



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

MOSS KOMMUNE

06.09.2021

Byggesak

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	3
2	Sammendrag	4
3	Gjennomføring av prosjektet	6
	3.1 Problemstillinger	6
	3.2 Avgrensning av prosjektet	6
	3.3 Revisjonskriterier	6
	3.4 Revisjonsmetoder	7
4	Byggesaksbehandling	9
	4.1 Revisjonskriterier	9
	4.2 Revisors undersøkelse	10
	4.2.1 Internkontroll.....	10
	4.2.2 Kommunens saksbehandling	17
	4.3 Revisors vurderinger	21
	4.3.1 Internkontroll.....	21
	4.3.2 Kommunens saksbehandling	23
	4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	24
5	Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	26
	5.1 Revisjonskriterier	26
	5.2 Revisors undersøkelse	26
	5.2.1 Tilsyn.....	26
	5.2.2 Ulovlighetsoppfølging	30
	5.3 Revisors vurderinger	32
	5.3.1 Tilsyn.....	32
	5.3.2 Ulovlighetsoppfølging	33
	5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	33
6	Kildehenvisninger	34
7	Vedlegg	35
	7.1 Utledning av revisjonskriterier	35

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorsforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Moss kommune i sak 020/20 13. februar 2020. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 21. september 2020. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet januar - august 2021. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og andre gjennomganger. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 25.08.2021 hvor også revisjonens vurderinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av eget vedlegg under kapittel 7.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner han habil til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i forvaltningsrevisjonen, for godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 6. september 2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bjørnar Bakker Eriksen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

2 Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg Moss kommunens byggesaksbehandling, samt kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging på byggesaksfeltet. Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven, forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven inneholder en plandel og en byggesaksdel. Plandelen har regler om de ulike planene: Statlige arealplaner, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Loven gir regler om hvordan disse behandles og hvilke virkninger de har for nåtidig og fremtidig utnyttelse. Byggesaksdelen inneholder regler om hvordan byggesaker skal behandles, om når det foreligger søknadsplikt, om at tiltak skal forestås av et foretak med ansvarsrett, om hvilke krav som stilles til søknaden og kommunens tilsynsplikt med byggearbeider.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden januar 2021 til august 2021. Kriteriene er utarbeidet fra kommuneloven og plan- og bygningsloven. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer og mappegjennomgang.

Revisjonens funn og konklusjoner

Avdeling byggesak har i all vesentlighet et godt kontrollmiljø med en hensiktsmessig organisering med klar arbeidsfordeling av ansvar, oppgaver og myndighet. Samtidig må det nevnes at avdelingen ikke har utarbeidet virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering, det er heller ikke utarbeidet en kompetanseplan for avdelingen. Slike planer vil være styrkende for avdelingens strategiske planlegging og styring.

Avdelingen har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av avdelingens virke. Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå avdelingens mål, og hvilken betydning dette eventuelt vil ha.

Avdelingen har i all vesentlighet gode kontrolltiltak gjennom blant annet utarbeidede prosedyrer og en aktiv sidemannskontroll, ved at leder kontrollerer og godkjenner samtlige vedtak. Samtidig må det fremheves at mange av avdelingens rutiner ikke er ferdigstilt og godkjent, samt ikke ligger plassert i kommunens system RiskManager. Det må også fremheves at ulik saksbehandlingspraksis på noen områder fra de gamle kommunene Rygge og Moss ikke ble samkjørte før i mars 2021 grunnet ulike kommuneplaner. Dette kan ha ført til opplevd forskjellsbehandling blant kommunens innbyggere. Med ny kommuneplan på plass vil områder med likt formål i kommuneplanen kunne behandles likt uavhengig av hvor i kommunen det ligger.

Avdelingen har ikke en god kultur for å melde og behandle avvik i kommunens system RiskManager. Formålet med en god avvikskultur er å hindre gjentakelse av avvik, samt sikre en god forbedringskultur. Avdelingen har heller ikke satt evalueringen av internkontrollen i system. Oppfølging av internkontrollen vil i stor grad sikre at den til enhver tid er oppdatert og fungerer etter hensikten.

Avdelingen har et godt system og en god praksis for å gjennomføre generell veiledning og veiledning i saker. Samtidig fremstår det som om en god del av veiledningen ikke dokumenteres i saken. Dette gjelder også referater fra forhåndskonferanser.

Mottakskontroll av innkomne søknader gjennomføres, men i noen saker gjøres det lenge etter at saken er kommet inn. Det samme kan sies om behandlingen av byggesøknader. En god del av søknadene går

over frist. Det fremkommer av KOSTRA-tall at ca. 27 prosent (54 av 197) av saker med 3 ukers frist og ca. 11 prosent (33 av 297) av saker med 12 ukers frist er behandlet over frist.

Det er revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har etablert rutiner og systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan og bygningsloven. Samtidig fremkommer det at det er flere prioriterte tilsynsområder, vedtatt i sak 015/19 14.03.2019 i teknisk utvalg, som er blitt nedprioritert i 2020 og 2021. Det er blitt utarbeidet (i gamle Moss kommune) en strategiplan for gjennomføring av tilsyn for perioden 2017-2021. Planen er ikke oppdatert i henhold til administrativ eller politisk organisering i ny kommune. Kommunen har heller ikke utarbeidet årsrapport over utført tilsynsarbeid for 2020. Det må også bemerkes at avdelingens arbeid med ulovligheter til en viss grad er blitt nedprioritert i 2020 og 2021.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- vurdere å utarbeide virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering, samt kompetanseplan med informasjon om avdelingens nåværende kompetanse og fremtidig behov for kompetanse og ressurser.
- gjennomføre systematiske risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av avdelingens virke.
- ferdigstille og godkjenne aktuelle rutiner og prosedyrer.
- forbedre og videreutvikle avdelingens avvikskultur.
- sette evalueringen av avdelingens internkontroll i system.
- arbeide med å forbedre saksbehandlingspraksis med hovedfokus på dokumentasjon, tidsfrister for mottakskontroll og overholdelse av saksbehandlingsfrister.
- oppdatere strategiplan for tilsyn slik at den harmoniserer med kommunens organisering og mål, samt forankre strategien politisk.
- utarbeide årsrapporter for utført tilsynsvirksomhet.
- følge opp de prioriterte områdene i plan for ulovlighetsoppfølging 2020. Dette innebærer å gjennomføre ulovlighetsoppfølging av prioriterte områder, samt rapportere på status på arbeidet med ulovlighetsoppfølging en gang i året til politisk nivå.
- gjennomføre en ressursanalyse som legges til grunn for vurderinger av hvilke ressurser som er nødvendig for å oppfylle målene som er lagt i planene for kommunens tilsyns- og ulovlighetsarbeid.

3 Gjennomføring av prosjektet

3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Sikrer kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

Problemstilling 2: Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan og bygningsloven?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er rettet mot avdeling byggesak i Moss kommune. Prosjektet er videre avgrenset til å omfatte avdelingens internkontroll og saksbehandling. Vi har undersøkt om kommunen har et system og rutiner for å sikre at kommunen overholder lovfestede regler for byggesaksbehandling fra søknadsprosessen starter og frem til og med eventuell klagebehandling. Vi har også undersøkt avdelingens praksis gjennom kontroll av konkrete mapper/saker. I tillegg har vi kontrollert om kommunen har et system og en praksis som sikrer vesentlige krav i arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- LOV 2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- FOR 2010-03-26 nr. 488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften).
- Ot.prp. nr.45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).
- Ot.prp. nr. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Veileder til byggesaksforskriften (SAK 10), utgitt av Direktoratet for byggekvallitet.
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: «Forvaltningsrett», 10. utgave, Universitetsforlaget, 2014.
- «Et rammeverk for internkontroll» - COSO modellen i norsk oversettelse.
- KS' arbeidshefte «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus», lastet ned fra KS' sider august 2020.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 8, punktvis fremstilling av kriteriene fremgår av kapittel 4.1, 5.1 og 6.1.

3.4 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Mappedgjennomgang
- Analyse av KOSTRA-tall²

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 10 intervjuer:

- Enhetsleder Plan, bygg og geodata (PBG)
- Avdelingsleder Byggesak
- Avdelingsleder Vei, vann og avløp (VVA)
- 7 byggesaksbehandlere i avdeling byggesak

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Mappegjennomgang

Delegerte vedtak – Revisjonen fikk en liste fra avdelingsleder byggesak med saksnummer med samtlige delegerte vedtak fattet i tidsrommet 1. mai 2020 til 31. desember 2020. Listen inneholdt totalt 100 saksnummer. Revisjonen har gjennomgått 15 saksnummer som totalt inneholdt 35 søknader og 35 vedtak. Saksnumrene var tilfeldig utvalgt. Utvalget inneholdt søknader om igangsettingstillatelse, søknad om tilatelse i ett trinn, søknad om rammetillatelse og søknad om midlertidig brukstillatelse.

Politisk behandlede vedtak – Revisjonen fikk en liste fra avdelingsleder byggesak med saksnummer for samtlige vedtak fattet i politisk utvalg (utvalgt for plan, bygg og teknisk) i tidsrommet 1. mars 2020 til 31. desember 2020. Listen inneholdt 67 saksnummer. Revisjonen har gjennomgått 6 saksnummer som totalt inneholdt 10 søknader og 10 vedtak. Utvalget inneholdt 6 søknader som ble behandlet i politisk utvalg (4 klager og to byggesaker), og 4 søknader som ble behandlet administrativt. Saksnumrene var tilfeldig utvalgt.

² KOSTRA står for KOMmune-STat-RApportering og gir opplysninger om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Tallmaterialet omfatter økonomi, skoler, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, boliger, tekniske tjenester og samferdsel.

Totalt har revisjonen kontrollert 45 søknader og 45 vedtak. 39 søknader er behandlet administrativt, mens 6 søknader er behandlet av politisk utvalg.

KOSTRA analyse

Revisjonen har hentet ut statistikk fra KOSTRA som blant annet omfatter gjennomsnittlig saksbehandlingstid og fristoverskridelser fra 2020.

4 Byggesaksbehandling

Problemstilling 1: Sikrer kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Fullstendig utledning av revisjonskriteriene fremgår av kapittel 8.1.

Punktvisse kriterier omhandlende internkontroll

Det må være etablert et tilfredsstillende **kontrollmiljø**. Kontrollmiljøet bør inneholde:

- En hensiktsmessig organisering, med klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet.
- En beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.
- Fokus på etiske verdier.
- Fokus på kompetansesammensetning og utnyttelse av kompetanse.

Det bør være gjennomført **risikovurderinger**

- Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå målene som virksomheten har (regeletterlevelse osv.), og hvilken betydning dette eventuelt vil ha. Risikovurderingene bør danne grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres – hvilke tiltak som bør igangsettes.
- Vurderingene bør dokumenteres av hensyn til etablering av tiltak og evaluering av tiltak.

Det må være etablert tilstrekkelig **kontrolltiltak**, som innebærer at kommunen må ha etablert:

- Nødvendige rutiner og prosedyrer.
- Veiledere for skjønnsutøvelse.
- Sidemannskontroll (to eller flere kontrollerer vedtaket).

Det må være etablert fungerende kanaler for **informasjon og kommunikasjon**, vi anser disse punktene som indikatorer på at kriteriene er fulgt opp:

- Arenaer for informasjonsutvikling internt i faggruppen.
- Arenaer for informasjonsutvikling i linjen.
- System og praksis for avviksmelding- og håndtering.
- Arenaer for informasjonsutvikling ut mot innbyggerne.

Internkontrollen må være levende og gjenstand for **oppfølging**. Dette betyr at:

- Det må gjennomføres regelmessige kontroller av om internkontrollen fungerer.
- Risikovurderinger og kontrolltiltak må gjennomgås med jevne mellomrom.

Punktvisse kriterier omhandlende kommunens saksbehandling

Veiledning

- Kommunen har en generell veiledningsplikt. Veiledningen kan tilpasses søker. Opplysninger som har betydning for avgjørelse av saken skal dokumenteres.
- Det skal avholdes forhåndskonferanser dersom kommunen eller søker ønsker det. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen.

Mottakskontroll

- Det er tiltakshaver/ansvarlig søker som har ansvaret for at en søknad er tilstrekkelig og korrekt, men kommunen har et ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.

- Kommunen kan ikke behandle saken før den er komplett. Kommunen må kontrollere innkomne søknader med henblikk på fullstendighet, og gi søker beskjed om eventuelle mangler. Dette bør gjøres så snart søknaden er mottatt av kommunen.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

- Søknader skal som hovedregel behandles «uten ugrunnet opphold»/ snarest mulig.
- «Maksimumsfristene» for ferdigstilt saksbehandling i plan- og bygningsloven skal som hovedregel ikke oversittes:
 - «Komplekse byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 12 uker.
 - «Enkle byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 3 uker.
 - «Enkle byggesaker ute ansvarlig foretak» - skal behandles innen 3 uker.
 - Dispensasjonssaker skal avgjøres innen 12 uker.

Vedtaket og underretning om vedtak

- Kommunen skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker.
- Vedtak skal som hovedregel begrunnes, herunder:
 - Hvilke regler vedtaket bygger på.
 - De faktiske forhold vedtakene bygger på.
 - Hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse.
- Som hovedregel skal det gis informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

Klagebehandling

- Kommunen skal ta stilling til klagen «uten ugrunnet opphold».
- Dersom kommunen ikke finner å kunne ta klagen til følge, skal klagen oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse.
- Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes Statsforvalteren så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. Fristen gjelder i alle typer byggesaker.

4.2 Revisors undersøkelse

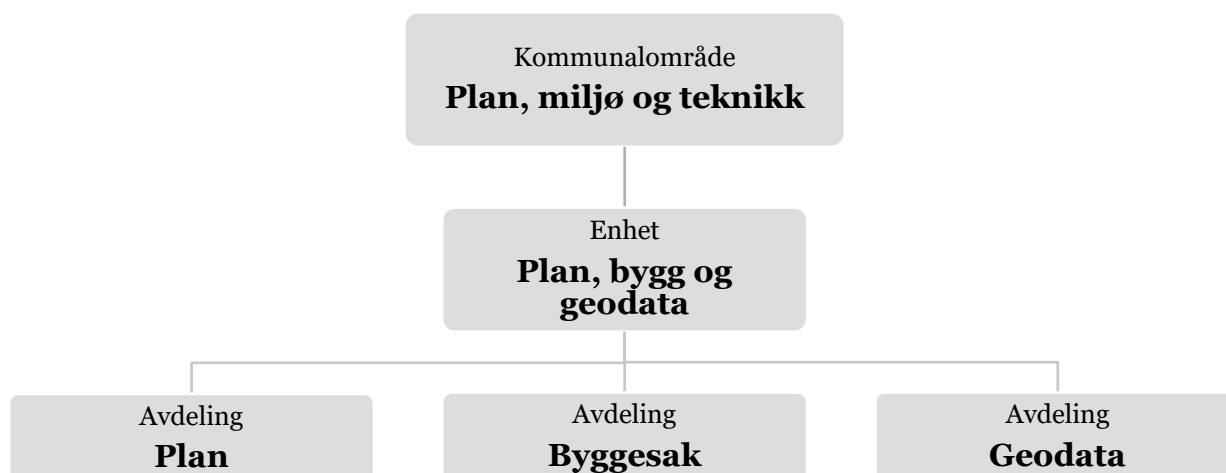
4.2.1 Internkontroll

4.2.1.1 Kontrollmiljø

Avdeling byggesak er organisert under enhet plan, bygg og geodata (PBG) som er plassert under kommunalområde plan, miljø og teknikk (PMT). Avdelingen har per juni 2021 13 ansatte, samt avdelingsleder. Avdelingsleder har fungert i stillingen siden 1.1.2020, er jurist og har personal-, økonomi- og fagansvar for avdelingen.

Enhetsleder PBG har personalansvar for enhetens avdelingsledere og har det overordnede ansvaret for enheten. Dette omfatter ansvar for fagområdene og det overordnede økonomiansvaret, som blant annet innebærer å organisere ressurser på en hensiktsmessig måte på tvers av avdelingene, og hvordan avdelingene skal samhandle best mulig.

Figur 1: Organisasjonskart enhet Plan, bygg og geodata



Kommunen har utarbeidet reglement «*Administrativt delegeringsreglement – Moss kommune*»³. Formålet med reglementet er at kommunedirektørens retningslinjer for myndighetsutøvelse og videredelegering, men også de konkrete delegeringene, skal være klare, tydelige og lett tilgjengelige for alle. På denne måten skal reglementet bidra til tydelige roller, en forsvarlig, rasjonell og effektiv forvaltning av kommunen og god internkontroll. Kommunedirektøren gis fullmakt til å treffe vedtak i enkeltsaker som etter en konkret vurdering ikke anses å være av prinsipiell karakter. Kommunedirektørens delegering går til ledernivå under kommunedirektøren med adgang til videredelegering – såfremt annet ikke uttrykkelig fremgår. Ledere kan videredelegere myndighet til ledernivået under dersom annet ikke fremgår av lov eller delegeringsvedtak.

Det fremkommer av kommunens delegeringsreglement at saker av prinsipiell betydning skal legges fram for kommunestyret, formannskapet eller rett utvalg til avgjørelse. Avdeling byggesak rapporterer til utvalg for plan, miljø og teknikk. Av «*Saksbehandlingsreglement for hovedutvalg i Moss kommune*» fremkommer det at de politiske hovedutvalgene skal behandle saker av prinsipiell betydning innen sitt ansvarsområde. Utvalg for plan, miljø og teknikk skal i tillegg behandle ukurante saker innen sitt ansvarsområde.

Avdelingsleder byggesak informerer om at hun er delegert myndighet til å saksbehandle etter plan- og bygningsloven. Myndigheten kan sendes oppover, ikke nedover eller bortover, bortsett fra til en eventuell stedfortreder. Per mai 2021 har ikke avdelingsleder en fast stedfortreder, men benytter en av avdelingens byggesaksbehandlere med lengst erfaring. Alle ordinære byggesaker er delegert til avdelingsleder, mens ukurante saker skal til politisk behandling. Samtlige saker som går til politisk behandling går også innom enhetsleder og kommunalsjef. Klagesaker, dispensasjoner fra LNF⁴ og dispensasjoner fra plankrav behandles som regel som ukurante. Alle delegerte vedtak i byggesaker meldes opp til utvalget som orienteringssaker. Reguleringsaker går til utvalget før de går til kommunestyret for endelig vedtak.

³ Godkjent 06.09.2020.

⁴ LNF-område er forkortelse for *Landbruks-, natur- og friluftsområder*.

Avdelingsleder byggesak mener avdelingen har en hensiktsmessig organisering med klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet. De intervjuede byggesaksbehandlerne informerer om at de i all vesentlighet opplever at avdelingen har en hensiktsmessig organisering med en klar fordeling av ansvar og oppgaver. Samtidig gis det uttrykk for at ansvarfordelingen innen lovlighet og tilsyn ikke er helt avklart. Det er noen ansatte som har et noe større ansvar for å føre tilsyn og disse skal ta de store tilsynene. Avdelingen har derimot ikke gode nok rutiner på hva den enkelte saksbehandler skal gjøre av tilsyn.

Ifølge avdelingsleder byggesak har enheten ikke utarbeidet lederavtaler, men har funksjons- og stillingsbeskrivelser for sine ledere. Funksjonsbeskrivelsen inneholder ikke konkrete mål, men har fokusområder.

Avdelingen har utarbeidet stillingsbeskrivelse for «Rådgiver/ingeniør». Av stillingsbeskrivelsen fremkommer det at: «Medarbeider skal etterleve gjeldende etiske retningslinjer og arbeidsreglement, samt følge verne- og sikkerhetsbestemmelser for arbeidsplassen. Videre er det viktig å holde seg oppdatert om utvikling innen eget fagområde og generell informasjon som gis gjennom referater, rundskriv etc. Medarbeider skal utføre arbeidet i overensstemmelse med de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og bestemmelser for øvrig av betydning for arbeidet». Av stillingsbeskrivelsens ansvarsområder og hovedoppgaver fremkommer:

- Saksbehandle etter plan- og bygningsloven
- Kundeveiledning
- Ulovlighetsoppfølging etter pbl.
- Tilsyn etter pbl.

Avdeling byggesak har per juni 2021 ikke en gjeldende virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering.

Etikk

Ifølge avdelingsleder byggesak har Moss kommune et etisk reglement som er gjeldende for kommunen. Avdelingen har fokus på etikk og etiske problemstillinger diskuteres ofte i avdelingsmøtene. Avdelingens rolle ovenfor politisk nivå og likebehandling er temaer som er gjentakende. Avdelingen har ikke noe skriftliggjort på dette feltet, men det er stort fokus på det i avdelingsmøtene.

Samtlige av de intervjuede saksbehandlerne gir uttrykk for at avdelingen er bevisst på sin rolle og diskuterer etikk i møter og i forbindelse med enkeltsaker. Det er stort fokus på likebehandling, som beskrives som et av hovedprinsippene i saksbehandlingen, samt bevissthet rundt saksbehandlerens habilitet i sakene som behandles. Ved inhabilitet byttes saksbehandler på saken. Flere gir også uttrykk for at det er stort fokus på hvordan avdelingens ansatte skal opptre overfor kommunens innbyggere og politikere.

Kompetanse og opplæring

Ifølge avdelingsleder har avdelingen et bredt faglig spenn og består av ansatte som er jurister, ingeniører, arkitekter, biologer, statsvitere og tømrer. Per februar 2021 har avdelingen 11 ansatte, noe som ifølge avdelingsleder, er lite med tanke på saksmengden og arbeids- og myndighetsoppgavene som ligger til avdelingen. Det er ansatt to nye jurister som skal starte opp i mai 2021.

Ifølge enhetsleder PBG er avdelingens kompetanse på et godt nivå, men avdelingen er per februar 2021 noe underbemannet. Samtidig er det hennes oppfatning at avdelingens saksbehandlingstid er god, men at forventningene fra politikere er at sakene skal behandles enda raskere.

Avdelingsleder informerer om at avdelingen har utarbeidet en opplæringsperm som skal sikre at nyansette skal bli kjent med avdelingens prosedyrer og rutiner. De to siste nyansatte har også vært gjennom

nybegynnerkurs for byggesaksbehandlere. Det er planer om at det skal settes av penger til kurs og videreutdanning for avdelingens ansatte, men dette per mars 2021, foreløpig ikke gjennomført. Det gjennomføres en til to felles samlinger i året gjennom Norsk kommunalteknisk forening (NKF) og Direktoratet for byggekvalitet (DiBK), hvor det er ønskelig at samtlige ansatte deltar.

De aller fleste byggesaksbehandlere som vi har intervjuet opplever i all hovedsak at det gis opplæring og kompetanseheving etter behov. Ved overgang til nytt saksbehandlingssystem ble det blant annet gitt opplæring i systemet. Flere uttrykker også at det er god læring i å drøfte saker med andre kollegaer og ledere i avdelingen. Det fremkommer at det i all hovedsak er to kurs som samtlige ansatte deltar på årlig; DiBK-dagene og nettverksmøte med kystkommunene i gamle Østfold fylke. Ett par gir uttrykk for at planen for kompetansehevingen i avdelingen i større grad burde vært satt i system, gjennom for eksempel en kompetanse- og utviklingsplan, og at det hadde muliggjort større faglig utvikling. Det er muligheter for å søke om kurs, men det har vært vanskelig å få det innvilget.

4.2.1.2 Risikovurderinger

Ifølge avdelingsleder byggesak er det ikke gjennomført formelle risikovurderinger i utarbeidelse av avdelingens internkontroll. Det informeres om at avdelingens ansatte er bevisst på flere risikoer som finnes i avdelingen og mange risikoer er diskutert i avdelingsmøtene, blant annet risikoen for å bli utsatt for press og trusler utenfra.

Ingen av de intervjuede saksbehandlere har vært med på eller kjenner til om avdelingen har gjennomført risikovurderinger. En av de ansatte informerer om at hun var deltagende i ulike prosjektgrupper i forbindelse med kommunesammenslåingen. Da ble det utarbeidet noen overordnede risikovurderinger.

Ifølge enhetsleder PBG har enheten og avdelingene et forbedringspotensial når det gjelder å gjennomføre risikovurderinger. Det siste året er det gjennomført risikovurderinger på HMS og håndtering av koronapandemien, men det er aldri gjennomført risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av saksbehandlingen som for eksempel korrupsjon og ekstern påvirkning i saker. Det er innført rutine for dobbelsignatur (at leder alltid signerer på gebyr) og at man som hovedregel er to i møter med eksterne. Lederne og de ansatte i avdelingen diskuterer ofte mange etiske problemstillinger som for eksempel påvirkning og lojalitet, men det er ikke gjennomført noen formelle risikovurderinger på dette.

4.2.1.3 Kontrolltiltak

Ifølge avdelingsleder arbeider avdelingen etter kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel beskriver hvordan nye Moss kommune vil utvikle byen fram mot 2030. Planen beskriver utfordringer og fastsetter langsiktige mål og strategier for kommunen. Den skal være grunnlag for planer og virksomhetene i kommunen, men er også en plan for hele Moss kommune. Videre er det kommunens reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel som gir viktige føringer for avdelingens arbeid, i tillegg til nasjonale føringer gjennom lover og forskrifter. Byggesaksbehandlere som revisjonen intervjuet informerer også om at kommunens kulturminneplan og regional kystsoneplan legger viktige føringer for avdelingens saksbehandling.

Det fremkommer av intervjuene med byggesaksbehandlere at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal arbeide med å utarbeide skriftlige rutiner og prosedyrer for avdelingen. Arbeidsgruppen ble nedsatt før kommunesammenslåingen, men arbeidet er på etterskudd, da dette arbeidet er blitt nedprioritert grunnet en generell ressursmangel i avdelingen, samt krevende arbeidsforhold under koronapandemien. Arbeidet er pågående og langt fra ferdigstilt. De nye rutinene er, per mars 2021, midlertidig lagret

på Teams⁵. Når de er ferdigstilt og godkjent av enhetsleder skal de overføres til RiskManager⁶. Byggesaksbehandlerne understreker at de aller fleste rutiner, maler og sjekklister som går direkte på saksbehandlingen ligger i «flyten» i saksbehandlingssystemet ACOS⁷. «Flytene⁸» i saksbehandlingssystemet beskrives av saksbehandlerne som gode og ryddige, og er med på å sikre at samtlige saksbehandlere gjennomfører de samme stegene i saksbehandlingen. All veiledning i saksbehandlingen ligger slik sett i selve saksbehandlingssystemet. Byggesaksbehandlerne legger også vekt på at det sikres en god likebehandling i saksbehandlingen gjennom avdelingsmøter.

Revisjonen har fått oversendt 17 rutiner/prosedyrer som er utarbeidet eller som er under utarbeidelse. Fullstendig liste over rutiner/prosedyrer fremkommer av kapittel 7. Rundt halvparten av rutinene/prosedyrene er ikke ferdigstilt i riktige maler, samt inneholder ikke informasjon om når de skal revideres eller hvem som er ansvarlig for det. Flere rutiner fremstår som under utarbeidelse.

Avdelingen har utarbeidet **prosesskart** for:

- Deling
- Dispensasjon
- Forhåndskonferanse
- Klagebehandling
- Ulovlighetsoppfølging
- Tilsyn
- Midlertidig brukstillatelse og Ferdigattest
- Søknad om igangsettingstillatelse
- Søknad om rammetillatelse
- Søknad om tillatelse i ett-trinn

Prosesskartene beskriver handlingene som skal utføres innen de ulike temaene/områdene.

Revisjonen fikk 10.06.2021 en presentasjon av byggesaksavdelingens saksbehandlingssystem eiendomsmodulen i ACOS av avdelingsleder byggesak. Avdelingsleder informerer om at dokumenter i til-delte saksnummer i eiendomsmodulen er låst til den enkelte saksbehandler. Andre saksbehandlere i kommunalområdet kan dermed ikke gå inn å se i saker som er pågående. Leder får i utgangspunktet først tilgang til saken når den oversendes henne for kvalitetssikring/ godkjenning, men har adgang til å åpne dokumenter under arbeid når saksbehandler ikke arbeider i dokumentet. Alle handlinger som blir gjort i systemet er sporbart i sakens historikk. Eiendomsmodulen inneholder flere ulike flyter, og ledere (som er systemeiere) har mulighet til å kontakte ACOS for å «designe» flytene slik de vil ha de.

Når byggesaker behandles i eiendomsmodulen gjøres dette i klart definerte «flytskjemaer» som sikrer at samtlige steg i saksbehandlingen blir gjennomført. De ulike «flytene» som saksbehandlerne må følge i systemet inneholder standardtekster og sjekklister som skal sikre innholdet i saksbehandlingen. Ifølge avdelingsleder ligger mye av internkontrollen i selve saksbehandlingen i ACOS.

⁵ Microsoft Teams er en samlet kommunikasjons- og samarbeidsplattform som kombinerer vedvarende arbeidsplasschat, videomøter og fillagring.

⁶ RiskManager er et elektronisk kvalitetssystem som støtter virksomheten med kvalitets- og styringsprosesser, avvikshåndtering, varslinger og risikovurderinger.

⁷ Tatt i bruk fra 1.1.2020.

⁸ En «flyt» eller en prosess er et sett med klart definerte handlinger som fungerer som en slags sjekklister i saksbehandlingen.

Veiledere for skjønnsutøvelse/ likebehandling

Ifølge avdelingsleder byggesak er ingen byggesaker like. Av den grunn blir diskusjonene i avdelingsmøtene viktige, spesielt diskusjoner som går på estetikk og utøvelse av skjønnsvurderinger i saker. Avdelingsleder informerer videre om at de to kommunene (Rygge og Moss) har hatt en ulik praksis på flere punkter (blant annet strandsonen). Dette skyldes at gamle Moss og Rygge kommuner har hatt ulike kommuneplaner med ulike bestemmelser som fortsatt var gjeldende frem til og med 24.03.2021. Med ny kommuneplan på plass vil områder med likt formål i kommuneplanen kunne behandles likt uavhengig av hvor i kommunen det ligger.

Ifølge byggesaksbehandlerne sikres likebehandling i saker gjennom «flytskjema» i eiendomsmodulen i ACOS, gjennom diskusjoner og drøftinger av vanskelig saker i avdelingsmøtene og ved at samtlige saker går innom avdelingsleder for kvalitetssikring og godkjenning. Avdelingen har også en egen «byggesakschat» på Teams hvor små og store problemstillinger løftes for fellesskapet, både knyttet til behandling av saker, vurderinger som er gjort tidligere, og generell deling av erfaringer og informasjon for å skape en felles forståelse i avdelingen. Vedtak knyttes også opp i kartet gjennom planregisteret, slik at vedtak som er fattet innenfor de ulike planområdene blir enkelt søkbare. Her skal det ligge tilgjengelig dispensasjoner (tillatelser og avslag) fra noen år tilbake. For saker fra gamle Rygge gjelder dette først fra 2020. Det finnes også en dispensasjonsveileder fra statsforvalteren som kan benyttes.

Ifølge avdelingsleder kan omgjøring av administrasjonens forslag til vedtak i politisk utvalg føre til opplevd forskjellsbehandling i saker. Politikerne vurderer saker mer individuelt og det kan virke som om de ikke i like stor grad som administrasjonen er i stand til å se saker i sammenheng. Politikerne har vanskeligere for ikke å se menneskene bak, deres historie osv. Ifølge avdelingsleder får de som tar direkte kontakt med utvalget det oftere slik de vil.

Sidemannskontroll

Samtlige behandlede byggesaker går til kvalitetssikring og godkjenning hos avdelingsleder. Ifølge avdelingsleder er det ca. 10 saker som kommer til henne for godkjenning daglig. Avdelingsleder påser først og fremst at det er tatt gebyr, samt om det er gjort andre saksbehandlingsfeil, som for eksempel hvis en ansatt ikke har fulgt riktig plan eller lignende.

4.2.1.4 Informasjon og kommunikasjon

Arenaer for informasjonsutvikling i avdelingen

Avdelingsleder byggesak informerer om at det gjennomføres ukentlige avdelingsmøter som varer i tre timer. Den første timen er satt av til generell informasjonsutveksling, for eksempel informasjon om hva som skjer i de andre avdelingene. De to siste timene er satt av til å diskutere pågående saker som er meldt inn til møtet. Avdelingen har også ulike Teams-grupper hvor det foregår kontinuerlig diskusjoner og informasjonsutveksling.

Arenaer for informasjonsutvikling i linjen

Enhetsleder PBG informerer om at hun har daglig kontakt med avdelingsleder byggesak. Det gjennomføres enhetsledermøter annenhver uke hvor enhetsleder, avdelingsleder plan, avdelingsleder byggesak og avdelingsleder geodata deltar. Det gjennomføres utvidet ledermøte ca. en gang i måneden hvor samtlige ledere i kommunalavdelingen deltar. Dette møtet tar for seg blant annet arbeidsmiljø, organisering og samhandling.

Hastesaker og saker med behov for tverrfaglig samordning diskuteres i egne møter med deltakere fra hele kommunalområdet. Her deltar enhetsledere og avdelingsledere fra kommunalområdet. Avdelingene melder saker inn til møtene som avholdes ukentlig ved behov.

Det gjennomføres utvalgsmøter hver fjerde uke. Enhetsleder PBG og avdelingsleder byggesak deltar i møte med utvalgsleder etter hvert utvalgsmøte. Enhetsleder PBG rapporterer tertialvis til politisk utvalg (utvalg plan, bygg og teknisk). Rapporteringen inneholder omfang og status på saksbehandlingen i avdelingen. Det gjennomføres også årsrapportering til politisk nivå. Årsrapport og tertialrapport går til kommunestyret.

System og praksis for avviksmelding- og håndtering

Kommunen har utarbeidet flere skriftlige rutiner og prosedyrer omhandlende avviksmelding- og avviksbehandling.

Avdelingsleder byggesak opplyser om at Moss kommune og avdeling byggesak benytter RiskManager til å melde og behandle avvik. Samtlige i avdelingen har fått opplæring i systemet, men det benyttes, ifølge henne, mindre nå enn hva som var tilfelle i gamle Moss kommune. De fleste avvikene som meldes i avdelingen er enten rettet mot arkiv eller mot avdeling Vei, vann og avløp (VVA). Ifølge avdelingsleder var det en sterkere kultur for å melde avvik i gamle Moss kommune. Ifølge henne mener nåværende arkivleder at det i mindre grad skal meldes avvik, konsekvensen av dette blir at det meldes færre avvik. Alle avvik som meldes i avdelingen går til avdelingsleder for behandling. Avvik som omhandler eksterne forhold sendes oppover i linjen. Ifølge avdelingsleder så løses det aller meste muntlig og det meldes i liten grad skriftlige avvik i systemet. Det er i liten grad en kultur for å melde avvik i avdelingen.

De intervjuede byggesaksbehandlerne kjenner til at kommunen/avdelingen har et system for å melde avvik, men at de i liten grad har benyttet det og at det ikke er blitt gitt noen felles opplæring i systemet. Eventuelle avvik som skjer i saker eller saksbehandlingen blir kommunisert muntlig til avdelingsleder og det blir ikke registrert som avvik i RiskManager. De få avvikene noen har meldt har omhandlet arkiv. Noen gir uttrykk for at det burde vært meldt flere avvik på fag, system og datasystem, men at dette ikke blir gjort. Det er ikke klart definert hva det bør meldes avvik på.

Ifølge enhetsleder PBG har enheten og avdeling byggesak et stort forbedringspotensial når det gjelder kultur for å melde avvik. Det arbeides fra ledernivå for at avvik skal kunne benyttes i enhetens og avdelingens forbedringsarbeid, men denne tanken er ikke godt nok implementert nedover i organisasjonen.

Arenaer for informasjonsutvikling ut mot innbyggerne

Informasjon ut mot innbyggerne gis hovedsakelig gjennom avdelingens hjemmeside. Hjemmesiden er, ifølge avdelingsleder, ikke en god side for informasjon. I tillegg til nettsiden har avdelingen en felles e-postadresse (byarkitekten) hvor spørsmål fra kommunens innbyggere blir besvart fortløpende⁹. Generell veiledning er overført til kommunetorget og felles e-post vil bli overført kommunetorget i løpet av høsten 2021.

De intervjuede byggesaksbehandlerne informerer om at det på kommunens hjemmeside ligger en del informasjon/veiledning konkret knyttet til byggesak og ulike tiltak – herunder søknadsplikt, unntak fra søknadsplikt osv. Avdelingens hjemmeside beskrives av de fleste byggesaksbehandlerne som svært lite brukervennlig. Det er kommunens kommunikasjonsavdeling som er ansvarlig for utforming av nettsiden.

⁹ E-poster som kommer inn i løpet av dagen besvares av den som har vakt, så langt det lar seg gjøre.

Eposter som er kommet inn etter kl. 16:00 svares ut av neste vakt. Dersom det er stor pågang både på telefon og epost, bistår bakvakt. Oppfølgingsspørsmål besvares av samme saksbehandler. Den som har vakt videresender.

Kommunen benytter også Facebook til å gi generell informasjon og chat til enkel avklaring som kommunetorget kan svare ut. Byggesaksavdelingen har også hatt en servicetelefon som har vært betjent hver dag. Servicetelefonen er nå overtatt av kommunetorget.

4.2.1.5 Oppfølging

Ifølge avdelingsleder byggesak er systemet, eiendomsmodulen i ACOS, såpass nytt og under utvikling at det per februar 2021 ikke gjennomføres spesielle kontroller for å sjekke om internkontrollen fungerer hensiktsmessig. Avdelingsleder kontrollerer om saksbehandlerne gjør det de skal, spesielt på økonomiområdet hvor hun er avhengig av å kontrollere om ting er gjennomført.

Det er ingen av de intervjuede byggesaksbehandlerne som kjenner til om det gjennomføres noen systematisk gjennomgang av avdelingens internkontroll.

4.2.2 Kommunens saksbehandling

Ifølge avdelingsleder byggesak fordeler hun innkomne saker til byggesaksbehandlerne gjennom arkivsystemet Acos sak og arkiv. Avdelingen har en generalistmodell (som innebærer at samtlige byggesaksbehandlere kan få tildelt alt som kommer inn av saker), men saker fordeles på grunnlag av faglig bakgrunn, erfaringer og ressurser (dette gjelder spesielt i store saker). Avdelingens byggesaksbehandlere formidler også sine ønsker gjennom medarbeidersamtaler. Byggesaksbehandlerne er ansvarlig for å behandle egne saker. Vanskelige saker og saker med mye skjønn drøftes i avdelingsmøtene som gjennomføres en gang i uken med samtlige ansatte i avdelingen.

4.2.2.1 Veiledning

Kommunen har utarbeidet to rutiner som beskriver hvordan avdelingen skal gjennomføre veiledning i saker:

- Rutine «*Forhåndskonferanse*» - Hensikten med rutinen er å sikre at forhåndskonferanse behandles og gjennomføres i samsvar med krav gitt i plan- og bygningsloven, forskrifter og lokale bestemmelser. Hensikten med rutinen er også å gjennomføre forhåndskonferanser enhetlig. Det fremkommer av prosedyren at møte skal avholdes innen 14 dager. Det skal alltid møte to deltakere fra administrasjonen (så langt det lar seg gjøre). Mal for referat fra forhåndskonferansen inneholder nødvendige forhold som avklares i en forhåndskonferanse. Referatmalen benyttes som en sjekklister i forberedelsen av forhåndskonferansen. Referatet må være ferdig skrevet til møtet og brukes som agenda. Forhold som dukker opp underveis i møtet suppleres i referatet. Dersom det er behov for avklaringer som suppleres i referatet i etterkant kan referatet oversendes for merknader/kommentarer til parter. De får to dager til å besvare referatet. Referatet bør/kan (gjerne) sendes til kollega for en dobbeltsjekk. Referatet signeres av begge parter. Dersom det er nødvendig med noe etterarbeid kan referatet oversendes i løpet av en dag eller to. Referatet må også da signeres av begge parter. Forhåndskonferanse belastes i henhold til kommunens gebyrregulativ.
- Rutine «*Veiledning av byarkitekt*» - Hensikten med rutinen er å sikre en enhetlig veiledning for kommunens innbyggere. Det fremkommer av rutinen at avdelingen gir generell veiledning om:
 - Kommuneplan, reguleringsplan, PBL¹⁰. SAK¹¹ og TEK¹², søknadsplikt, kommunens hjemmeside og byggetegninger på egen eiendom.

¹⁰ Plan- og bygningsloven.

¹¹ Byggesaksforskriften.

¹² Byggeteknisk forskrift.

Byggesaksaksavdelingen har ikke anledning til å:

- Oppgi navn på naboer
- Gi ut naboliste
- Gi ut situasjonskart
- Bistå med tegning/prosjektering – løsning

Dersom henvendelsen blir for detaljert/omfattende, henvises det til informasjon om forhåndskonferanse på kommunens hjemmeside under eiendom og bolig.

Ifølge avdelingsleder gjennomføres det veiledning både på telefon, gjennom mangelbrev, gjennom forhåndskonferanse og gjennom e-postkorrespondanse. Det er noe ulik praksis for arkivering av telefonsamtaler. Ved gjennomføring av konkret veiledning skal det utarbeides et internt notat som arkiveres på saken.

Det underbygges av byggesaksbehandlerne at det i stor grad gjennomføres veiledning gjennom forhåndskonferanser, mangelbrev, telefonsamtaler og e-post. Noen gir uttrykk for at veiledning gitt over telefon ikke arkiveres. Noen sier også at det gis lite veiledning muntlig, da det blir vanskelig å dokumentere i ettertid. Mye korrespondanse går på e-post eller brev. Det arkiveres hvis det har betydning for saken. Det gjøres en skjønnsmessig vurdering av i hvilket omfang det skal gis veiledning. Det gis uttrykk for at veiledningen tilpasses mottaker. Generell veiledning, som ikke tilhører en konkret søknad, gjøres via felles e-post (byarkitekten).

Av revisjonens mappegjennomgang fremkommer det av sakens arkiverte mailkorrespondanse at det er gjennomført forhåndskonferanse i 2 av de 45 sakene uten at det er arkivert referat fra forhåndskonferansen. I en annen sak er det arkivert at søker har bestilt forhåndskonferanse, uten at det ligger ytterligere dokumentasjon av dette arkivert. Det fremkommer i de aller fleste saker som er kontrollert at det er gjennomført en form for veiledning, enten over telefon, e-post eller gjennom mangelbrev. I noen saker refereres det til telefonsamtaler som er gitt med veiledning, men som ikke er dokumentert på saken. I to av sakene er det arkivert et x-notat (internt notat) som dokumenterer informasjon som har fremgått av en telefonsamtale.

4.2.2.2 Mottakskontroll

Kommunen har utarbeidet to rutiner som skal sikre at det gjennomføres mottakskontroll:

- Rutine «*Rask mottakskontroll*» - Det fremkommer av sjekklisten at: «*Mottakskontroll er kun en rask gjennomgang av søknaden der man sjekker om dokumentasjonen (a-q) er mottatt, ikke om innholdet er tilstrekkelig. Er dokumentasjonen ikke utfyllt eller så mangelfull at det vises umiddelbart anses det ikke som mottatt. F. eks. situasjonsplan uten inntegnet tiltak, søknadsskjema uten utfylling. Dersom dokumentasjonen er mottatt, men er mangelfull skal man som utgangspunkt sende et mangelbrev*».
- Rutine «*Bruk av eiendom og flyt*». Prosedyren beskriver i detalj hvordan saker skal behandles i systemet fra de er mottatt til de er ferdigstilt. Det fremkommer av prosedyren at: «*Vi må og skal bruke eiendomsflyten i acos i alle prosesser/steg i sakene vi behandler. Unntaket er der det ikke foreligger en passende flyt eller det er generelle henvendelser som ikke skal behandles etter pbl.*». Videre fremkommer det at: «*Når dere mottar en sak er første steg å gjøre eiendomssjekk. Dette steget skal gjøres NÅR dere mottar en sak i «til behandlingsskurven». Det skal ikke utsettes fordi det er en 12 ukers sak. I en sak skal alle steg frem til og med «foreløpig svar» gjøres innen tre dager etter dere mottok søknaden til behandling*».

Ifølge avdelingsleder byggesak omhandler mottakskontrollen at saksbehandler kontrollerer at de har mottatt de dokumentene de trenger i saken. Innholdet i dokumentene kontrolleres ikke. Selv om mottakskontrollen ser bra ut så kan det være store mangler ved søknaden. Ifølge avdelingsleder skal det oversendes et foreløpig svar i 12-ukers saker.

Det fremkommer av intervjuene med byggesaksbehandlerne at det gjennomføres en mottakskontroll av søknaden når den kommer inn til saksbehandler via «flyten» i eiendomsmodulen (innen 10 dager). Ved eventuelle mangler oversendes mangelbrev hvor manglene i søknaden fremkommer. Mangelbrev sendes ansvarlig søker og tiltakshaver. I etterkant av mangelbrevet er det ofte at det blir en mailkorrespondanse mellom søker/tiltakshaver og saksbehandler. Denne korrespondansen skal legges inn i ACOS, så det blir en del av saken. Hvis det blir gjennomført samtaler/veiledning over telefon som ikke kun er oppklarende, men er arkiverbar, så skal det utarbeides et x-notat hvor man skriver et kort referat og legger det på saken. Dersom man ikke får gjennomgått saken innen kort tid etter mottak sendes et foreløpig svar om at saken er mottatt med tildelt saksbehandler og når det kan forventes svar. En saksbehandler opplyser også om at han/hun ikke er flink til å sende ut foreløpig svarbrev.

Av revisjonens mappegjennomgang er det dokumentert at rutine for mottakskontroll er gjennomført i 13 av de 45 sakene som er kontrollert. I samtlige av disse sakene fremkommer det at dokumentsjekk er gjennomført og at det ikke er behov for mangelbrev. Mottakskontroll i disse tilfellene er gjennomført innen en tidsramme på 1 til 50 dager etter at søknaden er kommet inn (det er ett tilfelle med 50 dager, ellers er alle de andre innenfor 12 dager). I 12 av sakene fremkommer det at det er sendt ut mangelbrev. Første mangelbrev er sendt ut mellom 4 dager og 51 dager etter mottatt søknad. I flere av sakene er det også sendt ut flere mangelbrev.

4.2.2.3 Overholdelse av saksbehandlingsfrister

Avdelingsleder byggesak informerer om at hun har mulighet til å ta ut rapporter på hvilke saker som nærmer seg frist. Ifølge avdelingsleder er det en del 3-ukers saker som går over frist, men fristen overholdes som regel på 12-ukers saker. Mange saker som har gått over frist i 2020 stammer fra gamle Rygge kommune. Ifølge avdelingsleder er det en utfordring at det er liten forståelse for hverandres ressursituasjon på tvers av avdelinger i kommunalområdet, spesielt mellom avdeling byggesak og avdeling VVA, samt avdeling byggesaks samordningsplikt. Det er en del saker som går over tidsfrist på grunn av behandlingstiden på avdeling VVA. Fristen på en byggesak forskyves ikke når den ligger til behandling hos en annen avdeling i kommunen.

Byggesaksbehandlerne som er intervjuet opplever selv at saksbehandlingsfrister i all hovedsak overholdes. Eventuelle fristoverskridelser skyldes arbeidsmengde/ressursmangel i avdelingen. Noen saksbehandlerne informerer om at de lager egne Excel-skjemaer for å ha oversikt over frister i sakene de behandler.

Tabell 1: Tallene er hentet fra KOSTRA og er fra 2020

Nøkkeltall	Enhet	Moss	KOSTRA gruppe 11	Landet uten Oslo
Byggesøknader i alt behandlet	antall	494	6 839	73 311
Behandlende byggesøknader med 3 ukers frist	antall	197	3 317	30 888
Behandlede byggesaker med 12 ukers frist	antall	297	3 362	39 001
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist	dager	56	48	39
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist	dager	22	19	17

Det fremkommer av KOSTRA-tall at 87 av de 494 byggesøknadene som er behandlet i Moss kommune i 2020 har gått over frist, dette utgjør ca. 18 prosent av sakene. 54 av de 197 byggesøknadene med 3 ukers frist har gått over frist, dette utgjør ca. 27 prosent av sakene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist i Moss kommune er på 22 dager. Det er 33 av de 297 sakene med 12 ukers frist som har gått over frist, dette utgjør ca. 11 prosent av sakene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist i Moss kommune er på 56 dager.

Av revisjonens mappegjennomgang fremkommer det at 5 av de 45 sakene/søknadene vi har kontrollert har gått over tidsfrist; fire vedtak som er fattet administrativt, samt en klage som er behandlet av politisk utvalg. Overskridelsene er fra 5 til 58 dager over frist. Vi oppdaget også en søknad som hadde blitt liggende ca. 6 måneder uten å bli behandlet på grunn av en registreringsfeil. Ifølge systemet var søknaden behandlet innen tidsfristen. Det var ikke registrert i systemet hvilken dato søknaden var komplett, av den grunn er det ikke mulig for revisjonen å se om søknaden var behandlet innen tidsfristen eller ikke.

4.2.2.4 Vedtaket og underretning om vedtak

Ifølge avdelingsleder benytter avdelingen standard vedtaksmaler som ligger i avdelingens saksbehandlingssystem. Malene inneholder standardtekster som fungerer som en sjekklister slik at alle steg i saksbehandlingen kvalitetssikres gjennom dette. Ifølge byggesaksbehandlerne inneholder systemet vedtaksmaler for hver søknads-type. Malene inneholder forutsetninger om vedtaket, standard opplysninger som klage adgang, vedtaket varighet o.l. Malene er gjennomarbeidet og tilpasset slik avdelingen mener malene skal være.

I samtlige saker vi har kontrollert i vår mappegjennomgang er det oversendt skriftlig underretning om vedtak til søker. Alle vedtak har inneholdt informasjon om hvilke regler vedtaket bygger på, de faktiske forhold vedtakene bygger på, hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse og informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

4.2.2.5 Klagebehandling

Det fremkommer av kommunens administrative delegeringsreglement at kommunens klagesaker som gjelder enkeltvedtak enten skal avgjøres av kommunens klagenemd eller av den instansen utenfor kommunen som er tildelt rollen som klageinstans (normalt Statsforvalteren). Klagen skal i begge tilfeller rettes mot vedtaksorganet (førsteinstanden). Førsteinstanden skal undersøke klagen og kan 1) oppheve vedtaket, 2) endre vedtaket, 3) avvise klagen eller 4) tilrettelegge klagesaken og sende den til klageinstansen for endelig behandling, jf. forvaltningsloven § 33 (forberedende klagebehandling).

Avdelingsleder informerer om at forberedende klagebehandling ligger til avdeling byggesak. Det er avdelingsleder byggesak som fordeler innkomne klagesaker til avdelingens saksbehandlere. Alle klager gis til en annen saksbehandler i avdelingen enn den som først behandlet saken. De aller fleste klagesaker går til avdelingens jurister, men klager som omhandler estetikk går til avdelingens arkitekter. Klagesakene går gjennom 3 ledd i linjen (saksbehandler/ avdelingsleder/ enhetsleder) før den går til politisk behandling. Ifølge avdelingsleder er det registrert 21 klager i Moss kommune for 2020, hvorav 19 av de er behandlet per februar 2021. 16 er oversendt statsforvalteren og fire av klagen ble ikke stadfestet.

Revisjonen har gjennomgått 4 klagesaker i sin mappegjennomgang. 3 av de 4 klagen er blitt behandlet av utvalg for plan, bygg og teknikk innen 8 uker, mens en av klagen har gått over fristen på 8 uker. Denne klagen ble sendt kommunen 26.06.2020 og ble behandlet i utvalget 01.09.2020. Det er sendt underretning om vedtak i samtlige saker etter politisk behandling og sakene er oversendt Statsforvalteren

for endelig avgjørelse. 3 av de 4 klagenes er avslått og oversendt Statsforvalteren for endelig behandling. Statsforvalteren har opprettholdt kommunens vedtak i de 3 sakene. En av klagenes ble delvis tatt til følge av kommunen.

4.3 Revisors vurderinger

I kapittel 4.2 har vi sett nærmere på kommunens internkontroll, samt praksisen rundt kommunens byggesaksbehandling.

4.3.1 Internkontroll

Kontrollmiljø

Det er revisjonens vurdering at avdeling byggesak i all vesentlighet har en hensiktsmessig organisering med klar arbeidsfordeling av ansvar, oppgaver og myndighet. Vi legger her til grunn en hensiktsmessig delegering av myndighet i lederlinjen. Videre fremstår det for revisjonen som tydelig hvilke saker som skal behandles politisk og hvilke saker som skal behandles administrativt. De fleste byggesaksbehandlingene opplever fordelingen av ansvar og oppgaver i avdelingen som tydelig avklart og definert, samtidig gis det uttrykk for at ansvarsfordelingen innen ulovlighetsoppfølging og tilsyn ikke er helt avklart. Revisjonen vurderer at denne uklarheten bør undersøkes nærmere og eventuelt gjøres enda klarere i avdelingen, om det skulle være behov for dette.

Avdeling byggesak har ikke utarbeidet en gjeldende virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering. Ifølge revisjonen bør dette fremgå av en virksomhetsplan, eventuelt i en overordnet plan gjeldende for kommunalområdet eller enheten. En overordnet plan vil også kunne beskrive samarbeid og tydeliggjøre grensen mellom kommunalavdelingens avdelinger.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har fokus på etiske verdier i avdelingens saksbehandling. Vi legger her til grunn at kommunen har utarbeidet et overordnet etisk reglement, samt at etiske problemstillinger blir diskutert i avdelingsmøter og i enkeltsaker. Det informeres om at det er stort fokus på likebehandling og habilitet i avdelingens saksbehandling. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Revisjonen opplever at avdelingen i all vesentlighet har et godt fokus på kompetansesammensetning og utnyttelse av kompetanse. Vi legger her til grunn at avdelingen har et bredt faglig spenn, samt at det er fokus på å delta på felles årlige kurs og seminarer. Ifølge revisjonens vurdering vil det kunne være hensiktsmessig å utarbeide en kompetansekartlegging og en kompetanseplan for avdelingen. Dette vil gi avdelingen en god oversikt over hvilken kompetanse avdelingen besitter og hvilken kompetanse det vil være behov for å innhente, utvikle eller forbedre for å nå avdelingens mål i fremtiden. Planen bør også inneholde informasjon om hvor store ressurser innenfor hvert kompetanseområde avdelingen må ha for å oppnå sine målsettinger. Det er vanskelig å si noe om avdelingen er underbemannet eller ikke uten at slike analyser er gjennomført.

Risikovurderinger

Det fremkommer av fakta at avdelingen ikke har gjennomført systematiske risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av avdelingens virke og saksbehandling, dette vurderer revisjonen som uheldig. Eksempler på risikoer kan være fare for korrupsjon, inhabilitet og ekstern påvirkning. Revisjonen er av den oppfatning at systematiske risikovurderinger bør gjennomføres i alle enheter og avdelinger. Dette vil i større grad kunne sikre en mest mulig hensiktsmessig og spisset internkontroll, en risikovurdering bør slik sett være fundamentet til avdelingens internkontroll. Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå avdelingens mål, og hvilken betydning

dette eventuelt vil ha. Risikovurderingene bør danne grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres. Vurderingene bør dokumenteres av hensyn til etablering og evaluering av tiltak.

Kontrolltiltak

Det fremstår for revisjonen som om avdelingen i all vesentlighet har gode kontrolltiltak. Vi legger her til grunn at avdelingen har utarbeidet hensiktsmessige prosedyrer og rutiner, både gjennom «flytene» i saksbehandlingssystemet og gjennom utarbeidelsen av egne prosedyrer og rutiner. Vi må samtidig bemerke at en god del av avdelingens prosedyrer og rutiner ikke er ferdigstilt eller godkjent, samt at kontrolltiltakene ikke er utarbeidet på bakgrunn av systematiske risikovurderinger. Risikovurderinger bør være bestemmende for hvilke kontrolltiltak avdelingen skal gjennomføre, samt hvilke de skal ha størst fokus på.

Det fremstår for revisjonen som om avdelingen arbeider aktivt og på en god måte med skjønnsutøvelse og likebehandling i sin byggesaksbehandling. Vi legger her til grunn fagsystemets oppbygging, drøftinger av vanskelige saker i avdelingsmøter, kart med planregister og behandlende dispensasjoner, samt avdelingens sidemannskontroll. Samtlige behandlede saker går gjennom avdelingsleder for endelig kontroll og godkjenning. Samtidig må det nevnes at ulik saksbehandlingspraksis på noen områder fra de gamle kommunene Rygge og Moss ikke ble samkjørte før i mars 2021 grunnet ulike kommuneplaner. Dette kan ha ført til opplevd forskjellsbehandling blant kommunens innbyggere. Med ny kommuneplan på plass vil områder med likt formål i kommuneplanen kunne behandles likt uavhengig av hvor i kommunen det ligger

Informasjon og kommunikasjon

Det er revisjonens vurdering at avdelingen har gode arenaer for informasjonsutveksling internt i faggruppen, i lederlinjen i enheten og ut mot kommunens innbyggere. Vi legger her til grunn at det gjennomføres ukentlige avdelingsmøter hvor alle ansatte i avdelingen deltar. Det gjennomføres også enhetsleder-møter annenhver uke og utvidet ledermøte ca. en gang i måneden. Det kommuniseres med innbyggerne gjennom kommunens hjemmeside, felles e-postadresse og servicetelefon som betjenes av kommunetorget.

Det er revisjonens vurdering at avdelingen ikke har en god kultur for å melde og behandle avvik i kommunens system RiskManager. Vi legger her til grunn at det i svært liten grad meldes avvik, det er ikke gitt noen felles opplæring i avviksmelding og det er ikke blitt klart definert hva som skal meldes som avvik i avdelingen. Det fremkommer at det aller meste løses muntlig. Formålet med en enhetlig avviksmelding og en kvalitativ god avvikshåndtering er at avdelingen, enheten og kommunalområdet skal få gode styringsdata for å hindre gjentakelse av avvik og sikre en god forbedringskultur. Det er revisjonens mening at en god avvikskultur er av stor betydning for en avdelings læring og for den generelle internkontrollen.

Oppfølging

Det er revisjonens vurdering at avdelingen ikke har gjennomført regelmessige kontroller av om internkontrollen fungerer etter hensikten. Det er revisjonens formening at risikovurderinger og kontrolltiltak bør gjennomgås med jevne mellomrom. Dette vil i stor grad kunne sikre at internkontrollen til enhver tid er oppdatert og fungerer hensiktsmessig.

4.3.2 Kommunens saksbehandling

Veiledning

Det fremstår for revisjonen som om kommunen i all vesentlighet har et godt system og en god praksis for å gjennomføre veiledning av generelle henvendelser fra innbyggere, samt veiledning i konkrete saker. Vi legger her til grunn at det er utarbeidet to rutiner omhandlende forhåndskonferanse og veiledning, samt at det opplyses om at det gjennomføres veiledning over telefon, gjennom mangelbrev, gjennom forhåndskonferanse og gjennom e-post korrespondanse. Det fremkommer tydelig av revisjonens mappegjennomgang at det er utført en eller annen form for veiledning i de aller fleste sakene. Samtidig er det flere saker hvor det kan virke som om vesentlig informasjon ikke er dokumentert eller arkivert på saken. I noen saker refereres det blant annet til telefonsamtaler som er gitt med veiledning, men som ikke er dokumentert. Det er også to tilfeller hvor det er gjennomført forhåndskonferanse, hvor vi ikke kan se at referat fra forhåndskonferansen er arkivert på saken.

Mottakskontroll

Det er revisjonens vurdering at kommunen har et system for å kunne gjennomføre mottakskontroll av innkomne søknader. Vi legger her til grunn at det er utarbeidet to rutiner omhandlende mottakskontroll, samt at gjennomføring av mottakskontroll også er en integrert del av saksbehandlingsflyten i fagsystemet ACOS. I en av rutinene fremkommer det at: *«I en sak skal alle steg frem til og med «foreløpig svar» gjøres innen tre dager etter dere mottok søknad til behandling»*. Av revisjonens mappegjennomgang fremkommer det derimot at praksisen kan forbedres. I 13 av 45 saker er det dokumentert at det er gjennomført mottakskontroll og at det ikke er behov for mangelbrev, mens det er sendt ut mangelbrev i 12 av 45 saker. Det er altså 20 saker hvor det ikke er dokumentert om det er gjennomført mottakskontroll, eller sendt ut mangelbrev. Det kan hende mottakskontroll er gjennomført i disse sakene uten at det er dokumentert. Når manglene i dokumentasjon er såpass store, kan vi ikke bekrefte at mottakskontroll blir gjennomført. I noen av sakene hvor det er dokumentert, samt i noen av sakene hvor det er sendt mangelbrev, er dette blitt gjort lenge etter fristen som fremkommer av egen rutine (3 dager etter mottatt søknad). Det er revisjonens vurdering at praksis på feltet bør forbedres. Det er uheldig at det mangler dokumentasjon på at mottakskontroll er gjennomført, samt at frister for mottakskontroll ikke overholdes.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

Det fremstår for revisjonen som at forholdsvis mange saker blir behandlet over frist. Vi legger her til grunn KOSTRA-tall som viser at ca. 27 prosent (54 av 197) av saker med 3 ukers frist og ca. 11 prosent (33 av 297) av saker med 12 ukers frist er gått over frist i 2020. Moss kommune har også en høyere gjennomsnittlig saksbehandlingstid både på saker med 3 og 12 ukers frist sammenlignet med «KOSTRA-gruppe 11» og «Landet uten Oslo». Det er revisjonens vurdering at avdelingen ikke fullt ut tilfredsstillende revisjonskriteriet omhandlende saksbehandlingsfrister. Flere av de ansatte opplever at det er en generell ressursmangel som er en stor årsak til fristoverskridelser. Videre fremstår det for revisjonen at det kan være interne uenigheter mellom avdelinger i kommunalområde plan, miljø og teknikk som kan være medvirkende til at en god del saker går over frist. Her nevnes spesielt samarbeidet mellom avdeling byggesak og avdeling VVA (Vei, vann og avløp). Interne uenigheter skal ikke gå ut over brukeren ved at frister ikke overholdes. Problemene bør analyseres og ordnes opp internt i kommunalområde plan, miljø og teknikk.

Vedtaket og underretning om vedtak

Det er revisjonens vurdering at kommunen ivaretar kravene i revisjonskriteriene vedrørende utarbeidelse av vedtak og underretning om vedtak. Vi legger her til grunn at kommunen har utarbeidet standard vedtaksmaler som ligger i avdelingens saksbehandlingssystem. I samtlige saker vi kontrollerte i vår mappegjennomgang er det blitt oversendt underretning om vedtak til søker. Alle vedtak har inneholdt informasjon om hvilke regler vedtaket bygger på, de faktiske forhold vedtakene bygger på, hovedhensyn

som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse og informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende.

Klagebehandling

Det er revisjonens vurdering at kommunen behandler klagesaker på en tilfredsstillende måte sett opp mot revisjonskriteriene. Vi legger her til grunn at kommunen i all vesentlighet behandler klagen «uten ugrunnet opphold». Klagen som ikke blir tatt til følge oversendes Statsforvalteren til behandling. Det er revisjonens oppfatning at de aller fleste klagesaker behandles innenfor tidsfrist av kommunen. Samtidig kan tidsfristene være krevende å overholde, spesielt på sommeren hvor det er lengere tidsintervall mellom utvalgsmøtene.

4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad sikrer en forsvarlig byggesaksbehandling. Samtidig fremkommer det at avdelingens internkontroll og saksbehandlingspraksis på feltet har visse svakheter som det bør arbeides med.

Internkontroll

Avdeling byggesak har i all vesentlighet et godt kontrollmiljø med en hensiktsmessig organisering med klar arbeidsfordeling av ansvar, oppgaver og myndighet. Samtidig må det nevnes at avdelingen ikke har utarbeidet virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering, det er heller ikke utarbeidet en kompetanseplan for avdelingen. Slike planer vil være styrkende for avdelingens strategiske planlegging og styring.

Avdelingen har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av avdelingens virke. Risikovurderingene bør identifisere og analysere de risikoer som kan ha betydning for å nå avdelingens mål, og hvilken betydning dette eventuelt vil ha.

Avdelingen har i all vesentlighet gode kontrolltiltak gjennom blant annet utarbeide prosedyrer og en aktiv sidemannskontroll, ved at leder kontrollerer og godkjenner samtlige vedtak. Samtidig må det fremheves at mange av avdelingens rutiner ikke er ferdigstilt og godkjent, samt ikke ligger plassert i kommunens system RiskManager. Det må også fremheves at ulik saksbehandlingspraksis på noen områder fra de gamle kommunene Rygge og Moss ikke ble samkjørte før i mars 2021 grunnet ulike kommuneplaner. Dette kan ha ført til opplevd forskjellsbehandling blant kommunens innbyggere. Med ny kommuneplan på plass vil områder med likt formål i kommuneplanen kunne behandles likt uavhengig av hvor i kommunen det ligger.

Avdelingen har ikke en god kultur for å melde og behandle avvik i kommunens system RiskManager. Formålet med en god avvikskultur er å hindre gjentakelse av avvik, samt sikre en god forbedringskultur. Avdelingen har heller ikke satt evalueringen av internkontrollen i system. Oppfølging av internkontrollen vil i stor grad sikre at den til enhver tid er oppdatert og fungerer etter hensikten.

Saksbehandling

Avdelingen har et godt system og en god praksis for å gjennomføre generell veiledning og veiledning i saker. Samtidig fremstår det som om en god del av veiledningen ikke dokumenteres i saken. Dette gjelder også referater fra forhåndskonferanser.

Mottakskontroll av innkomne søknader gjennomføres, men i noen saker gjøres det lenge etter at saken er kommet inn. Det samme kan sies om behandlingen av byggesøknader. En god del av søknadene går

over frist. Det fremkommer av KOSTRA-tall at ca. 27 prosent (54 av 197) av saker med 3 ukers frist og ca. 11 prosent (33 av 297) av saker med 12 ukers frist er behandlet over frist.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger. Kommunen bør:

- vurdere å utarbeide virksomhetsplan som beskriver avdelingens hovedoppgaver, mål og organisering, samt kompetanseplan med informasjon om avdelingens nåværende kompetanse og fremtidig behov for kompetanse og ressurser.
- gjennomføre systematiske risikovurderinger omhandlende eventuelle risikoutsatte deler av avdelingens virke.
- ferdigstille og godkjenne aktuelle rutiner og prosedyrer.
- forbedre og videreutvikle avdelingens avvikskultur.
- sette evalueringen av avdelingens internkontroll i system.
- arbeide med å forbedre saksbehandlingspraksis med hovedfokus på dokumentasjon, tidsfrister for mottakskontroll og overholdelse av saksbehandlingsfrister.

5 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Problemstilling 2: Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan og bygningsloven?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Fullstendig utledning av revisjonskriteriene fremgår av kapittel 8.1.

Punktvis kriterier omhandlende tilsyn og ulovlighetsoppfølging

- Kommunen skal overholde plikten til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltakene gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.
- Kommunen skal prioritere de tidsavgrensede tilsynsområdene.
- Kommunen skal utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.
- Kommunen skal overholde plikten til å forfølge overtredelser av bestemmelser i eller gitt medhold av plan- og bygningsloven – ulovlighetsoppfølging. Unntaket er overtredelser som anses å være av mindre betydning.

5.2 Revisors undersøkelse

5.2.1 Tilsyn

Kommunens byggesaksavdeling (gamle Moss kommune) har utarbeidet en strategi for tilsyn i byggesak 2017-2021. Strategiplan for tilsyn byggesak gir en oversikt over de mål og prioriteringer som kommunens bygningsmyndigheter har for tilsyn etter plan- og bygningsloven ut fra de rammer som er gitt i Byggesaksforskriften kapittel 15. Videre gjør den rede for hvilke tema, fagområder, sakstyper m.m. tilsynet vil følge opp i inneværende fireårsperiode og hvordan disse skal prioriteres. Planen redegjør for organisering, ressurser, virkemidler og finansiering av tilsynsordningen. Planperioden for tilsynsplanen fastsettes til fire år. Tilsynsplanen kan rulleres årlig i første utvalgsmøte i teknisk utvalg hvert år.

Moss kommune har følgende målsettinger for tilsynsarbeidet:

- Tilsynene skal bidra til å sikre god kvalitet på byggetiltak i Moss kommune.
- Tilsynene skal bidra til å forebygge og redusere byggefeil.
- Tilsynene skal bidra til at tiltakshavere og ansvarlige foretak har fokus på å kjenne til og følger regelverket.
- Tilsynene skal bidra til at tiltakshavere og fremtidige kjøpere av bygninger skal få dokumentasjon på at tiltaket har den kvalitet som overordnede myndigheter legger opp til.
- Tilsynene skal bidra til å avdekke ukvalifiserte aktører i byggebransjen og bidra til at disse tilegner seg nødvendig kompetanse eller avslutter sin virksomhet.

Politisk ansvar

Det overordnede ansvaret for at bestemmelsene i plan- og bygningsloven følges ligger til kommunens øverste organ. Ansvaret er delegert til teknisk utvalg som kan fatte vedtak innenfor alle kapitler i plan- og bygningsloven, og er ansvarlig for at kommunen

har en strategiplan for tilsyn. Klage på utvalgets vedtak etter plan- og bygningsloven § 20-1 til 32-8 og § 33-2 kan ikke påklages til andre kommunale organ og klager etter disse paragrafer vil bli endelig avgjort av Statsforvalteren i de saker der kommunen ikke får fattet endelig vedtak i klagesaken.

Administrativt ansvar

Plan- og bygningsloven er underlagt byarkitektens ansvarsområde. Byarkitekten har det administrative ansvaret for tilsynsarbeidet i kommunen og skal:

- Påse at tilsynsstrategien og prioriterte tilsynsoppgaver har nødvendig politisk forankring.
- Påse at strategiplan for tilsyn rulleres ved behov og har nødvendig politisk forankring.
- Påse at kostnadene ved tilsynsvirksomheten dokumenteres og innarbeides i selvkostregnskapet og byggesaksgebyrer i forslag til gebyrregulativ for byggesak i forbindelse med budsjettarbeidet hvert år.
- Påse at det er tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av tilsyn.
- Utarbeide plan for utvikling og vedlikehold av kompetanse.
- Påse at kostnadene for utvikling og vedlikehold av kompetanse innarbeides i budsjett.
- Påse at områder for områdetilsyn og gjennomføringsplan for områdetilsyn har nødvendig politisk forankring.
- Godkjenne rutiner for gjennomføring av tilsyn.
- Godkjenne dokumentmaler og standardtekster.
- Fatte beslutning om å gjennomføre tilsyn i enkeltsaker.
- Fatte beslutning om pålegg om retting etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 32 – ulovlighetsoppfølging.
- Fatte beslutning om å avstå ulovlighetsoppfølging av bagatellmessige overtredelser jf. plan- og bygningsloven § 32-1. 2. ledd.

Ifølge enhetsleder PBG er kostnadene ved avdelingens tilsynsvirksomhet innarbeidet i gebyrforskrift og prislister. Andel kostnader ble vurdert gjennom arbeidet med gebyrforskrift for ny kommune (vedtatt i november 2019). Dette vurderes hvert år gjennom budsjettarbeidet. Avdelingen fører ikke timer på gjennomført tilsyn, utregningen er basert på et anslag. Stor saksmengde og redusert bemanning har medført noe etterslep på tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2020/21. Overskudd på fond kan finansiere en økt innsats på dette området når økt bemanning er på plass.

Ifølge avdelingsleder byggesak har avdelingen en ansatt som har hovedansvar for tilsyn (tilsynsansvarlig). Han deltar på årlige fagseminar omhandlende tilsyn. Ingen av avdelingens byggesaksbehandlere har gjennomgått en kompetanseheving på dette feltet i 2020 eller 2021. Ifølge avdelingsleder byggesak har 2020 gått med til håndtering av korona og behandling av byggesøknader. Det har vært lite eller ingen tid til å prioritere utarbeidelse av tilsynsplaner. Ifølge enhetsleder PBG er det avdelingens kapasitet som er den største utfordringen på tilsynsfeltet.

Planlegging og organisering av tilsynsarbeidet

Det fremkommer av strategiplan at en saksbehandler ved byggesakskontoret skal ha funksjonen som tilsynsansvarlig saksbehandler. Tilsynsansvarlig saksbehandler har følgende overordnede oppgaver i tillegg til byggesaksbehandling:

- Utarbeide forslag til strategiplan for tilsyn.
- Utarbeide årlig rapport over tilsynsarbeidet med oversikt over tilsyn og sammendrag av tilsynsresultatene.
- Utarbeide forslag til årlig rullering av strategiplan for tilsyn ved behov.
- Utarbeide forslag til prioriterte tilsynsområder hvert år.

- Utarbeide forslag til rutiner for gjennomføring av tilsyn
- Utarbeide kostnads kalkyler over tilsynsvirksomheten.
- Utarbeide forslag til dokumentmaler og standardtekster.
- Bidra i gjennomføringen av alle typer tilsyn.

Ifølge avdelingsleder byggesak har ikke avdelingen utarbeidet rapport over avdelingens tilsynsarbeid for 2020 eller utarbeidet forslag til prioriterte tilsynsområder for 2020 eller 2021. Det er ikke utarbeidet kostnads kalkyle for tilsynsvirksomheten for 2020 eller 2021, eller årsrapport for 2020.

Ressurser og kompetanse til tilsynsarbeid

Av strategiplanen fremkommer det at:

- Det skal avsettes 100 % stilling til tilsynsansvarlig saksbehandler.
- Inntil 5 % av stillingsressursen til hver byggesaksbehandler kan benyttes til tilsynsoppgaver.
- Tilsyn anslås i tillegg å kreve ca. 5 % av Byarkitektens årlige stillingsressurs.

Ifølge avdelingsleder byggesak har ikke avdelingen en ansatt som har satt av 100 prosent av sin stilling til tilsynsarbeid. Avdelingens tilsynsansvarlig er fordelt 50/50. 50 prosent til tilsyn og 50 prosent til byggesaksbehandling.

Av strategiplanen fremkommer det at saksbehandlere i tillegg til kompetanse innen lov og regelverk skal ha kompetanse innen kvalitet- og kontrollsystemer og kjennskap til aktuelle krav til kompetanse, utførelse og dokumentasjon. Kostnaden ved oppbygging og vedlikehold av kompetanse skal dekkes over selvkost for byggesak. Produksjonskostnaden av tilsynsvirksomheten inkl. kurs/opplæring skal utgjøre 10 % av de totale kostnadene på selvkostområdet byggesak.

Ifølge avdelingsleder byggesak har de ikke utarbeidet en kalkyle på tidsbruk på tilsyn og det er ikke dokumentert hvor mye tid avdelingen faktisk benytter på tilsynsarbeid. Ifølge tilsynsansvarlig benyttes det ca. ett ukesverk på ett enkelt tilsyn med befaring uten oppfølgende møter. Større tilsyn med befaring og møter benyttes det ca. 3 til 4 månedsverk. Enkle kvalifikasjonstilsyn benyttes det mellom 3 til 10 timer på, avhengig av hvor mange foretak som skal kontrolleres, samt hvor gode og raske tilbakemeldinger kommunen får.

Omfang

Av strategiplan fremkommer det at Moss kommune skal utføre enkle tilsyn i 10 % av alle byggesakene. Moss kommune vil i tillegg til statlige prioriterte tilsyn i hovedsak prioritere enkle tilsyn med søknadsdokumentasjon ved søknadsmottak, og sluttdokumentasjon ved søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Byarkitekten avgjør i samarbeid med saksbehandler i den enkelte byggesak om tiltaket skal underlegges tilsyn.

Ifølge avdelingsleder byggesak skal det være vilkårlig hvilke saker avdelingen fører tilsyn med. Ofte er det saksbehandler som stusser på noe i saken og avklarer med avdelingsleder om det kan gjennomføres enkelt tilsyn med kvalifikasjoner. Tilsyn på søknadsdokumentasjon og tegninger gjennomføres av byggesaksbehandlerne daglig uten at dette blir rapportert på.

Kommunens tilsynsplanen ble rullert av Teknisk utvalg i (gamle) Moss kommune den 14.03.2019 i sak 015/19. Av vedtaket fremkommer prioritering av kommunens tilsynsarbeidet.

Kommunen er etter SAK10§ 15-3 pålagt å prioritere følgende tilsynsområder i en

periode på 2 år fra 1.1.2018:

- a) at krav til kvalifikasjoner er oppfylt jf. Sak 10 tredje del kvalifikasjoner og ansvar.
- b) at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt, jf. forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK).

Ifølge avdelingsleder byggesak er de fleste tilsynene avdelingen har gjennomført omhandlet foretaks kvalifikasjoner. Det er gjennomført et tilsyn på produktdokumentasjon.

Av sak 015/19 fremkommer det videre at enkle tilsyn som er kommunalt prioritert i 2019 er:

- a) Tilsyn med enkeltdokumenter for prosjektering, utførelse og kontroll (enkle dokumenttilsyn).
- b) Tilsyn med sluttdokumentasjon i tiltak, samsvarserklæringer, kontrolldokumentasjon og FDV dokumentasjon, ved søknad om brukstillatelse/-ferdigattest (enkle dokumenttilsyn).
- c) Områdetilsyn i utvalgte områder av kommunen (kartleggingstilsyn).
- d) Uvarslede inspeksjonstilsyn på byggeplass (byggeplasstilsyn).

Ifølge avdelingsleder byggesak gjennomføres tilsyn under punkt a) daglig, dette rapporteres ikke. Tilsyn under punkt b) er ikke blitt prioritert i 2020/2021. Det ble i 2020 gjennomført to tilsyn på tiltaksstedet i forbindelse med ferdigattest. Når det gjelder tilsyn under punkt c) så var tre byggesaksbehandlere på områdetilsyn på del av Jeløya med påfølgende oppfølging av to eiendommer sommeren 2020. Når det gjelder punkt d) så informeres det om at det gjennomføres uvarslede befaringer oftere enn uvarslede tilsyn. Slike befaringer ender ofte i ulovlighetsoppfølging.

Av sak 015/19 fremkommer det videre at det skal gjennomføres **omfattende tilsyn**:

- a) Uvarslede inspeksjonstilsyn i utvalgte geografiske områder med fokus på tiltak fritatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5.
- b) Uvarslede tilsyn som følge av mottatte meldinger og dokumentasjon som gir grunn til å tro at det er eller blir gjennomført tiltak i strid med plan- og bygningsloven.
- c) Varslet byggeplasstilsyn med kontroll av produksjonsgrunnlaget og byggeplassdokumentasjon og med stikkprøvekontroll av kritiske punkter.
- d) Varslet tilsyn av tiltakets størrelse og plassering. (samsvar mellom godkjente tegninger og beliggenhetskontroll) med kontrollmåling av størrelse, plassering og høyde.
- e) Revisjonstilsyn hos ansvarlige foretak med gjennomgang av kompetanse og internkontrollsystem.

Avdelingsleder byggesak informerer om at tilsyn under punkt a) ikke er blitt prioritert. Når det gjelder punkt b) så gjennomføres det i all vesentlighet uvarslede befaringer og ikke uvarslede tilsyn. Dette er mer hensiktsmessig bruk av ressurser og tid, saken går da direkte over i en eventuell ulovlighetsoppfølging. Punkt c) er utført til en viss grad, mens punkt d) og e) ikke har vært mulig å gjennomføre under koronapandemien, da det har vært pålegg om hjemmekontor, samt forbud mot fysiske møter.

Av sak 015/19 fremkommer det videre at det i tillegg til de tidsavgrensede tilsynene og de prioriterte områdene kan det føres tilsyn med:

- a) alle deler av byggesaken, når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. plan- og bygningsloven § 25-2.
- b) alle eksisterende eiendommer, arealer og byggverk for å påse at det ikke er oppført byggverk eller utøves bruk i strid med plan- og bygningsloven.

- c) at det ikke utføres eller er utført tiltak som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, jf. plan- og bygningsloven § 31-7, 1. ledd.

Ifølge avdelingsleder byggesak er tilsyn under punkt a), b) og c) ikke blitt prioritert i 2020/2021.

Det er ikke vedtatt en oppdatert tilsynsstrategi eller rullering av prioriteringer etter kommunesammenslåingen i 2020.

Ifølge avdelingsleder byggesak gjennomfører samtlige saksbehandlere tilsyn i egne saker (dette gjelder mindre dokumenttilsyn). Saksbehandler sitter nærmest til å vurdere behov for tilsyn i enkeltsaker. Enkle tilsyn på dokumenter utføres daglig uten nærmere rapporter og avtale med leder. Større tilsyn avklares med avdelingsleder da dette er svært ressurskrevende og slike tilsyn ofte krever bistand fra ansatt som er tilsynsansvarlig. Ifølge selvkosttallene skal avdelingen gjennomføre tilsyn tilsvarende ett sted mellom 1 og 2 årsverk i året. På grunn av at arbeidet er fordelt på samtlige saksbehandlere er det vanskelig å si eksakt hvor mange timer avdelingen årlig benytter på tilsyn. Ifølge avdelingsleder byggesak gjennomfører avdelingen det antallet med tilsyn som skal gjennomføres (10 prosent).

Ifølge tilsynsansvarlig følger avdelingens tilsyn DIBKs veileder for tilsyn og avdelingen benytter mye av DIBKs skjemaer, men det er også utarbeidet lokale tilpassede skjemaer. Rutiner for gjennomføring av tilsyn ligger i all vesentlighet i arbeidsflyten i eiendomsmodulen i ACOS. Utover dette har kommunen utarbeidet rutine «*Føring av tilsyn*». Hensikten med rutinen er å sikre at bygningsmyndigheten avdekker regelbrudd og forebyggingsfeil ved å føre tilsyn. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Rutinen er gjeldende for saksbehandlere på byggesaksavdelingen. Som tidligere nevnt er det også utarbeidet et prosesskart som beskriver flyten/ handlingene som skal utføres innen tilsyn.

Som tidligere nevnt kom det frem av intervjuene med byggesaksbehandlerne at ansvarsfordelingen og hva som skulle gjøres av tilsyn av den enkelte saksbehandler opplevdes noe uklart.

Ifølge tilsynsansvarlig krever de større og mer kompliserte tilsynene mye ressurser og et sammenhengende arbeid. Når arbeidet med tilsyn stykkes opp så tar det lang tid. Siden Moss kommune ikke har et fast team, som i Fredrikstad og Sarpsborg, så sliter avdelingen mer med motivasjonen og gjennomføringsevnen innen tilsynsarbeidet. Ifølge tilsynsansvarlig er det ikke samsvar mellom avdelingens ressurser og politisk og administrativ forventning på feltet. Avdelingen har ikke tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre den politiske bestillingen som går på å gjennomføre en gjennomgang/kartlegging av strandsonen i kommunen. Det er avdelingens ressurser som er hovedutfordringen på feltet. Det skulle vært mer tid til å gjennomføre tilsyn, spesielt plasstilsyn.

Det underbygges av enhetsleder PBG at avdelingens ressursituasjon kan ha gått ut over avdelingens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

5.2.2 Ulovlighetsoppfølging

Byggesaksavdelingen har utarbeidet plan for ulovlighetsoppfølging 2020, vedtatt i utvalg for plan, bygg og teknikk 1.12.2020 sak 148/20. Av vedtaket fremkommer det at utvalget gir sin tilslutning til den ved-

lagte planen for ulovlighetsoppfølging, herunder at administrasjonen kan fatte alle typer vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging i første omgang. Utvalget ber administrasjonen fremme en sak som redegjør for mulig omfang, organisering og finansiering av et prosjekt for ulovlighetsoppfølging i strandsonen.

Ifølge avdelingsleder har det blitt gitt en muntlig orientering til utvalget om at dette ikke er mulig å gjennomføre over selvkost. Et slikt prosjekt må eventuelt få økonomisk støtte over budsjettet.

Det fremkommer av planen at byggesaksavdelingen opplever at det stadig kommer inn tips om mulige ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Videre fremkommer det at: «*Tipsene kommer fra både private og andre avdelinger i Moss kommune. Videre oppdager byggesaksavdelingen ulovligheter i sin løpende behandling av byggesaker. Fra tidligere har avdelingen forholdsvis omfattende lister over mulige ulovligheter som er meldt inn tilbake i tid. På grunn av ressursituasjonen til avdelingen, har man til nå kun hatt mulighet til å følge opp et fåtall av disse sakene. Det er imidlertid slik at ulovligheter etter plan- og bygningsloven ikke foreldes, og det er dermed ikke noe i veien for å følge opp tidligere meldte saker hvis ressursituasjonen tillater dette.*

Kommunen er gjennom plan- og bygningsloven forpliktet til å forfølge ulovligheter. På bakgrunn av restanselistene over tidligere meldte mulige ulovligheter og mengden av de fortløpende tipsene som kommunen mottar, er det på det rene at kommunen ikke har ressurser til å følge opp alle saker og heller ikke ressurser til å følge opp alle saker like raskt. Det er derfor nødvendig å sette opp en prioriteringsrekkefølge over hvilke saker kommunen skal prioritere i sin ulovlighetsoppfølging. Videre er det ønskelig å se nærmere på hvordan arbeidet med ulovlighetsoppfølging organiseres og ressurser som avsettes til oppgaven.

Som et overordnet prinsipp bør saker der mer allmenne hensyn gjør seg gjeldende prioriteres høyst. Kommunen vil i ulovlighetsoppfølgingen prioritere oppfølging av:

- 1. Ulovlige boenheter som er til fare for liv og helse.*
- 2. Ulovligheter i 100-metersbeltet langs sjøen og vassdrag.*
- 3. Ulovligheter i LNF-områder, offentlige friområder mm.*
- 4. Ulovligheter knyttet til kulturminner og kulturmiljø*

Listen er ikke uttømmende, men angir hva som vil være kommunens hovedsatsningsområder for ulovlighetsoppfølgingen. Når det gjelder øvrige ulovligheter, må det vurderes fortløpende om dette er forhold av en slik karakter at det må følges opp raskt, eller om dette er noe som må avvente eventuelt senere oppfølging. Her vil det kunne ha betydning om det gjør seg gjeldende allmenne hensyn og/eller at oppfølging kan ha allmennpreventiv effekt.

Det kan være aktuelt å foreta områdevis oppfølginger av bestemte typer ulovligheter. Eksempelvis kan dette være aktuelt ved oppfølging av ulovligheter i 100-metersbeltet, ved at man velger ut en eller flere bestemte strekninger som gis særskilt oppmerksomhet.

For å rette mest mulig ressurser mot de prioriterte sakene, vil kommunen benytte seg av adgangen til å avstå å forfølge ulovligheter av mindre betydning, jf. pbl § 32-1. Momenter i vurderingen av om en overtredelse er av mindre betydning, vil være overtredelsens art og omfang, om avvikets betydning for de

interesser som plan- og bygningslovgivningen skal sikre og om overtredelsen kan medføre fare eller ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.

Det vil være hensiktsmessig at det rapporteres på status på arbeidet med ulovlighetsoppfølgingen en gang i året til utvalget».

Avdelingsleder byggesak bemerker at ulovlighetsstrategien ble vedtatt i desember 2020, administrasjonen hadde dermed kun en måned i 2020 hvor de kunne arbeide etter denne strategien. Av den grunn ble det ikke rapportert på status for kommunens ulovlighetsarbeid i 2020. Avdelingen har ikke en konkret oversikt over hvor mange ulovlighets saker som er behandlet, men det er registrert ca. 40 saker med avgjørelse koder for ulovlighet i systemet siden slutten av 2020. Når det gjelder restanselisten på ulovligheter, så var det kun gamle Moss kommune som hadde liste med innmeldte ulovligheter med inn i ny kommune. Listene var fordelt på år og det var også registrert saker som ikke var ulovligheter. Ved utarbeidelse av ulovlighetsstrategien ble listene «renset» og saker som faller inn under prioriteringslisten er registrert inn i Excel-skjema fordelt på ulike kategorier. Under kategorien «*Ulovlige boenhet*» er det per juni 2021 registrert 21 saker, under kategorien «*Strandsonen*» er det registrert 23 saker, under kategorien «*HMS*» er det registrert 11 saker, under kategorien «*Mindre overtredelser*» er det registrert 40 saker og under kategorien «*Andre overtredelser*» er det registrert 37 saker.

Ifølge avdelingsleder arbeider de fleste i avdelingen noe med ulovligheter, men det er avdelingens jurister som har et ekstra ansvar, samt arbeider med de største sakene. En god del av arbeidet som er gjennomført på ulovlighetsoppfølging i 2020 og 2021 er restansarbeid fra de gamle kommunene. Det arbeides etter vedtatt prioriteringsliste, men grunnet generell ressursmangel er arbeidet med ulovlighetsoppfølging blitt nedprioritert i 2020 og 2021, da flere av juristene i større grad er blitt benyttet til saksbehandling.

Ifølge intervjuene med byggesaksbehandlerne er arbeidet med å utvikle prosedyrer for ulovlighetsoppfølging påbegynt, men ikke ferdigstilt. Per dags dato arbeides det etter «flyten» i ACOS.

5.3 Revisors vurderinger

I kapittel 5.2 har vi undersøkt kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

5.3.1 Tilsyn

Det er revisjonens vurdering at kommunen overholder plikten til å føre tilsyn med at tiltakene gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at foretak er kvalifisert. Vi legger her til grunn at kommunen har prioritert og gjennomført tilsyn innenfor de tidsavgrensede tilsynsområdene som innebærer at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, samt at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt. Samtidig fremkommer det at det er flere prioriterte tilsynsområder, fra sak 015/19 behandlet i teknisk utvalg 14.03.2019, som har blitt nedprioritert i 2020 og 2021. Kommunen har også kun gjennomført et tilsyn gjeldende krav til produktdokumentasjon, som er et av de prioriterte tidsavgrensede tilsynene for 2020 og 2021. Det fremstår for revisjonen som om politiske og administrative ønsker og mål ikke henger tett nok sammen med administrasjonens ressurser på feltet, noe som fører til at vedtakets mål og intensjoner ikke er mulige å fullt ut gjennomføre i praksis.

Det fremkommer av fakta at byggesaksavdelingen i gamle Moss kommune har utarbeidet en strategiplan for gjennomføring av tilsyn for perioden 2017-2021. Planen er ikke oppdatert i henhold til administrativ eller politisk organisering i ny kommune. Blant annet fremkommer det av planen at det politiske ansvaret for at bestemmelsene i plan- og bygningsloven følges er delegert til teknisk utvalg i kommunen. I ny kommune er det derimot utvalg for plan, bygg og teknikk som har dette ansvaret. Ifølge revisjonens vurdering er kommunens strategiplan ikke oppdatert eller i tilstrekkelig grad forankret politisk i ny kommune. Kommunen har ikke utarbeidet årsrapport over utført tilsynsarbeid for 2020, som forutsatt i revisjonskriteriene. Ifølge revisjonens vurdering bør avdeling byggesak oppdatere strategiplan for tilsyn, samt forankre den politisk.

5.3.2 Ulovlighetsoppfølging

Det er revisjonens vurdering at kommunen overholder plikten til å forfølge overtredelser av bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Vi legger her til grunn at kommunens byggesaksavdeling har utarbeidet en plan for ulovlighetsoppfølging vedtatt i utvalg for plan, bygg og teknikk 1.12.2020 i sak 148/20. Planen inneholder blant annet en liste med prioriterte områder det skal arbeides med. Som et overordnet prinsipp skal saker der mer allmenne hensyn gjør seg gjeldende prioriteres høyest. Det fremkommer av fakta at samtlige byggesaksbehandlere arbeider noe med ulovligheter, men det er avdelingens jurister som har hovedansvaret for ulovlighetsarbeidet, samt arbeider med de største ulovlighetssakene. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende. Samtidig må det bemerkes at avdelingens arbeid med ulovligheter til en viss grad er blitt nedprioritert i 2020 og 2021 på bakgrunn av at avdelingens jurister i stor grad er blitt benyttet til ordinær saksbehandling.

5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at kommunen i stor grad har etablert rutiner og systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan og bygningsloven. Samtidig fremkommer det at det er flere prioriterte tilsynsområder, vedtatt i sak 015/19 14.03.2019 i teknisk utvalg, som er blitt nedprioritert i 2020 og 2021. Det er blitt utarbeidet (i gamle Moss kommune) en strategiplan for gjennomføring av tilsyn for perioden 2017-2021. Planen er ikke oppdatert i henhold til administrativ eller politisk organisering i ny kommune. Kommunen har heller ikke utarbeidet årsrapport over utført tilsynsarbeid for 2020. Det må også bemerkes at avdelingens arbeid med ulovligheter til en viss grad er blitt nedprioritert i 2020 og 2021.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger. Kommunen bør:

- oppdatere strategiplan for tilsyn slik at den harmoniserer med kommunens organisering og mål, samt forankre strategien politisk.
- utarbeide årsrapporter for utført tilsynsvirksomhet.
- følge opp de prioriterte områdene i plan for ulovlighetsoppfølging 2020. Dette innebærer å gjennomføre ulovlighetsoppfølging av prioriterte områder, samt rapportere på status på arbeidet med ulovlighetsoppfølging en gang i året til politisk nivå.
- gjennomføre en ressursanalyse som legges til grunn for vurderinger av hvilke ressurser som er nødvendig for å oppfylle målene som er lagt i planene for kommunens tilsyns- og ulovlighetsarbeid.

6 Kildehenvisninger

Litteratur

- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: «Forvaltningsrett», 10. utgave, Universitetsforlaget, 2014.

Dokumenter fra Moss kommune

- Prosedyre «Prosedyre for byggesak med dispensasjon fra avstand vei»
- Prosedyre «Intern oversendelse vei og VA»
- Prosedyre «Kommunene i Viken og Oslo – dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven – innhold i oversendelser ved forespørsel om forhåndsuttalelse».
- Prosedyre «Avkjøringstillatelse»
- Prosedyre «Bruk av eiendom og flyt»
- Prosedyre «Acos rutine – søknad om redusert gebyr»
- Prosedyre «Byggegrense mot kommunal vei»
- Prosedyre «Rask mottakskontroll»
- Prosedyre «Behandling av søknad om tiltak»
- Prosedyre «Dispensasjon fra byggegrense mot vei»
- Prosedyre «Gjennomgang av saker»
- Prosedyre «Intern oversendelse»
- Prosedyre «Deling»
- Prosedyre «Forhåndskonferanse»
- Prosedyre «Pålegg av tvangsmulkt»
- Prosedyre «Føring av tilsyn»
- Prosedyre «Veiledning av byarkitekt»

Lover

- LOV 2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Forskrift

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

Retningslinjer

- Ot.prp. nr.45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).
- Ot.prp. nr. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Veileder til byggesaksforskriften (SAK 10), utgitt av Direktoratet for byggekvalitet.
- «Et rammeverk for internkontroll» - COSO modellen i norsk oversettelse.
- KS' arbeidshefte «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus», lastet ned fra KS' sider august 2020.

7 Vedlegg

7.1 Utleddning av revisjonskriterier

Kriterier - Internkontroll

Av kommuneloven § 25-1 fremkommer det at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Av forarbeidene¹³ til loven foreslås det at ny kommunelov skal inneholde et «*krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*». Dette er et krav tilsvarende det mange av dagens internkontrollforskrifter har. Det bør i en overordnet beskrivelse være en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, samt hvor dette eventuelt er omtalt nærmere. Hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres, bør være opp til den enkelte kommune. Men det er sentralt at det finnes en slik overordnet beskrivelse av den kommunale virksomheten som ligger innenfor ansvaret til kommunedirektøren.

At kontrollen skal være systematisk, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid. Internkontroll i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov. Målet er at feil eller lovbrudd avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Hvordan og hvor omfattende dette arbeidet skal være, vil kommunen måtte vurdere selv ut fra den konkrete virksomheten og risikoforholdene.

At internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold menes det at kontrollen skal justeres etter de konkrete forholdene i kommunen og den aktuelle delen av kommunen. Risikovurderinger er sentralt og må gjøres både samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, samt mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Målet er at internkontrollarbeidet blir mer målrettet og effektivt og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Det er svært viktig at internkontrollen er omfattende på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

¹³ Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>.

Kommunedirektøren har ansvaret for å følge opp avvik eller risiko for avvik som er oppdaget gjennom internkontrollen. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter. Kommunene skal ha stort handlingsrom til selv å velge hvordan de vil følge opp avvik eller risiko for avvik, og oppfølging må besluttes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp og at også denne delen av internkontrollarbeidet er systematisk.

Det foreslås i forarbeidene til kommuneloven at internkontrollen skal dokumenteres. Videre fremkommer det at: *«Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og å bevisstgjøre kommunene med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp. Dokumentasjonskravet utformes fleksibelt slik at kommunene får et handlingsrom når det gjelder form og omfang. Utvalget mener at kommunene selv bør kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres på de ulike områdene av kommunens virksomhet, alt ettersom hva som vurderes som nødvendig og formålstjenlig»*. Videre fremkommer det at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll, skal evalueres og ved behov forbedres. En slik evaluering og forbedring er sentralt i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet.

Ifølge en utredning fra Kommunal og regionaldepartementet¹⁴ finnes det ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner. I etterkant av KRDs utredning har det også kommet ytterligere et rammeverk som er utarbeidet av KS¹⁵. KS bygger i stor grad på COSO¹⁶ rammeverket, men har forsøkt å tilpasse rammeverket til en kommunal virkelighet. Her defineres internkontroll i praksis som:

«Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utviklingen, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes».

KS' modell er et godt verktøy for å etablere internkontroll, men er etter vår oppfatning vanskeligere å bruke som grunnlag for å evaluere internkontroll. I det følgende vil vi derfor bygge på elementer fra COSO rammeverket¹⁷.

I henhold til COSO rammeverket består ikke internkontroll av en enkelt begivenhet eller hendelse, men er i realiteten en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger følgelig at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjer,

¹⁴ «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», Agenda utredning og utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

¹⁵ Rammeverket er publisert som et arbeidshefte: «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll».

¹⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Et rammeverk for vurdering av internkontroll. Rammeverket foreligger også i norsk oversettelse.

¹⁷ Det gjøres oppmerksom på at det ikke er nødvendig at kommunen kjenner til eller formelt har lagt COSO til grunn for sitt internkontrollarbeid. Poenget er kun å bruke modellen som grunnlag for å strukturere faktafremstilling og vurderinger.

men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon og samhandlingen dem imellom. COSO definerer deretter fem innbyrdes sammenhengende komponenter, som alle spiller sin rolle i et helhetlig internkontrollsystem:

1. **Kontrollmiljø.** Kontrollmiljøet setter standarden for organisasjonen når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur.
2. **Risikovurderinger.** Risikovurdering handler om identifisering og analyse av de risikoer som kan ha betydning for å nå de målene som er satt for virksomheten, enten det er lønnsomhet, regel-etterlevelse etc. Risikovurderingene danner så grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres – hvilke tiltak skal/ bør iverksettes?
3. **Kontrollaktiviteter.** Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, med hensikt å nå de mål som er satt. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner.
4. **Informasjon og kommunikasjon.** Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid. Formålet er å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, det vil si på kryss og tvers. Alle ansatte må kjenne sin egen rolle i internkontrollsystemet, så vel som hvordan de ulike aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Dette forutsetter at det er kanaler og arenaer for utveksling av informasjon. Punktet omfatter også informasjonsutveksling eksternt.
5. **Oppfølging.** Oppfølging av hele internkontrollen skjer parallelt med daglig drift, og handler om å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Oppfølging kan skje løpende eller ved frittstående evalueringer, eksempelvis gjennom interne eller eksterne revisjoner.

Kriterier – prosessuelle forhold ved byggesaksbehandlingen

Et overordnet hensyn ved utøvelse av offentlig myndighet er at rettsikkerheten til borgerne skal ivaretas. Med rettsikkerhet i forvaltningen, siktes det som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser. I plan- og bygningsloven¹⁸ (pbl.) kommer dette til uttrykk i § 1-1 tredje ledd, hvor det heter at lovens formål blant annet er at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.». I forarbeidene til loven presiseres det at:

«Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettsikkerhetsmessige prinsipper.»

Det er oppstilt en rekke rettsikkerhetsgarantier som skal sikre rettsikkerhet.¹⁹ Dette gjelder for det første materielle bestemmelser, som sier noe om hva som kan innvilges. Derneft finnes det prosessuelle bestemmelser – altså bestemmelser om hvordan saksbehandlingen skal ivaretas. Videre finnes det bestemmelser som fordeler myndighet og ansvar, bestemmelser som stiller krav til kompetanse og bestemmelser som sikrer klageadgang og overprøving av avgjørelser.

¹⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

¹⁹ Med rettsikkerhetsgarantier forstås ulike regler eller ordninger som fungerer som midler til å realisere rettsikkerhetskravene, herunder bidrar til at avgjørelsene blir i samsvar med gjeldende rett eller i samsvar med bestemte verdier.

Forvaltningens utøvelse av myndighet reguleres dels av lovfestede retningslinjer for saksbehandling og myndighetsutøvelse, og dels av ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Det følger av uskrevne krav til god forvaltningsskikk at forvaltningens saksbehandling skal være forsvarlig, og kravet til hensynsfullhet og kontradiksjon står sentralt. Videre skal forvaltningen vurdere alle relevante hensyn, behandle like tilfeller likt og ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn.

Forvaltningsloven²⁰ utgjør fundamentet for utøvelse av forvaltningsmyndighet, men suppleres av mer konkrete regler innenfor de ulike forvaltningsområder.²¹ I denne sammenhengen innebærer det at der plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter har bestemmelser som presiserer reglene i forvaltningsloven, går førstnevnte regler foran. Der plan- og bygningsloven ikke inneholder krav til saksbehandlingen er det forvaltningsloven som utgjør rettsgrunnlaget. Blant annet gjelder forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og taushetsplikt fullt ut.²²

Veiledning

Forvaltningsloven oppstiller en generell veiledningsplikt i § 11:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.»

Videre følger det av annet ledd at forvaltningsorganet skal gi private parter i en sak veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde og om regler for saksbehandlingen og parters rettigheter og plikter. Merk at kommunen skal vurdere partens behov for veiledning. Dette innebærer at det også må være adgang til å differensiere veiledningen avhengig av kunnskapen som det må forventes at søker besitter.

Veiledningsplikten er noe mer utdypet i § 11d som lyder:

«I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. (...).»

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.»

Plan- og bygningsloven § 21-1 omhandler forhåndskonferanser, som skisserer en formell arena for veiledning og informasjons-utveksling. Slik konferanse kan kreves av både tiltakshaver eller kommunen.

²⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

²¹ Det følger av det juridiske grunnprinsippet *lex specialis* at bestemmelser gitt i særlov går foran generell lovgivning. Dette er lovfestet i både gammel og ny plan- og bygningslov.

²² Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet følger av lovens kapittel II, og taushetspliktsbestemmelsene i lovens § 13 flg.

Forhåndskonferanse er nærmere beskrevet i byggesaksforskriften (SAK 10)²³ § 6-1. Der fremgår det blant annet at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak, også for tiltakstyper som er unntatt søknadsbehandling. Bestemmelsen angir i detalj hva som kan inngå i veiledningen. Det skal føres skriftlig referat fra forhåndskonferansen, og referatet skal følge med som saksdokument i den videre behandlingen.

Mottakskontroll

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om utredningsplikt:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Plan- og bygningsloven § 21-2 stiller krav om skriftlig og undertegnet søknad, samt at søknaden gir de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. SAK 10 kapittel 5 inneholder nærmere beskrivelse av hva ulike søknader må inneholde for at de skal regnes som komplette. Det er også tidspunktet for komplett søknad som danner utgangspunktet for de lovbestemte fristene som regelverket oppstiller. Etter pbl. § 21-4 kan ikke kommunen behandle en ufullstendig søknad.

Plan- og bygningsloven legger ansvaret for å sørge for korrekte og tilstrekkelige opplysninger på den private part. Kommunen har imidlertid ansvar for å bidra til, og kontrollere, at den har tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken på riktig måte. Når kommunen mottar en søknad bør den derfor snarest mulig kontrollere at den tilfredsstiller kravene oppstilt i regelverket, alternativt informere søker om eventuelle mangler. Dette følger av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

Forvaltningsloven § 11a stiller krav om at forvaltningen skal behandle saker «uten ugrunnet opphold», og at det skal sendes foreløpig svar dersom behandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid eller dersom søknad ikke kan avgjøres innen en måned.

Dette er også hovedregelen etter pbl. § 21-4 (og forskrifter), men det er også oppstilt såkalte «maksimumsfrister» for saksbehandlingen. Disse er i hovedsak følgende:

- 3 uker (tillatelse anses som gitt dersom fristen oversittes): Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak (pbl. § 20-3), som inneholder nødvendige uttalelser, samtykke/ tillatelser fra annen myndighet, og der det ikke foreligger nabomerknad. Søknadstypen tilsvare det som tidligere ble omtalt som «enkle tiltak».
- 3 uker (tillatelse anses som gitt dersom fristen oversittes): Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv, som ikke krever uttalelse, tillatelse eller samtykke fra annen myndighet.
- 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger: Søknad om dispensasjon etter pbl. § 19-1, enten alene eller i kombinasjon med søknad om tiltak. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.
- 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger: Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak (pbl. § 20-3), som krever samtykke/ tillatelse fra annen myndighet eller hvor det foreligger nabomerknader.

²³ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

I tillegg er det adgang til å dele opp en søknad i rammetillatelse og igangsettingstillatelse etter søkers ønske. Da gjelder det egne tidsfrister for hver av tillatelsene. Det er også frister for utstedelse av ferdigattest og midlertidige brukstillatelser.

Kommunen har også anledning til å forlenge frister i enkelte tilfeller, eksempelvis dersom saken er særlig komplisert eller krever ekstra politisk behandling. Dette må i så fall meddeles søker så snart det er klart at fristen vil bli overskredet.

Ved overskridelse av enkelte av tidsfristene skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides. Dette gjelder ikke dersom det er avtalt særskilte frister eller der hvor kommunen har forlenget fristen.

Ved følgende søknader skal gebyr tilbakebetales ved overskridelse:

- SAK 10 § 7-4, jfr. pbl. § 19-1 – søknad om dispensasjon: overskridelse av 12 ukers fristen.
- Pbl. § 21-7 1. ledd – søknad med 12 ukers frist.
- Pbl. § 21-7 4. ledd – søknad som krever dispensasjon.

SAK 10 oppstiller nærmere regler om beregning av frister, herunder utgangspunktet for fristberegningen og hva som eventuelt avbryter løpende tidsfrister. Hovedregelen er at fristen begynner å løpe når komplett søknad er mottatt og slutter å løpe når vedtak er sendt. Frister kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.

Vedtaket og underretning om vedtak

Forvaltningslovens kapittel V stiller eksplisitte krav til formen og innholdet i enkeltvedtak. Det følger av §§ 23-27 at:

- Vedtak skal være skriftlige, med mindre dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for organet.
- Vedtak skal som utgangspunkt grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes.
- Begrunnelsen skal vise til:
 - De regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.
 - Gjengi innholdet i reglene i nødvendig utstrekning for at parten skal forstå vedtaket.
 - Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Der hvor de faktiske forhold er beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er det tilstrekkelig å henviser til dette.
 - Forvaltningsorganet bør dessuten nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Der det er gitt retningslinjer for utøvelsen av skjønnet, vil det kunne være tilstrekkelig å vise til disse. Dette forutsetter imidlertid at disse er allment tilgjengelig.
- Partene skal underrettes så snart som mulig, og i regelen skriftlig dersom dette ikke er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.
- I underretningen skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Plan- og bygningsloven inneholder i liten grad bestemmelser som angår vedtakets form og innhold, men § 21-4 4. ledd viser til at kommunen straks skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader.

Eckhoff og Smith (2014:283) drøfter i «*Forvaltningsrett*» hensyn for og imot at vedtak begrunnes. Det hevdes at det viktigste argumentet mot begrunnelse er at det kan øke forvaltningens arbeidsbyrde. Det antas imidlertid at hensyn for begrunnelse veier tyngre. Her legges blant annet vekt på hensynet til senere saker, at begrunnelse medfører at beslutninger blir mer veloverveide, at det gjør det lettere for søker å forstå vedtaket osv.

Når det gjelder begrunnelsens innhold er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å vise til lovhjemmelen, dersom vedtaket også bygger på ulovfestet rett eller arealplan. Da skal også disse tas inn i begrunnelsen.²⁴ Bruken av ordet «bør» i forbindelse med angivelse av de skjønnsmessige vurderinger som har dannet grunnlaget for vedtaket, innebærer at dette ikke er noe ufravikelig krav. Det skal være anledning til å fravike bestemmelsen i unntakstilfelle.

Klagebehandling

I henhold til forvaltningsloven § 28 kan alle enkeltvedtak påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse. Plan- og bygningsloven § 1-9 fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang gjelder, med de særlige bestemmelser som er angitt i plan- og bygningsloven. I henhold til pbl. § 1-9 5. ledd er departementet klageinstans for enkeltvedtak etter loven. Denne myndigheten er delegert til Statsforvalteren.

Nærmere bestemmelser om klagebehandling følger av forvaltningsloven kapittel 6. Hovedtrekkene er følgende:

- Klagefristen er tre uker fra parten har mottatt underretning om vedtaket.
- Kommunen kan velge å behandle klagen etter at fristen har gått ut, men ikke dersom det har gått mer enn et år etter at vedtaket ble meddelt parten.
- Kommunen skal vurdere klagen og kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner at klagen bør tas til følge. Dersom den ikke finner at klagen kan tas til følge, skal klagen sendes til Statsforvalteren.
- Fylkesmannen kan i sin behandling av klagen prøve alle sider av saken, og også ta hensyn til nye opplysninger. Fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

Følgende frister gjelder for kommunens klagebehandling:

- Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes Fylkesmannen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker.
- Fristen på åtte uker gjelder også der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak.
- Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder saker der tiltaket krever dispensasjon.

Antall klager, og særlig antall klager som får medhold, kan si noe om kvaliteten på saksbehandlingen. Under dette punktet vil revisjonen derfor undersøke antall klager pr. år i perioden revisjonen omfatter, antall klager som tas til følge av kommunen selv, antall klager som tas til følge av Fylkesmannen og antall vedtak som stadfestes av Fylkesmannen.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Etter pbl. § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er

²⁴ Eckhoff og Smith: «*Forvaltningsrett*», 10. utgave, kapittel 18.

kvalifisert. Kommunen skal utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Utover tilsynsplikten avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Det er gitt nærmere regler for kommunens tilsynsvirksomhet i SAK 10 kapittel 15, herunder plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Det er i SAK 10 § 15-3 gitt bestemmelser om prioriterte tidsavgrensede tilsynsområder, hvor kommuner i en 2-årsperiode fra 2020 er pålagt å prioritere tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner og produktokumentasjon.

Etter pbl. § 32-1 har kommunen også en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven - ulovlighetsoppfølging. Unntaket er der overtredelsen er av mindre betydning. Formålet med bestemmelsen er å gi føringer som sikrer at kommunen prioriterer ulovlighetsoppfølging. Plan- og bygningsloven kapittel 32 og SAK 10 gir nærmere bestemmelser for hvordan ulovligheter skal forfølges.

Ifølge forarbeidene²⁵ innebærer bestemmelsen i § 32-1 en plikt for kommunen, men den gir ikke private rettssubjekter rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter. Innbyggere kan altså ikke kreve at kommunen følger opp ulike tiltak, og det er heller ikke knyttet sanksjoner til en kommunens manglende ivaretagelse av plikten.

²⁵ Ot.prp. nr.45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), side 352.

Fra: [Torunn Årset](#)
Til: [Eriksen Bjørnar Bakker](#)
Kopi: [Hans Reidar Ness](#); [Live Helene Fek](#); [Anja Fagereng Elind](#); postkontrollutvalg@fredrikstad.kom
Emne: VS: Oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Byggesak"
Dato: mandag 6. september 2021 10:52:21
Vedlegg: [image003.png](#)

Her er vår uttalelse til forvaltningsrapporten «Byggesak»

Funnene som fremkommer i rapporten er i tråd med kommuneledelsens antakelser. Kommunedirektøren tar anbefalingene til etterretning og vil iverksette tiltak.

Kommunedirektøren vil arbeide med å forbedre kommunikasjon, kvalitet, løpende kontroll og reduksjon av saksbehandlingstidene i byggesaker.

Kommunen har allerede igangsatt et omfattende prosjekt som tar opp i seg flere av forbedringspunktene som fremkommer i rapporten. Arbeidet ble startet våren 2021 og skal pågå utover høsten. Prosjektet har fått arbeidstitel «Enklere byggesakshverdag» og har fokus på brukeropplevelsen i en saksbehandlingsprosess.

Byggesaksavdelingen har hatt kapasitetsutfordringer og det har vært utfordrende å finne riktig kapasitet på et område der aktiviteten er konjunkturavhengig. Basert på erfaringer fra de første årene i en ny og større kommune med stor aktivitet har man økt bemanningen på avdelingen utover det de to gamle kommunen hadde samlet. Med mange nyansatte vil det ta noe tid før avdelingen har full kapasitet. Man vil også vurdere å øke bemanningen ytterligere i 2022.



Torunn Årset
Direktør

+47 917 80 179
torunn.arset@moss.kommune.no

Plan, miljø og teknikk

Rådhuset, Kirkegata 15,
Postboks 175, 1501 Moss
