020 tilsyn med Surnadal kommune. I rapport fra tilsynet er datert 12.10.2020 redegjøres det for avvik. Det ble gitt åtte pålegg. Påleggene følges opp av Surnadal kommune og skal lukkes innen: 15.12.2020, 15.4.2021, 15.10.2021 og 1.1.2022. Noen av påleggene involverer byggesaksbehandlingen direkte. Dette gjelder:

«Arkivplanen er ikkje oppdatert og dekkande for arkivhaldet i kommunen. Arkivplanen inneheld inga oversikt over dei aktive arkivseriane som utgjer daglegarkivet eller lister over bortsatte, eldre og avslutta arkiv. Arkivplanen dokumenterer ikkje kva for rutinar som gjeld for Public 360 eller fagsystema. Dei einaste rutinebeskrivingane som finst i arkivplanen er knytta til det avslutta sak-/arkivsystemet ePhorte». (Pålegg 2)

«Ein gjennomgang av offentleg journal for fem dagar i perioden frå august 2019 til juni 2020 viser at en rekke dokumenter mangler dokumentdato. Kommunen har gitt tilbakemelding om at dette ble rettet etter tilsynsbesøket». (Pålegg 3)

«Surnadal kommune må dokumentere alle elektroniske systema som er del av kommunen sitt arkiv. Dette omfatter også eByggesak». (Pålegg 5)

«Surnadal kommune må utarbeide rutinar for elektronisk behandling av arkivdokument for systema Public 360, eByggesak, og en rekke andre system som arkiverer elektroniske dokument». (Pålegg 6)

Surnadal kommune har en arkivplan som er under utarbeidelse. Planen er tilgjengelig på kommunens hjemmeside ([www.surnadal.kommune.no/tenester/plan-bolig-og-eigedom/kommunale-planar-og-planstrategi/tema-og-sektorplanar/](http://www.surnadal.kommune.no/tenester/plan-bolig-og-eigedom/kommunale-planar-og-planstrategi/tema-og-sektorplanar/)). Planen skal i henhold til avklaringer med arkivverket oppdateres og ferdigstilles innen 15.10.2021.

I planen som er under utarbeidelse er det en rekke rutiner og retningslinjer. Disse er blant annet knyttet til:

- post og dokumentbehandling, herunder
  - inngående post
  - utgående post
  - interne dokumenter/ notat
  - rutiner for ledere
  - rutiner for saksbehandlere
  - rutiner for enhetene
  - kvalitetssikringsrutiner for arkiv
  - postliste og elnnsyn
  - standardiserte titler på saker og journalposter

Arkiverkets tilsyn viser at rutinebeskrivingene i arkivplanen er knyttet til sak- og arkivsystemet ePhorte som ble avsluttet 2.6.2019. Det opplyses at disse rutinene i stor grad er videreført og brukes for Public 360. Det opplyses at det ved implementering av nytt saks- og arkivsystem har vært vanskelig å prioritere arbeid med rutiner. Rutinene skal gjennomgås og oppdateres i forhold til Public 360.

---

#### BYGGESØKNADER

Det opplyses at byggesøknader kommer til kommunen på ulike måter og gjennom dette kan søknader være registrert i ulike system. Saker kan komme på epost, leveres direkte til arkiv i papirform, leveres digitalt til post@surnadal.kommune.no, sendes digitalt via byggsøk (utgående system) eller eByggesøknad. Det opplyses at saksbehandler må passe på at saker som skal over til eByggesak faktisk blir fanget opp. Byggesaksbehandlerne må følge opp flere kanaler for å være sikker på at saker følges opp.

---

#### EBYGGESØKNAD

Kommunen har tatt i bruk løsning for å levere, følge og supplere byggesøknad digitalt. Dette skal sikre at alle digitale byggesøknader kommer til kommunene i et felles format og utseende, uavhengig av hvilket søknadssystem som er valgt.

Det opplyses at byggesøknader ennå kommer til kommunen på mange forskjellige måter (se over).

---

#### EBYGGESAK

I juni 2019 ble eByggesak innført i kommunen. Dette er et elektronisk fagsystem for byggesak. Det opplyses at systemet ble valgt for å få et mer komplett underlag i saksutredningen i byggesaker. Tidligere måtte saksbehandlerne hente ut informasjon fra mange ulike kilder. eByggesak skal gjøre saksbehandlerne i stand til å hente ut det de trenger raskere og enklere. Saksbehandlingen skal bli mer konsistent på denne måten. Dokumenter skal ekspederes på en oversiktlig og strukturert måte i systemet.

Det opplyses at det pågår arbeid med å utarbeide forløp og maler. Dette er gjort for de mest vanlige søknadstypene. Disse er tilgjengelige i eByggesak. Forløpene beskriver normal saksgang. Forløpene følger standarder anbefalt av KS.

Utarbeidelse av maler er en prioritert oppgave. Det skal utarbeides maler for brev, referat etc. som skal være tilgjengelig på aktuelt sted i forløpet. Det er utarbeidet maler for oppstartbrev, forhåndskonferanse, oppstartmøte. Kommunene på Nordmøre er flink til å dele dokumenter de utarbeider, men flere av kommunene har ikke fått på plass nødvendige maler enda. Det gjenstår noe arbeid med maler i Surnadal kommune.

eByggesak har også en rekke sjekklister som kan brukes for å sikre at ulike vurderinger foretas i de ulike fasene i behandling av en byggesøknad. Sjekklisterne er omfattende, og i enkle saker oppleves de å være for omfangsrike. Kommunen har tatt i bruk noen av sjekklisterne. Det er opp til den enkelte saksbehandler om og i hvilken grad sjekklisterne skal brukes.

Det opplyses at potensiale i Public 360 og eByggesak ennå ikke er hentet ut. Det opplyses at det har vært utfordringer med å bruke de nye systemene. Nytt saksbehandlingssystem oppleves som uoversiktlig for

saksbehandler. Det opplyses at det er mangelfull varsling i saksbehandlingssystemet. Videre er det vanskelig å involvere andre fagområder i forhold til tilgang og samhandling på tvers av enheter.

Etter innføring av Public360 og eByggesak har byggesaksnettverket på Nordmøre hatt jevnlig møter for å finne gode løsninger når problemer oppstår. Det er faste teams-møter annenhver torsdag i nettverket.

Det opplyses at systemene fungerer bedre høsten 2020, men feil forekommer. For eksempel har vedtak som er ferdigstilt og ekspedert ikke blitt sendt ut. En slik feil ble oppdaget da søker etterspurte svar.

I møte med enhetsleder og byggesaksbehandlerne 19.11.2020 ble eByggesak gjennomgått. Som del av dette ble forløp for noen sakstyper vist.

Det opplyses at saksbehandlere ikke har fått tilbud om tilstrekkelig opplæring i eByggesak. Det har vært gjennomgang av rammeverk og overordnet funksjonalitet. Hjelpesfunksjonen er forbedret siden oppstart, men saksbehandlere i Surnadal kommune har ennå ikke fått opplæring i regi av leverandør (Tieto).

---

#### SVARINN OG SVARUT

Surnadal kommune tok i 2018 i bruk tjenesten SvarINN, som er et system som formidler post rett inn i kommunenes arkivsystem.

Tjenesten SvarUT er også tatt i bruk. Dette er et system som formidler post elektronisk til mottaker gjennom e-Boks, Digipost og Altinn. Systemene er utviklet og administreres av KS. Begge systemene er tatt i bruk i kommunene på Nordmøre gjennom IKT Orkide.

---

#### HABILITET

Surnadal kommune er en relativ liten kommune og spørsmål om habilitet i byggesaksbehandlingen kommer opp fra tid til annen. Det opplyses at habilitet vurderes individuelt når dette oppstår. Vurderinger og noen enkeltsituasjoner omtales under.

I de tilfeller kommunedirektør er inhabil behandles sak som kan avgjøres administrativt av nabokommune. Sak som skal legges fram for politisk behandling behandles i kommunen, uten at kommunedirektør er involvert. Plansjef gir sin innstilling til politisk nivå. Det opplyses at framgangsmåten er vurdert og det er konkludert med at den tilfredsstillende krav i lovgivningen.

Det har vært noen utfordringer der kommunen er tiltakshaver og funksjon som prosjektledelse og ansvarlig søker ivaretas av eksternt firma. Det skjer at representant fra kommunen tar kontakt med ledere eller saksbehandlere for å få fortgang i saksbehandling eller drøfte løsninger/ endringer. Basert på dette vurderes det nå om slike saker skal behandles av annen kommune. Det opplyses at byggesak fremover kommer til å ha lavere terskel for å bruke settekommune i byggesaker der kommunen selv er tiltakshaver og/ eller ansvarlig søker. Det opplyses også at i saker der kommunen er tiltakshaver og det blir klager i saken, vil kommunedirektøren ha to roller som ikke alltid er forenelig.

Hvis enhetsleder er inhabil behandles sak som kan avgjøres administrativt av saksbehandler med plansjef som nærmeste overordnede. Sak som skal legges fram for politisk behandling behandles i kommunen, uten at enhetsleder er involvert.

Hvis en saksbehandler er inhabil behandles sak av den andre saksbehandleren uten at inhabil saksbehandler er involvert. Sak kan også behandles av saksbehandler sin overordnede.

---

### SAKSBEHANDLING AV SAKER SOM SKAL TIL POLITISK BEHANDLING

Byggesaker som skal avgjøres politisk utredes i henhold til bestemmelser i delegasjonsskriv og retningslinjer for saksbehandling. Retningslinjene ble vedtatt administrativt i november 2019 og er en revisjon av tidligere saksbehandlingsregler. Retningslinjene gir føringer for:

- Generelle bestemmelser
- Saksbehandling
  - herunder mottak og fordeling av saker, foreløpig svar, fullført saksbehandling, innstillingsmyndighet, oppgaver og ansvar i saksbehandlingen
  - behandling av klagesaker
- Utvalgsarbeid

De enkelte tjenesteområdene har utarbeidet rutiner som skal sikre forsvarlig saksbehandling. Rutinene skal være tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem eller i fagsystem. På byggesaksområdet skal dette sikres i eByggesak. Rutiner for saksbehandling av saker som skal til politisk behandling gis i de generelle retningslinjer for saksbehandling (november 2019).

I møter i Hovudutval for miljø, areal og teknikk (MAT) deltar normalt plansjef, enhetsleder og saksbehandler. Saksbehandler kjenner byggesakene best. Ved politisk behandling er det derfor saksbehandler som ved behov normalt redegjør for saken.

Gjennomgang av et utvalg saker som har vært behandlet politisk høsten 2019 og 2020 (fram til 25.11.2020) viser at:

- Forløpene som beskrives i eByggesak følges
- Sakstittel gir opplysninger om gardsnummer – bruksnummer – adresse – søker – type søknad
- Saksfremlegg har en fast oppbygging med noen variasjoner ut fra sakstype:
  - saksopplysninger gir informasjon om hva det søkes om
  - omfang og detaljgrad varierer fra hvilken sak som er til behandling
  - kart og tegninger er ofte en viktig informasjonskilde
  - nabovarsel og høringsuttalelser er ofte viktige kilder det refereres til
- Alle saker har en vurderingsdel der ulike hensyn vurderes ut fra sakstype.
  - eksempler på forhold som vurderes: bestemmelser i kommuneplanen sin arealdel, boligbehov, dyrka mark, kulturminne og kulturmiljø, friluftslivsinteresser, bestemmelser i naturmangfoldlova, barn og unge sine interesser, risiko og sårbarhet, kommunaltekniske anlegg, eksisterende bebyggelse
- Dispensasjonssakene munner ut i en samlet vurdering der fordelene med tiltaket vurderes mot ulempene. Det gis en kort begrunnelse basert på argumentene som er benyttet tidligere i saksutredningen.
- Det gis opplysninger om klageorgan og klagefrister.

Gjennomgang av saker viser at det avholdes forhåndskonferanser/ oppstartmøter. Det foreligger mal for disse møtene. Kommunen utarbeider etter møte en oppsummering som sendes til deltakerne. Det opplyses blant annet at det må gis tilbakemelding innen to uker hvis møtedeltakere har oppfattet andre signaler under møtet.

Sakene som behandles politisk er tilgjengelig på kommunens hjemmeside under fanen politikk. Saksutredning og relevante vedlegg er vedlagt i fulltekst. Dokumentene legges ut en uke før møtedato. Møtene i hovedutvalget annonseres og publikum kan som hovedregel være tilhørere. Protokoll fra møtene legges ut på samme nettside når disse er utarbeidet.

---

#### SAKSBEHANDLING AV SAKER SOM AVGJØRES ADMINISTRATIVT

Det er utarbeidet forløp for ulike typer byggesøknader. Der det foreligger forløp følges dette. Det skal utarbeides maler for ulike brev og referat. For de oftest brukte forløpene er det utarbeidet standardbrev og maler.

I en hektisk arbeidsdag er det vanskelig å avsette nok tid til utarbeidelse av standardbrev og maler. Dette er ennå ikke fullt ut på plass i eByggesak. For å sikre en god framdrift opplyses det at det er ønskelig at byggesaksbehandlerne i Orkide kommunene samarbeider med dette. De som arbeider med byggesaker i kommunene på Nordmøre er flinke til å dele kunnskap. Maler som utarbeides i en kommune deles med andre kommuner. Det opplyses at alle kommunene har mange oppgaver med lovpålagte frister og at det derfor er vanskelig å prioritere arbeid med maler og strukturer.

I møte med enhetsleder og byggesaksbehandlerne 19.11.2020 ble eByggesak vist. Som del av dette ble forløp for noen sakstyper gjennomgått.

Gjennomgang av et utvalg saker som har vært administrativt behandlet i 2019 (fra 3.6.2019) og 2020 (fram til 25.11.2020) viser at:

- Der forløp beskrives i eByggesak følges disse
- Sakstittel i Public 360 gir opplysninger om gardsnummer – bruksnummer – adresse – søker – søknad om
- Sakstittel i eByggesak gir informasjon om eiendom – søker – hva det søkes om
- Dokumenttittel i Public 360 gir ofte ikke tilstrekkelig informasjon for å identifisere innholdet
- Dokumenttittel i eByggesak gir ofte ikke tilstrekkelig informasjon for å identifisere innholdet
- Saksfremlegg har en fast oppbygging som varierer noe for de ulike sakstypene:
  - saksopplysninger gir informasjon om hva det søkes om
  - omfang og detaljgrad varierer fra hvilken sak som er til behandling
  - kart og tegninger er ofte en viktig informasjonskilde
  - nabovarsel og høringsuttalelser er også viktige kilder det refereres til
- Alle saker har en vurderingsdel der ulike hensyn vurderes ut fra sakstype. Gjennomgang av et utvalg saksutredninger viser at relevante forhold vurderes ut fra sakstype.
- Søknadene vurderes og det konkluderes basert på argumentene som er benyttet tidligere i saksutredningen.
- Det gis opplysninger om klageorgan og klagefrister.

---

#### INFORMASJON TIL HOVEDUTVALG OM BYGGESAKER AVGJORT ADMINISTRATIVT

Fram til sommeren 2019 ble byggesaker som var avgjort administrativt referert i Hovedutval for miljø, areal og teknikk (MAT). Vedtak og relevante vedlegg var vedlagt innkallingen til møtene. Innkalling og protokoll til disse møtene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside under fanen «Politikk». Fra høsten 2019 er disse sakene ikke lagt fram som referatsaker i hovedutvalget. Det opplyses at dette skyldes

utfordringer med å lenke sak i eByggesak til innkalling til møter i hovedutvalget. Det opplyses at det er arbeidet sammen med leverandør for å finne løsning.

Det opplyses at saker som skal refereres kan meldes opp manuelt via Public 360. Saksbehandler må da gå fra eByggesak til Public 360 for å melde opp vedtak som referatsak. Det opplyses videre at kommunen sine saksbehandlingsrutiner ikke fanget opp denne muligheten før høsten 2020. I avdelingsmøte i slutten av oktober 2020 ble rutiner for delegerte vedtak som skal meldes opp som referatsaker gjennomgått. Det viste seg at det er gjort flere vedtak som ikke er referert i hovedutvalget, ikke bare i byggesaker, men også for eksempel delingssaker.

Det opplyses at alle på avdelingen har fått opplæring i hvordan dette skal gjøres og at dette ble fulgt opp av enhetsleder før utvalgsmøte 25.11.2020. Saksdokumenter til hovedutvalgsmøte 25.11.2020 viser at endringen er gjennomført og at delegerte vedtak er meldt inn som referatsaker og tilgjengelig i fulltekst.

---

## KLAGESAKER

Klagesaker skal avgjøres politisk. Disse sakene utredes i henhold til bestemmelser i delegasjonsskriv og retningslinjer for saksbehandling.

Surnadal kommune mottar relativt få klager på byggesøknader. Når kommune mottar klager skal saksbehandler vurderer denne. Dette skjer ofte sammen med annen saksbehandler og enhetsleder. Enhetsleder eller saksbehandler utreder saken. I saksforberedelsene vurderes det om sak skal drøftes med jurist. Kommunen bruker ved behov ekstern jurist som drøftingspart. Sak går til politisk behandling.

Der klagepunktene ikke etterkommes går denne videre til klageinstansen som for byggesaker er fylkesmannen. Antall klagesaker og utfallet av disse kan si noe om kvaliteten på saksbehandlingen.

Gjennomgang av statistikk i KOSTRA for de tre siste årene viser et lavt antall klagesaker og et lavt antall saker som behandles av fylkesmannen. Få av kommunens vedtak endres eller oppheves av fylkesmannen. Det ble i 2017 og 2018 mottatt henholdsvis tre og to klagesaker knyttet til bygge- og delesaker. Alle ble opprettholdt etter behandling i kommunen og sendt til fylkesmannen som klageorgan. Fylkesmannen stadfestet et vedtak i 2017 og to vedtak i 2018. I 2017 ble ett vedtak ikke opprettholdt og ett ble opphevet og returnert for ny behandling i kommunen. KOSTRA tabell 12676 har ikke tall for klager i 2019 for Surnadal kommune. Det opplyses i fotnote at «Tallgrunlaget mangler. Tall er ikke kommet inn i våre databaser og er derfor ukjent».

At det er få klager, og få klager som får medhold i klageorgan bekreftes i de samtaler vi har hatt med ledere og ansatte. Vi ba om oversikt over klagesaker som kommunen har mottatt i 2019 og 2020 (per 30.10.2020). Vi mottok i e-post 3.11.2020 oversikt over to klager i 2019 og tre klager i 2020.

BYGG-20/00130: klage på avslag

- Klage på avslag på bygging av terrassetak. Dokumentdato 7.7. (brev), journaldato 14.7.2020
- MAT behandlet klage i møte 26.8.2020. Sak utsatt og søker ble bedt om å oppdatere tegninger.
- Nye tegninger sendt i brev datert 8.9.2020 (brev). Dokumentet journalført 6.10.2020.
- MAT behandlet klage i møte 27.10.2020. Klagen ikke tatt til følge.
- Klagen oversendt til fylkesmannen i brev datert 6.11.2020. Journaldato 6.11.2020



BYGG-20/00044: nybygg enebolig – klage fra naboer – avvisning av klage

- Klage på vedtak i byggesak på naboeiendom. Dokumentdato 2.6. (e-post), journaldato 15.6.2020
- Klage avvises i e-post undertegnet av kommunedirektør. Dokumentdato 12.6. (e-post), journaldato 15.6.2020. Det foretas en vurdering av om klager har rettslig klageinteresse og det konkluderes med at klager ikke har dette. Det opplyses at vedtaket kan klages på til MAT.
- I henhold til opplysninger i Public 360 er vedtaket ikke påklaget.

BYGG-20/00034: Øye skule – Klage på vedtak

- Ansvarlig søker søkte om dispensasjon for løfteinnretning 30.4.2020 (e-post). Dokumentet er journalført 5.5.2020
- Avslag datert 18.6.2020 ble ved feil ikke sendt til ansvarlig søker før 19.8.2020 etter purring. I Public 360 er dokumentet ført med dokumentdato 15.7.2020 og journaldato 19.8.2020.
- Klage på avslag på søknad om dispensasjon for løfteinnretning.
- Dokumentdato 17.8.2020 (e-post til postmottak og saksbehandler). Journaldato 25.8.2020 (registrert i Public 360)
- Det er ikke informasjon i Public 360 om og i tilfelle hvordan klagen er behandlet etter 25.8.2020.

BYGG-19/00205: anmodning om stans i arbeid fra nabo

- Anmodning om stans av arbeider på eiendom. Klager opplyser at han har festerett til naust. Dokumentdato 25.6.2020 (e-post til postmottak). Journaldato 1.7.2020.
- Svar i brev fra Surnadal kommune datert 2.7.2020. Dokumentet er undertegnet byggesaksbehandler og gir informasjon om at forholdet som tas opp er av privatrettslig karakter. Følgende informasjon gis i innledningen i brevet:  
«Det vises til brev av 25.06.2020 hvor det påstås at bygningsmyndighetene skal pålegge stopp av arbeidet på bakgrunn av privatrettslige forhold. Bygningsmyndighetene avviser dette. Hvorvidt de nødvendige privatrettslige forholdene foreligger er tiltakshavers ansvar og ikke noe kommunen skal ta stilling til i byggesaken. Det er videre aktørene i byggesaken som har ansvaret og skal innestå for at tiltaket er oppført i tråd med regelverket».

BYGG-19/00121: klage på ulovlig bygging av veranda

- Henvendelse med journaldato 2.7.2019 om byggearbeid og svar fra kommunen med samme journaldato. Begge dokumentene er unntatt offentlighet.
- Klage på ulovlig bygging på naboeiendom dokumentdato 3.7.2019 (e-post til postmottak 3.7.2019). Dokumentet har i Public 360 journaldatoen 17.7.2019.
- Purring og nye innsigelser med journaldato 18.7.2019. Dokumentet er unntatt offentlighet.
- E-post datert 7.8.2019 fra byggesaksbehandler som informerer om at saksbehandler på grunn av ferieavvikling ikke har fått tilgang til henvendelser datert 3. og 17.7.2019 før 7.8.2020. Informasjon om at tilbakemelding vil bli gitt.
- E-post datert 20.8.2019 fra byggesaksbehandler med informasjon om at henvendelsene er behandlet som en merknader til byggesøknaden og er tatt inn i vedtaket til byggesaken. Det opplyses at avgjørelse i byggesak vil bli sent når denne foreligger.

---

#### RAPPORTERING TIL STATISTISK SENTRALBYRÅ (SSB) - KOSTRA

Kommunene skal fylle ut skjema i KOSTRA. Dette gjelder også for byggesaksområdet. SSB gir generelle og spesielle orienteringer til kommunene, og har utarbeidet veiledere for utfylling av ulike skjema.



En byggesaksbehandler har oppgaven med å hente ut statistikk og rapportere dette til SSB, KOSTRA. Dette gjøres en gang i året. Det opplyses at det er vanskelig å bli god på dette. For å sikre rett rapportering utarbeider saksbehandler egne oversikter i Excel før det rapporteres til SSB.

I møte med enhetsleder og byggesaksbehandlerne 19.11.2020 ble oversiktene gjennomgått. Det gis informasjon om saksnummer i eByggesak, navn på søker, hva det søkes om, gard og bruksnummer, når søknaden ble mottatt i kommunen, når gebyrkrav ble sendt ut (sendes ut når vedtak er truffet).

eByggesak har en modul for KOSTRA-rapporter. Modulen gir rapporter med oversikter over: antall byggesaker, innsigelser i plansaker, mangler, resultat av saksbehandling, saksbehandlingstid og tilsynssaker. Det opplyses at modulen delvis er tatt i bruk i Surnadal kommune. Den har gode oversikter over antall saker. Behandlingstid som kan lese ut av modulen er noen ganger feil. Dette fordi det i noen forløp er registrert saker under behandling selv om saksbehandlinga er ferdig. Det opplyses at det arbeides med å utarbeide rutiner slik at forløpene blir rett. Når dette er på plass vil modulen også levere rett på saksbehandlingstid.

Det opplyses at det i løpet av 2021 blir det automatisk levering av KOSTRA-tall fra eByggesak. Testing pågår i Kristiansund kommune. De andre orkidekommunene innfører dette når testing er avsluttet og ordningen er implementert i Kristiansund kommune.

---

#### 2.2.4.13 BRUKERTILFREDSHET

I 2019 ble det gjennomført en forstudie knyttet til Sunndal kommune og Surnadal kommune som næringsvennlige kommuner/ region. Institutt for organisasjonsutvikling DA gjennomførte studien og fagrapport fra studien er datert 15. mai 2019. Som del av studien ble det gjennomført spørreundersøkelser til næringsdrivende. Blant annet ble det stilt spørsmål til næringsdrivende som de tre siste årene hadde søkt om byggetillatelse, oppmåling eller kartforretning.

Mange respondentene i Surnadal kommune som hadde søkt om byggetillatelse, oppmåling eller kartforretning var misfornøyd med kommunens håndtering. Svar fra denne gruppen viste at:

- Saksbehandlingstiden var tilfredsstillende (60 % svarte at de var helt uenig)
- Vi fikk god rettleiding gjennom personlig kontakt (50 % svarte at de var helt uenig)
- Kommunen sin behandling av slike saker er rettferdig (45 % svarte at de var helt uenig)
- Vi fant god rettleiding på web (43 % svarte at de var helt uenig)
- Saksbehandler viste stor forståelse for våre behov (41 % svarte at de var helt uenig)
- Vi ble møtt med vennlighet og respekt (27 % svarte at de var helt uenig)

Rapporten næringsvennlig kommune har som del av forvaltningsrevisjonsprosjektet vært drøftet med ansatte i kommunen. Det opplyses at undersøkelsen ikke har vært tilstrekkelig gjennomgått og vurdert siden rapporten ble presentert. Det opplyses at det i undersøkelsen ikke kommer klart fram hvilke målgrupper (brukere) som har svart. Videre omhandler undersøkelsen både byggesaker og oppmåling/kartforretning. Tidligere var det lang saksbehandlingstid på en del oppmålingsarbeid, og det er dermed usikkert hva som er det reelle tallet for byggesaksområdet.

Det opplyses videre at ansvarlige søkere relativt ofte ikke har sendt inn komplette søknader. Disse søkerne kan ha opplevd å bli møtt med strengere krav i kommunen enn de ble møtt med for få år siden. Det opplyses at kommunen tidligere ikke stilte like strenge krav til innsendt dokumentasjon, som for eksempel krav til målsatt situasjonskart med tilstrekkelig opplysninger, terrengsnitt, håndtering av overvann, sikkerhet mot naturfare, eventuelt forurensa grunn og klimatilpasning. Dette kan forklare noen av svarene i undersøkelsen.

### 2.3.3 Vurdering av konkrete tjenester

I denne del av undersøkelsen svarer kun de av virksomhetene som har hatt søknader de 3 siste år på den aktuelle tjeneste. Resultatene fra den opprinnelige web-undersøkelsen er slått sammen med resultatene fra landbruket. Det er gitt 5 alternative muligheter til svar; 1=Helt uenig, 3=Enig og 5=Helt enig. I tabellen er 1 og 2 trukket sammen til Helt uenig, 3 er Enig og 4-5 er Helt enig. I noen tilfelle er det også gitt anledning til å svare «vet ikke» eller «ikke relevant» som kan benyttes til den enkelte påstand. Disse svarene er få og ikke tatt med i tabellene. Tabellene omfatter således de som har en oppfatning av den konkrete tjeneste. Antall svar som er gitt står i den enkelte tabell. Når det står f eks 25-28 betyr det at det er gitt mellom 25 og 28 svar til det enkelte utsagn/påstand.

#### Søknad om byggetillatelse, oppmåling eller kartforretning

Har søkt om byggetillatelse, oppmåling eller kartforretning de siste tre år	Sunndal 28-32 svar			Surnadal 28-30 svar		
	Helt uenig	Enig	Helt enig	Helt uenig	Enig	Helt enig
Vi fant god rettleiding på web	32 %	25 %	43 %	43 %	39 %	18 %
Vi fikk god rettleiding gjennom personlig kontakt	19 %	9 %	72 %	50 %	17 %	33 %
Saksbehandler viste stor forståelse for våre behov	13 %	17 %	70 %	41 %	21 %	38 %
Saksbehandlingstiden var tilfredsstillende	17 %	13 %	70 %	60 %	13 %	27 %
Vi ble møtt med vennlighet og respekt	16 %	9 %	75 %	27 %	20 %	53 %
Kommunen sin behandling av slike saker er rettferdig	11 %	33 %	56 %	45 %	17 %	38 %

Som det fremgår av tabellen er virksomhetene i Surnadal meget uenig i de utsagn som ble framsatt. Det største spriket er hos Sunndal på utsagnet «Vi fant god rettleiding på web». Årsaken til den store uenighet i Surnadal kan ha flere årsaker: kapasitetsmangel, flere søkere er usikker på regler og retningslinjer, mange dispensasjonssøknader, osv. En oversikt over antall byggesaker i 2018 (Kostra) for Sunndal og Surnadal (Sunndal/Surnadal) viser også stor forskjell: Byggesøknader i alt: 96/140. Mangelfulle søknader: 3/97. Ferdigbehandlet: 94/125. Antall over lovpålagt frist: 7/20.

Tabell: Vurdering av konkrete tjenester: søknad om byggetillatelse, oppmåling eller kartforretning

Kilde: Institutt for organisasjonsutvikling DA, fagrapport fra studien Sunndal kommune og Surnadal kommune som næringsvennlige kommuner/region, datert 15. mai 2019.

Rapport fra undersøkelsen er fra mai 2019. Surnadal kommune tok i bruk nytt saks- og arkivsystem (Public 360) 3.6.2019. Fra samme dato tok kommunen også i bruk eByggesak. Respondentene svarte derfor ikke i forhold til de nye systemene.

Informasjon på kommunes hjemmeside om byggesaksbehandling er som del av prosjektet gjennomgått. Informasjonen har en felles oppbygging med Orkide kommunene og andre kommuner. Vår gjennomgang viser at informasjon om byggesak i stor grad er publisert før 2019.

## 2.3 REVISJONENS VURDERING

Surnadal kommune har etablert internkontroll for byggesaksbehandlingen. Våre undersøkelser viser at oppgaver og ansvar på byggesaksområdet er klart plassert, og at byggesaksbehandling er underlagt kontroll. Myndighet på byggesaksområdet er delegert i samsvar med ønsket praksis.

Avvikssystem for læring og forbedring er kjent men benyttes i liten grad.

eByggesak er tatt i bruk. Etter vår vurdering er det viktig at forløp, maler og sjekklister i større grad utarbeides og tas i bruk. Dette vil kunne sikre en raskere og mer enhetlig saksbehandling.

Byggesøknader behandles i hovedsak av to saksbehandlere og enhetsleder. Tjenesten er sårbar i forhold til fravær.

Intervju og dokumentgjennomgang viser at noen av utfordringene og forbedringspunktene på byggesaksområdet som det redegjøres for i rapporten fra 2019 fortsatt er aktuelle. Dette gjelder særlig:

- Kommunen drøfter i liten grad saker når ansvarlig søker tar kontakt før søknad sendes
- Kommunen informere i liten grad om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt
- Noen ganger går det lang tid før opplysninger som kommunen mener mangler etterspørres
- Noen ganger etterspørres manglende opplysninger i flere omganger

Våre undersøkelser viser at det er forbedringspunkter knyttet til kommunikasjon med og oppfølging av publikum og profesjonelle aktører som har søknader til behandling i kommunen. Søknader bør vurderes ved mottak og eventuelle mangler bør etterspørres raskt. Videre kan kommunen med fordel informere om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt.

## 3. ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

### 3.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

#### Problemstilling

- ✓ Overholder Surnadal kommune lovpålagte saksbehandlingsfrister?

#### Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Behandles byggesaker med 3 ukers og 12 ukers frist på en forsvarlig måte innen fristen?

I plan- og bygningsloven (pbl) og byggesaksforskriften er det fastsatt frister for kommunens saksbehandling av byggesøknader. For noen frister utløses ingen rettsvirkning ved overskridelse av fristen, mens for andre utløses rettsvirkninger som tap av gebyr eller at tillatelse anses som gitt. Fristene er, uavhengig av rettsvirkning, forpliktende for kommunen.

Pbl har i § 21-7 bestemmelser om tidsfrister med særskilte virkninger.

Surnadal kommune skal:

- behandle søknad om tiltak innen lovens saksbehandlingsfrist på tre uker
- behandle søknad om tiltak innen lovens saksbehandlingsfrist på 12 uker
- behandle søknad om dispensasjon innen 12 uker
- behandle anmodning om ferdigattest innen 3 uker
- behandle anmodning om brukstillatelse innen 3 uker
- behandle klagesaker innen 8 uker
- underrette søker om vedtaket så snart som mulig

For ytterligere informasjon om revisjonskriterier viser vi til vedlegg 1.

### 3.2 FAKTA

I 2019 ble det mottatt 110 byggesøknader og behandlet 105. Dette er et noe lavere antall enn det som ble behandlet i 2018 og 2017.

I 2019 ble det behandlet 12 byggesøknader med 3 ukers frist og 83 med 12 ukers frist.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var 27 dager. 17 søknader hadde saksbehandlingstid over lovpålagt tid. Dette gjaldt to rammesøknader, fem ett-trinnssøknader med ansvarsrett og 10 ett-trinnssøknader uten ansvarsrett.

Rammevilkår	Søknadstype	Statistikkvariabel	2017	2018	2019
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Mottatte søknader (antall)	140	138	110
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Mangelfulle søknader hvor det ble bedt om tilleggsdokumentasjon (antall)	97	98	49
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Behandlede søknader (antall)	125	127	105
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid (antall)	20	14	17
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	22	26	27

Tabell: Surnadal kommune, byggesøknader – mottatte søknader, mangelfulle søknader, behandlede søknader (utdrag)

Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 13021: byggesøknader, etter region, rammevilkår, søknadstype, statistikkvariabel og år

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 for byggesøknader med tre ukers og 12 ukers frist var henholdsvis 20 og 67 dager. For saker med tre ukers frist er denne tilnærmet lik KOSTRA-gruppe 11 og landet uten Oslo. For saker med 12 ukers frist er saksbehandlingstiden høyere enn i sammenligningsgruppene. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for begge sakstypene har vært relativt stabil i Surnadal kommune fra 2017.

Nøkkeltall	Enhet	Surnadal			KOSTRA-gruppe 11	Landet uten Oslo
		2017	2018	2019	2019	2019
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	dager	16	20	20	18	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	dager	75	66	67	39	37

Tabell: Surnadal kommune, plan, byggesak og miljø (utdrag)

Kilde: SSB, KOSTRA, [www.ssb.no/kommunefakta/kostra/surnadal](http://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/surnadal)

### 3.2.1 SAKER MED TRE UKERS SAKSBEHANDLINGSFRIST

Vi undersøkte et utvalg byggesaker der det ble søkt om tiltak hvor alle vilkårene var oppfylt og det ikke var nødvendig med samtykke fra annen myndighet.

I tabellene under er vår oppsummering etter undersøkelse av kommunens tidsbruk i sakene som har saksbehandlingsfrist på tre uker. Antallet dager er angitt i kalenderdager fra søknaden ble journalført inn av kommunen og til vedtaket ble journalført ut av kommunen.

Vi har benyttet Excel ark, utarbeidet av saksbehandler, med informasjon om saksnummer i eByggesak og Public 360. Baser på oversikten har vi søkt opp et utvalg saker som er behandlet høsten 2020 på kommunens nettside under fanen innsyn ([www.surnadal.no](http://www.surnadal.no), Public 360).

Det opplyses at ikke alle enkeltdokument i eByggesak vises i Public 360. Videre opplyses det at det har vært feil på enkelte saker med overføringa til arkivet. Sak er meldt inn til Tieto, som i begynnelsen av desember 2020 har informert kommunen om at feilene skal være rettet. Kommunen kontrollerer dette.

#### Søknad etter plan- og bygningsloven § 20-3 (søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak)

Søknad Journalført INN	Vedtak Datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
01.09.2020	18.09.2020	18.09.2020	17	Søknad datert 27.8.2020 Nybygg fritidsbolig
12.10.2020	23.10.2020	23.10.2020	11	Søknad i e-post 12.10.2020 Riving av enebolig
(13.07.2020) 09.11.2020	17.11.2020	17.11.2020	8	Søknad datert 13.7.20, tilleggsm informasjon etterspurt 8.9., 15.10. og 6.11.20 mottatt 29.10. og 9.11.20. Tilbygg til bolig
17.11.2020	18.11.2020	18.11.2020	1	Søknad datert 12.11.2020 ble sendt til kommunen i e-post 16.11.2020. Nybygg enebolig

#### Søknad etter plan- og bygningsloven § 20-4 (søknadspliktig tiltak uten ansvarsrett)

Søknad Journalført INN	Vedtak Datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
07.09.2020	08.09.2020	08.09.2020	1	Søknad datert 4.9.2020 Tilbygg fritidsbolig
01.10.2020	02.10.2020	02.10.2020	1	Søknad datert 30.9.2020 Tilbygg garasje
(15.07.2020) 22.09.2020	05.10.2020	05.10.2020	13	Søknad datert 13.7.2020, tilleggsm informasjon etterspurt og mottatt 22.09.2020. Tilbygg (+ riving av tilbygg + disp)
20.10.2020	23.10.2020	23.10.2020	3	Riving av uthus

#### Anmodning om midlertidig brukstillatelse (frist for behandling av anmodning er tre uker)

Vi har søkt opp og vurdert et utvalg saker som er behandlet i 2020 på kommunens nettside under fanen innsyn ([www.surnadal.no](http://www.surnadal.no), Public 360).

Søknad Journalført INN	Vedtak datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
07.01.2020	14.01.2020	14.01.2020	7	Søknad i e-post 3.1.20
(07.02.2020) 05.03.2020	17.03.2020	17.03.2020	12	Kommunen ba om tilleggsm dokument 9.3.20, inkludert tillatelse fra Arbeidstilsyn. Informasjon mottatt 5.3 2020
28.07.2020	18.06.2020	28.07.2020	?	Dato på anmodning ikke datert, registrert inn 28.7.2020 Dato på vedtak er tidligere enn dato for søknad journalført
23.10.2020	17.11.2020	17.11.2020	25	Anmodning inn i e-post 22.10.20

**Anmodning om ferdigattest (frist for behandling av anmodning er tre uker)**

Vi har søkt opp og vurdert et utvalg saker som er behandlet i 2020 på kommunens nettside under fanen innsyn ([www.surnadal.no](http://www.surnadal.no), Public 360).

Søknad Journalført INN	Vedtak Datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
18.08.2020	01.09.2020	01.09.2020	14 dager	Søknad inn i e-post 12.08.20
05.10.2020	09.11.2020	09.11.2020	35 dager	Søknad inn i e-post 02.10.20
23.10.2020	05.11.2020	05.11.2020	13 dager	Søknad inn i e-post 22.10.20
(04.11.2020)				Søknad inn i e-post 4.11.20. Kommunen innhentet tilleggsinfo. 6., 10. og 19.11.20. Ikke behandlet per 30.11.2020

**3.2.2 SAKER MED 12 UKERS SAKSBEHANDLINGSFRIST**

Vi undersøkte et utvalg byggesaker der det ble søkt om dispensasjon. Sakene vi har undersøkt gjaldt:

- Bruksendring fra offentlig formål til boliger
- Etablering av drivstoffanlegg
- Etablering av flytebrygge
- Ombygging av heis
- Naust, takform
- Hagestue og takoverbygg
- Unntak for etablering av heis

**Dispensasjonssøknader**

Det er Hovedutvalg for miljø, areal og teknikk (MAT) som treffer vedtak i dispensasjonssøknader.

Dispensasjonssøknader mottas av kommunen, registreres i Public 360 og knyttes til byggesaksbehandler. Byggesaksbehandler vurderer søknad i forhold til regelverk og tidligere avgjørelser i hovedutvalget. Ved behov tas nødvendige avklaringer med hovedutvalget. Hvis det er aktuelt å vurdere dispensasjon behandles søknaden. Dette innebærer blant annet å sende saken på høring til aktuelle sektormyndigheter (fylkesmannen, vegvesenet, fylkeskommunen m.fl.). Sektormyndighetene har fire uker på å gi høringsvar. Når kommunen har mottatt tilbakemeldinger utredes saken med innstilling til hovedutvalget.

Søknad Journalført INN	Vedtak MAT Datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
(18.09.2020) 06.10.2020	27.10.2020	03.11.2020	28 dager	Bruksendring fra offentlig formål til boliger - MAT 60/20 Oppdatert søknad registrert INN 6.10.2020
06.08.2020	27.10.2020	30.10.2020	61 dager	Etablering av drivstoffanlegg MAT 61/20 Fratrekk for uttaleperiode for regionale og statlige myndigheter på 28 dager (30.9. til 27.10.2020)
21.09.2020	27.10.2020	02.11.2020	36 dager	Flytebrygge - MAT 63/20, Søknad datert 27.8.2020
12.08.2020	26.08.2020	03.09.2020	22 dager	Ombygging – heis - MAT 50/20, Søknad datert 7.8.2020 (e-post)
(05.06.2020)	24.06.2020	Ikke i Public	(19 dager)	Naust - takform - MAT 41/20 Søknad datert 5.6.2020. Ikke ført i Public 360
(03.05.2020) 16.06.2020	24.06.2020	29.06.2020	13 dager	Hagestue og takoverbygg - MAT 42/20 Søknad datert 3.5. og oppdatert 15.6.2020
19.05.2020	24.06.2020	Ikke i Public	(36 dager)	Takform, avslag på søknad om unntak heis - MAT 43/2020 Søknad datert 18.5.2020 (e-post)

Tabell: Saksbehandling av dispensasjonssøknader

Kilde: Sakene er søkt opp [www.surnadal.no/politikk/hovedutvalg](http://www.surnadal.no/politikk/hovedutvalg) MAT og Public 360

### 3.2.3 KLAGESAKER MED ÅTTE UKERS FRIST FOR OVERSENDELSE TIL KLAGEINSTANS

Surnadal kommune opplyser at de i 2019 og 2020 har mottatt henholdsvis to og tre henvendelser som er registrert inn som klager. Sakene er nærmere omtalt i kapittel 2.2.5.10. Etter nærmere vurdering ble kun en av klagen vurdert som en reell klage etter plan- og bygningsloven.

Det ble klaget på avslag på bygging av terrassetak. Klagen er datert 7.7.2020 (brev). Journaldato i Public 360 er 14.7.2020. Klagen ble utredet og hovedutvalget behandlet klagen i møte 26.8.2020. Saken ble utsatt, fordi det ved befarings ble avdekket at det var feil i tegningene. Søker ble bedt om å sende inn oppdaterte tegninger, og nye tegninger ble sendt inn i brev datert 8.9.2020 (brev). Dokumentet ble journalført 6.10.2020. Hovedutvalg MAT behandlet klagen i møte 27.10.2020. Klagen ble ikke tatt til følge. Klagen oversendt til fylkesmannen i brev datert 6.11.2020. Journaldato 6.11.2020

#### Klagesaker (frist for oversendelse til klageinstans er åtte uker)

Klage Journalført INN	Vedtak i MAT Datert	Vedtak Journalført UT	Saksbehandlingstid i kommunen (dager)	Merknad
14.07.2020	26.08.2020	02.09.2020	(50 dager (7 uker))	Feil i tegninger i klage - sak utsatt - MAT 51/20 Ber i e-post 2.9.2020 klager om oppdaterte tegninger.
06.10.2020	27.10.2020	06.11.2020	31 dager (4,5 uker)	Klage med oppdaterte tegninger 6.10.2020 - MAT 60/20 Klage oversendt fylkesmannen 6.11.2020

Tabell: Klagesaker – saksbehandlingstid fra mottak til klagen er sendt til klageinstans

Kilde: Sak søkt opp [www.surnadal.no/politikk/hovedutvalg MAT og Public 360](http://www.surnadal.no/politikk/hovedutvalg_MAT_og_Public_360)

### 3.2.4 FORHOLD SOM HAR INNVIRKNING PÅ PUBLIKUMS OPPLEVELSE AV TIDSBRUK

Selv om frister i stor grad overholdes er det forhold som har innvirkning på publikums opplevelse av saksbehandling, service og tidsbruk. I det følgende redegjøres det for dette.

#### Mangelfulle søknader hvor kommunen ber om tilleggsinformasjon

Saksbehandlingstid starter når søknad er fullverdig. Dette betyr at telling av dager starter når nødvendig dokumentasjon/ tilleggsdokumentasjon er mottatt av kommunen.

Den enkelte saksbehandler skal som hovedregel foretar kort kontroll når søknad er mottatt. Åpenbare mangler avdekkes og normalt sender kommunen e-post med informasjon om at søknaden er mangelfull og ikke kan behandles før nødvendig tilleggsinformasjon er mottatt.

Noen ganger ser saksbehandler først mangel når saksbehandlingen starter. I disse tilfellene vil saksbehandlingstid stoppe opp unødvendig. Det opplyses at dette er unntak. Kommunen arbeider for å gi tilbakemelding om mangler så fort som mulig.

I 49 av 110 søknadene som ble mottatt i 2019 ble det innhentet tilleggsdokumentasjon fordi søknaden var mangelfulle. I 2017 og 2018 ble det hvert år innhentet tilleggsdokumentasjon i underkant av hundrede saker. Antallet ble i 2019 halvert. Det er positivt at søkere oftere leverer fullverdige søknader.

Rammevilkår	Søknadstype	Statistikkvariabel	2017	2018	2019
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Mottatte søknader (antall)	140	138	110
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Mangelfulle søknader hvor det ble bedt om tilleggsdokumentasjon (antall)	97	98	49



Rammevilkår	Søknadstype	Statistikkvariabel	2017	2018	2019
Søknader i alt	Byggesøknader i alt	Behandlede søknader (antall)	125	127	105

Tabell: Byggesøknader – mottatte søknader, mangelfulle søknader, behandlede søknader

Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 1302113021: Byggesøknader, etter region, rammevilkår, søknadstype, statistikkvariabel og år

### Dialog med søkere

Byggesak ønsker å være tilgjengelig for innbyggere som vurderer ulike byggetiltak. Dette skal sikre at byggesak på et tidlig tidspunkt får kontakt slik at råd og veiledning kan gis til folk som har behov for dette.

Det opplyses at byggesak strekker seg langt for å gi informasjon og svare på spørsmål fra privatpersoner. Byggesak ønsker ikke å ha «åpent kontor». I 2020 har pågående pandemi ført til at alle besøk på kontor i kommunehuset skal begrenses på grunn av smittefare. Saksbehandlere ser at denne begrensninger gir bedre forutsigbarhet for kunder og saksbehandler, samt bedre kundebehandling ved at man kan forberede seg til hvert enkelt møte og ha dokumenter og svar klart til møter. Saksbehandlere har ønske om at kunder på generell basis (også etter pandemien) må avtale tid for møte med saksbehandler.

Enkelte tar kontakt på telefon. Normalt oppfordrer saksbehandler da om at kontakten følges opp med e-post. Saksbehandler har informasjonsbrev, skjema, maler etc. som kan sendes per e-post til de som tar kontakt.

Kommunen forventer at fagpersoner og ansvarlige søkere har kunnskap om saksområdet og leverer fullverdige søknader. Det opplyses at det blir sendt ut mye informasjon til fagpersoner også. Spesielt de som søker som selvbyggere får mye bistand fra saksbehandler i form av oversendelse av søknadskjema og veiledning i utfylling av disse.

Informasjon som sendes ut på e-post før en sak er opprettet føres på gårds- og bruksnummer. Det opplyses at dette gjøres for å dokumentere henvendelser og den informasjon som gis. Når hendelsen knyttes til eiendom kan saksbehandler hente fram informasjonen hvis det senere kommer inn en søknad.

I intervju framkom det at kommunen kan bli bedre i kommunikasjon med søkere og gi mer målrettet informasjon om byggesøknader på kommunens hjemmeside.

### Forhåndskonferanse og andre møter

Forhåndskonferanse kan benyttes ved alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven. Konferanse kan avklare mange viktige forhold i starten av en byggesak. Surnadal kommune ønsker og oppfordrer til at det avholdes forhåndskonferanse i større saker.

For tiltak hvor det kan søkes om byggetillatelse på egen hånd (søknad uten ansvarsrett) er det vanlig at søker møter kommunen alene. Det opplyses at dersom søker er i tvil om tiltaket er søknadspliktig bør det avholdes forhåndskonferanse.

For søknadspliktige tiltak som krever ansvarsrett, bør tiltakshaver og firmaet som engasjert til å ta seg av søknadsprosessen (ansvarlig søker) delta i konferansen. Konferansen avholdes før en eventuell søknad sendes kommunen. I tillegg til tiltakshaver og ansvarlig søker kan byggesaksbehandler invitere representanter for aktuelle enheter i kommunen ut fra hvilke tiltak som ønskes gjennomført (oppmåling, vei, vann, avløp etc.).



### 3.3. REVISJONENS VURDERING

Tilgjengelig statistikk, intervjuer og dokument- og saksgjennomgang viser at saksbehandlingsfrister i stor grad overholdes. Av 105 byggesøknader som ble behandlet i 2019 hadde 17 søknader saksbehandlingstid over lovpålagt tid. Dette gjaldt to rammesøknader, fem ett-trinnsøknader med ansvarsrett og 10 ett-trinnsøknader uten ansvarsrett.

Gjennomgang av en klagesak som i 2020 er sendt til fylkesmannen viser at saksbehandlingstiden (åtte uker) er overholdt.

Våre undersøkelser viser at kommunen ikke har prioritert arbeid med å gi målrettet informasjon om byggesøknader på kommunens hjemmeside. De som tar kontakt får tilsendt aktuell informasjon i e-post. I intervju framkom det at det er ønskelig å oppdatere informasjonen på hjemmesiden, men at dette nedprioriteres fordi tilgjengelige ressurser må benyttes til saksbehandling.

Surnadal kommune innhenter tilleggsopplysninger i mange saker. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere tiltak for å sikre at søkere sender gode nok søknader. Aktuelle tiltak er målrettet informasjon på kommunens hjemmeside, tilgjengelige saksbehandlere i større grad enn i dag (telefontid, «dropp inn tid», tilbud om møter etc.). Søknader bør etter vår vurdering vurderes ved mottak og eventuelle mangler etterspørres raskere. Videre bør kommunen informere om antatt saksbehandlingstid når søknad er mottatt.

## 4. TILSYN MED BYGGESAKER

### 4.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

#### Problemstilling

- ✓ Gjennomfører Surnadal kommune tilsyn med byggesaker?

#### Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Fører Surnadal kommune tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser?
- ✓ Fører Surnadal kommune tilsyn med at ansvarlig foretak er kvalifisert?

Kommunens tilsyn er beskrevet i plan- og bygningsloven § 25-1:

«Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet».

For ytterligere informasjon om revisjonskriterier viser vi til vedlegg 1.

## 4.2 FAKTA

### 4.2.1 TILSYN

Enheten areal- og naturforvaltning skal gjennomføre byggetilsyn i tråd med kommunens tilsynsstrategi. I tillegg skal enheten følge opp ulovlige byggetiltak.

Aktuelle instanser som er involvert i byggetilsyn i Surnadal kommune samles med jevne mellomrom. Fram til restriksjoner ble innført i forbindelse med pandemi i mars 2020 var det faste møter der områder som brann, landbruk, næring, skjenkekontrollen, mattilsyn møttes.

### 4.2.2 INTERKOMMUNALT TILSYN PÅ BYGGESAKSOMRÅDET

Surnadal kommune deltar i interkommunalt samarbeid om tilsyn på byggesaksområdet.

Gjeldende avtale trådte i kraft 1.1.2019 og gjelder mellom kommunene Kristiansund (administrerende kommune), Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halså, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll. Avtalen avløste tidligere avtale fra desember 2013. Kristiansund kommune var tidligere med som administrator av samarbeidet, i henhold til ny avtale deltar de nå på lik linje med de andre kommunene.

Kommunen brukte fram til 2019 samarbeidet i stor grad til å innhente råd og veiledning knyttet til kompliserte byggesaker, og i mindre grad til bistand ved tilsyn. Det er i forbindelse med ny avtale bestemt at arbeidet skal rettes mer mot tilsyn.

Avtalen har bestemmelser om: bakgrunn, målsetting, parter, organisering, faglig nettverk, administrativt ansvar, fravær, finansiering, beskrivelse av tjenesten, felles tilsynsstrategi, fakturering, opptak av nye kommuner, oppsigelse av avtalen, oppløsning av samarbeidet, endringer, tvister og ikrafttreden.

### 4.2.3 TILSYNSSTRATEGI

Avtalen regulerer arbeidet med tilsynsstrategi. Et felles strategidokument er utformet for 2018 og 2019 i henhold til byggesaksforskriften (SAK 10) § 15-1.

Det bestemmes at før revidert strategidokument utformes, sender tilsynsenheten en forespørsel til kommunene om ønskede, prioriterte tilsynsområder. Kommunene skal gi en skriftlig og begrunnet tilbakemelding på denne forespørselen innen tre uker. Tilsynsenheten utformer et forslag til en felles tilsynsstrategi i samarbeid med det faglige nettverket, herunder en prioritering av tilsynsområder. Det opplyses at av effektivitetshensyn bør tema for tilsyn avgrenses og spisses mot konkrete problemstillinger i tilknytning til byggetiltak.

Forslag til tilsynsstrategi sendes kommunene for godkjenning. Kommunene forplikter seg til å behandle forslaget innen rimelig tid, eventuelt angi når tilbakemelding kan forventes. Det er ikke krav om at strategien skal vedtas politisk. En felles tilsynsstrategi for kommunene bør være vedtatt innen 1. januar det første året den skal gjelde for. Tilsynsstrategien gjelder for to år og følger periodene for de

tidsavgrensede krav om tilsyn, jf. SAK 10 § 15-3. Siste vedtatte tilsynsstrategi for Surnadal kommune var for perioden 2018 og 2019.

Det foreligger et utkast til tilsynsstrategi for 2020 og 2021. Dokumentet avviker lite fra strategien for 2018 og 2019 og omtaler: formål, bakgrunn, omfang, organisering, ressurser, administrasjon, arbeidsmiljø, arkivering, ansvar, myndighetsutøvelse, kommunikasjon, innsyn, kompetanse, prioritering av byggesaker for tilsyn, type tilsyn, rapportering, distribusjon, godkjenning og varighet.

I kapittelet om prioritering av byggesaker for tilsyn opplyses det at kommunene for 2020 og 2021 er enige om å ha særlig fokus på å føre tilsyn med følgende områder:

- Prosjekteringsunderlag for utførelse
- Plassering og terrengtilpasning
- Universell utforming
- Avfallshåndtering (avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelser)
- Foretakenes kvalifikasjoner
- Brannsikkerhet
- Sikring av byggeplass, jf. pbl § 28-2
- Uavhengig kontrollerendes sluttrapport

Videre opplyses det at det i tillegg bør være fokus på følgende områder:

- Foretak med mange byggesaker/ tiltak med mangler
- Foretak uten tilstrekkelig kompetanse og seriøsitet
- Ulovligheter
- Saker som omtales i media

I henhold til utkast til plan skal det i 2020 gjennomføres åtte tilsyn i Surnadal kommune.

---

#### 4.2.4 ULOVLIGHETER

Når det avdekkes ulovlige byggetiltak foretas det en individuell vurdering av hvordan sak skal følges opp. Saker som har vært fulgt opp er oppføring av bygg der det ikke foreligger nødvendig tillatelse, og riving eller brenning av bygning.

Det opplyses at det i vurderinger og oppfølging av ulovlighetssaker er godt samarbeid med andre instanser som brann, arbeidstilsyn, politi og ansatte i Orkide-kommuner som arbeider på saksfeltet. Der det vurderes anmeldelse vurderes dette sammen med ekstern rådgiver som ofte vil være jurist.

---

#### 4.2.5 GJENNOMFØRTE TILSYN

Det opplyses at det per 31.10.2020 var gjennomført ett tilsyn i Surnadal kommune i 2020. Det opplyses at lavt antall tilsyn skyldes saksbehandlingskapasitet og til en viss grad pågående pandemi.

Surnadal kommune gjennomfører relativt få tilsyn. Der det gjennomføres tilsyn er saksbehandler involvert. Ved planlegging og gjennomføring er det normalt dialog med annen saksbehandler og enhetsleder. Det er også samarbeid med jurist i tilsynssamarbeidet.

Gjennomgang av KOSTRA for de tre siste årene viser et lavt antall tilsynssaker. Det ble i 2018 og 2019 gjennomført henholdsvis ett og tre tilsyn knyttet til bygge- og delesaker. KOSTRA tabell 11879 har ikke tall for tilsyn i 2017 for Surnadal kommune.

KOSTRA-tabell 11879 gir oversikt over utøvelse av tilsyn i byggesaker, etter region, statistikkvariabel og år.

Statistikkvariabel – Surnadal kommune	2017	2018	2019
Byggesaker med tilsyn (antall)	..	1	3
Gjennomførte tilsyn i alt med samlerapport (antall)	..	1	3
Tilsyn i omsøkte byggesaker (antall)	..	1	1
Tilsyn i ikke omsøkte byggesaker (antall)	..	0	0
Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt (antall)	..	..	..
Ulovlighetsoppfølginger ved ikke omsøkt byggevirksomhet (antall)	..	..	..

Merknad: .. = Tallgrunnet mangler. Tall er ikke kommet inn i våre databaser og er derfor ukjent

At det er få tilsynssaker bekreftes i de samtaler vi har hatt med ledere og ansatte som er involvert i behandling av byggesaker. Vi ba om oversikt over tilsynssaker som kommunen har behandlet i 2019 og 2020 (per 30.10.2020). Vi mottok i e-post 3.11.2020 oversikt over tre tilsyn i 2019 og ett tilsyn i 2020.

BYGG-20/00212: Tilsyn i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse på flermannsbolig

- Tilsynsrapport datert 21.8.2020. Det ble avdekket forhold i strid med gjeldende plan- og bygningslov med forskrifter.

BYGG-19/00109: Tilsyn i forbindelse med søknad om ferdigattest – rekkehus

- Tilsynsrapport datert 2.7.2019. Det ble ikke avdekket avvik.

BYGG-19/00311: Tilsyn bygging av veg til hyttefelt. Tilsyn overfor prosjekterende og utførende.

- Tilsynsrapport datert 22.11.2019. Det ble avdekket forhold i strid med gjeldende plan- og bygningslov med forskrifter.

BYGG-19/00343: Tilsyn ulovlig oppført mur

- Sak fulgt opp overfor ansvarlig søker og tiltakshaver. Tett dialog mellom kommunen og ansvarlig søker for å finne en akseptabel løsning. I e-post til ansvarlig søker 25.2.2020 opplyser kommunen at «Dette virker å være en løsning som kommunen kan akseptere». Byggesøknad i tråd med avklaringer foreligger, denne er datert 24.4.2020.

#### 4.2.6 TILSYN GJENNOMFØRT AV DIREKTORATET FOR BYGGKVALITET

Direktoratet for byggkvalitet kan basert på gjennomførte stedlige tilsyn treffe vedtak om helt eller delvis tilbaketrekking av sentrale godkjenninger. Surnadal kommune er kopimottaker av slike vedtak. Søk i Public 360 viser at det er truffet vedtak i fire saker mot foretak i Surnadal kommune siden 3.6.2019. Årsaken er at foretaket har brutt med vilkårene for sentral godkjenning ved at det ikke har dokumentert at det har kvalitetssikringsrutiner som ivaretar kravene i byggesaksforskriften, og som er aktivt i bruk.

#### 4.3 REVISJONENS VURDERING

Surnadal kommune deltar i interkommunalt samarbeid om tilsyn på byggesaksområdet. Samarbeidet skal sikre kapasitet og kompetanse for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess og

foretak. Kommunen brukte fram til 2019 samarbeidet i stor grad til å innhente råd og veiledning knyttet til kompliserte byggesaker, og i mindre grad til bistand ved tilsyn. Tilsynsstrategi 2018-2019 hadde bestemmelse om at det i Surnadal kommune skulle gjennomføres fem tilsyn hvert år. Innrapporterte KOSTRA-tall disse årene viser at det ble gjennomført henholdsvis ett og tre tilsyn.

Det er utarbeidet utkast til tilsynsstrategi 2020-2021. Utkastet til tiltaksplan for 2020-2021 har en målsetning om at det i Surnadal kommune skal gjennomføres åtte tilsyn hvert år. Surnadal kommune opplyser at det i 2020 (per 31.10.2020) var gjennomført ett tilsyn.

Vår gjennomgang av gjennomførte tilsyn viser at disse gjennomføres på en strukturert måte med varselbrev, dokumentinnhenting og tilsynsbesøk. Utkast til rapport sendes til tilsynsobjektet på høring før endelig rapport blir utarbeidet. Surnadal kommune har rutiner og retningslinjer for planlegging og gjennomføring av tilsyn med byggesaker. Tema og antall tilsyn som planlegges er godt begrunnet. Det gjennomføres færre tilsyn enn planlagt på grunn av at manglende ressurser og fordi byggesaksbehandling skal prioriteres. Etter vår vurdering bør det settes av nok ressurser til at planlagt antall tilsyn gjennomføres.

## 5. HØRINGSUTTALELSE

**Surnadal kommune**

MØRE OG ROMSDAL REVISJON SA  
Astrups gate 9  
6509 KRISTIANSUND N

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
Einar Andersen	20/02587-3	Knut Haugen	14.12.2020

**Svar på høringsrapport - Forvaltningsrevisjon byggesak**

Det blir vist til høringsrapport av 07.12.2020. Vi takker for godt samarbeid underveis i arbeidet med rapporten, og som ein del av prosessen er kommunedirektøren invitert til å avgi ein uttale til rapporten.

I det store og heile gir forvaltningsrevisjonsrapporten eit oversiktlig og greit bilde av situasjonen knytta til kommunen si byggesaksbehandling. Kommunedirektøren har ikkje spesielle punkt der ein er uenig i oppfattelsen av situasjonen som blir omtala i rapporten.

Ein slik rapport gir vanlegvis godt grunnlag for forbetring og utviklingsarbeid, slik er det også i dette tilfellet. Kommunedirektøren merker seg spesielt konklusjonen på side 5 og anbefalingar på side 6 i rapporten, og støtter at dette er gode punkt der administrativ leiing / eininga / byggesakskontoret i fellesskap bør iverksette felles forbetningsprosessar.

Vi har eit potensiale for å korte ned på saksbehandlingstida (spesielt 3 vekers fristen), både i den interne søknadsflyten frå mottak til saksbehandlar, under dokumentfangsten og i sjølve behandlinga av den konkrete søknaden. Kommunikasjonen med / oppfølging av søkaren kan også bli betre i nokre tilfelle, og ikkje minst eit forbeta innhald og kvalitet på informasjonen på heimesida.

Ei generell utfordring med offentleg forvaltning er sjølsagt at ikkje alle får ja til svar på sine spørsmål og søknader – og da er det alltid ei utfordring å formidle dette på ein god måte. Derfor er både rådgivning i ein tidleg fase og dialog underveis viktig for å skape forståing for vedtak. Her vil kommunedirektøren referere til at vi no har fått til eit systematisk og godt system for tverrfaglege forhåndskonferansar i større byggesaker.

Det er også grunn til å påpeike at 2019/2020 har vore ein ganske spesiell periode, både med ei innføring av eByggesak (nytt digitalt fagsystem) som har vore krevande for deler av organisasjonen - og korona som har påverka dialogen med publikum på sin måte. Det som no blir viktig er å få ut ein positiv effekt av dette, som m.a. sette av konkrete tider av dagen/veka for hhv. saksbehandlingstid, avtalte samtaler/møter og drop in besøk – og etterkvart tilrettelegge for heildigital og sjølvbetjent saksbehandling. Dette vil gje resultat i form av både betre kvalitet og raskere saksbehandling – og meir effektiv ressursbruk.

**Postadresse**  
Bårdshaugvegen 1, 6650 SURNADAL  
**E-post**  
post@surnadal.kommune.no

**Besøksadresse**  
  
**Telefon**  
+47 71 65 58 00  
  
<https://www.surnadal.kommune.no>

**Org.nr**  
964 981 892

Med hilsen

Knut Haugen  
Kommunedirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*

## LITTERATUR- OG DOKUMENTLISTE

Surnadal kommune, [www.surnadal.kommune.no](http://www.surnadal.kommune.no)

- Surnadal kommune sin hjemmeside

Surnadal kommune, Public 360, system for saksbehandling, arkiv og dokumenthåndtering

- System som ble tatt i bruk i Surnadal kommune 3.6.2019

Surnadal kommune, ePhorte, system for saksbehandling, arkiv og dokumenthåndtering

- System som ble brukt i Surnadal kommune fram til 2.6.2019

Surnadal kommune, eByggesak

- Saksbehandlingssystem for byggesaksbehandling utviklet av KS i samarbeid med kommunene, Direktoratet for byggkvalitet, Kartverket og Statistisk sentralbyrå. Tatt i bruk i Surnadal kommune 3.6.2019

Direktoratet for byggkvalitet, [www.dibk.no](http://www.dibk.no)

- Direktoratet for byggkvalitet sin hjemmeside

Direktoratet for byggkvalitet, [www.dibk.no](http://www.dibk.no)

- Veiledning til tilsyn, publikasjonsnummer HO-2/2012

Direktoratet for byggkvalitet, [www.dibk.no](http://www.dibk.no)

- Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen, tilsynsordningene for byggetiltak, sentralt godkjente foretak og byggevarer (15.11.2018)

Kommunesektorens organisasjon, [www.ks.no](http://www.ks.no)

- Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017-2020

Surnadal kommune, SvarINN-tjenesten

- System som formidler post rett inn i kommunenes arkivsystem. Tatt i bruk i kommunene på Nordmøre gjennom IKT Orkide. Tatt i bruk i Surnadal kommune i 2018.

Surnadal kommune, SvarUt-tjenesten

- System som formidler post elektronisk til mottaker gjennom e-Boks, Digipost og Altinn. Tatt i bruk i kommunene på Nordmøre gjennom IKT Orkide. Tatt i bruk i Surnadal kommune i 2018.

Surnadal kommune, møtereglement og politisk reglement og delegasjon 2015-2019

- Vedtatt av kommunestyret 10.11.2016 sak 69/2016

Surnadal kommune, etiske retningslinjer

- [www.surnadal.kommune.no/etiske-retningslinjer-for-surnadal-kommune.pdf](http://www.surnadal.kommune.no/etiske-retningslinjer-for-surnadal-kommune.pdf) (24.04.2020)

Surnadal kommune, retningslinjer for saksbehandling

- Godkjent av kommunedirektøren i november 2019

Surnadal kommune, arkivplan (under utarbeidelse), kapittel om saksbehandling

- [www.surnadal.kommune.no](http://www.surnadal.kommune.no), tema og sektorplaner



Surnadal kommune, budsjett og økonomiplan 2020-2023

- Kapittel 11.2 Areal- og naturforvaltning

Surnadal kommune, årsmelding 2019

- Kapittel 8.2 Areal og naturforvaltning, byggesaksbehandling

Surnadal kommune, kvartalsrapport 1/2020

- Avsnitt om areal og naturforvaltning

Surnadal kommune, kvartalsrapport 2/2020

- Avsnitt om areal og naturforvaltning

Surnadal kommune, kvartalsrapport 3/2020

- Avsnitt om areal og naturforvaltning

Surnadal kommune

- Samarbeidsavtale for interkommunalt tilsyn

Surnadal kommune

- Tilsynsstrategi 2018-2019

Surnadal kommune

- Tilsynsstrategi 2020-2021 (ikke politisk behandlet per 25.11.2020)

Surnadal kommune

- Tiltaksplan for tilsyn med byggesaker i 2020 (under utarbeidelse per 25.11.2020)

## VEDLEGG

### 1. REVISJONSKRITERIER

#### TEMA 1: BYGGESAKSBEHANDLING

##### Problemstilling:

- ✓ Har Surnadal kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Byggesaksbehandling er underlagt betryggende kontroll
- ✓ Avvikssystem for læring og forbedring er kjent og benyttes
- ✓ Oppgaver og ansvar på byggesaksområdet er klart plassert
- ✓ Myndighet på byggesaksområdet er delegert i samsvar med ønsket praksis
- ✓ Kommunen sikrer tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker
- ✓ Kommunen har tiltak som sikrer oppfyllelse av krav på byggesaksområdet til:
  - Habilitet
  - Veiledningsplikt
  - Saksutredning
  - Begrunnelse og underretning om vedtak
  - Klagesaksbehandling
  - Likebehandling

##### **Internkontroll i byggesaksbehandlingen**

Kommuneloven § 25-1 har bestemmelser om internkontroll som skal sikre at oppgavene utøves i samsvar med loven. Kapittel 25 trer i kraft 1.1.2021. Overgangsregler fram til kapittelet trer i kraft er gitt i § 31-3. Det bestemmes at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

KS har gjennom veilederen «Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll» gitt anbefalinger for utforming og formalisering av internkontrollen i kommunene.

Internkontroll bør sikre at:

- oppgaver og ansvar er klart plassert
- myndighet er delegert i samsvar med ønsket praksis
- det gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen
- det gjennomføres tiltak som sikrer ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll

##### **Avvikssystem i byggesaksbehandlingen**

Kommuner skal ha et avvikssystem for læring og forbedring som er kjent og benyttes.

Avvik som blir meldt skal brukes som grunnlag for kvalitetsforbedring innen tjenesteproduksjon og andre forhold i organisasjonen.

Internkontrollen bør sikre at:

- ansatte har felles forståelse og oppfatning av hva et avvik er og når det skal meldes avvik
- kommunen har tydelige rutiner for hvordan ansatte skal gå frem dersom avvik inntreffer
- de ansatte kjenner til disse rutinene
- hendelser blir meldt i avvikssystemet
- det er klare ansvarsforhold når det gjelder oppfølging og lukking av avvik

### **Bemanning og kompetanse**

Plan og bygningsloven har ikke krav til kompetanse og bemanning. Loven har et generelt forsvarlighetskrav i § 1-1, 3. ledd som slår fast at byggesaksbehandling skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

### **Behandling av byggesøknader**

Plan og bygningsloven (pbl) oppstiller rammer for forvaltningens skjønn, og setter også saksbehandlingskrav. Etter pbl § 1-9 gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i pbl.

Et grunnprinsipp i forvaltningsretten er prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Forvaltningsloven § 17 fastsetter forvaltningens krav til forsvarlig utredning av en sak. Formålet er at forvaltningen gjør en upartisk undersøkelse før et vedtak fattes.

Plan og bygningsloven har i fjerde del bestemmelser om byggesak; byggesaksdelen (§ 20-1 til 31-8). Delen inneholder regler om hvordan byggesaker skal behandles, om når det foreligger søknadsplikt, om tiltak skal forestås av et foretak med ansvarsrett, om hvilke krav som stilles til søknaden og kommunens tilsynsplikt med byggearbeider.

### **Habilitet**

Kommunen må ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til habilitet. Sentrale bestemmelser om habilitet finnes i forvaltningsloven kapittel II.

At en person er inhabil eller ugild innebærer at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet. Hvis slike forhold foreligger, forutsetter reglene om habilitet at vedkommende ikke skal delta i behandlingen og i avgjørelsen av den konkrete saken. Habil vil si at vedkommende ikke er i en slik situasjon.

Det er flere hensyn som taler for at den som har egeninteresse i utfallet av en sak, eller som har et nært slektskap eller vennskap til noen av partene, ikke bør behandle eller avgjøre vedkommende sak: For det første kan det være fare for at vedkommende vil opptre partisk. For det andre er det av stor betydning at folk har tillit til at tjenestemenn opptre upartisk. Og for det tredje tjener habilitetsreglene til å beskytte tjenestemenn mot utilbørlig press utenfra.

Reglene om habilitet har sammenheng med prinsippet om at det ikke må tas utenforliggende hensyn. Habilitetskravet gjelder ikke bare den tjenestemann som skal treffe avgjørelse i en sak, men også for den eller de som skal utrede eller forberede saken.

### **Veiledningsplikt og forhåndskonferanse**

Før en går i gang med et prosjekt, stort eller lite, er det anledning til å møte kommunen for å avklare ulike forhold knyttet til tiltaket. Tiltakshaver legger frem byggeplanene for kommunen og kommunen orienterer om innholdet i kommunale planer og andre bestemmelser og krav som er relevante for byggeplanene.

Forskriftsbestemmelsen inneholder reglene for gjennomføringen av forhåndskonferansen og hvilke opplysninger kommunen skal gi. Formålet er å etablere tidlig kontakt mellom tiltakshaver og kommunen og få belyst aktuelle problemstillinger, krav og forutsetninger.

Det følger av pbl § 21-1 første ledd at det kan holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter for nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket. Med hjemmel i andre ledd er det i byggesaksforskriften § 6-1 fastsatt nærmere bestemmelser om forberedelse, gjennomføring og referat fra forhåndskonferansen. Forhåndskonferanse er i første rekke ment som et avklaringsmøte mellom tiltakshaver og kommunen. Med tiltakshaver menes også hans eventuelle medhjelpere, for eksempel ansvarlig søker.

Det oppfordres i forarbeidene til loven til økt bruk av forhåndskonferanse og at det i konferansen blir tatt opp viktige tema som i dag ofte ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, eksempelvis miljøkrav og universell utforming. Ansvarlig søker bør delta på forhåndskonferanse der det er krav om at søknaden skal sendes inn av ansvarlig søker. Dette fordi det ellers lett oppstår misforståelser og unødig tidsbruk. (Kilde: Veiledning om byggesak, kapittel 6 kommunens saksbehandling)

### **Saksutredning**

Vedtak om tillatelse eller avslag på byggesakssøknad etter pbl er enkeltvedtak. Definisjonen av enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b: «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Dette betyr at forvaltningslovens kapittel II, III, IV og V gjelder når pbl ikke har andre bestemmelser. Pbl har i § 21 saksbehandlingsregler.

Den overordnede målsettingen for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til samfunnets rammer, forutberegnelighet, rettsikkerhet og kvalitet ivaretas.

### **Begrunnelse og underretning om vedtak**

Formelle krav til selve vedtaket er knyttet til skriftlighet, hjemmel, begrunnelse og underretning.

#### Skriftlighet

Enkeltvedtak skal være skriftlige, jf. forvaltningsloven § 23.

#### Hjemmel

I forhold til legalitetsprinsippet i forvaltningen må enkeltvedtak ha hjemmel i lov eller forskrift, og det må vises til de aktuelle bestemmelsene i vedtaket. Dette er spesielt viktig hvis enkeltvedtaket medfører plikter eller byrder for parten.

#### Begrunnelse

Det fremgår av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal begrunnes.

### Underretning

Det fremgår av forvaltningsloven § 27 at myndighetene plikter å påse at «partene underrettes om vedtaket så snart som mulig». Underretningen skal være skriftlig. Det er anledning til å benytte e-post hvis mottageren uttrykkelig har godtatt dette og samtidig har oppgitt sin e-postadresse. I helt spesielle tilfeller kan enkeltvedtaket formidles muntlig, for eksempel ved sterkt hastverk.

Underretningen skal sendes til partene.

I underretningen må det opplyses om klageadgang, klagefrist, hvem som er klageinstans, samt hvor eventuell klage skal sendes.

### **Klagesaksbehandling**

Det fremgår av forvaltningsloven § 28 første ledd at «parter og andre som har rettslig klageinteresse i saken» kan klage på enkeltvedtaket. Hvem som er å anse som part, er nærmere definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e: «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Det fremgår av forvaltningsloven § 29 første ledd at klagefristen er tre uker. Denne fristen er i utgangspunktet absolutt. Fristen skal beregnes fra det tidspunkt hvor underretningen har kommet frem til adressaten.

Det følger av forvaltningsloven § 32 at klagen skal fremsettes for det organet som fattet enkeltvedtaket (underinstansen).

Forvaltningsloven § 33 beskriver underinstansens plikter ved behandling av klagen. For det første må underinstansen ta stilling til om vilkårene for å klage er til stede. Det må her ses på om vedkommende har klagerett, om avgjørelsen er et enkeltvedtak, at klagefrister er overholdt, etc.

Når underinstansen har vurdert vilkårene og funnet at klagen kan tas opp til behandling, skal grunnlaget for klagen undersøkes og det må vurderes om vedtaket bør endres, oppheves eller om det må anses å være en nullitet. Hvis underinstansen har endret oppfatning, bør vedtaket endres og ikke overlates til klageinstansen.

Hvis det må fattes et nytt enkeltvedtak, må avgjørelsen undergis forvaltningslovens saksbehandlingsregler med skriftlighet, begrunnelse, underretning, etc. Det vil være klageadgang på endringsvedtaket.

Dersom kommunen behandler klagen uten at vedtaket blir opphevet eller endret skal saken sendes til klageinstansen så snart den er tilrettelagt jf. fvl § 33, 4. ledd. Forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid og foreløpig svar i § 11a gjelder. Fylkesmannen er klageinstans i byggesaker. Klageinstansen kan stadfeste kommunens vedtak, fatte nytt vedtak med endret innhold eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

### **Likebehandling**

Usaklig forskjellsbehandling skal ikke forekomme. Brukerne bør ha tillit til og oppleve at kommunen har høy kvalitet i saksbehandlingen. Dette kan sikres gjennom:

- interne saksbehandlingsrutiner

- konsistent praktisering av dispensasjoner
- likebehandling i forhold til hvor fort søknaden behandles
- andelen omgjorte saker hos fylkesmannen kan si noe om risiko for vilkårlige avgjørelse og forskjellsbehandling

For å sikre sine interesser i forbindelse med byggesaksbehandling er innbyggere avhengig av informasjon. En viktig oppgave for kommunen er å gi informasjon, råd og veiledning om framgangsmåter i byggesaker. Aktuelle måter å sikre dette på er gjennom:

- informasjon på kommunens hjemmeside
- brosjyrer
- tilgang til ansatte, herunder møter eller telefonsamtaler med saksbehandler
- forhåndskonferanse

---

## TEMA 2: ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Problemstilling:

- ✓ Overholder Surnadal kommune lovpålagte saksbehandlingsfrister?

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Behandles byggesaker med 3 ukers og 12 ukers frist på en forsvarlig måte innen fristen?

I plan- og bygningsloven (pbl) og byggesaksforskriften er det fastsatt frister for kommunens saksbehandling av byggesøknader. For noen frister utløses ingen rettsvirkning ved overskridelse av fristen, mens for andre utløses rettsvirkninger som tap av gebyr eller at tillatelse anses som gitt. Fristene er, uavhengig av rettsvirkning, forpliktende for kommunen.

Pbl har i § 21-7 bestemmelser om tidsfrister med særskilte virkninger:

«Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene **innen tolv uker** etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. For søknad om rammetillatelse gjelder ikke andre og tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 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.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, 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.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen **innen 12 uker**. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.

Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen **innen 3 uker**. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen **innen 3 uker** etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen **innen tre uker**. Har ikke kommunen avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt».

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.

---

### TEMA 3: TILSYN MED BYGGESAKER

Problemstilling:

- ✓ Gjennomfører Surnadal kommune tilsyn med byggesaker?

Følgende revisjonskriterier er utledet for å kunne svare ut problemstillingen:

- ✓ Fører Surnadal kommune tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser?
- ✓ Fører Surnadal kommune tilsyn med at ansvarlig foretak er kvalifisert?

Kommunens tilsyn er beskrevet i plan- og bygningsloven § 25-1.

«Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet».

Krav om tilsyn er begrunnet ut ifra et ønske fra myndighetene om å øke kvaliteten i byggenæringen. Formålet med tilsyn er å påse at tiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med bestemmelsene og avdekke om aktørene i byggesaken gjennomfører sine oppgaver i henhold til den tildelte ansvarsretten.

Kommunen plikter i henhold til plan- og bygningsloven § 25-1 første og annet ledd å føre tilsyn i byggesaker. Tilsyn er en kommunal oppgave og en kommunal plikt, og er avgrenset mot kontroll i byggesaker, som er en del av foretaksansvaret.

Bestemmelsens tredje ledd hjemler at kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet veileder for tilsyn. Dette er et hjelpemiddel for kommuner ved utøvelse av ulike former for tilsynsvirksomhet. Veiledningen beskriver eksempler på fremgangsmåter for gjennomføring av tilsyn. Den beskriver også hvordan kommunene kan utarbeide strategi for tilsynsvirksomheten. Organisering av det kommunale tilsynet er omtales i kapittel 2.1 der det opplyses:

«Kommunen står fritt i å organisere sin tilsynsvirksomhet tilpasset lokale forhold. ...

Tilsyn kan organiseres på forskjellige måter. Uansett hvilken modell som velges, bør det legges til rette for faglig samarbeid mellom den kommunale byggesaksbehandlingen og tilsynet. Der kommunen formelt har delegert tilsynet til et interkommunalt tilsyn, ligger ansvaret for tilsynskompetansen hos vertskommunen. Dersom tilsynet skilles ut som en egen enhet, vil dette stille krav til gode rutiner for samarbeid og informasjonsflyt mellom byggesak og tilsyn. Kommuner kan samarbeide om tilsyn med andre kommuner. Dette kan gjøres uformelt etter ulike modeller, eller kommunen kan formelt delegere tilsynsoppgaven til et interkommunalt samarbeid.

Uansett modellvalg oppfordres kommuner å utveksle erfaringer med andre kommuner om saksbehandling og tilsyn. Det er ofte de samme aktørene som opererer i flere kommuner. Det er derfor en fordel at kommuner praktiserer tilsynet tilnærmet likt og har en felles forståelse av gjennomføring av tilsyn. Dette vil også sikre aktørene i byggebransjen bedre forutberegnelighet».

Formål med kommunalt tilsyn er å påse at byggetiltak oppføres med god kvalitet, i samsvar med bestemmelser gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven (pbl) og byggetillatelsen.

I dokumentet Kunnskapsgrunnlag om tilsyn i byggenæringen som Direktoratet for byggkvalitet gav ut høsten 2018 omtales kommunens tilsyn. Tilsynet omfatter alle byggesaker, uavhengig av sakstype. Tilsyn omfatter også tiltak unntatt fra søknadsplikt, og tiltak som er igangsatt, oppført eller brukes ulovlig. Tilsyn kan gjennomføres inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Overordnet har det kommunale tilsynet tre hovedoppgaver:

1. Tilsynet skal avdekke om aktørene i byggesaken er kvalifisert, og gjennomfører sine oppgaver i tråd med ansvarsretten de har påtatt seg. Søknadspliktige tiltak skal prosjekteres og utføres av foretak med ansvarsrett. Foretak som erklærer ansvarsrett, må inneha nødvendige kvalifikasjoner i form av relevant utdanning og praksis, samt bruke kvalitetssikring tilpasset arbeidsoppgavene. Kommunalt tilsyn er en viktig forutsetning for at ansvarsrettssystemet skal virke etter sin hensikt.
2. Tilsyn skal virke forebyggende på byggefeil i pågående og nye byggetiltak. Der tilsynet avdekker byggefeil i et byggetiltak, bør dette bidra til at tilsvarende feil ikke gjøres i eksisterende og fremtidige byggeprosjekter. Formål Det kommunale tilsynet skal påse at byggetiltak oppføres med god kvalitet, i samsvar med bestemmelser gitt i, eller i medhold av, plan- og bygningsloven (pbl) og byggetillatelsen.



3. Kommunalt tilsyn skal også virke oppdragende på bygge- og anleggsnæringen. Et tillitsbasert ansvarsrettssystem forutsetter at kommunen følger opp med systematisk tilsyn for å påse at regelverket blir fulgt. Et omfattende og effektivt tilsyn vil virke skjerpene på aktørene og øke sannsynligheten for at byggverk oppføres i samsvar med regelverket. Regelmessig tilsyn vil bidra til økt seriositet i byggenæringen, bedre konkurransevilkår og redusere samfunnsmessige kostnader som følge av byggefeil.

Tilsyn omtales på Direktoratet for byggkvalitet sin hjemmeside. Det opplyses at tilsyn er kommunens virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess og foretakene. Tilsyn er ett av de viktigste virkemidlene for å få gode bygg for et godt samfunn.

Tilsyn kan føres på mange forskjellige måter. Dette kan for eksempel skje ved enkel sjekk om at bygningers volum, utforming og plassering er i overensstemmelse med tillatelser, eller "tema-tilsyn", der det sjekkes om energiløsninger eller tilgjengelighet er i overensstemmelse med forskriftskravene.

For å lette kommunens tilsynsarbeid veileder Direktoratet for byggkvalitet om bruk av bestemmelsene om tilsyn. Direktoratet har utarbeidet både generelle veiledninger og mer konkrete veiledninger om for eksempel tilsyn med byggavfall, dokumentasjon av produkter brukt i byggverk og kvalifikasjoner i foretak. Det er også utarbeidet maler for forhåndsvarsling og illeggelse av pålegg, tvangsmulkt, forelegg og overtredelsesgebyr.

Tilsyn og uavhengig kontroll i byggesaker er forskjellige virkemidler for å oppnå kvalitet i byggverk. Kommunen kan føre tilsyn med kontroll, men da i første rekke for å forvise seg om at kontroll faktisk gjennomføres, at nødvendig dokumentasjon foreligger og at saksbehandlingen tilfredsstiller de offentlige kravene.

Tilsyn grenser også mot normal saksbehandling. Denne grensen er flytende. Kommunen kan gjennom hele byggesaksprosessen kreve tilleggsopplysninger og inspisere tiltaket. Innhenting av opplysninger som er nødvendig grunnlag for kommunens vedtak anses ikke for å være tilsyn.

Direktoratet for byggkvalitet opplyser at kommunene fra 1. januar 2018 og to år fremover skulle prioritere tilsyn med kvalifikasjoner og produktdokumentasjon.

Økt kommunalt tilsyn med kvalifikasjoner vil bidra til å kompensere for opphør av kommunal forhåndsvurdering og godkjenning i byggesaker. Tilsyn med produktdokumentasjon vil sette viktigheten av riktige produktvalg i fokus og øke kunnskapsnivået i byggebransjen.

## 2. BEGREP SOM BENYTTES I BYGGESAKSBEHANDLING

Under omtales sentrale begreper i byggesaksbehandling som benyttes i rapporten.

### BYGGESØKNAD

Byggesøknad er i Norge en søknad til kommunen om tillatelse til å oppføre bygg og anlegg samt til å utføre visse andre typer av tiltak. Den mer formelle betegnelsen på slik byggesøknad er søknad om tillatelse til tiltak. Betegnelsen «byggesøknad» brukes til dels også på søknad om tiltak uten ansvarsrett. (Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### RAMMETILLATELSE

En byggesøknad kan deles i to deler. Først sendes i så fall en søknad om rammetillatelse som angir de ytre rammene for byggeprosjektet. Etter forskriftsbestemmelsen er dette forhold som for eksempel hva slags tiltak det gjelder, størrelsen, fasader, forholdet til kommunal plan og avklaring i forhold til naboene. Når rammetillatelse er gitt og et fagområde er ferdig prosjektert, kan det søkes om igangsettingstillatelse for fagområdet. Bakgrunnen for denne fremgangsmåten er et ønske om fleksible byggesaker. Det er altså ikke nødvendig at all prosjektering og alle ansvarlige foretak er avklart før søknaden sendes til kommunen.

Byggesaksforskriften § 6-4 har til hensikt å klargjøre grensene mellom saksbehandling/ tilsyn og rammetillatelse/ igangsettingstillatelse. Bestemmelsen er hjemlet i pbl § 21-2 syvende ledd.

Det følger av pbl § 21-2 femte ledd at igangsettingstillatelsen kan deles opp i henholdsvis søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse (såkalt trinnvis søknadsbehandling). Rammetillatelse kan gis for forhold som ikke kreves avklart før i igangsettingstillatelsen. I forbindelse med rammetillatelsen foretas det i hovedsak en avklaring av om tiltaket i det hele tatt kan realiseres på det aktuelle sted i forhold til gjeldende arealplaner eller fremtidig ønsket arealdisponering samt de ytre og innvendige rammer for tiltaket, så som plassering, grunnforhold, høyde, avstand til nabogrenser, visuell utforming, grad av utnytting m.v.

Kravet til opplysninger som skal gis ved søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse er regulert i byggesaksforskriften § 5-4. Det vises til veiledning til denne bestemmelsen, og til Standard Norges byggblankett 5174 søknad om tillatelse til tiltak, og til byggblankett 5175 opplysninger om tiltakets ytre rammer og bygningsspesifikasjon. (Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### ETT-TRINNS SØKNAD

Ett-trinns søknad betyr at det søkes om tillatelse til tiltak hvor all nødvendig dokumentasjon foreligger. Ett-trinns søknadsbehandling forutsetter at tiltaket er ferdig prosjektert når søknaden sendes inn. Alle ansvarsretter må foreligge med innsendelse av søknad til kommunen. Arbeidet kan igangsettes umiddelbart etter at tillatelsen er gitt. Videre må søknaden sendes inn av en ansvarlig søker (foretak) fordi tiltaket må utføres av profesjonelle håndverkere. Når arbeidene er utført må det søkes om ferdiggattest. (Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

---

## SAKSBEHANDLINGSTID

### 3 ukers frist

Kommunen har en frist på 3 uker til å behandle søknad om tillatelse til tiltak etter pbl §§ 20-3 og 20-4 dersom følgende vilkår er oppfylt:

- Tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven
- Det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere
- At ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig

Dersom søknaden ikke er avgjort innen fristen på 3 uker etter at fullstendig søknad er mottatt, er rettsvirkningen at tillatelse anses for gitt. Men en tiltakshaver kan ikke legge til grunn at han automatisk har lov til å bygge dersom han ikke hører noe fra kommunen innen 3 uker. Forutsetningen for at en tillatelse anses for gitt er at ovennevnte vilkår er oppfylt.

### 12 ukers frist

Det fremgår av pbl § 21-7 første ledd at kommunen skal avgjøre byggesaker innen 12 uker, dersom ovennevnte krav til 3 uker ikke er oppfylt. Det forutsettes at fullstendig søknad med alle nødvendige vedlegg er mottatt. Tiltaket kan ikke igangsettes før skriftlig godkjenning er mottatt.

(Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

---

## SØKNAD UTEN ANSVARSRETT

En ufaglært privatperson kan sende inn søknad uten ansvarsrett til kommunen. Det forutsettes at tiltaket kan gjennomføres i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven, samt gjeldende planer og annet regelverk.

Tiltak som kan utføres uten ansvarsrett er:

- Oppføring av en enkel frittliggende bygning som ikke skal benyttes til beboelse, og hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 70m<sup>2</sup>.
- Oppføring av ett enkelt tilbygg hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 50m<sup>2</sup>.
- Bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel innenfor en bruksenhet (eks: fra bod til kjellerstue.)
- Skilt, reklameinnretning o.l. inntil 6,5m<sup>2</sup> montert på vegg, eller frittstående skilt montert på terreng med høyde inntil 3,5m og bredde inntil 1,4m.
- Driftsbygninger i landbruket inntil 1000 m<sup>2</sup>, for eksempel låve eller landbruksgarasje
- Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, for eksempel brakke eller brakkerigger som skal oppføres i maksimum 2 år.
- Opprettelse av grunneiendom

(Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

---

## SØKNAD MED ANSVARSRETT

Søknad med ansvarsrett gjelder for mer kompliserte/ større tiltak som krever at søknad og byggearbeid utføres av en profesjonell aktør. Søkers kunnskap må dokumenteres ved at det foreligger sentral godkjenning, eller at søker erklærer ansvarsrett. Eksempler på tiltak som krever ansvarsrett er bolighus, større bygninger, endring av tak, bærende konstruksjon og bruksendring til separat utleieboenhet.

Det finnes to forskjellige søknadsformer: ett-trinns søknad og to-trinns søknad som innbefatter rammetillatelse (trinn 1) og igangsettingstillatelse (trinn 2). (Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### DIGITALE BYGGESØKNADER

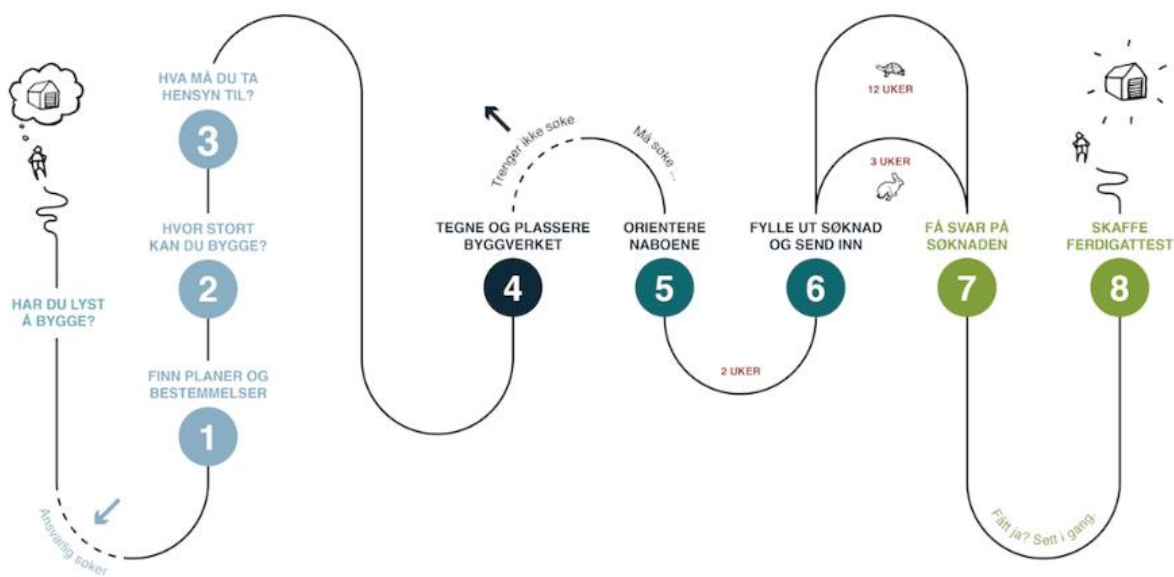
Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) lanserte i 2003 ByggSøk som system for digitale byggesøknader. ByggSøk baserer seg på gammel teknologi og tilfredsstillende ikke moderne krav til fleksibilitet og brukervennlighet. ByggSøk stenger derfor for nye søknader fra 1. oktober 2020.

Oslo kommune og fem leverandører har utarbeidet en ny moderne søknadsløsning for byggesak. Det opplyses at de nye søknadsløsningene er bedre tilpasset ulike målgrupper og gjør det enklere å gjøre ting riktig når man lager en byggesøknad. Søknadene kontrolleres opp mot regelverket før de sendes for å sikre at søknaden er komplett. Dette skal gi raskere saksbehandling i kommunen.

(Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### PROSESS VED BYGGESØKNADER

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) utarbeider veiledere etc. Søknadsprosessen illustreres under i figuren «fra ide til ferdig søknad».



(Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### KLAGERETT

Godkjenning eller avslag på søknad er et enkeltvedtak som kan påklages innen 3 uker i henhold til forvaltningslovens regler § 28 flg.

### TILSYN

Bygningsmyndighetene skal gjennom tilsyn påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen. Bygningsmyndighetene står fritt til å velge omfang og fremgangsmåte for tilsynet.

Kommunens tilsynsplikt omfatter søknadspliktige tiltak med og uten krav om ansvarsrett, tiltak unntatt fra byggesaksbehandling og ulovlig igangsatte tiltak, herunder ulovlige bruksendringer. Det kan også føres tilsyn med styring av underleverandører (underrådgivere eller underentreprenører).

Plikten til å føre tilsyn er avgrenset til konkrete byggetiltak. Kommunen kan ikke føre tilsyn med et foretak på generelt grunnlag uten at foretaket er involvert i et konkret tiltak. Generell oppfølging av foretak med henblikk på oppfyllelse av vilkårene for godkjenning er forbeholdt Direktoratet for byggkvalitet og er begrenset til foretak med sentral godkjenning for ansvarsrett.

Bestemmelsene om ansvarsrett overlater et omfattende ansvar til aktørene i byggesaken. Ansvar for oppfyllelse av det offentlige regelverket er lagt på de enkelte foretak med reell mulighet til å påse at feil ikke oppstår. Godkjenning for ansvarsrett er i stor grad basert på tillit ved at oppfyllelse av krav til foretakenes faglige kvalifikasjoner og styringssystem i utgangspunktet egenerklæres.

Det betydelige element av tillit i ansvarsrettssystemet forutsetter at kommunen gjennom praktisering av tilsyn påser at regelverket følges. Et effektivt tilsyn bidrar til hovedsiktemålet om kvalitativt gode byggverk i samsvar med krav nedfelt i plan- og bygningslovgivningen.

Kommunens tilsynsvirksomhet er begrenset til kommunens rolle som bygningsmyndighet. Kommunen skal gjennom tilsyn påse at regelverket følges. Plan- og bygningsloven skiller klart mellom kommunens tilsyn og uavhengig kontroll som skal forestås av foretak med ansvarsrett.

Tilsyn avgrenses også mot ulovlighetsoppfølging. Ved tilsyn avdekkes eventuelle ulovlige forhold. Ulovlighetsoppfølging vil kunne være aktuelt når tilsynet avdekker klare avvik.

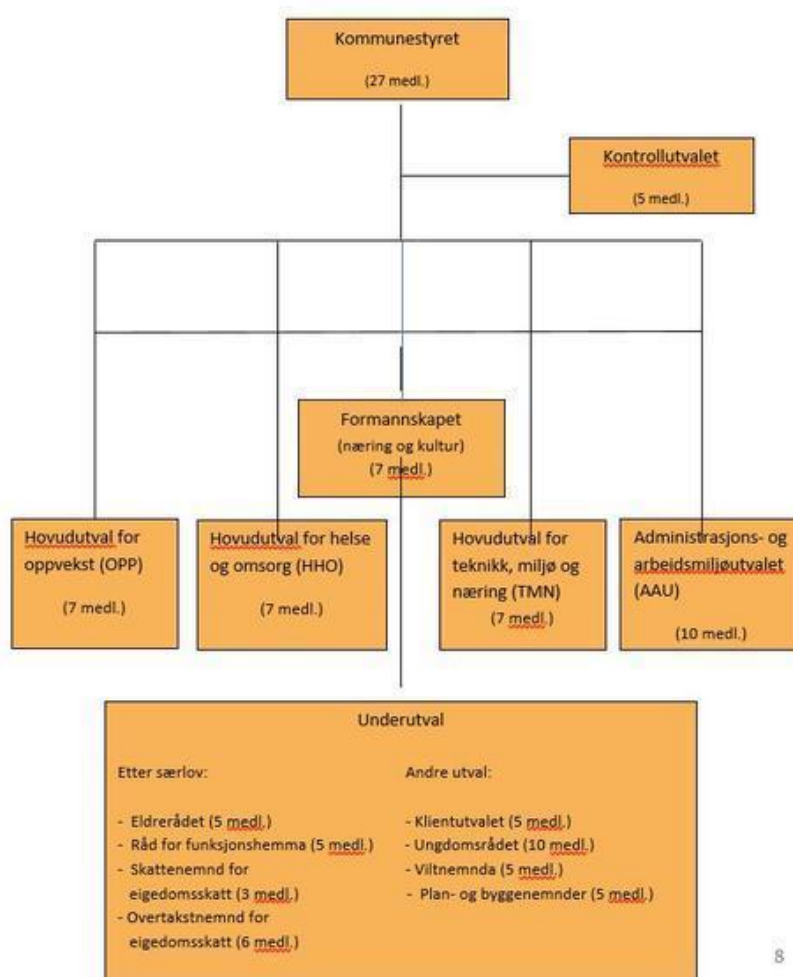
(Kilde: Direktoratet for byggkvalitet)

### 3. ORGANISASJONSKART

Kommunestyret har delegert oppgaver knyttet til byggesaksbehandling til Hovudutval for teknikk, miljø og næring (TMN). Av den myndigheten som er delegert til TMN er byggesaksdelen i plan og bygningsloven kapittel 20- 31 delegert til kommunedirektøren. Kommunedirektøren har videredelegert oppgavene til enheten areal- og naturforvaltning. TMT har endret navn til Hovedutval for miljø, areal og teknikk (MAT).

På kommunens hjemmeside er det en oversikt over politisk og administrativ struktur i Surnadal kommune. Organisasjonskartene under er hentet fra hjemmesiden.

#### POLITISK ORGANISERING



Figur: Politisk organisering i Surnadal kommune – fra 05.09.2019

Kilde: [www.surnadal.kommune.no/politikk/politisk-styring-i-surnadal/politisk-organisering/](http://www.surnadal.kommune.no/politikk/politisk-styring-i-surnadal/politisk-organisering/) (publisert 22.7.2020)

Kommunestyret har delegert oppgaver knyttet til byggesaksbehandling til Hovudutval for teknikk, miljø og næring (TMN). Dette er gjort gjennom politisk reglement og delegasjon 2016-2019 som ble vedtatt av kommunestyret 10.11.2016. Reglementet skal rulleres en gang hver kommunestyreperiode.

Det gis følgende bestemmelser i kapittel 23.1:

«1. Med heimel i § 10, nr. 2 i kommunelova får TMN fullmakt til å ta avgjerd i saker innanfor sitt ansvarsområde og der ikkje anna følgjer av lov og reglement.

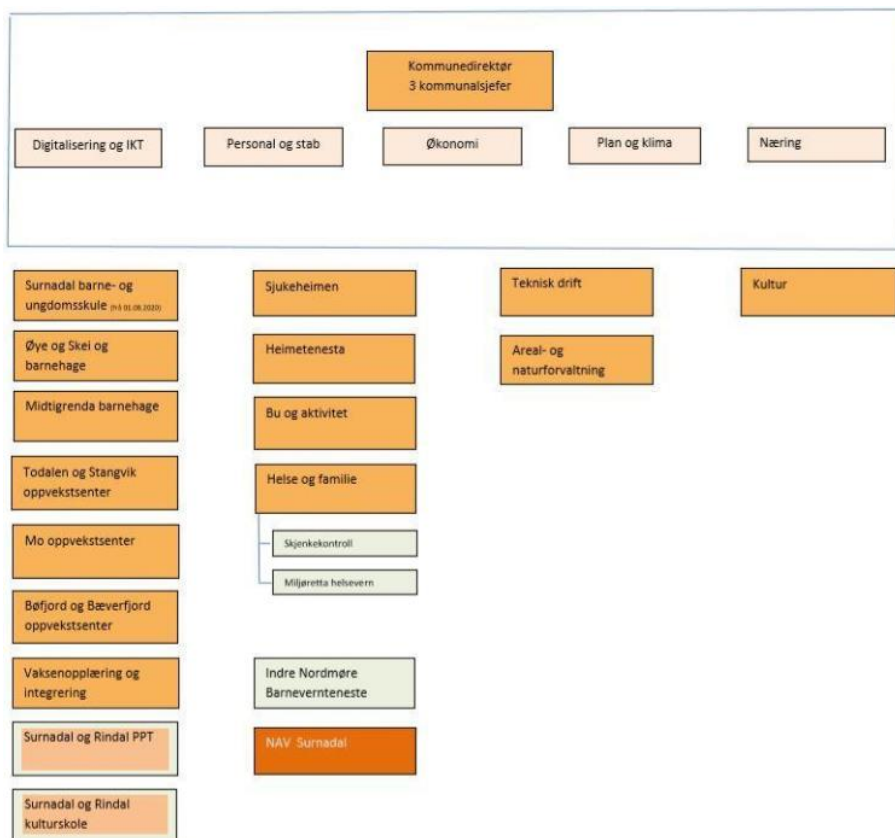
Kommunestyret skal likevel ta avgjerd i saker som gjeld:

- forhold som krev samordna behandling for fleire sektorar.
- fastsetjing av reglar og generelle retningslinjer om alle forhold som kan berøre fleire sektorar innan kommunen.
- andre forhold som ved vedtak eller etter reglement er lagt til eit anna organ.

2. Kommunestyret kan krevje å få til behandling dei saker som dei finn ønskjeleg».

I 23.3.7 delegerer kommunestyret sin myndighet etter plan- og bygningsloven til TMN, med noen unntak.

## ADMINISTRATIV ORGANISERING



Figur: Administrativ struktur i Surnadal kommune – fra 05.09.2019

Kilde: [www.surnadal.kommune.no/administrasjon/organisasjonskart/](http://www.surnadal.kommune.no/administrasjon/organisasjonskart/) (publisert 26.8.2020)

Kommunedirektøren har fått delegert oppgaver knyttet til byggesaksbehandling. Dette er gjort gjennom politisk reglement og delegasjon 2016-2019 som ble vedtatt av kommunestyret 10.11.2016. Reglementet

skal rulleres en gang hver kommunestyreperiode. Delegasjon til kommunedirektøren omtales i kapittel 25. I kapittel 25.22 delegerer kommunestyret til rådmannen oppgaver etter plan- og bygningsloven:

«Av den mynde som er delegert til politisk hovudutval for teknikk, miljø og næring blir følgjande delegert til rådmannen:

- Fjerde del: Byggesaksdelen som omhandlar kapittel 20- 31.
- ...»

Kommunedirektøren har videredelegert oppgavene med byggesaker til enheten areal- og naturforvaltning.