

BYGGESAK

Rørros kommune
Forvaltningsrevisjon

2024

FR1277



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Røros kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2023 til desember 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 18. desember 2024

Marie Husøy Sæther

Oppdragsansvarlig revisor

Johannes Nestvold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Røros kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke system og praksis for behandling av byggesaker i Røros kommune, og hvordan kommunen praktiserer tilsyn og ulovlighetsoppfølging på området.

I **første problemstilling** har vi undersøkt om Røros kommune har system som sikrer tilfredsstillende byggesaksbehandling i henhold til lover og regelverk. Vår konklusjon er at kommunens system for dette i hovedsak er tilfredsstillende.

Ansvar og myndighet er klart fordelt og delegert.

Kommunen har rutiner og tiltak som kan sikre at saksbehandling skjer i henhold til lov og regelverk, og at likebehandling og habilitet ivaretas. Kommunen har nylig anskaffet et saksbehandlingssystem med elementer som kan legge til rette for korrekt saksbehandling. Systemet sikrer at kommunen har samlet oversikt over aktiviteten ved byggesak. Dette har tidligere manglet.

Vår vurdering er at kommunen ivaretar veiledningsplikten.

Vi vurderer at kommunen har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak, men at personalressursene er noe knappe til å ivareta lovpålagte oppgaver.

I **andre problemstilling** har vi undersøkt kommunens dispensasjonspraksis i byggesaker fra 2020-2024. Vi konkluderer med at kommunens dispensasjonspraksis i det store og hele er i tråd med lov og regelverk for dette utvalget.

I **tredje problemstilling** har vi undersøkt tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i kommunen. Kommunens tilsynsarbeid har frem til 2024 ligget på et minimum. Kommunen har i mai 2024 vedtatt en tilsynsstrategi og begynt å føre tilsyn med byggesaker. Kommunen har lagt gode rammer for arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, men det er ennå tidlig å evaluere kommunens praksis på området.

I **fjerde problemstilling** har vi undersøkt brukeres opplevelse av kontakten med byggesakskontoret. Resultatene viser betydelige variasjoner i hvordan søkerne har opplevd å bli møtt av byggesak.

Revisjonen har følgende anbefalinger til kommunedirektøren:

- Påse at det er oversikt over aktiviteten innen byggesak og at innrapporteringer til KOSTRA har tilstrekkelig kvalitet.
- Vurdere om det er behov for ekstra ressurser til å gjennomføre lovpålagte oppgaver.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Om temaet	9
1.4 Metode	12
1.5 Uttalelse om rapport	15
2 Byggesak – System og organisering.....	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger	16
2.2.1 Delegering og myndighet	16
2.2.2 Veiledningsplikten	17
2.2.3 Saksbehandling	19
2.2.4 Kompetanse og kapasitet.....	23
3 Dispensasjonspraksis	25
3.1 Problemstilling	25
3.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger	25
3.2.1 Mottakskontroll.....	25
3.2.2 Saksbehandlingstid.....	26
3.2.3 Høringspraksis.....	27
3.2.4 Vedtakets innhold	29
4 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger	30
4.2.1 Tilsynsstrategi.....	30
4.2.2 Tilsynsrapport	31
4.2.3 Ulovlighetsoppfølging.....	32
5 Konklusjoner og anbefalinger	34
5.1 Konklusjon.....	34
5.2 Anbefalinger	34
6 Brukerundersøkelse	35
6.1 Problemstilling	35
6.2 Funn.....	35
Kilder.....	41
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	42

Vedlegg 2 – Uttalelse	50
Vedlegg 3 – Trekking av utvalg	52

Tabell

Tabell 1. Utvalg brukerundersøkelse.....	36
Tabell 2. Hvor fornøyd er du med kommunens informasjon om saksgangen for din byggesak?.....	36
Tabell 3. I hvor stor grad ble du raskt gjort oppmerksom på mangler ved din søknad?	37
Hvor fornøyd er du med er du med informasjonen du fikk om hvordan du skulle rette manglene ved din søknad?	37
Tabell 4. I hvor stor grad var begrunnelsen for vedtaket ditt forståelig?	38
Tabell 5. I hvor stor grad synes du byggesakskontoret behandlet deg med høflighet og respekt?.....	38
Tabell 6. Hvor fornøyd er du totalt sett med behandlingen av din byggesak?.....	39

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Røros kommune	11
--	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Røros kommune vedtok den 12.12.2023, sak 36/23, å bestille en forvaltningsrevisjon med tema *plan og byggesak*. Tema for bestillingen er del av plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2024. Tema ble ikke spesifisert nærmere i bestillingsbrevet.

Revisor presenterte forslag til prosjektplan med tre problemstillinger om regeletterlevelse i byggesaksbehandling, dispensasjonspraksis og praksis for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i kontrollutvalgets møte den 23.01.2024. Kontrollutvalget vedtok i sak 01/24 å legge til en problemstilling om kundetilfredshet til prosjektet. I tillegg ønsket utvalget at rapporten fra revisjonen skulle inneholde en avklaring av Byantikvarens rolle ved byggesaksbehandling og hvilken myndighet som ligger til den kommunale kulturminneforvaltningen. Utvalget ba om en korrigert prosjektplan hvor utvalgets innspill inkluderes til neste møte.

Kontrollutvalget vedtok i sak 09/24 den 14.03.2024 den korrigerede prosjektplanen.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Har kommunen system som sikrer tilfredsstillende byggesaksbehandling i henhold til lover og regelverk?
- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?
- Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?
- Hva forteller data fra brukerundersøkelse om brukeres opplevelse av kontakten med byggesakskontoret i kommunen?

Avgrensninger og presiseringer

Bestillingen omfattet tema plan og byggesak. De vedtatte problemstillingene handler om byggesak. Forvaltningsrevisjonen vil dermed i liten grad berøre temaet plan.

Fra januar 2024 har byggesak i Røros kommune innført saksbehandlingssystemet ACOS, og faset ut det forrige (arkiv)systemet ESA. I drøfting av problemstilling 1, legger vi dagens system og organisering til grunn, dvs. etter innføringen av ACOS.

I vedtatt prosjektplan er det skissert at prosjektet avgrenses til perioden fra og med 2022. Dette for å legge vekt på å undersøke aktuelle system og organisering, og ikke praksis innen byggesak fra flere år tilbake. Videre, er siste versjon av kommunens arealplan fra 2021, og

det var ønskelig med en tidsmessig avgrensning av prosjektet til etter dette. Underveis i prosjektet har vi sett oss nødt til å utvide tidsrammen for data til problemstillingene 2 og 4, til perioden fra og med 2020.

I kontrollutvalgets bestilling av korrigert prosjektplan står det at utvalget ønsker at forvaltningsrevisjonen skal belyse brukernes opplevelse av kontakten med byggesakskontoret gjennom en anonym undersøkelse blant kunder som har hatt søknader til behandling i perioden 2022-2023. Brukerne som er kontaktet har hatt saker til behandling i perioden 2020-2024.

Problemstilling 4 er en beskrivende problemstilling som ikke vil bli vurdert opp mot noen revisjonskriterier.

En avklaring av Byantikvarens myndighet i byggesak er inkludert i kapitlet *Om temaet*, i kapittel 1.3 nedenfor.

1.3 Om temaet

Byggesak

Byggesaksprosessen er kommunens vurdering av om et byggeprosjekt/omsøkt tiltak er i overensstemmelse med kommunale planer og lovgivningens krav, både når det gjelder prosess og krav til for eksempel plassering og utnyttelse. Byggesaken skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at bygget tilføres nødvendig kvalitet gjennom at samfunnets krav blir ivaretatt.¹

Vedtak etter plan- og bygningsloven er stort sett enkeltvedtak, og er underlagt bestemmelsene i forvaltningsloven². Et hovedmål i forvaltningsloven er å best mulig ivareta den enkeltes rettsikkerhet, hvor krav til en rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling, og kravet til forutberegnelighet er viktige deler³. Prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling er en ulovfestet rett som er etablert gjennom Høyesterettspraksis⁴. Habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven § 6 er gjeldende for tjenesten, og skal sikre at de som behandler byggesaker i kommunen er habile til dette.

¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/innsikt/byggesak/id2008033/

² Plan- og bygningsloven § 1-9.

³ Woxholt, G. (2006) *Forvaltningsloven med kommentarer*.

⁴ https://cdforskning.no/cdf/catalog/view/164/876/6976_punkt_4.2.1

Gjeldende frister for kommunens saksbehandling av byggesaker er nedfelt i plan- og bygningsloven § 21-7. For saker som er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven, gjelder frist om inntil tre ukers saksbehandlingstid. For søknader som ikke er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven, eller som krever dispensasjon, gjelder frist om inntil tolv ukers saksbehandlingstid.

Dispensasjon er tilfeller hvor bestemmelser i loven eller gjeldende planverk fravikes. Reglene som gjelder ved dispensasjon, er nærmere beskrevet i plan- og bygningsloven kapittel 19. Før vedtak treffes, skal naboer varsles, og regionale og statlige myndigheter som berøres av saken skal få mulighet til å uttale seg. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dispensasjon krever grunngitt søknad. Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Kommunens plikt til å føre tilsyn i byggesaker er nedfelt i plan- og bygningsloven kapittel 25. Videre, er det i byggesaksforskriften kapittel 15 stilt krav om at kommunen skal ha en strategi for tilsyn.

Plan- og bygningsloven kapittel 32 beskriver kommunens plikt til å forfølge ulovligheter. Med ulovligheter menes overtredelser av bestemmelser gitt i eller i samsvar med plan- og bygningsloven. Eksempel på dette er dersom det ikke er søkt om nødvendig tillatelse før tiltak iverksettes, eller at tiltak ikke samsvarer med vedtaket som er fattet. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. I plan- og bygningsloven er det videre gitt føringer for hvordan kommunen skal håndheve sin plikt til tilsyn- og ulovlighetsoppfølging.

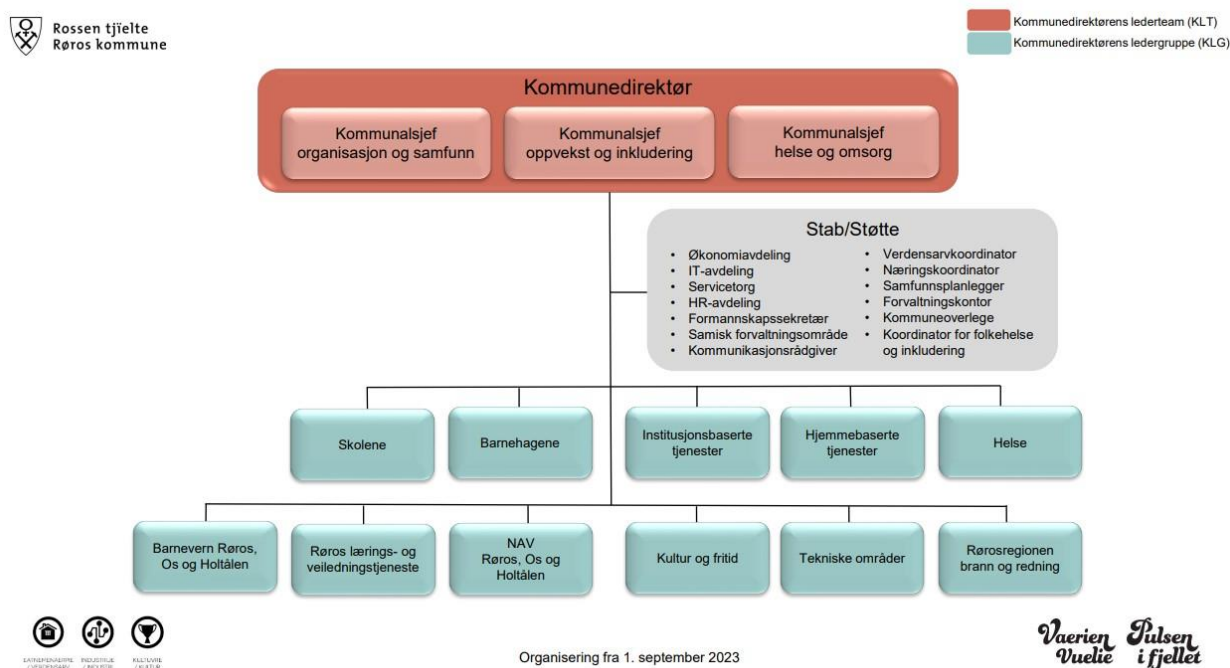
Kommunens organisering

Kommunedirektør er øverste administrative leder i Røros kommune. Røros kommune er administrativt organisert med to beslutningsnivå: Kommunedirektørens nivå og virksomhetsnivå. Kommunedirektørens nivå består av kommunalsjefer og kommunedirektørens stab.

Byggesak er organisert under virksomhet for tekniske områder, som ledes av virksomhetsleder teknisk. Byggesak ledes av avdelingsleder for plan og miljø, byggesak,

plan, kart og oppmåling⁵. Ved byggesak er det, i tillegg til avdelingsleder, ansatt to byggesaksbehandlere. Mer om kompetanse og kapasitet innen byggesak i kapittel 2.

Figur 1. Organisasjonskart Røros kommune



Kilde: www.roros.kommune.no

Byantikvaren og kulturminneforvaltningen

I oppstartsmøtet forklarte kommunen Byantikvarens rolle ved byggesaksbehandling. Avdelingsleder forteller at Byantikvaren gir god veiledning innen kulturminnevern i Røros sentrum. Områdeplanen gir Byantikvaren uttalelsesrett, men ikke myndighet til å vedta noe innenfor byggesak. Dette bekreftes av Byantikvar i intervju.

Avdelingsleder opplyser videre at når en byggesak forelegges Byantikvaren til uttalelse, påvirkes den interne saksbehandlingstiden, men ikke den eksterne. Fylkeskommunen ønsker ofte en uttalelse fra Byantikvaren forut for sin uttalelse, da de ofte legger vekt på Byantikvarens påpekninger.

⁵ Heretter kalt avdelingsleder.

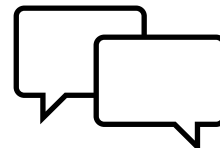
1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001⁶. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Røros kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kap. 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Forvaltningsrevisjonen begynte med et oppstartsmøte med kommunalsjef organisasjon og samfunn, virksomhetsleder tekniske områder, og avdelingsleder for plan og miljø, byggesak, plan, kart og oppmåling. Oppstartsmøtet ble holdt digitalt.



Vi har gjennomført individuelle intervju med de to saksbehandlerne som arbeider med byggesak i kommunen per 2024, og avdelingsleder for plan og miljø. Intervjuene ble holdt digitalt. En av saksbehandlerne har i tillegg gitt en demonstrasjon av systemene ESA og ACOS, og ble konsultert ved saksgjennomgang.

Det er i tillegg gjennomført et digitalt intervju med Byantikvar.

Intervjuene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Det er skrevet referat fra alle intervjuer og møter, som er godkjent av intervjuobjektene. Noen av intervjuobjektene har også besvart oppfølgingsspørsmål på e-post i etterkant av intervjuene.

Dokumentgjennomgang

Følgende sentrale dokumenter er gjennomgått:

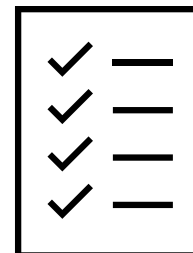
- Dispensasjonsveileder, Støttedokument – dispensasjoner
- Oversikt over byggesaker til behandling 2020-2024, oversikt fra 2 av 4 saksbehandlere
- Strategi – Tilsyn og ulovlighetsoppfølging, 2024
- Rutine for gjennomføring av varslet tilsyn
- Plan for tilsyn
- 32 rapporter fra tilsyn med byggesaker, 2024

6

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Saksgjennomgang

Vi har gjennomgått et utvalg dispensasjonssaker fra Røros kommune fra 2020-2024. Gjennomgangen er gjort i arkivsystemet ESA ved oppmøte på servicekontoret på Røros. Det ble på forhånd utarbeidet et skjema for gjennomgangen, på bakgrunn av revisjonskriteriene utledet for temaet. Det ble i alt gjennomgått 17 byggesaker med søknad om dispensasjon. Utvalget omfatter ferdig behandlede søknader med vedtak om innvilgelse (13) eller avslag (4). Fremgangsmåte for utplukk av saker er beskrevet i vedlegg 3 til rapporten.



Brukerundersøkelse

For å kartlegge søkeres opplevelse av kontakten med byggesakskontoret har vi gjennomført en brukerundersøkelse. Undersøkelsen ble utført per telefon blant et utvalg brukere. I vedlegg 3 til rapporten beskrives det nærmere hvordan utvalget er gjort. Undersøkelsen bestod av et begrenset antall spørsmål av konkret art.

21 søkere ble forsøkt kontaktet. Dette utvalget omfatter alle de 17 sakene som er trukket ut til saksgjennomgang. 4 saker (ikke dispensasjonssaker) ble lagt til disse for å sikre balanse i utvalget mellom vedtak om innvilgelse og avslag. Vi fikk svar fra 13 av søkerne vi kontaktet. Dette omfatter 7 innvilgelser og 6 avslag.

Utvalget på 21 søkere trukket ut til brukerundersøkelsen omfattet både private tiltakshavere og ansvarlige søkere. Blant de 13 søkerne som svarte på undersøkelsen, har 4 fått bistand av firma i forbindelse med søknadsprosessen. Vi har kommet i kontakt med ansvarlig søker i 1 av disse sakene.

Vurdering av metode

Vi har brukt flere metoder for å hente inn data til prosjektet. Gjennomgang av kommunens styrende dokumenter og rutiner, og demonstrasjon av digitale system, gir innblikk i kommunens systematiske arbeid og organisering innen byggesak. Intervju med ansatte med nøkkelfunksjoner supplerer dette inntrykket med deres oppfatning av om systemet i praksis fungerer som tiltenkt. Vi mener at vi har vært i kontakt med de sentrale personene innen byggesak i kommunen, og at disse til sammen kan belyse system, rutiner og praksis på området på en tilfredsstillende måte. Ved saksgjennomgang og brukerundersøkelse har vi

samlet eksempler på kommunens dispensasjonspraksis de siste årene og skaffet oss et inntrykk av brukernes opplevelse av tjenesten.

Metoden har noen svakheter. Vi vil nevne følgende punkter:

- Saksgjennomgang og brukerundersøkelse er gjort blant et *utvalg* saker og søkere. Av ressurs hensyn er utvalgene av begrenset størrelse, og må sees som en samling stikkprøver. Et annet utvalg vil kunne gi andre funn.
- Vurderingene av *kommunens dispensasjonspraksis* er i hovedsak gjort på bakgrunn av saker behandlet av to av fire saksbehandlere i kommunen i perioden. Bakgrunnen for dette kan leses i vedlegg 3 til rapporten. Dette vil kunne skape en skjevhet i utvalget, som medfører at dataene ikke er egnet som grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om kommunens praksis på området. Dette vil gjelde uavhengig av utvalgsstørrelsen.
- Søkerne kontaktet i brukerundersøkelsen har hatt byggesak til behandling på ulike tidspunkt i perioden 2020-2024. Det er sannsynlig at brukerne som nylig hadde byggesak til behandling har et mer korrekt minne av kontakten med kontoret enn for eksempel søkere fra 2020. De fleste av de eldste sakene er vedtak om avslag, mens det blant nyere saker er flest vedtak om innvilgelse. Kommunen er representert med flere enn to saksbehandlere i dette utvalget.
- Brukerundersøkelsen er gjennomført per telefon. Som følge av dette, var spørsmålene som ble stilt av konkret art med begrenset mulighet for utbroderinger. En e-postundersøkelse kunne ha nådd et bredere utvalg respondenter, men vi vurderte e-postkontakt som en metode som antakelig ville gitt en vesentlig lavere svarprosent.
- 4 av sakene i utvalget til brukerundersøkelsen hadde bistand fra firma eller advokat. Vi har kun kommet i kontakt med ansvarlig søker i ett av disse tilfellene. Det er en sjanse for at ansvarlige søkere har en annen oppfatning av kommunens byggesaksbehandling enn private tiltakshavere.
- Datagrunnlaget fra saksgjennomgang og brukerundersøkelse er hentet fra perioden før dagens system, ACOS, ble tatt i bruk. Det kan derfor være at dataene ikke er like godt egnet til å si noe om kommunens praksis innen byggesaksbehandling fra og med 2024. Imidlertid, er dette kun et bytte av saksbehandlingssystem og betyr ikke nødvendigvis at praksis og rutiner for behandling av byggesaker er vesentlig endret.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 29.11.2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 13.12.2024. Det er ikke gjort endringer i rapporten som følge av uttalelsen. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Det er gjort noen få språklige endringer i rapporten etter høringsuttalelsen. Dette er korrigeringer av skrivefeil og feil i henvisninger mellom kapitler.

2 BYGGESAK – SYSTEM OG ORGANISERING

Kommunen er etter kommuneloven pålagt å ha system som kan redusere risikoen for at lover og regelverk ikke blir fulgt i kommunens virksomhet (§ 25-1). Dette gjelder for kommunen overordnet, og for den enkelte enhet eller virksomhet. Et slikt system kan være bygd opp av en rekke faktorer, som rutiner og retningslinjer, digitale løsninger eller den praktiske organiseringen av tjenesten.

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi på noen utvalgte punkter innen byggesak, som det i lover og regelverk er krav til at skal være ivaretatt. Disse er **delegering og myndighet, veiledningsplikten, saksbehandling, og kompetanse og kapasitet**. Et godt system har rutiner eller andre former for retningslinjer, og er organisert på en slik måte, at disse punktene er ivaretatt.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- **Har kommunen system som sikrer tilfredsstillende byggesaksbehandling i henhold til lover og regelverk?**

2.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger

I det følgende presenteres revisjonskriterier, funn og vurderinger tematisk. Vurdering av revisjons-kriteriene er sammenfattet i de blå feltene, i noen tilfeller med utdypende tekst under.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. Kriteriene er utledet fra kommuneloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og eksempler fra rettspraksis.

2.2.1 Delegering og myndighet

Revisjonskriterium

- Ansvar, oppgaver og myndighet innen byggesak skal være klart fordelt. Myndighet skal utøves i samsvar med delegering.

Funn

Delegering av vedtaksmyndighet fremgår av kommuneloven § 5-3 og Røros kommunes delegeringsreglement. Myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon i saker som ikke er av prinsipiell karakter (plan og bygningsloven § 19-2), er delegert fra kommunestyret til kommunedirektør og videre til virksomhetsleder tekniske områder⁷. Det samme gjelder myndighet til å fatte vedtak om midlertidig dispensasjon (§ 19-3).

Om saker blir behandlet administrativt eller politisk, vurderes først av saksbehandler ifølge avdelingsleder. Ved behov drøftes saken i ukentlige «fellesmøter» med deltakelse fra byggesak, plan, Byantikvaren, teknisk sjef, landbrukssjef og naturforvalter. I saker hvor myndighet til å fatte vedtak er delegert, men hvor saken har stor samfunnsinteresse, kan den likevel sendes til politisk behandling.

Byggesaksbehandlerne oppfatter oppgavene som tydelig fordelt og avklart. Alle byggesaker og dispensasjoner sendes til én av saksbehandlerne, som fordeler sakene blant avdelingsleder og de to saksbehandlerne. Avdelingsleder behandler alle delingsaker⁸, bistår en dag i uka med veiledning innen byggesak og tar seg av alle forhåndskonferanser. Tilsyn utføres av de to saksbehandlerne, mens ulovlighetsoppfølging håndteres av avdelingslederen.

Vedtak i byggesaker må godkjennes av teknisk sjef, som har delegert vedtaksmyndighet.

Vurdering

Ansvar, oppgaver og myndighet innen byggesak er klart fordelt. Myndighet utøves i samsvar med delegering.

Vår vurdering er at kriteriet er oppfylt.

2.2.2 Veiledningsplikten

Revisjonskriterium

- Kommunen skal gi tilstrekkelig veiledning til at søker kan ivareta sine interesser.

⁷ Røros kommunes delegeringsreglement

⁸ Søknader om tomtedeling.

Funn

Røros kommunes hjemmeside⁹ gir generell veiledning til søkere om tiltak innen byggesak. Hjemmesiden inneholder informasjon om regler som gjelder for ulike typer byggeprosjekt, og svar på konkrete spørsmål, som

- Når det er nødvendig å søke dispensasjon
- Hvordan sende nabovarsel
- Hvordan lage en byggesøknad

Hjemmesiden henviser til muligheten til å avtale veiledningsmøter og forhåndskonferanser, samt kontaktinformasjon til relevante tjenester i kommunen. Hjemmesiden har videre en punktvis liste over forhold kommunen ikke kan hjelpe med. Det finnes en chatbot på siden, som svarer på spørsmål ut fra informasjon som er lagt ut på kommunens nettsider og nettsidene til Direktoratet for bygge kvalitet (Dibk). Avdelingsleder har vist revisjonen eksempler på hvordan chatboten gir veiledende informasjon om byggesak.

En saksbehandler definerer veiledningsplikten som en plikt til å gi generell veiledning, men ikke spesifikke råd for den enkelte sak. De kan ikke forskuttere saksbehandlingen, men kan vise hvor relevant informasjon finnes. Byggesak mottar og besvarer generelle spørsmål i saksbehandlingssystemet (ACOS). Det er imidlertid ingen egen funksjon i systemet for å dokumentere aktivitet relatert til veiledningsplikten.

Det er anledning til å avtale veiledningsmøte med byggesak ved kommunens servicekontor på tirsdager. I disse møtene kan søker få svar på generelle spørsmål. Det skrives referat fra slike veiledningsmøter, som lagres i egen mappe. Under en forhåndskonferanse kan konkrete saker drøftes, dette tolker ikke saksbehandler som del av veiledningsplikten.

Resultatene fra brukerundersøkelsen (kap. 6) antyder at ikke alle søkere følte at de ble behandlet med høflighet og respekt i sine møter med byggesak. Flere ytret seg om at de ikke var fornøyd med veiledningen de fikk.

Vurdering

Kommunen gir tilstrekkelig veiledning til at søker kan ivareta sine interesser.

⁹ <https://roros.kommune.no/bygge-og-bo/skal-du-bygge/>

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Det er vår vurdering at relevant informasjon er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Ved behov, er det anledning til å avtale et fysisk møte med byggesak for å drøfte generelle spørsmål om byggesak.

Imidlertid viser data fra brukerundersøkelsen (kap. 6) at det er variasjoner i brukernes opplevelse av kontakten med byggesak.

2.2.3 Saksbehandling

Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha rutiner/tiltak som kan ivareta
 - regeletterlevelse i byggesaksbehandling
 - likebehandling av saker
 - at habilitet vurderes for den enkelte sak

Funn

Røros kommune har frem til 2024 ikke har hatt et eget **saksbehandlingssystem** for byggesak, men har benyttet arkivsystemet ESA¹⁰. Kommunen har fra januar 2024 innført saksbehandlingssystemet ACOS¹¹. Ifølge avdelingsleder er årsaken til at kommunen tidligere ikke har hatt et slikt system, at flere kommuner i regionen har valgt å beholde ESA.

Avdelingsleder forteller at frem til 2024 var rutiner og prosedyrer for byggesaksbehandling i stor grad papirbasert. Saksbehandlerne holdt oversikt over byggesaker og saksbehandlingstid ved hjelp av egne Excel-skjema. Dette førte til at kommunen ikke hadde noen samlet oversikt over omfanget av saker til behandling innen byggesak. På forespørsel, har kommunen kun kunnet fremskaffe skjema (Excel-oversikt) for to av fire saksbehandlere ved byggesak i perioden 2020-2024.

Som følge av mangel på en slik samlet oversikt, har kommunen kun rapportert til KOSTRA¹² innenfor minimumskrav. Avdelingsleder kjenner ikke til eksakte tall for byggesak i kommunen

¹⁰ ESA sak og arkiv er levert av Sikri AS. www.sikri.no/produkter/elements/sak

¹¹ www.acos.no

¹² KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det er rapporteringspliktige (kommunen) som selv har ansvaret for at regnskapstallene som rapporteres til KOSTRA er av riktig kvalitet (veileder til KOSTRA-forskriften).

fra 2018, 2019 og 2020, og kommenterte i oppstartsmøtet at KOSTRA-tallene for 12-ukerssaker fremstår som feilregistrering etter forevist tabell fra SSB.

Ifølge avdelingsleder, har kommunen tidligere også hatt utfordringer med å finne igjen enkelte typer dokumentasjon på etterspørsel fra søkere. Som eksempel nevnes tilfeller hvor søkere har kommet tilbake for å spørre etter saksbehandlingsgebyret, og kommunen har ikke kunnet gjenfinne dette.

Avdelingsleder og saksbehandlerne er alle enige om at ACOS er en stor forbedring fra ESA.

Saksbehandler har gitt en demonstrasjon av ACOS, herunder hvilke funksjoner systemet har som kan bidra til å ivareta korrekt saksbehandling og sikre oversikt over byggesaker i kommunen. Hovedpunktene er sammenfattet i det følgende:

- Byggesaker registreres inn i systemet av Servicetorget i kommunen, og sendes videre til saksbehandlers mottak. Hvis det er søkt digitalt, vil en stor del av forhåndsinnfyllingen i ACOS om søker og søknaden skje automatisk.
- ACOS har en funksjon som viser fremdriften i saksbehandlingen. En klokke viser nedtelling mot relevant frist, og tar hensyn til stopp i saksbehandlingstid mens saken ligger til ekstern høringspart.
- Systemet har en oversikt over hva som gjenstår i den enkelte sak før vedtak kan fattes. Sjekkpunkter må hakes av for å komme videre i behandling av saken. Hvert sjekkpunkt har henvisning til relevant lov-paragraf, som for eksempel krav om nabovarsling. Sjekkpunktene sikrer at nødvendig informasjon foreligger før neste steg i saksgangen gjennomføres. Listen over sjekkpunkter er automatisk tilpasset søknadstype, som ferdigattest, dispensasjon eller brukstillatelse.
- DIBK (direktoratet for byggkvalitet) sine sjekkpunkter er innlemmet i ACOS. Disse sjekkpunktene danner grunnlag for innrapporteringer til KOSTRA.
- I ACOS er rutiner, prosedyrer og maler for byggesaksbehandling integrert i selve saksbehandlingssystemet, og det er veiledningsfunksjoner. Malene som ble brukt i ESA, er i stor grad videreført til ACOS.
- Fakturagrunnlag for saksbehandlingsgebyr til søkere vil ligge i ACOS.

- Systemet legger til rette for å kunne si noe om status i saker til andre saksbehandlere, ved forespørsler fra søker. Det gjør det også enklere og overta saker dersom noen blir sykmeldt, all informasjon ligger i systemet og ikke hos den enkelte saksbehandler. ACOS ivaretar også samhandling med andre aktører. Oppgaver knyttet til saker som skal utføres av andre enn saksbehandler, internt eller eksternt, kan videreformidles i systemet.
- Kommunen skal begynne arbeidet med å utarbeide instruksjoner for delvis automatiserte søknadsprosesser i ACOS. Samtidig samarbeider kommunen med DIBK om å utvikle digitale søknader, som kan innvilges automatisk gjennom en regelstyrt prosess. ACOS vil etter hvert bli synkronisert med Kommunekart, som er kommunens kartløsning for bruk i byggesaksbehandlingen.

Saksbehandler forteller at **likebehandling** i ukompliserte saker ivaretas i stor grad gjennom sjekklistene i ACOS, som gir lite rom for skjønn. I tillegg diskuteres de fleste saker internt, slik at saksbehandler ved tvil kan rådføre seg om hvordan liknende saker er behandlet. Dersom noen kommer over viktige uttalelser eller liknende, har tjenesten en felles Teams-gruppe hvor slikt legges inn. Tjenesten har også et internt støttedokument kalt dispensasjonsveileder som kan brukes som referanseramme. Avdelingsleder peker på at virksomhetsleder signerer alle vedtak, noe som bidrar til kvalitetssikring og ivaretar likebehandlingen.

Saksbehandlerne har mulighet til å bla i liknende saker som er behandlet i kommunen tidligere. Politiske avklaringer og prinsipper er tilgjengelige og innvilgede dispensasjoner er registrert på arealplaner.no. Statsforvalteren har også en egen veiledning, som er myntet på søkere, men som også kan benyttes av saksbehandlere. En annen regelrett oversikt over hvordan gitte saker «skal vurderes», finnes ikke, ifølge saksbehandler.

Avdelingsleder forteller i oppstartsmøtet at kommunens dispensasjonspraksis har gjennomgått store endringer de siste 10-20 årene. Tidligere, var praksis at kommunen ofte ikke vurderte dispensasjon i saker hvor dette egentlig burde vært vurdert. I dag, følger saksbehandlingen i større grad regelverket. Som følge av dette opplever søkere at det er en strengere vurderingspraksis enn tidligere.

En av byggesaksbehandlerne har som oppgave å fordele byggesakene som kommer inn, og **habilitet** vurderes fortløpende. Hver saksbehandler vurderer sin egen habilitet i tildelte

saker. Habilitetsvurderingene dokumenteres ifølge saksbehandler ikke skriftlig. Vedkommende har ennå ikke opplevd saker hvor det har oppstått utfordringer med habiliteten. Den andre saksbehandleren understreker at de har et bevisst forhold til utfordringer med habilitet, i og med at Røros er et lite sted hvor mange kjenner hverandre.

Vurdering

Kommunen har tiltak og rutiner som kan ivareta regeletterlevelse i byggesaksbehandling.

Kommunen har rutiner som kan ivareta likebehandling av saker.

Kommunen har rutiner for å vurdere saksbehandlers habilitet for den enkelte sak.

Vi vurderer kriteriene som oppfylt.

Vår vurdering er at kommunen ved å innføre et system designet for byggesaksbehandling (ACOS), har gjort tiltak for å tilrettelegge for at saksbehandling skjer i henhold til lov og regelverk. Systemet inneholder funksjoner som kan sikre at saksbehandling skjer på korrekt måte og innenfor fristen, og reduserer risiko for feil og avvik. Maler, rutiner, prosedyrer og veiledningsfunksjoner er integrert i systemet.

Videre kan ACOS sikre at kommunen har oversikt over all aktivitet innen byggesak, og derfor kan rapportere korrekte tall til KOSTRA og lettere finne relevant informasjon på etterspørsel. Dette til forskjell fra kommunens tidligere løsning, hvor dette manglet. Systemet legger også bedre til rette for at saksbehandlere kan overta saker ved fravær.

Det er vår vurdering at kommunen har rutiner som kan legge til rette for at det i saksbehandling ikke forekommer usaklig forskjellsbehandling. For ukompliserte og ordinære saker, er dette ivaretatt gjennom sjekkpunktene i ACOS, og det er praksis for å drøfte utfordrende saker i møte med flere funksjoner ved enheten.

Det er vår vurdering at det er bevissthet om og tilfredsstillende praksis for å vurdere habilitet for den enkelte sak, selv om dette ikke dokumenteres skriftlig.

2.2.4 Kompetanse og kapasitet

Revisjonskriterier

- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse innen byggesak.
- Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak.

Funn

Røros kommune har per 2024 tre ansatte som kan foreta byggesaksbehandling, avdelingsleder og to saksbehandlere. Avdelingsleder og en saksbehandler er jurister, og har kompetanse som de mener er relevant for byggesaker. Den siste saksbehandleren har erfaring som entreprenør og tiltakshaver. Saksbehandlerne vurderer begge at enheten samlet har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse innen byggesaker, med både juridisk og byggeteknisk bakgrunn.

Byggesak har de siste årene vært underbemannet, og i 2023 var avdelingsleder over noen måneder eneste byggesaksbehandler. Avdelingsleders oppfatning er at kommunen har klart seg bra gjennom perioden med underbemanning.

Også i 2024, har avdelingen over noen måneder hatt én saksbehandler. Byggesak skal i 2025 i tillegg begynne og behandle søknader om påslipp¹³ og utslipp, noe som vil føre til en økning i oppgaver for saksbehandlerne.

Ifølge saksbehandlerne, er tjenesten sårbar ved fravær og vakanse. Fravær medfører at det blir mer å ta unna for de som er gjenværende på tjenesten. På grunn av høy arbeidskapasitet hos de ansatte, er det imidlertid ofte løsbart. Tjenesten holder seg ajour med saksbehandling ved mye frivillig overtid. Saksbehandler forteller at overtid prioriteres av saksbehandlerne for å kunne arbeide målrettet med å få bedre kontakt og tillit i bransjen, og at lengre saksbehandlingstider ville hatt negative konsekvenser for denne investeringen.

Saksgjennomgang viser at saksbehandlingstiden for 3 av 17 dispensasjonssaker har overskredet fristen på 12 uker. I to av tilfellene er lav bemanning oppgitt som årsak.

Ifølge avdelingsleder, har tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging innen byggesak frem til 2024 ligget på et minimum, som følge av lav bemanning (Se kap. 4).

¹³ Kommunen kan stille krav til påslipp til offentlige avløpsnett fra virksomheter. (Veileder i kommunal miljøforvaltning fra Miljødirektoratet, www.miljokommune.no)

Vurdering

Kommunen har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak.

Kommunen har i noen grad sikret at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak.

Vår vurdering er at kriteriet om kompetanse er oppfylt, mens kriteriet om kapasitet er delvis oppfylt. Det er vår vurdering at personalressursene er marginale. Dette er begrunnet i at arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging har vært nedprioritert som følge av lav bemanning, og at saksgjennomgang viser forlenget saksbehandlingstid av samme årsak for noen saker. Videre har kommunen varslet en økning i oppgaver som skal legges til byggesak.

3 DISPENSASJONSPRAKSIS

I dette kapitlet presenteres funn og vurderinger knyttet til kommunens dispensasjonspraksis i 2020-2024¹⁴.

Ifølge avdelingsleder, har kommunens dispensasjonspraksis gjennomgått store endringer de siste 10-20 årene (se avsnitt om likebehandling i kapittel 2). Sakene som revisjonen har gjennomgått, er saker fra perioden etter denne endringen fant sted.

Saksgjennomgang og informasjon fra intervju utgjør grunnlaget for å vurderes kommunens dispensasjonspraksis. Det er gjennomgått 17 byggesaker hvor det er søkt om dispensasjon. Utvalget omfatter avsluttede saker fra perioden 2020-2024, der både vedtak om innvilgelse og avslag er representert. Sakene er i hovedsak behandlet av to av fire saksbehandlere i kommunen i perioden.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- **Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?**

3.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger

I det følgende presenteres revisjonskriterier, funn og vurderinger tematisk.

Revisjonskriteriene er delt inn i temaene **mottakskontroll**, **saksbehandlingstid**, **høringspraksis** og **vedtakets innhold**, og vurderes i de blå boksene.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. Kriteriene er utledet fra plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet angående saksbehandlingstid for byggesaker fra 2022.

3.2.1 Mottakskontroll

Revisjonskriterium

- Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.

¹⁴ Alle søknadene var komplett og til behandling før 2024, og de fleste sakene var ferdig behandlet før dette året. Behandling av to av sakene gikk inn i 2024.

Funn

Ifølge saksbehandler, hadde byggesak frem til nytt system i 2024 eget skjema for mottakskontroll. Dette skjemaet inneholdt sjekklister til avkryssing ved mottatt søknad. Skjema var utarbeidet på bakgrunn av nasjonale retningslinjer for byggesaksbehandling og kontorets/kommunens egne erfaringer. Skjema ble fylt ut for hver enkelt sak og lagret i ESA. Gjennom utfyllingen vurderte man om søknaden var komplett, og fra hvilket tidspunkt saksbehandlingstiden løper.

Saksgjennomgang viser mottakskontroll (dvs. utfylt skjema) innen 2 uker fra mottatt søknad i 9 av 17 saker, innen 4 uker for 13 av 17 saker, og innen 2 måneder for 15 av 17 saker. Det er ikke registret mottakskontroll for de siste 2 sakene, men det er for disse sakene loggført korrespondanse mellom byggesak og søker om behov for tilleggsinformasjon til saken.

Vurdering

Det er i de fleste tilfeller gjennomført mottakskontroll av innkomne søknader. Ved omtrent halvparten av tilfellene har mottakskontroll skjedd senere enn 2 uker etter mottatt søknad.

Vår vurdering er at kriteriet om mottakskontroll er delvis oppfylt. Delvis er begrunnet med at slik kontroll i mange tilfeller skjer senere enn departementets anbefaling. Mottakskontroll gjøres som regel ved utfylling av eget skjema. I to saker er ikke slikt skjema benyttet. I disse sakene er det dokumentert utsendelse av mangelbrev, som etter vår vurdering kan sees som en form for mottakskontroll i og med at saksbehandler har gjennomgått og kartlagt mangler ved søknaden.

3.2.2 Saksbehandlingstid

Revisjonskriterium

- Saksbehandling av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister.

Funn

Saksgjennomgangen viser at det i 14 av 17 saker er fattet vedtak innen lovbestemt frist fra søknaden er registrert som komplett. I 1 av tilfellene hvor tidsfristen er overskredet, er det sendt ut brev med foreløpig svar på søknaden og informasjon om at lengre

saksbehandlingstid må påregnes som følge av vakanse i kommunen¹⁵. Revisor har bedt kommunen om å gi en kommentar til de to siste sakene hvor fristen ikke er overholdt. I det ene tilfellet forklares fristbruddet med lav bemanning, den andre saken har ikke kommunen gitt kommentar til.

Vurdering

Saksbehandling av søknader om dispensasjon har i de fleste tilfellene skjedd i henhold til lovbestemte frister.

Vår vurdering er at kriteriet om saksbehandlingstid i hovedsak er oppfylt. I hovedsak er begrunnet i at lovkrav er oppfylt for 14 av 17 saker.

3.2.3 Høringspraksis

Revisjonskriterium

- Regionale og statlige myndigheter som blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Funn

Det er særskilte hensyn å ta innen byggesak for Røros, i og med oppføring på UNESCO sin liste, og kulturminnevernet står i en særstilling. Reindrift er videre en viktig næring i området.

Saksgjennomgang viser at saken er sendt på høring hos ekstern instans i 12 av 17 saker. I mange tilfeller er saken også sendt på høring internt i kommunen. Høringsinstanser som har fått muligheten til å uttale seg er blant annet Statsforvalteren i Trøndelag, Trøndelag fylkeskommune, villreinnemnda, reindriftsnæringen, landbruksavdelingen¹⁶, planavdelingen i Røros kommune, og Byantikvar.

Kommunen har uttalt seg om de 5 sakene som ikke er sendt til eksterne høringsparter:

- Om en av sakene sier kommunen at saken er å regne som en dispensasjon etter gamle reguleringsplaner. Kommunen har flere slike eldre planer som setter unødvendig mange begrensninger for eiendommene som er omfattet. Planene er

¹⁵ Dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar med begrunnelse og det skal angis når svar kan forventes (forvaltningsloven § 11a.).

¹⁶ Interkommunalt landbrukskontor med Os kommune som vertkommune.

under revidering, og tiltaket vil være innenfor rammene i ny arealplan som er under utarbeidelse. Saken er derfor drøftet internt med kommunens planavdeling, men ikke sendt ut på høring til eksterne instanser.

- Om en annen av sakene henviser også kommunen til planavdelingen for avklaring av formålet med byggegrensene.
- I to av sakene er det henvist til interne føringer etablert i kommunen for hvordan saker av denne typen skal behandles. Disse sakene må ikke sendes til ekstern høringsspart, ifølge planutvalget i kommunen.
- I det siste tilfellet, er det søkt om å sette opp mast og telehytte ved jernbanestasjon. Her lå uttalelse/vedtak fra Bane Nor ved søknaden, og disse vedleggene ble vurdert som tilstrekkelig for formålet.

Avdelingsleder forteller at kommunen nylig har gjennomført en «planvask» for å få ned antallet dispensasjonssaker. I arbeidet med ny arealplan, ble det tatt ut omtrent 80 planer. I Røros sentrum vil etter planen til sammen 30 planer bli redusert til 9 planer. I og med dette, vil behov for dispensasjon være endret fra og med ny arealplan.

Ifølge avdelingsleder, kan administrasjonen velge å gå imot høringsuttalelser, og dette har skjedd. Når kommunen argumenterer godt for sitt vedtak er erfaringen at vedtak ikke blir overprøvd av høringsmyndighetene. Saksbehandler sier at det skal mye til før han går imot anbefaling fra Byantikvar eller Statsforvalteren, men i noen tilfeller kan saksbehandler sitte på kunnskap om lokale forhold som gjør at innspillene fra høringsinstansene ikke er like relevante.

Saksgjennomgangen viser ingen tilfeller av vedtak om innvilgelse av dispensasjon når ekstern høringsinstans har frarådet dette.

Byantikvar ytrer at det er hans inntrykk at byggesaksavdelingen sender ham de sakene han skal gjennomgå, og at Byantikvarens uttalelser blir tatt hensyn til.

Vurdering

Regionale og statlige myndigheter som blir direkte berørt er gitt mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Vår vurdering er at kriteriet er oppfylt. For de sakene som ikke er sendt på høring, har kommunen grunnlagt hvorfor dette ikke er nødvendig. Dispensasjoner innvilges som regel ikke, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.

3.2.4 Vedtakets innhold

Revisjonskriterier

- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket.
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon.

Funn

Ifølge saksbehandler ble vedtak i byggesaker skrevet i programmet Microsoft Word da kommunen brukte systemet ESA i byggesaksbehandling. Saksbehandler refererer til maler og rutiner for skrivearbeidet i Word. Kommunen har også en «Dispensasjonsveileder», som inneholder standardformuleringer som kan gjenbrukes i enkelte saker, for eksempel hensynene bak en konkret regel. Om tekstene brukes eller ikke, er ifølge avdelingsleder opp til saksbehandler. I tillegg har kommunen planregister på arealplaner.no, som inkluderer en oversikt over innvilgede dispensasjoner, og kan brukes som oppslagsverk ved liknende saker.

Saksgjennomgang viser at samtlige vedtak inneholder utfyllende informasjon om både de rettslige og faktiske sidene ved saken. Vesentlighetskriteriet er drøftet i alle sakene. Fordeler og ulemper ved innvilgelse av dispensasjon er vurdert i alle saker, og listet opp punktvis. Kravet om klar overvekt av fordeler ved dispensasjon er vurdert før konklusjon om vedtak. Vedtakene er skrevet etter samme mal.

Der det foreligger høringsuttalelser, er disse gjengitt i vedtaket.

Vurdering

Både de rettslige og faktiske sidene ved saken kommer frem av vedtaket.

Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler vurderes før innvilgelse av dispensasjon.

Vår vurdering er at kriteriene er oppfylt. Vurderingene kommer frem i vedtakene.

4 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I dette kapittelet drøftes kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- **Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?**

4.2 Revisjonskriterier, funn og vurderinger

I det følgende presenteres revisjonskriterier, funn og vurderinger tematisk.

Revisjonskriteriene er delt inn i temaene **tilsynsstrategi, tilsynsrapport og ulovlighetsoppfølging**, og vurderes i de blå boksene.

Utleddingen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. Kriteriene er utledet fra plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

4.2.1 Tilsynsstrategi

Revisjonskriterium

- Kommunen skal ha en strategi for tilsynsvirksomhet.

Funn

Ifølge avdelingsleder og saksbehandler, har tilsynsvirksomheten i kommunen vært på et minimum frem til 2024, som følge av lav bemanning. Saksbehandler forteller at det har vært ytre fra politisk hold at det ikke har vært ønskelig å prioritere tilsyn eller ulovlighetsoppfølging når det har vært stor vakanse i stillingene på byggesak. Våren 2024 er det laget en plan for arbeidet med dette, og tilsynsvirksomhet skal prioriteres.

Røros kommune vedtok i april 2024 «Strategi – Tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven», sak 012/24 den 18. april 2024 i utvalg for plansaker. Dette er et helt nytt strategidokument og kommunen har frem til 2024 ikke hatt noen tilsynsstrategi. Ifølge saksbehandler, skal strategien revideres høsten 2024, etter at første runde med tilsyn er gjennomført.

Kommunen har utarbeidet en skriftlig plan for tilsynsvirksomheten. Første tilsynsaksjon på 10 tilsyn er planlagt uke 35 (august) 2024. Neste tilsynsaksjon er planlagt i mars 2025.

Kommunen har skriftlige rutiner for gjennomføring av varslet tilsyn. Punkter i dette

rutineskrivet omfatter blant annet at det skal utarbeides liste over aktuelle punkter for inspeksjon ved tilsynet, liste over dokumenter som fysisk skal medbringes, og prosedyre for tilsynsaksjonen, kalt *Meldt tilsyn på byggeplass*. Prosedyren er ikke oversendt revisjonen.

Kommunes to saksbehandlere har i samarbeid utført tilsynene. En liste over aktuelle saker for tilsyn ble sammenfattet på bakgrunn av kjennskap til saker som var mangelfulle i saksbehandlersystemet eller hvor det ikke forelå ferdigattest. De fleste tilsynene ble gjort med tiltak hvor tillatelse var gitt i 2024. Tilsynsrunden ble gjennomført i juni og juli 2024 og omfattet 42 tiltak.

Vurdering

Kommunen har strategi for tilsynsvirksomhet.

Vår vurdering er at kriteriet er oppfylt.

4.2.2 Tilsynsrapport

Revisjonskriterium

- Kommunen skal utarbeide rapporter for gjennomførte tilsyn.

Funn

Det er ifølge saksbehandler utarbeidet rapporter for samtlige tilsyn utført etter ny strategi, og disse ligger tilgjengelig i innsynsløsningen til kommunen.

Ifølge saksbehandler, er i alt 42 tiltak undersøkt i forbindelse med tilsynsrunden. 10 av disse er det ikke rapport fra i kommunens innsynsløsning. Dette gjelder bygninger som manglet ferdigattest eller brukstillatelse, og som saksbehandlerne observerte var ferdigstilte. I disse tilfellene ble det skrevet enkle brev med oppmoding om å søke attest eller tillatelse slik at tiltaket lovlig kan tas i bruk. Saksbehandlerne definerte ikke disse tilfellene som gjennomførte tilsyn, og det ble derfor sendt ut enkle brev fremfor rapport.

Vi har gjennomgått de 32 tilsynsrapportene som er tilgjengelig i innsynsløsningen. Gjennomgang av rapportene viser at 31 tilsyn ble gjennomført i uke 26, og 1 i uke 28. Samtlige rapporter er datert i uke 27 eller 28, dvs. innen to uker etter utført tilsyn. Rapportene er utarbeidet av saksbehandlerne som utførte tilsynene.

Ifølge tilsynsstrategien skal årsrapport fra tilsynsvirksomhet sendes til Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) og legges frem for utvalg for plan og miljø som orienteringssak. Rapporten skal oppsummere tilsynsvirksomheten og aktivitet i forhold til strategien for året som er gått. Ifølge saksbehandler, skal årsrapport utarbeides høsten 2024.

Vurdering

Kommunen har utarbeidet rapporter for gjennomførte tilsyn.

Vår vurdering er at kriteriet er oppfylt.

4.2.3 Ulovlighetsoppfølging

Revisjonskriterium

- Overtredelser av plan- og bygningsloven som kommunen er kjent med, skal følges opp.

Funn

I avsnittene om likebehandling (kap. 2) og dispensasjonspraksis (kap. 3) er det vist til at Røros kommune frem til de siste årene har hatt mangelfull praksis for å vurdere dispensasjoner. Kommunen ytrer i oppstartsmøtet at de ikke vil revurdere saker som ligger tilbake i tid, da kommunen tidligere hadde en annen dispensasjonspraksis enn i dag.

Kommunen har ifølge saksbehandler avdekket ulovligheter ved tilsyn sommeren 2024. Dette er tilfeller hvor tiltaket fremsto som tatt i bruk uten brukstillatelse eller ferdigattest. Dette ble det opplyst om i tilsynsrapportene, og kommunen har i etterkant mottatt henvendelser fra tiltakshavere om hvordan de vil ordne opp i dette. I så godt som alle tilfeller har dette generert søknad om brukstillatelse/ferdigattest. I noen tilfeller blant gjennomførte tilsyn var det satt opp flere bygg enn godkjent, og her har kommunen fått noen søknader om disse byggene.

Ifølge avdelingsleder, blir de fleste meldingssaker vurdert opp mot gjeldende planverk. Byggesak erfarer at en del av meldingssakene ikke er i samsvar med planer eller regelverket. I disse sakene blir det sendt ut brev om søknadsplikt.

Vurdering

Kriteriet er ikke vurdert.

Vår vurdering er at vi ikke har nok informasjon om kommunens arbeid med ulovlighetsoppfølging til å kunne si noe om oppfyllelse av kriteriet. Ulovligheter er avdekket ved tilsyn, og fulgt opp. Tilsynsvirksomhet er imidlertid en liten kilde til å oppdage ulovligheter, og tilsynsvirksomheten er nylig startet opp.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Vi konkluderer med at Røros kommunes system for å sikre byggesaksbehandling i henhold til lover og regelverk i hovedsak er tilfredsstillende.

- Ansvar og myndighet er klart fordelt og delegert.
- Kommunen har rutiner og tiltak som kan sikre at saksbehandling skjer i henhold til lov og regelverk, og at likebehandling og habilitet ivaretas. Kommunen har nylig anskaffet nytt saksbehandlingssystem, som har elementer som kan sikre at i arbeidet innen byggesak skjer i tråd med lov og regelverk. Blant annet, vil det sikre at kommunen har oversikt over aktiviteten innen tjenesten og fakturagrunnlag. Dette har tidligere manglet.
- Vår vurdering er at kommunen ivaretar veiledningsplikten.
- Vi vurderer at kommunen har tilstrekkelig kompetanse innen byggesak, men at personalressursene er noe knappe til å ivareta alle lovpålagte oppgaver.

Basert på gjennomgang av et utvalg dispensasjonssaker fra 2020-2024, konkluderer vi med at kommunens dispensasjonspraksis i det store og hele er i tråd med lov og regelverk.

Etter vår vurdering har vi ikke et godt nok datagrunnlag til å kunne konkludere på om kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging er i tråd med regelverket. Kommunen har nylig utarbeidet rammer som kan sikre tilsynsvirksomhet i tråd med regelverket, men det er for tidlig å gjøre vurderinger av praksis. Det samme gjelder for kommunens arbeid med ulovlighetsoppfølging, som har ligget på et minimum.

5.2 Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til kommunedirektøren:

- Påse at det er oversikt over aktiviteten innen byggesak og at innrapporteringer til KOSTRA har tilstrekkelig kvalitet.
- Vurdere om det er behov for ekstra ressurser til å gjennomføre lovpålagte oppgaver.

6 BRUKERUNDERSØKELSE

I dette kapitlet presenteres funn fra brukerundersøkelse om hvordan søkere har opplevd kontakten med byggesak.

Sivilombudet sier følgende om god forvaltningsskikk: God forvaltningsskikk er normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med borgerne. For eksempel er det god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt i sin kommunikasjon og adferd med innbyggerne. Normene for god forvaltningsskikk er uskrevne, og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet.¹⁷

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- **Hva forteller data fra brukerundersøkelse om brukeres opplevelse av kontakten med byggesakskontoret i kommunen?**

Dette er en beskrivende problemstilling som ikke vil vurderes opp mot noen revisjonskriterier, og som ikke er del av bakgrunn for vurderinger eller konklusjon i rapporten.

6.2 Funn

Om utvalget

Utvalget som er kontaktet i forbindelse med brukerundersøkelsen er lite. Kommunen mangler en total oversikt over byggesaker til behandling i kommunen de siste årene og over søkere som har vært i kontakt med byggesak. Dette, sammen med dårlig søkefunksjon i arkivsystemet ESA, har ført til betydelige begrensninger i sammensetningen av utvalget for brukerundersøkelsen.

Brukerundersøkelsen er gjennomført per telefon blant 21 søkere, som har hatt byggesak til behandling i Røros kommune i perioden 2020-2024. Brukergruppen som ble kontaktet bestod av 13 vedtak om innvilgelse og 8 avslag. 13 søkere har besvart spørsmålene stilt i telefonundersøkelsen. For 8 av sakene har vi ikke innhentet data.¹⁸

¹⁷ www.sivilombudet.no/utvalgte-tema/god-forvaltningsskikk/

¹⁸ 2 av søkerne har vi ikke kommet i kontakt med; 4 er tilfeller hvor firma eller advokat tok hånd om søknadsprosessen hvor vi ikke har kontaktinformasjon til aktuell part, 1 søker husker ikke saken og ønsker ikke å

Blant de 13 som har besvart undersøkelsen, er det 7 vedtak om innvilgelse og 6 avslag. I 4 av sakene har søker fått bistand av ansvarlig søker (firma eller advokat). Vi har kommet i kontakt med firma i 1 av disse tilfellene, hvor søker hadde eget firma. I resten av tilfellene har søkerne selv også vært i kontakt med kommunen og vurdert å ha tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg om våre spørsmål.

Tabell 1. Utvalg brukerundersøkelse

VEDTAK		TYPE SØKER	
Innvilgelse	7	Privat	9
Avslag	6	Bistand fra firma	4
Totalt	13	Totalt	13

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Funn

I brukerundersøkelsen har vi stilt søkerne spørsmål om deres erfaringer i møte med kommunen i forbindelse med byggesak. I det følgende presenteres en oversikt over respondentenes svar på utvalgte spørsmål fra undersøkelsen.

Tabell 2. Hvor fornøyd er du med kommunens informasjon om saksgangen for din byggesak? (1-6, hvor 1 er svært lite fornøyd og 6 er svært fornøyd). $N=13$

	Hvor fornøyd er du med kommunens informasjon om saksgangen for din byggesak?	
	Vedtak innvilgelse	Vedtak avslag
1 Svært lite fornøyd		1
2	2	1
3	1	
4		2
5	2	2
6 Svært fornøyd		
Ikke svart	2	
<i>Gjennomsnitt</i>	3,4 <i>(middels fornøyd)</i>	3,5 <i>(middels fornøyd)</i>

uttale seg; 1 tilfelle gjaldt styrkeberegning av telemast, og ansvarlig søker var ikke i kontakt med kommunen og ville derfor ikke uttale seg.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Søkere som oppga at de hadde mangler i sin søknad (8), svarte på spørsmål om

- I hvor stor grad vedkommende raskt ble gjort oppmerksom på mangler ved søknaden
- Hvor fornøyd vedkommende var med informasjonen som ble gitt om hvordan manglene ved søknaden skulle rettes

Tabell 3. I hvor stor grad ble du raskt gjort oppmerksom på mangler ved din søknad?
Hvor fornøyd er du med informasjonen du fikk om hvordan du skulle rette manglene ved din søknad?
(1-6, hvor 1 er i svært liten grad/svært lite fornøyd og 6 er i svært stor grad/svært fornøyd). N=8.

	I hvor stor grad ble du raskt gjort oppmerksom på mangler ved din søknad?	Hvor fornøyd er du med informasjonen du fikk om hvordan du skulle rette manglene ved din søknad?
1 I svært liten grad/ svært lite fornøyd	1	
2		2
3	1	3
4	3	2
5	2	1
6 I svært stor grad/ svært fornøyd		
Ikke svart	1	
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>3,7</i> <i>(i middels grad)</i>	<i>3,3</i> <i>(middels fornøyd)</i>

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Det ble videre spurt om hvor forståelig begrunnelsen for vedtaket var, hvordan søker opplevde å bli behandlet i møte med byggesak og hvor fornøyd søker var med behandlingen av sin byggesak totalt sett.

Tabell 4. I hvor stor grad var begrunnelsen for vedtaket ditt forståelig?
(1-6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad) $N=13$

	I hvor stor grad var begrunnelsen for vedtaket ditt forståelig?	
	Vedtak innvilgelse	Vedtak avslag
1 I svært liten grad	1	2
2	1	2
3		
4	1	
5	2	2
6 I svært stor grad	2	
Ikke svart		
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>4,1</i> <i>(i nokså stor grad)</i>	<i>2,7</i> <i>(i liten grad)</i>

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 5. I hvor stor grad synes du byggesakskontoret behandlet deg med høflighet og respekt?
(1-6, hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad). $N=13$

	I hvor stor grad synes du byggesakskontoret behandlet deg med høflighet og respekt?	
	Vedtak innvilgelse	Vedtak avslag
1 I svært liten grad		1
2	2	1
3		1
4	2	
5	1	2
6 I svært stor grad	2	1
Ikke svart		
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>4,1</i> <i>(i nokså stor grad)</i>	<i>3,7</i> <i>(i middels grad)</i>

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 6. Hvor fornøyd er du totalt sett med behandlingen av din byggesak?
(1-6, hvor 1 er lite fornøyd og 6 er svært fornøyd) $N=13$

	Hvor fornøyd er du totalt sett med behandlingen av din byggesak?	
	Vedtak innvilgelse	Vedtak avslag
1 Svært lite fornøyd		3
2	1	1
3	2	
4	2	1
5	1	1
6 Svært fornøyd	1	
Ikke svart		
<i>Gjennomsnitt</i>	3,9 <i>(middels fornøyd)</i>	2,3 <i>(lite fornøyd)</i>

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Oppsummering

Brakerundersøkelsen er besvart av få søkere og resultatene er derfor ikke egnet til å trekke generelle konklusjoner om brukeres opplevelse av kontakten med byggesak. Det lave antallet respondenter gjør at resultatene er forbundet med stor usikkerhet.

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at brukernes tilfredshet varierer betydelig når det gjelder:

- Hvor fornøyd brukerne er med informasjon fra kommunen om saksgangen
- Hvor forståelig begrunnelsen for vedtaket var
- Hvilken grad søker opplevde å bli behandlet med høflighet og respekt
- Hvor fornøyd søker var totalt sett med saksbehandlingen

Dette gjelder både blant søkerne som fikk innvilget sin søknad og blant de som fikk vedtak om avslag. I gjennomsnitt er søkere som har fått innvilget sin søknad mer fornøyd totalt sett med behandlingen av sin byggesak enn søkere som har fått avslag.

Blant søkere som hadde mangler i søknaden var det også store forskjeller i hvor raskt de opplevde å bli gjort oppmerksom på manglene og hvor god veiledning de fikk til å rette manglene.

Resultatene antyder ikke at søkere som fikk bistand av byggefirma eller advokat i søknadsprosessen opplevde vedtaket som mer forståelig enn private initiativtakere. Det samme gjelder søkers totale opplevelse av behandlingen av byggesak. (Ikke vist i tabeller.)

Til slutt i undersøkelsen fikk respondentene anledning til å uttale seg generelt om kontakten med byggesak. Flere av respondentene oppga at de opplevde at de ble behandlet på en uhøflig måte, og det ble kommentert at det var store forskjeller i hvordan man ble møtt av de ulike saksbehandlerne. Flere ytret også at de ikke var fornøyd med veiledningen de fikk og at saksbehandlingen virket «firkanta».

KILDER

Lov og forskrift

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.), med kommentarer (Geir Woxholth)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)

Nettsider

https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/innsikt/byggesak/id2008033/

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-7-og-sak10-7-1-og-7-2-departementet-svarer-pa-sporsmal-om-liggetid-og-beregning-av-saksbehandlingstid/id2913483/>

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

<https://www.sivilombudet.no/utvalgte-tema/god-forvaltningsskikk/>

<https://www.dibk.no/regelverk/sak/4/15/15-1>

<https://www.dibk.no/?chapterId=19904>

https://cdforskning.no/cdf/catalog/view/164/876/6976_punkt_4.2.1

<https://roros.kommune.no/bygge-og-bo/skal-du-bygge/>

<https://delegering.kf.no/delegering/publikum/5025>

<https://www.miljøkommune.no>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. Deler av utledningen er hentet fra tidligere forvaltningsrevisjonsrapporter fra Revisjon Midt-Norge SA.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.), med kommentarer
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- Sivilombudet sak 2016/419 og sak 2020/1831
- Røros kommunes delegeringsreglement

BYGGESAK – SYSTEM OG ORGANISERING

Kommunen er plan- og bygningsmyndighet, og skal utføre oppgaver etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivingen overholdes i kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 1-4. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak jf. § 1-1, samme lov.

Byggesaksprosessen er kommunens vurdering av om et byggeprosjekt er i overensstemmelse med kommunale planer og lovgivingens krav, både når det gjelder prosess og krav til for eksempel plassering og utnyttelse. Byggesaken skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at bygget tilføres nødvendig kvalitet gjennom at samfunnets krav blir ivaretatt.¹⁹

¹⁹ [Byggesak - regjeringen.no](https://byggesak-regjeringen.no)

Kommunene skal være effektive, tillitsskapende og bærekraftige, jf. kommuneloven § 1-1. Blant annet vil dette innebære at kommunens byggesaksbehandling skal skje på en betryggende måte og i tråd med kravene til forsvarlig saksbehandling.

Internkontroll

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommunen 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.»

Forarbeidene til kommuneloven (Prop. 81 L (2019-2020)²⁰) presiserer nærmere kommunedirektørens internkontrollansvar etter § 25-1. Om bokstav a og b står følgende:

I bokstav a er det et krav om å utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Det kreves en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter. Slik beskrivelse kan lages på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser med beskrivelse av ansvar og oppgaver for personell innen et bestemt arbeidsområde og så videre. Det kan her også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Bokstav b slår fast at kommunedirektøren må ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Dette vil gjerne være rutiner og prosedyrer som er konkret tilpasset det området de skal gjelde for, og som er nødvendig for å sikre regeletterlevelse. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer vil blant annet måtte bero på en konkret vurdering av blant

²⁰ [Prop. 81 L \(2019–2020\) - regjering](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/innsikt/byggesak/id2008033/en.no)https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/bygg/innsikt/byggesak/id2008033/en.no

annet risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Veiledningsplikt

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 første ledd er gjeldende for kommunens arbeid innen byggesak. «Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde 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. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Regler for saksbehandling

Vedtak etter plan- og bygningsloven er stort sett enkeltvedtak, og skal følge forvaltningslovens regler for saksbehandling (plan- og bygningsloven § 1-9). Særskilte krav til byggesak og byggesaksbehandling er nedfelt i plan- og bygningsloven kapittel 20 og 21, og til dispensasjon i kapittel 19. I disse bestemmelsene finnes blant annet krav til saksbehandlingstid, saksutredning og innhold i vedtak (se utledning av kriterier om dispensasjonspraksis under).

Ifølge habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven (§ 6) er en offentlig tjenestemann inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv eller en i nært slektskap er part i saken, eller en han er verge eller fullmektig for er part i saken. Det samme gjelder når han er leder, har ledende stilling, eller i medlem av styret i et selskap som er part i saken. Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Tjenestemannen avgjør selv om han er inhabil (jf. § 8). Når en tjenestemann er inhabil, skal om nødvendig oppnevnes eller velges en stedfortreder (§ 9).

Forvaltningsloven med kommentarer²¹ oppsummerer innledningsvis hovedsiktemålene i denne loven. Vi sammenfatter del II av innledningen, s.26-27, slik: Et hovedmål med forvaltningsloven er å best mulig ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Dette kravet til rettssikkerhet kan knyttes til en rekke elementer, blant annet en rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling, og krav til forutberegnelighet. I forutberegneligheten ligger at innbyggere skal kunne forutse hvordan egen sak vil bli behandlet, blant annet ut fra kommunens praksis i lignende saker. Forvaltningslovgivningen inneholder ingen konkrete

²¹ Woxholt, G. (2006) *Forvaltningsloven med kommentarer*.

bestemmelser som krever at like saker skal behandles likt, men prinsippet ligger til grunn for bruken av forvaltningsmyndighet.

Prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling er en ulovfestet rett, etablert gjennom Høyesterettspraksis²².

For å ivareta hovedmålene i forvaltningsloven bør kommunen ha et system som kan sikre rettferdighet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling i byggesaker. Kommunen bør ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til

- Saksbehandlingstid, saksutredning og saksbehandling
- Likebehandling
- Habilitet

Kompetanse og kapasitet

Rask og korrekt saksbehandling beror på tilstrekkelighet i personalressurser og tilstrekkelig kompetanse blant saksbehandlerne. Sivilombudet har i flere av sine avgjørelser kommentert kravet til kompetanse og ressurser innen offentlig forvaltning.

I en sak fra 2020 ble det uttalt at «Ombudsmannen forutsetter også at kommunen bemanner byggesaksavdelingen og organiserer arbeidet slik at avdelingen kan oppfylle lovpålagte plikter for saksbehandlingstid, informasjon til borgerne under sakens gang...»²³ Videre er det i en sak fra 2016 uttalt at «Ombudsmannen vil bemerke at kommunen har et ansvar for å ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å håndtere saker etter det lovverket den er satt til å håndtere. Kommunen har også et ansvar for å påse at forsinkelser i saker ikke blir lengre enn strengt nødvendig. Ombudsmannen har i årsmeldingen for 2002 s. 307 (SOMB-2002-67) blant annet uttalt at etatens administrative ledelse har ansvar for å organisere saksbehandlingen slik at den blir forsvarlig og i samsvar med forvaltningsloven»²⁴.

Ut fra ovenfornevnte er følgende revisjonskriterier utledet:

- Ansvar, oppgaver og myndighet innen byggesak skal være klart fordelt. Myndighet skal utøves i samsvar med delegering.
- Kommunen skal gi tilstrekkelig veiledning til at søker kan ivareta sine interesser.

²² https://cdforskning.no/cdf/catalog/view/164/876/6976_punkt_4.2.1

²³ Sivilombudet sak 25.11.2020 (2020/2911), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-oppfolging-av-ulovlig-byggetiltak/>

²⁴ Sivilombudet sak 6.2.2017 (2016/419), hentet fra: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

- Kommunen bør ha rutiner/tiltak som kan ivareta
 - regeletterlevelse i byggesaksbehandling
 - likebehandling av saker
 - at habilitet vurderes for den enkelte sak
- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse innen byggesak.
- Kommunen skal sikre at det er nok ressurser til å løse lovpålagte oppgaver innen byggesak.

REGLER FOR BEHANDLING AV DISPENSASJONSSAKER

Dispensasjon er tilfeller hvor tiltak det søkes om fraviker bestemmelser i loven eller gjeldende planverk²⁵. Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen, jf. plan og bygningsloven § 19-2. Røros kommunes delegeringsreglement er myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon (pbl. § 19-2) eller midlertidig dispensasjon (§ 19-3) delegert til virksomhetsleder tekniske områder. Dette gjelder i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Saker av prinsipiell karakter, skal behandles politisk.

Regler for behandling av byggesaker og dispensasjonssaker er sammenfattet i Plan- og bygningsloven.

§ 20-2 beskriver søknadsplikten for tiltak innen byggesak, slik som oppføring, tilbygging, påbygging av bygning, vesentlig endring eller reparasjon av bygning, og fasadeendring mv²⁶: «Tiltak som nevnt i § 20-1, kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse [...] Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og gitt.»

§ 21-2 skriver videre at «søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.»

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven (§ 21-4).

²⁵ Reglene som gjelder ved dispensasjon, er nærmere beskrevet i plan- og bygningsloven kapittel 19, og gjengis under utledningen av kriterier for regler for behandling av dispensasjonssaker.

²⁶ Se § 20-1.

Etter plan- og bygningsloven § 21-7, skal søknad om tiltak som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.

Departementet mener regelverket må forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe før søknader med store feil og mangler er fullstendige. Hva som blir ansett som store mangler, er en skjønnsmessig vurdering²⁷ (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022).

Departementet opplyser at mangelfulle søknader ikke må ligge for lenge før kommunen tar stilling til dem. Fristbestemmelsene forutsetter at kommunen gjør en mottakskontroll av søknaden innen 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.

Plan- og bygningsloven § 1-9 regulerer forholdet til Forvaltningsloven: «Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven».

Etter forvaltningsloven § 11a skal forvaltningen, dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan bli besvart, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. For saker som gjelder enkeltvedtak, er det presisert at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned.

Krav til søknad om dispensasjon er oppstilt i plan- og bygningsloven § 19-1:

«Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»

I lovens § 19-2 blir vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon beskrevet. For å kunne gi dispensasjon, må vilkårene i være oppfylt. Det betyr at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene:

²⁷ [§ 21-7 og SAK10 §§ 7-1 og 7-2 - Departementet svarer på spørsmål om "liggetid" og beregning av saksbehandlingstid - regjeringen.no](#)

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.»

Av forvaltningsloven § 25 gis det krav til innholdet i begrunnelsen for et vedtak:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.»

Revisjonskriterier

På bakgrunn av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør gjennomføre mottakskontroll av søknader senest 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.
- Saksbehandling av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister.
- Regionale og statlige myndigheter som blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket.
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon.

TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I utgangspunktet er det ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en

undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven.²⁸

Tilsynsplikt for kommunene er nedfelt i plan- og bygningsloven § 25-1 første og andre ledd: «Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold...»

Plikten til å føre tilsyn i byggesaker, er klarere der det foreligger ulovligheter. Det er verken i lov eller forskrift fastsatt klare kriterier for fremgangsmåte, organisering, ressursbruk eller mål for omfanget av tilsyn fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser²⁹.

Byggesaksforskriften § 15-1 utdyper plan- og bygningsloven § 25-1 og stiller krav om at kommunen skal ha en strategi for tilsyn. Oppfølging av ulovlige forhold skal inngå i tilsynsstrategien, jf. plan- og bygningsloven §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd. Det er også et krav om at hver gang kommunen har utført et tilsyn, skal det utarbeides en tilsynsrapport, jf. byggesaksforskriften § 15-2.

Plan- og bygningsloven § 32-1 bestemmer at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

Revisjonskriterier

På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en strategi for tilsynsvirksomhet.
- Kommunen skal utarbeide tilsynsrapportrapport ved utført tilsyn.
- Overtredelser av plan- og bygningsloven som kommunen er kjent med, skal følges opp.

²⁸ Veiledningstekst til byggesaksforskriften § 15-1. [§ 15-1. Strategi for tilsyn. Rapportering - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

²⁹ Direktoratet for byggkvalitet (Dibk). Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 15 Kommunens tilsyn - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Rossen tjeilte
Røros kommune

i

Kommunedirektørens uttalelse til utkast på rapport: Forvaltningsrevisjon byggesak.

Vi setter pris på gjennomgangen av byggesaksbehandlingen i Røros kommune og de konstruktive innspillene som gis i rapporten. For å gi et helhetlig bilde av situasjonen, ønsker vi å legge til følgende kommentarer og presiseringer:

Ressursmangel og bemanningssituasjon

Rapporten peker korrekt på at personalressursene har vært marginale over tid. Det har over flere år har vært betydelige utfordringer med å bemanne stillingene innen byggesak. I tillegg har det i perioder vært permisjoner som har begrenset ressursene. Dette har hatt stor betydning for vår kapasitet til å følge opp saksbehandling, og har medført at tilsynsarbeid og ulovlighetsoppfølging ikke har vært prioritert. Samtidig har vi gjort vårt ytterste for å opprettholde en forsvarlig saksbehandling gjennom fleksibilitet og innsats fra ansatte.

Det er nå en stabil situasjon med besatte stillinger, men fremdeles permisjon som medfører at vår kapasitet til å følge opp både enkeltsaker og mer omfattende oppgaver som tilsyn og ulovlighetsoppfølging er begrenset. Vi har også fått nye oppgaver (utslipp og oljeutskiller) som gjør at situasjonen oppleves som krevende.

Variasjoner i brukernes opplevelse

Rapportens funn fra brukerundersøkelsen er verdifulle, og vi tar tilbakemeldingen om variasjoner i hvordan søkere opplever kontakten med byggesak på alvor.

Bemanningsutfordringer vil alltid påvirke vår kapasitet til å veilede publikum, og vi ser dette som et område for forbedring.

Det er imidlertid viktig å merke seg at brukerundersøkelsen ser ut til å inkludere en høy andel saker med dispensasjonssøknader, som ofte er de mest komplekse og krevende sakene vi behandler. Dispensasjonssøknader er også et område hvor det ofte er ønske om avklaringer på resultatet før søknaden behandles. Dette er dessverre ikke mulig innenfor gjeldende regelverk, noe som skaper frustrasjon for brukerne.

Vi er derfor positivt overrasket over resultatene fra denne gruppen, som samlet sett viser at mange har hatt en god opplevelse til tross for at halvparten av de brukerne som har blitt kontaktet har fått avslag som resultat på deres søknader.

Når det gjelder dispensasjonssøknader, vil vi påpeke at over 95 % av dispensasjonssøknadene i kommunen har blitt godkjent. Samtidig ønsker vi å understreke at utvalget i brukerundersøkelsen ikke representerer et tilstrekkelig eller statistisk generaliserbart grunnlag. Vi har også mottatt klare tilbakemeldinger om at andelen godkjente dispensasjoner oppfattes som for høy.

Mottakskontroll av søknader

Rapporten nevner at mottakskontrollen ofte ble gjennomført senere enn anbefalt, spesielt i perioden før det nye saksbehandlingssystemet ACOS ble tatt i bruk. Ved full bemanning



SAMMENHANG
FORSKNING



INDUSTRI
INNOVASJON



KULTUR
KULTUR

Post- og besøksadresse
Bergmannsgata 23
7374 RØROS / PLAASSJA
Telefon: 72 41 94 00

Org.nr: NO 939 898 743 MVA
Bankgiro: 4280.05.23022
www.roros.kommune.no
postmottak@roros.kommune.no

Vaerien
Vuelie

Pulsen
i fjellet



Rossen tjielte
Røros kommune

kunne vi i perioder gjennomføre mottakskontroll innen en uke etter mottak av søknad før implementering av ACOS.

Når ACOS kommer med en endelig og funksjonell utgave av eiendomsmodulen, tror vi at ACOS vil gi oss bedre verktøy til å sikre effektivitet og struktur i saksbehandlingen, og vi vil fortsette å styrke rutiner og praksis på dette området.

Dagens løsning er imidlertid noe tungrodd, og vi ser at det fortsatt finnes manuelle prosesser som faktisk er mer tidsbesparende og effektive enn de digitale løsningene som tilbys nå. Dette er et område vi vil følge opp og tilpasse etter hvert som systemet utvikler seg.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Det er korrekt at tilsynsvirksomheten i stor grad har vært nedprioritert frem til nylig, grunnet lav bemanning og en nødvendig prioritering av byggesaksbehandling. Vi har nå etablert en strategi og rutiner for tilsynsvirksomhet, og dette vil være et satsingsområde fremover. Vi erkjenner at ulovlighetsoppfølging også må styrkes som en naturlig del av dette arbeidet.

Rapportering til KOSTRA

Vi deler revisjonens vurdering av at tidligere rapportering til KOSTRA var begrenset på grunn av manglende samlet oversikt over byggesaksaktivitet. Vi tror at vi med ACOS vil kunne levere korrekte og komplette tall i 2026. For 2025 vil vi imidlertid fortsatt måtte forholde oss til data fra tre ulike saksbehandlingssystemer, noe som kan komplisere prosessen. Videre er den nyeste versjonen av ACOS fremdeles under utvikling, og den nye eiendomsmodulen fremstår som uferdig. Dette vil påvirke vår rapporteringskapasitet i inneværende år.

Med hilsen

Kjersti Forbord Jensås
Tjeltedirektør / Kommunedirektør

Kopi: Virksomhetsleder tekniske områder Dag Øyen
Vedlegg: Kommunedirektørens uttalelse



Post- og besøksadresse
Bergmannsgata 23
7374 RØROS / PLAASSJA
Telefon: 72 41 94 00

Org.nr: NO 939 898 743 MVA
Bankgiro: 4280.05.23022
www.roros.kommune.no
postmottak@roros.kommune.no

Vaerien
Vuelie
Pulsen
i fjellet

VEDLEGG 3 – TREKKING AV UTVALG

Utplukk av saker til gjennomgang og individer til deltakelse i brukerundersøkelse var planlagt som et tilfeldig uttrekk blant byggesaker fra henholdsvis 2022-2023, og 2023. Til saksgjennomgang, skulle uttrekket gjøres blant dispensasjonssøknader, jevnt fordelt over alle saksbehandlere, og omfatte både innvilgelser og avslag. Til brukerundersøkelsen, skulle utvalget omfatte både innvilgelser og avslag, og ansvarlige søkere og private tiltakshavere. Av årsaker listet under, er trekking av utvalg gjort mindre systematisk enn planlagt.

Ifølge avdelingsleder, finnes det for perioden frem til 2024 **ingen samlet oversikt** over omfanget av byggesaker til behandling i Røros kommune, eller over søkere som har vært i kontakt med byggesak. Det har inntil 2024 vært opp til hver saksbehandler å holde oversikt over saker og frister. I praksis har hver saksbehandler hatt sitt eget Excel-skjema til dette formålet. I perioden 2022-2023 har det vært fire ulike saksbehandlere innen byggesak. Kommunen har kun kunnet fremskaffe oversikten til to av saksbehandlerne.

Grunnet avvikling av kommunens arkivsystem ESA, har det vært **begrensede søkemuligheter** til å finne andre aktuelle saker i systemet. Utplukk av saker til gjennomgang og søkere til brukerundersøkelser, er derfor begrenset til oversikten til to saksbehandlere. Det er usikkert hvor stor andel dette er av det totale antall dispensasjonssaker i kommunen.

Uttrekk av **utvalg til saksgjennomgang** ble først gjort blant byggesaker hvor det var søkt om dispensasjon og søknaden var registret som komplett i 2022 eller 2023. Totalt antall saker som tilfredsstilte betingelsene i de to oversiktene, var 46 saker. Ingen av de aktuelle sakene hadde vedtak om avslag. 13 av de 46 sakene ble valgt ved tilfeldig uttrekk. 2 av sakene har vært aktive inn i 2024, men avsluttet før saksgjennomgangen fant sted. For å sikre at vedtak om avslag ble representert, ble 4 dispensasjonssaker fra 2020 og 2021 inkludert. I alt, er 17 saker gjennomgått.

Utvalg til saksgjennomgang representerer stort sett praksis for byggesaksbehandling for to av fire saksbehandlere i perioden. Ved saksgjennomgang så vi at signaturen til en tredje saksbehandler var representert i utvalget, men i vesentlig mindre grad enn de to andre saksbehandlerne.

Utvalget til brukerundersøkelsen omfatter de 17 dispensasjonssakene til gjennomgang. Blant disse var kun 4 vedtak om avslag. For å skape et mer balansert utvalg, ble ytterligere 4 saker med avslag fra 2020-2021 lagt til. Dette var ikke dispensasjonssaker. I alt, er 21 søkere forsøkt kontaktet. Flere enn to saksbehandlere er representert blant disse.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no