

Forvaltnings- revisjonsrapport

BYGGESAK, OPPMÅLING,
BRANN OG REDNING
Gran kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Byggesak, oppmåling, Brann og redning som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gran kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr. 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden november 2019 til mai 2020 av Birgitte Ulimoen Bue, Reidun Grefsrud og Kristian Lein, med sistnevnte som oppdragsansvarlig.

Vi takker de reviderte enhetene for samarbeidet under gjennomføringen av prosjektet.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra rådmannen er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 28. mai 2020

Kristian Lein
Oppdragsansvarlig

Reidun Grefsrud
Prosjektdeltaker

Birgitte Ulimoen Bue
Prosjektansvarlig

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	2
SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	5
1 INNLEDNING	9
1.1. KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	9
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	10
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	11
1.4 AVGRENSNINGER	11
2 METODE	13
3 SYSTEMER OG RUTINER.....	14
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	14
3.2 FAKTABESKRIVELSE	18
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	22
4 KRAV TIL DOKUMENTASJON OG LIKEBEHANDLING	24
4.1 AVGRENSNING.....	24
4.2 REVISJONSKRITERIER	24
4.3 FAKTABESKRIVELSE	28
4.4 REVISJONENS VURDERING.....	34
5 RUTINER FOR ULOVLIGHETER.....	36
5.1 AVGRENSNING	36
5.2 REVISJONSKRITERIER	36
5.3 FAKTABESKRIVELSE.....	38
5.4 REVISJONENS VURDERING	41
6 OPPFØLGNING AV ULOVLIGHETER.....	42
6.1 AVGRENSNING	42
6.2 REVISJONSKRITERIER	42
6.3 FAKTABESKRIVELSE.....	45
6.4 REVISJONENS VURDERING	46
7 VARSLING OG PROTOKOLLFØRING OPPMÅLINGSFORRETNINGER.....	48
7.1 AVGRENSNING	48
7.2 REVISJONSKRITERIER	48
7.3 FAKTABESKRIVELSE.....	52
7.4 REVISJONENS VURDERING	60
8 BRANN OG REDNING SYSTEM OG RUTINER.....	63
8.1 AVGRENSNING.....	63
8.2 REVISJONSKRITERIER.....	63
8.3 FAKTABESKRIVELSE	67
8.4 REVISJONENS VURDERING	72
9 BRANNTILSYN	74

9.1	AVGRENSNING.....	74
9.2	REVISJONSKRITERIER.....	74
9.3	FAKTABESKRIVELSE.....	75
9.4	REVISJONENS VURDERING.....	77
10	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	79
10.1	KONKLUSJONER	79
10.2	ANBEFALINGER	82
	REFERANSER	84
	VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE.....	86

SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Gran kommune har systemer, rutiner og praksis som sikrer likebehandling i byggesaker, oppfølging av ulovligheter, og korrekt gjennomføring av oppmålinger. Revisjonen undersøker også om Lunner – Gran brann og redning (Brann og redning) utfører branntilsyn i samsvar med lovbestemte krav.

Vi har lagt til grunn følgende problemstillinger:

Byggesak:

1. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer at saksbehandlingen ivaretar likebehandling og at ulovligheter følges opp og sanksjoneres?
2. I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?
3. Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp?
4. I hvilken grad blir ulovligheter fulgt opp?

Oppmåling:

5. Sikrer kommunen at oppmålingsforretningene varsles og protokollføres i samsvar med regelverket?

Lunner - Gran brann og redning:

6. Har Lunner - Gran brann og redning systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter?
7. Blir det gjennomført branntilsyn i samsvar med lover og regler?

Revisjonskriteriene er hentet fra kommuneloven § 23 nr.2 som omhandler rådmannens ansvar for betryggende kontroll og ulike kilder som sier noe om hvordan denne bestemmelsen skal tolkes, samt anerkjente prinsipper for god internkontroll. Videre har vi lagt til grunn enkelte bestemmelser fra forvaltningsloven, plan og bygningsloven, matrikkelloven, brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter og relevant litteratur for tolkning av bestemmelser. Vi har også sett på sentrale reglementer, kommunale vedtak og styringsdokumenter i Gran kommune.

Selve undersøkelsen er gjennomført ved å bruke en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse og offentlig statistikk (Kostra). Revisjonen har hatt tilgang til en pc fra Gran kommune, på denne måten har vi kunnet hentet ut aktuelle dokumenter, og saker fra saksbehandlingssystemet til P360.

Nedenfor oppsummeres konklusjonene for hver av de sju problemstillingene:

Problemstilling 1: Har kommunen systemer og rutiner som sikrer at saksbehandlingen ivaretar likebehandling og at ulovligheter følges opp og sanksjoneres?

Revisjonen mener at Gran kommune har en byggesaksavdeling som er ledet, organisert og bemannet på en måte som synes å være tilfredsstillende i forhold til de daglige oppgavene. Den har fokus på kontroll, veiledning, risikoområder og likebehandling. Avdelingen har tilfredsstillende systemer for å overholde saksbehandlingstider. Revisjonen mener at kontrolltiltakene som kommunen har på byggesaksområdet er tilfredsstillende.

Problemstilling 2: I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?

Etter revisjonens oppfatning har kommunen tilfredsstillende praksis med hensyn til veiledning av søkere. Under arbeidet med denne revisjonen har kommunen fått på plass skriftlige rutiner om forhåndskonferanser og foreløpig svar.

Saksgjennomgangen viser at alle vedtak er skriftlige, gjennomgående godt begrunnet og er sendt til riktig vedkommende. Vi mener også man kan si at kommunen gjennomgående har tilfredsstillende saksbehandlingstid, og de siste årene viser statistikken få brudd på lovpålagte saksbehandlingsfrister.

Gjennomgangen av saker tilsier at dokumentasjon, journalføring og arkivering gjennomgående er tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at de ulike saksbehandlerne synes å ha noe ulik praksis knyttet til å ta referat fra samtaler.

Problemstilling 3: Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp?

Kommunen har en tilfredsstillende tilsynsstrategi og har oppfylt kravet til rapport om tilsynsaktiviteten i 2019. Kommunen har satt som mål om tilsyn i minimum 10 % av totalt innkomne byggesøknader pr år. Gran kommune har ligget betydelig bak dette målet de to siste årene. Revisjonen mener at kommunen bør ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare å nå målet sitt. Kommunen har innført rutiner for oppfølging av regelbrudd/ulovligheter.

Problemstilling 4: I hvilken grad blir ulovligheter fulgt opp?

Byggesaksavdelingen har ikke kunnet prioritere ulovlighetsoppfølging så høyt som de ønsket, noe planutvalget er blitt orientert om tidligere i år.

Kommunen skal prioritere ulovlighetssaker i henhold til sin prioriteringsrekkefølge. Det føres oversikt over ulovligheter, men revisjonen mener at kommunen i større grad bør merke saker etter prioritet. Dette vil gi en større sikkerhet for at saker faktisk følges opp etter prioritet, herunder at saker med potensiell fare for liv, helse og miljø blir ivaretatt. Revisjonen mener at det virker som kommunen har en intensjon om at ulovlighetene skal følges opp, selv om de har et etterslep på disse sakene.

Byggesaksenheten har opplyst revisjonen om at de skiller mellom ordinært tilsyn og tilsyn i ulovlighetssaker. Det at strategiplanen for tilsyn har mindre fokus på tilsyn i ulovlighetssaker vil kunne medføre at de ordinære tilsyn, som det er satt måltall for, vil kunne komme til å bli prioritert fremfor tilsynene der det er mistanke om ulovligheter. Revisjonen bemerker at alle ulovlighetssaker som ikke er bagatellmessige skal følges opp.

Problemstilling 5: Sikrer kommunen at oppmålingsforretningene varsles og protokollføres i samsvar med regelverket?

Revisjonen har i sin saksgjennomgang funnet at det er dokumentert at det er sendt varsel om oppmåling til alle som er oppført på partslisten i samsvar med forskriften. I noen saker er det gitt kortere frist enn regelverket tilsier. Vi kan ikke se at det er dokumentert at de varslingsberettigede har godtatt kortere frist, og vi mener dette burde vært dokumentert av kommunen.

Revisjonen mener at noen av protokollene mangler at det er informert om habilitet. Dette er ikke i samsvar med matrikkelforskriften, § 38 (1) bokstav d. Vi mener også at det er noen mangler i noen protokoller når det gjelder informasjon om varsling og oppmøte og dokumentasjon på at protokollen inneholder kartvedlegg.

Problemstilling 6: Har Lunner - Gran brann og redning systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter?

Revisjonen mener at Brann og redning i hovedsak har tilfredsstillende organisering, bemanning og ledelse av den forebyggende avdelingen i Brann og redning. Revisjonen vurderer at Brann og redning har kartlagt sannsynlighet for brann og konsekvenser i kommunen, enheten har et fokus på forebygging av branner, samt planlagt for samarbeid om brannforebyggende tiltak i tråd med regelverket. Vi har funnet at det er noen mangler i dokumentasjonen som kreves etter forskrift om brannforebygging § 22.

Revisjonen mener at Brann og redning har god oversikt over særskilte brannobjekter. Vi mener at samarbeidet med byggesaksenheten i kommunen er viktig for å fange opp nye særskilte brannobjekter, og at det nå skal lages en skriftlig rutine for dette er dermed positivt. Etter revisjonens oppfatning er dette samarbeidet en viktig del av å ha system og rutiner for å fange opp særskilte objekter.

Vi mener at Brann og redning har systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter, selv om vi har funnet litt mangler i dokumentasjonen.

Problemstilling 7: Blir det gjennomført branntilsyn i samsvar med lover og regler?

Revisjonen mener at Brann og redning utfører tilfredsstillende branntilsyn i kommunen, og at dette gjøres i samsvar med regelverket.

Siden tilsynene skal baseres på risikovurderinger er det viktig at det prioriteres i henhold til vurderingene som er gjort, samt at tilsynet faktisk blir utført hvis risikovurderingen skal ha noen betydning. I en av sakene vi gikk gjennom fant vi at det ikke var utført tilsyn som planlagt i 2019. Brann og redning opplyser at de ønsker å utføre tilsyn oftere enn tidligere for å påse at brannsikkerheten i de ulike objektene er sikret.

Brann og redning dokumenterer ikke alltid hvis det er vurdert at et objekt ikke er å anse som et særskilt objekt. Siden dette er en del av den helhetlige risikovurderingen av hvor det bør utføres tilsyn, bør dette dokumenteres.

Vi har funnet visse mangler når det gjelder utføring av tilsynene. Brann og redning oppgir at de ikke har prioritert å avslutte saken hvis tilbakemelding fra eier har vært tilfredsstillende. Revisjonen mener at dette ikke er i henhold til saksbehandlingsreglene.

Med utgangspunkt i revisjonens konklusjoner fremmes følgende anbefalinger:

Byggesak

- Kommunen bør i større grad dokumentere den veiledningen som gjøres. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet.
- Kommunen bør sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn en måned å behandle saken.
- Kommunen bør sikre at vedtak er godt nok begrunnet.
- Kommunen bør tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken.

Ulovligheter

- Revisjonen mener at kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.
- Kommunen bør styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.
- Kommunen bør etterstrebe at ulovlighetssakene merkes med prioritering i oversikten.

Oppmåling

- Kommunen bør dokumentere at protokollen har kartvedlegg og andre vedlegg som dokumenterer forretningens gang.
- Kommunen bør dokumentere at protokollen er vedlagt partsliste med opplysninger om hvem som har møtt opp, informasjon om dato for varsling og merknader til varslingsfrist fra partene.
- Hvis partene har godtatt kortere varslingsplikt så bør dette dokumenteres.
- Kommunen bør se på rutiner for utfylling av protokollen når det gjelder å opplyse om habilitet.

Brann og redning

- Kommunen bør forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.
- Kommunen bør dokumentere hvis det gjøres risikovurderinger av objekter som blir vurdert til ikke å være et særskilte brannobjekt.
- Det bør lages rutine for samarbeidet med byggesak slik de har planlagt å gjøre.
- Tilsyn i særskilte brannobjekter bør følge opp risikovurderingene som er gjort.
- Kommunen bør prioritere å avslutte tilsynene i samsvar med regelverket.

1 INNLEDNING

1.1. KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Gran kommune hadde møte den 7. juni 2019. I sak 29/2019 ble det vedtatt følgende:

«1. Kontrollutvalget mener det mottatte materialet gir grunnlag for å se nærmere på saken.

2. Innlandet Revisjon IKS bes om å lage en prosjektplan for en undersøkelse av påstandene som fremsettes.

3. Saken følges opp på neste møte den 13.09.2019.»

Bakgrunnen er en henvendelse til kontrollutvalget med påstander om usaklig forskjellsbehandling i byggesaker, oppfølging av ulovligheter og manglende branntilsyn.

I møte den 30. september 2019 la Innlandet Revisjon frem foranalyse/prosjektplan om byggesak og brann og redning. I sak 36/2019 ble det fattet følgende vedtak:

«1. Med bakgrunn i diskusjonen i møtet bes Innlandet Revisjon IKS om å foreta følgende endringer i prosjektplanen:

- Avgrensning av revisjonsprosjektet til å gjelde byggesak og oppmåling.*

2. Henvendelse til kontrollutvalget, jf. kontrollutvalgets sak 43/19, tas med som innspill i arbeidet med revidering av prosjektplanen.

3. Revidert prosjektplan legges frem på neste møte den 18.10.2019.»

I møte den 18. oktober 2019 la Innlandet Revisjon frem en revidert foranalyse/prosjektplan om byggesak, oppmåling og brann og redning. I sak 50/2019 ble det fattet følgende vedtak:

«1. Kontrollutvalget tar fremlagt prosjektplan med forslag om gjennomføring av et revisjonsprosjekt rettet mot byggesaker, oppmåling og brann/redning, til orientering.

2. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre revisjonsprosjektet i tråd med prosjektplanen, forutsatt at:

- *Problemstillingene for revisjonsprosjektet fanger opp hensikten med å ta inn Brann/redning som en del av prosjektet. Det forutsettes at dette drøftes med rådmannen før oppstart av prosjektet.*

3. Endelig prosjektplan for revisjonsprosjektet presenteres for nytt kontrollutvalg.

4. Innlandet Revisjon IKS henstilles om å starte prosjektet så raskt som mulig i 2019.

5. Revisjonsprosjektet gjennomføres innenfor en ramme på 500 timer, og avsluttes våren 2020.»

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Gran kommune har systemer, rutiner og praksis som sikrer likebehandling i byggesaker, oppfølging av ulovligheter, og korrekt gjennomføring av oppmålinger. Revisjonen undersøker også om Lunner – Gran brann og redning utfører branntilsyn i samsvar med lovbestemte krav.

Nytteverdien av revisjonen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret tillit til at kommunen har en betryggende kontroll med byggesaksbehandling, oppmåling og branntilsyn. Dersom det avdekkes vesentlige svakheter i systemer, rutiner og praksis kan dette være grunnlag for å gi innspill til administrasjonen om forbedringsmuligheter.

Med utgangspunkt i foranalysen og kontrollutvalgets vedtak har vi formulert følgende problemstillinger:

Byggesak:

1. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer at saksbehandlingen ivaretar likebehandling og at ulovligheter følges opp og sanksjoneres?
2. I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?
3. Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp?
4. I hvilken grad blir ulovligheter fulgt opp?

Oppmåling

5. Sikrer kommunen at oppmålingsforretningene varsles og protokollføres i samsvar med regelverket?

Lunner - Gran brann og redning:

6. Har Lunner - Gran brann og redning systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter?
7. Blir det gjennomført branntilsyn i samsvar med lover og regler?

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurdering. Revisjonskriteriene kan være hentet fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv.

I denne revisjonen vil revisjonskriteriene hentes fra:

- Forvaltningsloven.
- Kommunelovens bestemmelser om internkontroll. Forarbeidene til kommuneloven og ulike kilder som sier noe om hvordan denne bestemmelsen skal tolkes.
- Anerkjente prinsipper for god internkontroll.
- Plan og bygningsloven med forskrifter og relevant litteratur for tolkning av bestemmelser.
- Brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter og relevant litteratur for tolkning av bestemmelser.
- Matrikeloven med forskrifter med forskrifter og relevant litteratur for tolkning av bestemmelser.
- Sentrale reglementer, kommunale vedtak og styringsdokumenter i Gran kommune.

Det ikke avklart når den nye bestemmelsen om internkontroll i nye kommuneloven trår i kraft. Inntil videre gjelder § 23.2 om «betryggende kontroll».

Revisjonskriteriene er nærmere utledet og begrunnet i kapitlene som gjelder hver enkelt problemstilling.

1.4 AVGRENSNINGER

Hva menes med likebehandling

Likebehandling oppfattes av folk flest som at alle skal ha de samme rettigheter eller plikter. Søker to personer om det samme godet, og disse personene tilfredsstiller tildelingsvilkårene fullt ut, oppleves det som svært urettferdig dersom den ene får sin søknad innvilget og den andre ikke. Sivilombudsmannen har uttrykt dette i sin årsmelding for 2010, når han skriver:

«Å sammenligne seg med de rundt seg, enten andre i samme situasjon, eller de som har mer enn en selv, er etter min mening en naturlig del av det å bo i et samfunn. Det har godt feste i borgernes rettsfølelse at myndighetenes fordeling av fellesgodene – og byrdene – skal skje på en rettferdig måte.»

I den offentlige forvaltningen gjelder det ulovfestede prinsippet at like saker skal behandles likt. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke

kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis. På noen områder, herunder på plan- og bygningsrettens område, finnes det imidlertid flere bestemmelser hvor forvaltningen er gitt myndighet til å avgjøre saker på skjønnsmessig grunnlag. Dette er helt nødvendig, da det ikke er mulig å regulere alle mulige typetilfeller gjennom lovgivning.

I mange saker innenfor plan- og bygningsretten fremsettes det påstander om usaklig forskjellsbehandling. Mange av disse kan skyldes forhold som eksempelvis manglende kjennskap til regelverk eller at tiltakshavere tar seg til rette, og ikke nødvendigvis faktisk usaklig forskjellsbehandling. Påstander om usaklig forskjellsbehandling fører ikke så ofte frem i byggesaker, siden man i mange tilfeller normalt vil kunne finne forskjeller mellom tilfellene som begrunner forskjellsbehandling. I de fleste tilfeller vil det også være saklig å begrunne et avslag med at muligheten er brukt opp, fordi at andre har søkt først. Et eksempel ved byggesøknader kan være at like boliger tidligere har fått dispensasjoner, mens bygningsmyndighetene når den siste søker finner at området nå er for fortettet, eller andre hensyn har endret seg.

Likbehandling i denne revisjonen

I denne forvaltningsrevisjonen vil vi se på om saker behandles på samme måte. Vi vil se på om det er interne saksbehandlingsrutiner som sikrer enhetlig praksis mellom saksbehandlerne i anvendelsen av bestemmelser i plan og bygningsloven og de kommunale planene. Likebehandling vil også kunne si at de ulike tiltakshaverne likebehandles i forhold til hvor fort søknadene behandles.

2 METODE

Revisjonsarbeidet ble innledet med oppstartsmøte med deltakere fra Gran kommune: kommunalsjef, brannsjef, enhetsleder plan, bygg og oppmåling, fagansvarlig kart og oppmåling og fagansvarlig byggesak.

Selve undersøkelsen er gjennomført ved å bruke en kombinasjon av intervjuer, dokumentanalyse og offentlig statistikk (Kostra). Revisjonen har hatt tilgang til en pc fra Gran kommune, på denne måten har vi kunnet hentet ut aktuelle dokumenter, og saker fra saksbehandlingssystemet til P360. Utvalg av saker, og hvordan disse er behandlet, gjennomgås for problemstillinger der dette er aktuelt, jf kapittel 4, 6, 7 og 9.

Vi har intervjuet enhetsleder for plan, bygg og oppmåling, fagansvarlig byggesak og tilsynsansvarlig byggesak, fagansvarlig kart og oppmåling, brannsjefen, leder for brannforebyggende og branninspektør.

I rapporten er det vist til dokumenter, litteratur og referanser som er benyttet, jf. referanseliste bakerst i rapporten.

Vurdering av relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Alt i alt mener vi at de utvalgte sakene er tilstrekkelige for å gi et bilde av hva som er kommunens praksis. Det er i de ulike kapitlene gjengitt hvordan saksutvalget har blitt gjort.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport. Påliteligheten er også ivaretatt ved at vi har benyttet flere metoder; både intervjuer, saksgjennomgang og offentlig statistikk.

3 SYSTEMER OG RUTINER

Problemstilling:

Har kommunen systemer og rutiner som sikrer at saksbehandlingen ivaretar likebehandling og at ulovligheter følges opp og sanksjoneres?

Dette kapitlet tar for seg systemer og rutiner – hvordan saksbehandlingen utføres i praksis er tema for problemstilling 2, jf. kapittel 4.

3.1 REVISJONSKRITERIER

Plan og bygningsloven

Det følger av pbl. § 32-1 at kommunene skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Plikten er beskrevet innledningsvis i lovens kapittel om ulovlighetsoppfølging, dette er ment å gi føringer til kommunen som skal sikre at de prioriterer ulovlighetsoppfølging¹.

Videre følger det av pbl. § 32-5 at ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist.

Gran kommune sine reglement

Kommunen har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte². I denne står det at ansatte og folkevalgte i Gran kommune skal arbeide for fellesskapets beste i tråd med lover, regler, kommunens verdigrunnlag og politiske vedtak. Videre heter det at de ansatte og folkevalgte i Gran kommune skal møte innbyggere og brukere med respekt. Faglige kunnskaper og faglig skjønn skal ligge til grunn i rådgivning, myndighets utøvelse og tjenesteyting. Sammenblanding av ansattes og brukernes private interesser og økonomiske midler skal ikke forekomme.

Det går frem av arbeidsgiverstrategien «Vi i Gran»³ at: «Vi i Gran gir god service, og sikrer likebehandling ved å utføre arbeids oppgavene best mulig.»

Kommunen har videre et delegeringsreglement som sist var oppdatert i kommunestyremøte 21.2.2017. I denne er det delegert myndighet fra kommunestyret og planutvalget videre til rådmannen. Det følger av punkt 4.4 at rådmannen har fått ansvar for å: «*behandle dispensasjonssaker etter pbl. § 19 fra byggeforskriftene, fra reguleringsplan og fra kommuneplanens arealdel, så langt det er i tråd med retningslinjer for dispensasjonspraksis i kommuneplanens arealdel.*»

¹ Forarbeider til plan- og bygningsloven, Ot.prp. nr. 45 (2007-2007) s 352

² Sist revidert 12. mai 2016.

³ Datert 4. august 2011

Kommuneloven

Stortinget vedtok i juni 2018 ny kommunelov. Lovens kapittel 25 inneholder bestemmelser om rådmannens internkontroll. § 25-1 om internkontroll i ny kommunelov lyder slik:

«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 omfang som er nødvendig.*
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»*

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst en gang i året. Dette fremgår av § 25-2.

Mesteparten av ny kommunelov trådte i kraft høsten 2019, jf.kgl.res nr.2062 av 20.12.2018⁴. Ikrafttredelsestidspunktet var fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret ved oppstart av valgperioden 2019-2023.

De nye bestemmelsene om internkontroll i kapittel 25 vil tre i kraft på et senere tidspunkt, som ennå ikke er bestemt, jf. departementets veileder. Det er meningen at den nye internkontrollbestemmelsen skal erstatte internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen. Stortinget skal behandle et lovforslag om dette før ikrafttredelse blir avklart. Det er tatt inn en overgangsbestemmelse om internkontroll i den nye loven §31-2. Bestemmelsen gir i realiteten internkontrollkravet i kommuneloven av 1992 anvendelse fram til særlovgjennomgangen er foretatt.

I kommuneloven fra 1992⁵ går Rådmannens overordnede ansvar for internkontroll fram av § 23 nr. hvor det står: *«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»*

I forarbeidene til § 23 nr. 2⁶ står det: *«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment akseptable ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a skal bidra til å sikre at organisasjonen*

⁴ Jf. Veileder H-2451 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28.6.19

⁵ Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-1992-09-25-107.

⁶ OT.prp nr. 70 (2002-2003).

når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte.» Videre heter det: «Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- *Måltrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig ekstern informasjon*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler.»*

Av forarbeidene til § 23 nr. 2 i kommuneloven kan vi slutte at det er et krav om systemer og rutiner, altså at internkontrollen skal være systematisk. For øvrig gir loven og forarbeidene få anvisninger når det gjelder å stille opp krav til hva som er god internkontroll.

Teori om internkontroll

Rammeverket COSO⁷ er et internasjonalt rammeverk for internkontroll. Her defineres Internkontroll slik⁸: *«Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser.»*

Revisjonen anser COSO som «anerkjent teori». Ifølge dette rammeverket bør følgende elementer inngå i et internkontrollsystem:

- Internt kontrollmiljø.
- Risikovurdering
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Ledelsesmessig oppfølging

Kontrollmiljøet er «grunnmuren» i internkontrollen. Kontrollmiljøfaktorene består av medarbeiderne sine holdninger, etiske verdier og kompetanse, ledelsens filosofi og driftsform, hvordan virksomheten er organisert og hvordan ansvar og myndighet er fordelt.

Risikovurdering skal sikre at områder med høyest sannsynlighet for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse, måloppnåelse og rapportering blir identifisert. Uten en risikobasert tilnærming vil kommunen ikke ha kunnskap om hvorvidt etablerte tiltak/kontroller i tilstrekkelig grad faktisk reduserer risiko.

Kontrollaktiviteter er tiltak som er iverksatt for å håndtere de avdekkede risikoene. Formålet med kontrollaktivitetene er å bidra til at rutiner og systemer fungerer som forutsatt.

Effektiv *informasjon og kommunikasjon* horisontalt og vertikalt i organisasjonen er viktig for å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver og ivareta sitt ansvar. Det er også behov for effektiv kommunikasjon med eksterne aktører.

⁷ COSO-rapporten 2004/2005.

⁸ COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013)

Oppfølging av internkontrollen er viktig for å vurdere hvor effektivt internkontrollsystemet er til enhver tid. Den helhetlige risikostyringsprosessen blir fulgt opp og endret etter behov. Oppfølging utføres gjennom løpende ledelsesaktiviteter, frittstående evalueringer eller begge deler.

Vi har tatt utgangspunkt i disse elementene ved utledning av revisjonskriterier og gjennomgang av data nedenfor fordi vi mener at elementene gir en hensiktsmessig systematikk, og at de er en del av et anerkjent rammeverk. Dette betyr ikke at vi mener at kommunen av den grunn nødvendigvis må basere sitt internkontrollsystem på rammeverket fra COSO.

Revisjonen mener at det er vanskelig å tenke seg en systematisk internkontroll uten formalisering i form av skriftlighet eller dokumentasjon, men at graden av formalisering og dokumentasjon må vurderes opp mot hva som er rimelig eller hensiktsmessig i forhold til størrelse på enheten, omfang, risikovurderinger etc. Vi viser her også til KS' rapport om internkontroll⁹ der formalisering er et sentralt element.

Utledelede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen ovenfor mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for internkontrollen i byggesaksbehandlingen:

- Byggesaksavdelingen bør være organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør den i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier. Dette innebærer blant annet at avdelingen skal ha:
 - Klar fordeling av ansvar og myndighet.
 - Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
 - Kompetent ledelse.
- Det bør gjennomføres risikovurderinger for å avdekke sannsynlighet for og konsekvenser av svikt, feil eller mangler.
- Det bør gjennomføres kontrolltiltak for minimere og håndtere risiko, f.eks. i form av:
 - Saksbehandlingsregler og veilere.
 - Sjekklistor/maler.
 - Sidemannskontroll.
- Det må være etablert fungerende kanaler for informasjon og kommunikasjon, f.eks.:
 - Arenaer for informasjonsutveksling internt i avdelingen.
 - Arenaer for informasjonsutveksling i linjen, herunder hvordan ansatte kan rapportere om feil, avvik eller mangler.
 - Arenaer for informasjonsutveksling ut mot innbyggerne.
- Internkontrollen må være levende og gjenstand for oppfølging. Dette betyr eksempelvis at:
 - Det bør gjennomføres regelmessig oppfølging av om internkontrollen fungerer.
 - Risikovurderinger bør gjennomgås med jevne mellomrom.
 - Kontrolltiltak gjennomgås og ajourføres regelmessig.

⁹ «Rådmannens internkontroll, Herre i eget hus»

3.2 FAKTABESKRIVELSE

Faktabeskrivelsen er basert på skriftlige kilder, samt intervju med enhetsleder, fagansvarlig og saksbehandler ved byggesaksenheten.

3.2.1 ORGANISERING, BEMANNING OG LEDELSE

Byggesaksbehandling er blant ansvarsområdene for enhet Plan, bygg og oppmåling. Enheten er underlagt kommunalsjef Plan og samfunn. Byggesaksbehandlingen ivaretas av tre saksbehandlere, hvorav én er fagansvarlig. I tillegg deltar enhetsleder i saksbehandlingen i en viss utstrekning.

Enhetsleder og den sist ansatte av saksbehandlerne (ansatt på slutten av 2019) er jurister. Fagansvarlig er byggingeniør, og den andre saksbehandleren er utdannet tømrermester og utmarksforvalter¹⁰. Det gis tilbud om kurs og faglig oppdatering ved behov, bl.a. når det kommer nytt regelverk. Enheten har ikke laget kompetanseplan, men det gjøres ifølge enhetsleder fortløpende vurderinger av kompetansebehovet ved enheten. Dette gjøres alltid vurderinger av dette ved nyansettelser.

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Gran kommune framgår av «Reglement for delegering i Gran kommune». Rådmannen er delegert myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kapittel 4.4 i reglementet har følgende bestemmelser når det gjelder plan- og bygningssaker:

Rådmannen er delegert ansvar for:

- a) Å varsle oppstart av planarbeid jf pbl § 12—8.
- b) Å legge forslag til planprogram jf pbl § 12-9 ut til offentlig ettersyn.
- c) Å behandle dispensasjonssaker etter pbl § 19 fra byggeforskriftene, fra reguleringsplan og fra kommuneplanens arealdel, så langt det er i trad med retningslinjer for dispensasjonspraksis i kommuneplanens arealdel. Klage på rådmannens dispensasjonsvedtak skal behandles av planutvalget som første instans før klagesak oversendes fylkesmannen for avgjørelse. Ved fare for fristbrudd på saksbehandlingstid på klagesak, kan rådmannen fatte avgjørelse i klagesak som førsteinstans. Rådmannen skal redegjøre for avgjørelsen, til planutvalget.
- d) Å fatte vedtak etter lov om eighedsregistrering (matrikkelloven). Planutvalget behandler klagesaker etter matrikkelloven.

Kommunen har ikke utarbeidet et administrativt delegeringsreglement. Enhetsleder har inngått lederavtale med kommunalsjef som sier noe om stillingens ansvar, men det går ikke fram av denne hvilke saker som skal avgjøres av enhetsleder. Vi får opplyst at saker som avgjøres administrativt behandles ferdig på enheten, og at det kun er saker som skal til politisk behandling som går videre til kommunalsjef.

¹⁰ Fagansvarlig gikk ut i permisjon fra februar 2020. Pr våren 2020 er det tatt inn to midlertidig ansatte som begge er jurister. Det er ansatt en ny saksbehandler (jurist) som skal begynne i september.

Vi får opplyst at dispensasjoner i 100-metersonen og klagesaker alltid går til politisk behandling. For øvrig går saker som defineres som prinsipielle, samt saker det har vært stor oppmerksomhet rundt, også til politisk behandling. Saker som skal behandles politisk går fra byggesak som skriver saksfremlegg, godkjennes av enhetsleder før de går videre til kommunalsjefen.

Det er nedfelt i delegasjonsreglementet hvilke saker som skal behandles politisk, jf pkt 1.4 og 4.4. Enhetsleder opplyser at der det er tvil drøftes dette med kommunalsjef, evt rådmann. Det kan også være tilfeller der politikerne ønsker at saker skal behandles politisk. Enhetsleder opplyser at det er nødvendig med en viss politisk teft med hensyn til hvilke saker som har politisk interesse og politikerne dermed ønsker å få til behandling. Enhetsleder oppfatter at det generelt er grei dialog med ordfører/varaordfører, og at det er lav terskel for å drøfte saker på generelt grunnlag med dem.

Byggesaksbehandlerne arbeider i utgangspunktet som generalister, og det er ikke skriftlig definert hvem som tar hvilke typer saker på avdelingen. Vi får opplyst at det er enighet i hvilke type saker som passer den enkelte saksbehandler, og at fagansvarlig fordeler saker til de andre på enheten slik at alle får varierte sakstyper. Hun tar ofte de største sakene selv. Enhetsleder saksbehandler også noen større saker, i tillegg til en del hyttesaker. Klagesakene fordeles til de som opprinnelig hadde saken til behandling eller enhetsleder. Av og til byttes saksbehandler for å «friske øyne» på saken.

Sakene føres inn i saksbehandlingssystemet P360, hver saksbehandler oppdaterer sine egne saker der. Avdelingen har en liste som viser oversikt om gitte dispensasjoner. De har ingen presedensbase, men det oppfattes som enkelt å søke opp andre saker i saksbehandlingssystemet.

Vi får opplyst at det sommeren 2019 ble innført at det skal være to signaturer på alle vedtak. Alle vedtak fra fagansvarlig skal gå til signatur til enhetsleder. Når enhetsleder treffer vedtak på byggesak så sendes disse til fagansvarlig for godkjenning og signatur. Det samme gjelder når en av saksbehandlerne har behandlet saken.

De tre som er intervjuet opplyser overfor revisjonen at press fra søkere er noe som forekommer, ofte skyldes det en forventning om at sakene skal gå fortere enn fristene. Generelt er det lite press og trusler i ulovlighetssakene, ettersom de fleste skjønner at de har gjort noe ulovlig. Noen kan være raskere enn andre med å komme med utsagn, dette gjelder både privatpersoner og profesjonelle. Dette oppfattes generelt ikke som noe problem – det er en del av jobben å kunne prioritere saker. Trusler forekommer svært sjelden. I løpet av de siste par årene har man erfaring fra kun én sak i Gran, denne saken ble rapportert videre som et avvik.

Kommunen har felles etiske retningslinjer. Avdelingen har en egen rutine og etiske retningslinjer som gjelder håndtering av ulovlighetssaker. De ansatte som er intervjuet opplyser at de er godt kjent med de etiske retningslinjene. Enhetsleder viser også til at kommunen har egne etiske retningslinjer for håndtering av ulovlighetssaker og varslingsrutiner. Disse gjennomgås årlig på samlinger/møter, og blir i tillegg lagt fram og gjennomgått for nyansatte.

De tre som ble intervjuet på byggesak ble spurt om hva de legger i begrepet likebehandling. De mener at dette betyr alle søkere skal få likt saksforløp, og at alle saker som er like skal behandles likt. I praksis

kan dette imidlertid være en lite praktisk rettesnor ettersom det er få helt like saker. Det er åpne diskusjoner om saker på avdelingen, noe som bidrar til å sikre likebehandling.

De intervjuede mener at avdelingen har en samlet kompetanse tilpasset enhetens ansvar og oppgaver. Enhetsleder og fagansvarlig mener at kapasiteten er tilstrekkelig når alle stillinger er besatt, jf at enheten har hatt ganske få fristbrudd de siste par åene¹¹. Når det er sykefravær og permisjoner blir kapasiteten presset, og det er vanskeligere å holde frister. Når intervjuet med enhetsleder og saksbehandler ble foretatt (februar/mars 2020), er fagansvarlig i permisjon, og det er to nyansatte i midlertidige stillinger, og de to oppfatter derfor kapasiteten som noe anstrengt. Enhetsleder mener at dette vil bedres mot slutten av året (nyansettelse etter sommeren og fagansvarlig tilbake fra permisjon).

3.2.2 RISIKOVURDERINGER

Vi får opplyst at det ikke gjennomføres eksplisitte risikovurderinger, men habilitet diskuteres ofte generelt og når man kommer opp i saker hvor dette bør drøftes igjennom. Habilitet har fokus hele veien i saksbehandlingen, og saksbehandlerne har ansvar for å vurdere egen habilitet opp mot forvaltningsloven. I praksis så er man strengere enn kravene i loven. Flere av de ansatte bor i kommunen, og saksbehandlerne unngår å behandle saker der søkerne er nære på en eller annen måte (naboer, venner, familie). Terskelen oppgis å være lav for å be en annen saksbehandler ta saken. Hvis enhetsleder er inhabil, så oppnevnes settekommune. Pr februar 2020 blir dette gjort i én sak.

Ifølge informasjon fra intervjuene tar enhetsleder av og til opp dilemmaer som kan komme opp. Omtrent én gang pr år har tar man en gjennomgang om mulige risikoområder, f.eks. korrupsjonssaker som har vært avslørt i andre kommuner.

3.2.3 KONTROLLTILTAK

Ifølge de ansatte på byggesak fungerer saksbehandlingssystemet P360 med saksforløp også som et internkontrollsystem. I hver sak må man definere hvilken sakstype søknaden er. Deretter startes fristene, for så eventuelt at de stoppes av saksbehandler, og det sendes foreløpig melding til søker. De ansatte på byggesak skal føre inn saker med dispensasjoner det fattes vedtak i. Det er ikke pålagt å ha en slik oversikt, men det gjør at det er lett å finne igjen saker.

Ordningen med to signaturer på alle vedtak fungerer også som et kontrolltiltak, bl.a. for å unngå mistanker om korrupsjon. Mange saker drøftes mellom de ansatte, både i den ordinære saksbehandlingen og på de ukentlige møtene.

Byggesaksenheten har utarbeidet flere maler, herunder en rekke brevmalen for foreløpig svar, vedtak i byggesak, ferdigattest, brev om mangler/pålegg, etc. Det er også blitt laget flere ulike sjekklistene, som ligger elektronisk lagret i saksbehandlingssystemet, og som skal fungere som en støtte til behandlingen av saker. Disse er opplyst å primært være til nytte for nyansatte på enheten.

¹¹ Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Det er laget en strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlige tiltak og byggesaker. Strategien rulleres regelmessig, den ble nylig oppdatert og gjelder for perioden 2020 -2022. Det er også laget en skriftlig rutine om ulovlighetsoppfølging, som bl.a. inneholder flere maler for bruk i konkrete saker med ulovligheter. Vi kommer nærmere tilbake til disse i kapittel 5 og 6.

Vi får opplyst at når byggesak blir klar over en mulig ulovlighet, eventuelt får en henvendelse om en mulig ulovlighet, så registreres en sak. Rutinen er deretter å be om redegjørelse fra eier av eiendommen, og saksbehandler skriver det i inn oversikten over ulovligheter. De ansatte på plan og oppmåling kan også legge inn saker.

I tilsynsarbeidet inngår Gran kommune i et tilsynsnettverk med nabokommunene Lunner, Jevnaker, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land, der man utfører tilsyn hos hverandre. Det er som regel tre årlige møter, og tre runder med tilsyn i hver kommune. Dette innebærer at det kommer to ansatte på byggesak i andre kommuner og fører tilsyn i Gran kommune, der en ansatt fra byggesak i Gran er med som referent på tilsynet. Vi får opplyst at det vurderes å øke fra tre til fire årlige runder med tilsyn.

Maler oppdateres ved behov, f.eks. når det har kommet endringer i lover/regelverk. Ifølge fagansvarlig er det ikke faste rutiner ut over dette. Ved lovendringer gis det ofte tilbud om kurs. Enheten har nylig hatt et prosjekt om klart språk der de aller fleste malene som benyttes mest har blitt gjennomgått og revidert.

3.2.4 INFORMASJON OG KOMMUNIKASJON

I likhet med de andre enhetene på Kultur og samfunn rapporterer enhet Plan, bygg og oppmåling månedlig på økonomi til rådmannsledelsen. Det rapporteres kvartalsvis på mål og økonomi. Enheten lager i tillegg en rapport over virksomheten gjennom foregående år til bruk i kommunens årsmelding.

Det blir holdt ukentlige møter på byggesak hvor enhetsleder deltar, der man går gjennom hvilke saker man jobber med. De ansatte er i tillegg i daglig kontakt om enkeltsaker. De sitter nær hverandre, og terskelen for uformell informasjonsutveksling er dermed lav. Alle de ansatte (enhetsleder og saksbehandlerne på byggesak) vet til enhver tid om hvilke saker de andre jobber med.

Det holdes også tverrfaglige møter med andre enheter på Kultur og samfunn hver uke. Man utnytter også at det er ansatte som har jobbet på byggesak, som nå arbeider andre steder på rådhuset. Disse sitter ofte på relevant kompetanse, de husker gjerne hvordan lignende saker har blitt behandlet tidligere, og kan dermed være ressurspersoner å trekke på.

Informasjon mot både private innbyggere/aktører og den profesjonelle byggebransjen skjer både gjennom hjemmeside, åpne møter og veiledning knyttet til enkeltsaker.

Det arbeides for at nettsidene skal gi mest og best mulig informasjon. Det er nye nettsider og noen skjemaer har vist seg vanskelig å finne på nettsiden. Det opplyses (mars 2020) at disse er under oppdatering.

Hver torsdag kl. 12-15 har byggesaksavdelingen veiledningstimer i servicetorget for privatpersoner. På telefon gis det også veiledning. Enheten har også veiledningstimer på kveldstid et par ganger i året. Byggesak arrangerer også kvelder for «proffbransjen», dette gjelder som oftest hvis det har vært lov- og regelendringer på byggesaksfeltet.

Kommunen har ikke egne skriftlige rutiner om forhåndskonferanser, da det følger av SAK10 (saksbehandlingsforskriften). Et slikt møte har til hensikt å bli enig om et utgangspunkt for hva man skal søke om. I de største sakene er det ganske vanlig med forhåndskonferanse. Den som skal bygge må be om forhåndskonferanse dersom de ønsker det. I så fall blir det opprettet sak på det. Kommunen må skrive referat fra dette møtet.

3.2.5 OPPFØLGINGSAKTIVITETER

Det er ikke etablert noen regelmessig oppfølging av internkontrollen samlet sett, imidlertid oppdateres strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging annet hvert år. Det er også relevant å nevne forhold som er omtalt ovenfor; saker drøftes i de ukentlige møtene, det er innført dobbelsignatur på vedtak, samt at maler gjennomgås etter behov.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Organisering, bemanning og ledelse

Etter revisjonens vurdering har kommunen i hovedsak tilfredsstillende organisering, bemanning og ledelse av byggesaksfunksjonen i kommunen. Det er en klar oppfatning om hvordan ansvaret er fordelt mellom politisk og administrativt nivå, samt internt i administrasjonen. Det er også fokus på å utøve forsvarlig og god saksbehandling.

En nøkkelfaktor er de ansattes holdninger til kontroll og etikk. Basert på intervjuer og en gjennomgang av utvalgte styringsdokumenter og kontrolltiltak som er etablert, mener revisjonen at etikk har nødvendig oppmerksomhet – det synes å være en omforent oppfatning av hva begrepet likebehandling innebærer og hvordan dette hensynet best kan ivaretas.

Revisjonen oppfatter den samlede kompetanse på enheten som tilfredsstillende. De ansatte som arbeider med byggesaker har variert faglig bakgrunn (jurister, ingeniør, håndverker/utmarksforvalter). Tre av de fire som arbeider med byggesaker har lang fartstid fra dette feltet.

Kapasiteten vurderes på bakgrunn av de ansattes utsagn, samt evnen til å overholde frister, til å være tilfredsstillende når enheten er fulltallig. I perioder med fravær kan den imidlertid være sårbar, jf. at den i perioden februar – september i år dels driftes ved hjelp av ansatte i midlertidige stillinger.

Risikovurderinger

Som det framgår av faktapresentasjonen er det ikke blitt gjennomført formelle risikovurderinger rettet mot likebehandling og tilfredsstillende dokumenthåndtering. Samtidig viser gjennomgangen at de ansatte på avdelingen virker å være bevisste på mulige risikoområder som habilitet og mistanker om korrupsjon.

Ideelt sett bør risikovurderinger dokumenteres, men dette er først og fremst for å kunne etterprøve om identifiserte risikoområder faktisk materialiserer seg, og om iverksatte kontrolltiltak er tilstrekkelige. Når risikoområder er forholdsvis statiske og så tett knyttet opp mot plangrunnlag og lovverk, som tilfellet er innenfor byggesaksbehandling, så anses det være tilfredsstillende at risikovurderinger gjøres løpende – særlig når dette kombineres med sidemannskontroll og faste arenaer hvor risiko for mulige avvik kan diskuteres.

Etter revisjonens oppfatning virker den tilnærmingen som Gran kommune har valgt hva gjelder risikovurderinger derfor å være tilfredsstillende.

Kontrolltiltak

Det er etablert kontrolltiltak, i all hovedsak det ukentlige møtet, felles sjekklister og maler samt sidemannskontroll/dobbelsignatur på vedtak. Byggesaksenheten har dessuten oversikt over sakene i saksbehandlingssystemet, det er utarbeidet kvalitetsrutiner til bruk i ulovlighetssaker og det er opprettet oversikt over dispensasjoner som oppdateres. I sum finner revisjonen at dette utgjør tilfredsstillende kontrolltiltak.

Informasjon og kommunikasjon

Kommunen har etablert flere kanaler for informasjon og kommunikasjon. Internt vises det til fast rapportering til rådmannsledelsen, faste møter på byggesaksenheten og regelmessige møter mellom byggesaksenheten og andre enheter innen Kultur og samfunn, samt uformell kommunikasjon knyttet til enkeltsaker. Saksbehandlerne gir uttrykk for at de er tilfredse med de kanaler som er etablert, og at informasjonsflyten oppfattes som tilstrekkelig.

Eksternt er det først og fremst kommunens nettsider som benyttes som generell informasjonsarena. Veiledning vil bli omtalt nærmere i kapittel 4, vi viser her til at det synes å være en omforent oppfatning av viktigheten av veiledning og at terskelen skal være lav for de som ønsker dette tilbudet.

Oppfølgingsaktiviteter

Det er ikke etablert noen regelmessig oppfølging av internkontrollen samlet sett. Etter revisjonens oppfatning gir imidlertid fakta inntrykk av at en del regelmessig oppfølging gjøres, jfr. at strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging oppdateres annet hvert år. Videre vil trekke fram det som er sagt om diskusjonene i ukentlige møter, at det er innført dobbelsignatur på vedtak, og at maler gjennomgås etter behov, f.eks. ved regelendringer.

4 KRAV TIL DOKUMENTASJON OG LIKEBEHANDLING

Problemstilling:

I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?

4.1 AVGRENSNING

I denne problemstillingen vil vi foreta en dokumentanalyse av et utvalg av bygge- og delesaker for å se om kravene til dokumentasjon og likebehandling ivaretas. Vi har også benyttet offisiell statistikk (Kostra). I sakene som er valgt ut vil vi se på om kommunen har veiledet, om det er foretatt mottakskontroll, eventuelt om det er sendt foreløpig melding, om saksbehandlingsfristene er overholdt, og om sakene er dokumentert.

Vi har valgt å holde klagebehandlingen utenfor denne revisjonen da dette er et område som blir vurdert av fylkesmannen i deres klagebehandlinger. Ulovlighetsoppfølging er ikke en del av denne problemstillingen siden dette er egne problemstillinger i kapittel 5 og 6. Vi vil også ta for oss tilsynsarbeidet til kommunen i kapittel 5 og 6.

4.2 REVISJONSKRITERIER

Grunnleggende prinsipper

Forvaltningsretten er læren om rettsregler for utøvelse av offentlig forvaltning, myndighet og offentlig saksbehandling. Reglene for forvaltningsretten er fastsatt blant annet i forvaltningsloven, men de lovfestede reglene suppleres av de ulovfestede reglene.

Det er et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser som bygger på en forsvarlig behandling. Dette regnes som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede krav til saksbehandlingen i forvaltningsloven og andre lover. Forsvarlighetskravet har dype røtter i vår rettskultur, men har kommet mer i fokus ettersom norsk rett også blir påvirket av menneskerettighetene og EØS-retten.

I NOU 2019:5, punkt 11.7 drøftes det om det er grunn til å innta noen prinsippbestemmelser i forvaltningsloven. Utvalget mener at det ikke er noe klart skille mellom en alminnelig bestemmelse i loven og det som kan betegnes som et prinsipp.

«Det som blir lovfestet som prinsipper, bør imidlertid ikke oppfattes som absolutte regler, men snarere som et viktig utgangspunkt for videre rettslige resonnementer. Både juridisk teori og utenlandsk lovgivning oppstiller forskjellige prinsipper som det kan overveies å ta inn i forvaltningsloven. Hans Petter Graver omtaler følgende som «grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper»:

1. Legalitet
2. Kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling
3. Nøytralitet og saklighet
4. Forholdsmessighet
5. Andre innholdsmessige krav, f.eks. kravet om et velferdsmessig minstemål»

Videre vurderer utvalget hvilke prinsipper som bør tas inn i loven: et grunnkrav til saklighet (punkt 11.7.4), forsvarlighet (punkt 11.7.5), forholdsmessighet (punkt 11.7.6) og samarbeid i forvaltningen (punkt 11.7.7).

Utvalget mener at etter den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk, som bygger på rettspraksis, gjelder det forbud mot usaklig forskjellsbehandling og mot å legge vekt på utenforliggende (usaklige) hensyn. Det mener at dette er et så viktig prinsipp at det foreslår å lovfeste et saklighetskrav i formålsbestemmelsen i forvaltningsloven.

Utvalget skriver videre: «Når det gjelder forvaltningens rettsanvendelse, vil et saklighetskrav ha begrenset selvstendig betydning ved siden av rettskildeprinsippene. En lovfesting kan likevel tenkes å få betydning der rettsanvendelsen er så vurderingspreget at den kan omtales som et «rettsanvendelsesskjønn». Når det gjelder forvaltningsskjønnet, vil lovfestingen av et alminnelig saklighetsprinsipp ikke få noen betydning ved siden av misbrukslærens forbud mot å legge vekt på utenforliggende hensyn og mot usaklig forskjellsbehandling, som utvalget foreslår å lovfeste hovedtrekkene av....»

Veiledningsplikt

I henhold til forvaltningsloven § 11 annet ledd, skal forvaltningen av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Ved spørsmål eller «når sakens art eller partens forhold gir grunn til det», skal det gis veiledning om «gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde» og om «regler for saksbehandlingen, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven». Dette er den generelle plikten til å veilede, men det kan også følge av særlover hvilke krav som stilles til veiledningen.

I plan- og bygningsloven § 21-1 er det en bestemmelse om forhåndskonferanse. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Forhåndskonferanse er regulert i byggesaksforskriften § 6-1. Her er det blant annet fastsatt at møtet skal finne sted før innsending av søknad, spesifikasjoner om tiltakshaverens og kommunens gjensidige informasjonsplikt, og bestemmelser om kommunens plikt til å orientere om saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid, og at det skal føres referat fra møtet, jf. sjette ledd.

Foreløpig svar

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Videre følger det av tredje ledd at det i saker som gjelder enkeltvedtak skal gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter den er mottatt. I

svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «såvidt mulig» opplyse når svar kan forventes, jf. annet ledd.

Mottakskontroll

Det følger av forvaltningsloven (fvl.) § 17 at forvaltningsorganet skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Krav til søknader følger av pbl. § 21-2, det er krav at søknaden skal være skriftlig og skal være undertegnet av tiltakshaver og søker. Det er et krav at søknaden skal inneholde opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne avgjøre om det skal gis tillatelse. Videre følger det krav til søknaden av byggesaksforskriften (SAK) kapittel 5. Kravene i pbl. og SAK er slik at det er søker som er ansvarlig for å fremlegge relevante opplysninger og dokumenter. Ifølge Pedersen (2010), side 131: *«Bygningsmyndighetenes sentrale plikt under byggesaksbehandlingen er å kontrollere om det innsendte materiale er tilstrekkelig, og dersom noe mangler plikter bygningsmyndighetene å gi tiltakshaver beskjed om hva som mangler.»* Når kommunen har mottatt en komplett søknad så følger det tidsfrister for kommunen til å behandle søknaden.

Saksbehandlingsfrister

Hovedregelen er at behandlingsfristen for byggetiltak i tråd med regelverket er tre uker og for mer omfattende saker tolv uker, jf. pbl. § 21-7. Oppsummert er kommunens saksbehandlingsfrister:

- Tre uker for igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelser, ferdigattester, byggetiltak der alle vilkår er oppfylt og det ikke er nødvendig med uttalelse eller samtykke fra en annen myndighet (tiltak uten ansvarsrett).
- Tolv uker for omfattende byggetiltak, tiltak som krever søknad og tillatelse (med ansvarsrett), med og uten dispensasjon fra reguleringsplan. Tolvukersfristen gjelder for rammetillatelser.

Treukersfristen gjelder søknader om tiltak som er i samsvar med loven, forskrifter og planer, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknader etter pbl. §§ 20-3 og 20-4 innen fristen, regnes tillatelse som gitt, jf. pbl. § 21-7.

Dersom søknaden krever en dispensasjonssøknad som må til uttalelse hos en regional eller statlig myndighet (for eksempel fylkesmannen, Statens vegvesen eller fylkeskommunen), løper ikke fristen i tiden søknaden ligger til uttale hos dem.

Vedtaket

Forvaltningsloven stiller krav til vedtakets form og innhold. Vedtaket skal være skriftlig, enkeltvedtak skal begrunnes, vedtaket skal vise hvilke regler vedtaket bygger på og de faktiske forhold. Hovedhensynene som har vært avgjørende for det forvaltningsmessige skjønn bør nevnes. Det må vises til de relevante bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Partene i saken skal varsles så snart som mulig. Hovedregelen er at underretningen skal være skriftlig. Underretningen skal også gi opplysninger om klagemuligheter. Disse reglene følger av forvaltningsloven kapittel 5.

Dokumentasjon

Arkivloven, arkivforskriften og offentlighetsloven har regler for arkivering av saksdokumenter.

Etter arkivloven § 6 har offentlig organer plikt til å ha arkiv og disse skal være innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for nåtida og ettertida.

Arkivloven har i § 2 følgende definisjon på hva som er et dokument *«ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring»*. Det er innholdet som bestemmer om kommunikasjonen skal journalføres og arkiveres, ikke utformingen, formatet eller de tekniske spesifikasjonene til mediet. For spesielle dokumenttyper slik som sms, mms, chat, instant messaging, facebook, twitter mv., oppstår det naturlig nok spørsmål om i hvilken grad og på hvilken måte kommunikasjonen via disse mediene skal arkiveres og journalføres¹².

Spørsmålet om kommunikasjonen er arkivpliktig, er avhengig av en tolkning av dokument- og arkivbegrepet i arkivloven sammenlignet med arkivforskriftens bestemmelser om arkivavgrensing. Dersom kommunikasjonen faller inn under offentleglova sitt begrep saksdokument for organet, skal den arkiveres dersom den er underlagt saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon.

Offentlighetsloven § 4 andre ledd sier følgende om hva som er å anse som et saksdokument: *«Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»*

Etter arkivforskriften § 4 skal alle offentlige organ ha en arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal være oppdatert og vise hva slags instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet.

Det følger også av SAK § 6-1 sjette ledd at ved forhåndskonferanser skal kommunen føre referat fra møtet og det skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn, og danner grunnlag for videre behandling. Referatet skal sluttføres i forhåndskonferansen og kommunen skal straks gjøre referatet tilgjengelig for tiltakshaver. Referatet skal følge med som saksdokument i den videre saksbehandlingen.

Gebyr

Kommunen kan ta gebyr for behandlingen av byggesaker med hjemmel i pbl. § 33-1. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. I Gran har de vedtatt en forskrift om gebyr som er gjeldene for 2019. For saker som behandles etter pbl. § 20-3 (med ansvarlig foretak) har Gran bestemt at det kan kreves kr 2200 for arbeid med etterspørsel etter

¹² I dette avsnittet har vi støttet oss til veiledning på arkivverket.no: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing?q=journalf%C3%B8ring>

tilleggsopplysninger for å få komplett søknad, og hvis kommunen må purre på tilleggsopplysninger vil det kunne kreves kr 1100.

Utlede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for kravene til dokumentasjon og likebehandling i byggesaksbehandlingen:

- Kommunen har en generell veiledningsplikt som skal tilpasses søkeren.
- Det skal avholdes forhåndskonferanse hvis søker ber om det. Det skal skrives referat fra konferansen.
- Det skal sendes foreløpig svar hvis dersom saken tar mer enn én måned å behandle.
- Det skal sendes brev hvis søknaden ikke er komplett.
- Byggesøknadene skal være komplette før vedtak treffes.
- Byggesakene skal behandles innenfor tidsfristene.
- Vedtaket skal være skriftlig, begrunnet og partene skal varsles.
- Alle opplysninger som har betydning for saken skal dokumenteres, journalføres og arkiveres.
- Kommunen kan ta gebyr for innhenting av nødvendige tilleggsopplysninger i henhold til gjeldende regelverk.

4.3 FAKTABESKRIVELSE

Tabellen nedenfor er hentet fra Kostra¹³. Den omfatter de siste fire årene for Gran kommune. I tillegg er det for 2019 tatt inn tall for nabokommuner, kostra-gruppe 10, samt landet utenfor Oslo. Første linje i tabellen nedenfor viser antall byggesøknader. Vi ser at Gran hadde flere søknader enn nabokommunene i 2019.¹⁴

¹³ Kostra (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Tallene for 2019 er foreløpige.

Kommunene er gruppert sammen med andre kommuner som har like kjennetegn. Gran tilhører kostra-gruppe 10: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter.

¹⁴ Antall søknader varierer en del på kommunenivå. Ser vi på perioden 2016-2019 ligger imidlertid Gran høyt i antall byggesøknader i forhold til nabokommunene.

Tabell 4.1 Byggesøknader og saksbehandling.

	Gran				Østre Toten	Vestre Toten	Lunner	Kostra-gruppe 10	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Byggesøknader i alt behandlet	406	294	329	304	187	196	151	3158	68029
Behandlede søknader med 3 ukers frist	255	205	61	117	66	47	87	1433	28059
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	17	16	13	5	14	10	20	21	18
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	..	38	25	16	37	2	32	35	33
Mangelfulle søknader der det ble bedt om tilleggsdokumentasjon, %	35,8	47,8	30,1	45,9	41,6	41,6	13,3	36	35,3
Søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid, %	5,7	19,1	7	0,5	9,9	0	9,6	6,4	10,2
Saker med avslag, % av innvilgede søknader	1,5	0,3	1,5	3,7	..	..	1,3	2,1	3,1

Vi kommenterer andre deler av tabellen nedenfor i forbindelse med gjennomgangen av temaene som er omfattet av revisjonskriteriene.

Revisjonen har i dette prosjektet fått tilgang til en pc fra Gran kommune, hvor vi selv har kunnet velge ut saker til gjennomgang. Vi har sett på saker i saksbehandlingssystemet P360, vi har brukt en funksjon for å søke i saker hvor det er truffet vedtak. Dette har vært en hensiktsmessig måte å gjøre det på i stedet for å lete igjennom et stort antall saker som ikke er ferdigbehandlet. Vi har sett på saker hvor det er truffet vedtak i perioden 1.7.2019 - 31.12.2019. I systemet er sakene delt inn i kategorier som listet opp i tabellen under.

Tabell 4.2 Antall saker i utvalget sammenlignet med antall saker i oversikten fra P360

Type sak	Antall i P360	Utvalg
Søknad i ett trinn 3 uker	62	4
Søknad om dispensasjon	31	5
Søknad om unntak fra TEK	5	2
Søknad i ett trinn 3 uker - uten ansvarsrett	21	2
Søknad i ett trinn 12 uker	8	1
Søknad rammetillatelse	2	1
Søknad om igangsettingstillatelse	2	1
Søknad om endring 3 uker	16	2
Søknad om deling 12 uker og 3 uker	23	2

Det framgår av tabellen at vi har søkt å dekke alle typer saker. Ettersom dispensasjonssaker i noen tilfeller kan være kontroversielle er disse noe overrepresentert i utvalget.

Revisjonskriteriene omfatter flere sider av byggesaksbehandlingen. Nedenfor går vi gjennom disse, der det er trukket ut informasjon fra intervjuer, kommunale dokumenter, gjennomgangen av saker, samt informasjon fra Kostra.

VEILEDNING

Ifølge byggesaksenheten skjer veiledning av privatpersoner ved at mange får hjelp på kommunetorget. Hver torsdag kl. 12-15 har byggesaksavdelingen veiledningstimer i servicetorget for privatpersoner. Folk som kommer innom kan også få enkel hjelp på kommunetorget, noe det blir slutt på etter at det er gjort endringer på kommunetorget. I tillegg til veiledningen på rådhuset har det to-tre ganger i halvåret vært arrangert veiledningskvelder for private. Private søkere veiledes også en del på telefon og e-post knyttet til både konkrete saker og mer generelle spørsmål.

De ansvarlige foretakene (§ 20-3 sakene med ansvarsrett) får ifølge byggesaksenheten ikke så mye hjelp som privatpersoner, noe som er i samsvar med plan- og bygningsloven. Av og til arrangeres kvelder for proffbransjen, hvor byggesaksavdelingen veileder. Dette er særlig aktuelt hvis det har vært lovendringer.

Nettsidene er også en kanal for veiledning. Nettsider er nye og noen skjemaer har vist seg vanskelig å finne på nettsiden. Dette er nå oppdatert. Det er opplyst at nettsiden vil oppdateres etter hvert som man ser hvordan den fungerer for publikum.

I flere av de undersøkte sakene foreligger det dokumentasjon på at det har vært korrespondanse på e-post med søkerne. I flere saker er det også vist til telefonsamtaler. I de sakene som revisjonen har sett på ser det ut til de som har krav på veiledning har fått den bistanden som de har ønsket. Det har ikke fremkommet opplysninger i sakene som skulle tilsi at noen har vært misfornøyd med veiledningstilbudet.

FORHÅNDSKONFERANSE

De som skal bygge må be om forhåndskonferanse dersom de ønsker det. Vi får opplyst at det i så fall blir det opprettet sak på det. I de største sakene har man ofte forhåndskonferanse. Det følger av SAK at det det 14 dagers frist for gjennomføring av forhåndskonferanse. Hvis søker ringer og ber om forhåndskonferanse, så får vedkommende beskjed om å sende inn en skriftlig hevendelse. Det finnes en egen rutine i kvalitetssystemet om forhåndskonferanse. I denne er regelverket for forhåndskonferanser beskrevet.

I saksgjennomgangen fant vi at det var avholdt forhåndskonferanse i én sak. Dette var en sak der det var søkt om rammetillatelse. Utfra det skriftlige materialet har revisjonen ikke registrert at det er blitt bedt om forhåndskonferanse i andre saker.

FORELØPIG SVAR

Vi får opplyst at det er laget en standardtekst for foreløpig svar, sist revidert i 2018. Det er relativt få saker hvor enheten sender foreløpig svar siden den enten behandler saken i løpet av få dager etter at den er kommet inn, eller sender mangel brev/epost.

I saksgjennomgangen fant vi fem saker hvor det ikke skjedde noe med saken på én måned. Det ble ikke gitt foreløpig svar i noen av disse sakene. Vi får opplyst fra enhetsleder at det kan forekomme at saksbehandler glemmer å legge inn eposter som sendes ansvarlig søker ved mindre mangler. Da vil dette ikke framkomme i 360.

Under gjennomføringen av denne revisjonen har det kommet til en rutine om mottak av saker, her står at det skal sendes foreløpig svar etter behov i samsvar med § fvl. 11a.

SØKNADENE SKAL VÆRE KOMPLETTE

Tabell 4.1 ovenfor viser at i det ifølge Kostra ble det bedt om tilleggsdokumentasjon i nesten halvparten av sakene i Gran i 2019. Tallene har variert noe fra år til år mellom 30 og 47 % (landssnittet har ligget ganske stabilt rundt 30-35%).

En mangel er hvis det er noe som er vesentlig for saken som mangler. Vi får opplyst at i de enkleste sakene så følger man opp mangler når saken behandles. I de større sakene foretas det som regel en mottakskontroll. Mangelbrev sendes hvis det er vesentlige mangler. Dette behandles noe ulikt mellom privat og profesjonelle. De private får mer veiledning og det etterspørres dokumentasjon fra dem hvis saksbehandler mener de trenger mer informasjon. Etter Gran sitt gebyrregulativ er det slik at de profesjonelle søkerne kan ilegges tilleggsgebyr hvis det er mangler i søknaden, dette gjelder ikke for de private søkerne.

Saksbehandler sender skriftlig svar hvis det er mangler ved søknaden, vi får opplyst at det er relativt ofte dette skjer. Eksempelvis kan det være mangler ved tegninger, det kan være at søker planlegger å bygge noe som det ikke er rom for på eiendommen, eller at det er noen skjemaer som mangler. Hvis det er mindre ting, som f.eks. et kryss satt på feil sted, så er man ikke strenge. Enheten har ikke hatt tradisjon for å avslutte saker der det mangler opplysninger, derfor har de nå begynt å sette en frist for svar. Hvis søkeren ikke svarer så blir saken avsluttet.

I 13 av 20 gjennomgåtte saker er det dokumentert at det ble bedt om tilleggsinformasjon. I to saker har revisjonen bemerkninger knyttet til hvorvidt søknadene har vært komplette før vedtak ble truffet¹⁵.

¹⁵ I den ene saken var det i vedtaket stilt vilkår om at det skal foreligge veirett etter pbl. § 27-4 før eiendommen kunne fradeles. Etter plan og bygningsloven skal dette være på plass før eiendommen fradeles. Det foreligger kopi av en avtale om veirett, men denne var ikke datert eller underskrevet.

I den andre saken var det svar om at det var mangel ved søknaden, og det ble satt en frist til å sende inn opplysninger. Det ser ut til at det ikke er sendt inn nye opplysninger, og kommunen har behandlet søknaden slik den opprinnelig forelå. Søknaden ble avslått, og det ble gitt gebyr for behandling av søknaden.

I gebyrregulativet for 2019 så er det fastsatt ekstra gebyr på kr 2200 hvis det er behov for tilleggsopplysninger, dette gjelder kun i § 20-3 saker med ansvarlig foretak. Hvis kommunen må purre flere ganger etter tilleggsopplysninger kan de ifølge regulativet ta kr 1100 pr. gang. Dette er ifølge enhetsleder innført fordi man bruker tid på ekstra opplysninger, og at det går mer tid hvis saksbehandler må sette seg inn i saken flere ganger. Hensikten er at gebyret skal fungere preventivt, slik at søkerne ønsker å sende inn komplette søknader.

I sju av sakene som revisjonen har sett på er det ilagt gebyr for mangelfull søknad etter pbl. § 20-3. Det ser ut til at det i to saker ikke har vært ilagt gebyr for at byggesak har måttet be om tilleggsdokumentasjon til søknaden, selv om det var hjemmel for det.

OVERHOLDELSE AV TIDSFRISTENE

Ifølge de ansatte ved byggesaksenheten har saksbehandler ofte en løpende dialog med søker når søknaden er til behandling for å utnytte tiden best. Sakene sjekkes når de tas til behandling, saksbehandler setter av tid til behandling av sakene og passer på å behandle dem innen fristen. Hvis det må bes om mer opplysninger så stopper tidsfristen og fristen begynner igjen når saken er komplett.

Kostra-tallene viser at både saksbehandlingstidene og fristbruddene har gått ned de siste årene. Ifølge Kostra var det kun to fristbrudd i 2019, mot 71 i «toppåret» 2017. Enhetsleder forklarer en del fristbrudd med stort etterslep av saker, særlig i 2016 og -17. Det ble gjort en betydelig innsats for å avvikle dette, bl.a. ble det leid inn konsulenter. Hun opplyser at antall fristbrudd kan komme til å øke noe i 2020 som følge av utskifting av personale.

Gjennomgangen av saker viser ett fristbrudd. Dette gjaldt en søknad om dispensasjon for tiltak etter § 20-3, der behandlingsfristen var 12 uker.

VEDTAK I BYGGESAKER

De ansatte mener at begrunnelsene som benyttes i vedtakene stort sett er gode. Enheten har standardtekster, og vedtak og begrunnelser er alltid under arbeid. I saker som bruker standardtekst fra malene kan sakene noen ganger bli noe svakt begrunnet, men for å være effektive så gjøres det på denne måten. Det opplyses at kommunen har hatt to klagesaker fra fylkesmannen i det senere som gjeldt manglende begrunnelse.

Det har økt med avslag i de siste årene, jf. tabell 4.1 ¹⁶. Enhetsleder mener at kommunens praksis ikke skiller seg mye fra lignende kommuner. De forsøker alltid å gå en ekstra runde før de avslår, det vil si at man ofte forsøker å formidle til søker at hvis man endrer søknaden noe, så vil man kunne få en tillatelse, med andre ord at det stilles vilkår for at søknad kan innvilges. Saker som det er politisk interesse for blir sendt til behandling i planutvalget. Politikerne er ofte innstilte på å gi tillatelser, dette bidrar til at det blir færre avslag.

¹⁶ Det ble i 2019 registrert 11 avslag i Gran. Andel avslag har i perioden 2016-2019 ligget på 1 -1,5 prosent for kommunegruppe 10 og 3-4 prosent for landet uten Oslo.

Revisjonen har gjennomgått vedtakene i de 20 sakene. I alle sakene foreligger det et skriftlig vedtak. I en av sakene har revisjonen funnet at vedtaket ikke var begrunnet. Dette gjaldt en dispensasjon som ble behandlet i planutvalget. I den saken hadde administrasjonen innstilt på avslag på dispensasjon, men politikerne valgte å gi dispensasjon. I det politiske vedtaket ble det ikke begrunnet hvorfor de mente vilkårene for å gi dispensasjon etter pbl. § 19-2 var oppfylt.

I en annen sak som revisjonen har sett på, var det et tiltak som var avhengig av flere dispensasjoner. Søknadene om dispensasjonen var lite begrunnet fra søker sin side, og i kommunen sin begrunnelse fremsto det også som lite begrunnet hvorvidt vilkårene for om dispensasjonene var oppfylt.

I en annen sak fant ikke revisjonen at bestemmelsene som det var gitt dispensasjon var beskrevet eller referert til i vedtaket.

I en av sakene var det ikke vurdert om tiltaket var i samsvar med arealformålet, selv om det kunne stilles spørsmål ved om tiltaket var i samsvar med regulert formål.

I resten av sakene som revisjonen har sett på, så fremstår vedtakene som begrunnet og det er generelt vist til korrekte bestemmelser i vedtakene.

DOKUMENTASJON, JOURNALFØRING OG ARKIVERING

Vi får opplyst at en betydelig del av korrespondansen blir sendt til kommunens e-postadresse. Disse dokumentene blir lagt inn på saken av de ansatte på arkivet. Saksbehandlerne på byggesak legger e-poster de får direkte inn på saken. Brev som mottas på papir som blir levert til byggesak sendes videre til arkivet.

Det skrives møtereferat fra møter der det vurderes som relevant.

Det er litt ulike tilbakemeldinger fra de ansatte hvorvidt det føres referat fra telefonsamtaler. En saksbehandler opplyser at dette gjøres, og at søkerne blir spurt om de vi ha det oversendt. De to andre mener at dette ikke gjøres regelmessig, og at det ikke er noen rutiner for dette.

Revisjonen har funnet at det kan være mangelfull journalføring i tre av de 20 sakene. I en av sakene er det bedt om tilleggsopplysninger, det kan virke som at kommunen har fått disse opplysningene, men de er ikke journalført i saken. I en annen sak er det relevant for saken om tiltaket er innenfor arealformålet, ifølge søker har det vært et møte og en telefonsamtale om temaet. Det er ikke journalført noe referat fra samtalen eller møtet.

I en annen sak har kommunen anbefalt å endre på noe i søknaden, ifølge vedtaket skal det ha blitt sendt inn en revidert søknad. Revisjonen har funnet at det er kommet inn en ny tegning i saken, men ikke noe redegjørelse om det reviderte tiltaket.

I en tredje sak er det sendt brev om mangler ved søknaden, kommunen har etter hvert behandlet søknaden, uten at det er journalført om det har kommet inn svar fra søker på brevet.

4.4 REVISJONENS VURDERING

Etter revisjonens oppfatning har kommunen en tilfredsstillende praksis med hensyn til veiledning av søkere. De ansatte gir uttrykk for om lag samme syn på veiledningens innhold og grenser, og vi har ikke i gjennomgangen av enkeltsaker funnet brudd på dette. Vi mener imidlertid at kommunen med fordel kunne dokumentere den veiledningen som gjøres, selv om kommunen ikke er pålagt dette. Dokumentasjon kan eventuelt gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet, noe som vil gjøre det lettere å etterprøve saker. Kommunen kunne da f.eks være bedre rustet til å imøtegå eventuelle påstander om ulikebehandling, eller andre feil ved saksbehandlingen.

Forhåndskonferanse skal avholdes når søker ber om det. I vårt utvalg ble det avholdt forhåndskonferanse i kun én sak. Ut fra materialet som er gjennomgått er det ikke mulig å vurdere om det skulle ha vært avholdt forhåndskonferanse i flere enn den ene saken der det ble gjort. Selv om følger av SAK hvilke frister som gjelder, så er det en fordel at det er fastsatt interne rutiner for hvordan forhåndskonferanser skal gjennomføres. Som nevnt foran finnes det nå en slik rutine i kommunens kvalitetssystem.

Vår gjennomgang viser at det ikke ble gitt foreløpig svar i de sakene som hadde behandlingstid på mer enn én måned. Dette viser at det ikke har vært praksis med å gi foreløpig svar. Det at de nå har innført en rutine om mottak av saker vil kunne gjøre saksbehandlerne mer bevisste på at det i saker som gjelder enkeltvedtak må sendes foreløpig svar om det tar mer enn én måned å behandle saken.

Både data fra Kostra og gjennomgang av enkeltsaker viser at det i mange saker bes om tilleggsinformasjon fra søker. Vårt utvalg viser noe høyere andel enn Kostra. Etter revisjonens oppfatning er det tillitvekkende at det bes om tilleggsinformasjon, da dette indikerer at sakene behandles grundig.

Revisjonen finner at kommunen gjennomgående har tilfredsstillende saksbehandlingstid. Både informasjon fra byggesaksenheten og statistikk fra Kostra tilsier at andel fristbrudd har gått betydelig ned de siste par årene. I vårt saksutvalg var det fristbrudd i én sak, mens det ifølge Kostra var fristbrudd i to saker i 2019. Dette utgjør 0,5 prosent av alle saker, noe er betydelig lavere enn f.eks landsgjennomsnittet uten Oslo. Vår vurdering her må imidlertid leses med forbehold om at kommunen hadde rettslig grunnlag for å be opp supplerende opplysninger, da våre beregninger av saksbehandlingstid har tatt utgangspunkt i tidspunktet for mottak av supplerende informasjon.

Saksgjennomgangen viser at alle vedtak er skriftlige, og er sendt til riktig vedkommende. Vi finner også at vedtakene gjennomgående er godt begrunnet, og at det generelt er vist til korrekte bestemmelser i vedtakene.

I fire av sakene stiller vi imidlertid spørsmål ved om vedtakene kan være mangelfullt begrunnet. En av sakene var det planutvalget som hadde truffet et vedtak om å gi dispensasjon, og dette vedtaket fremstår som ubegrunnet. I en av sakene var det lite begrunnet for hvorfor kommunen mente at vilkårene for dispensasjon var oppfylt. En av sakene mener revisjonen at det ikke var vist til hvilke

bestemmelser det var gitt dispensasjon fra. Videre mener revisjonen at i en annen sak burde det ha vært om tiltaket var i samsvar med arealformålet.

Revisjonen har gjennomgått vedtakene i alle de 20 sakene, i alle sakene foreligger det et skriftlig vedtak. I en sak har revisjonen funnet at vedtaket ikke var begrunnet. Dette gjaldt en dispensasjon som ble behandlet i planutvalget. I saken hadde administrasjonen innstilt på avslag på dispensasjon, men politikerne valgte å gi dispensasjon. I det politiske vedtaket ble det ikke begrunnet hvorfor de mente vilkårene for å gi dispensasjon etter pbl. § 19-2 var oppfylt.

I en annen sak som revisjonen har sett på, var det et tiltak som var avhengig av flere dispensasjoner. Søknadene om dispensasjonen var lite begrunnet fra søker sin side, og i kommunen sin begrunnelse fremsto det som lite begrunnet om vilkårene for dispensasjonene var oppfylt. I en annen sak fant ikke revisjonen at bestemmelsene som det var gitt dispensasjon fra var beskrevet eller referert til i vedtaket. I en av sakene var det ikke vurdert om tiltaket var i samsvar med arealformålet, selv om det kunne stilles spørsmål ved om tiltaket var i samsvar med regulert formål.

I resten av sakene som revisjonen har sett på fremstår vedtakene som begrunnet, og det er generelt vist til korrekte bestemmelser i vedtakene.

Gjennomgangen av saker tilsier at dokumentasjon, journalføring og arkivering gjennomgående er tilfredsstillende. Som omtalt foran ble det funnet mangler i tre saker knyttet til journalføring. Revisjonen bemerker at det å finne mangler i journalføringen/dokumentasjoner er vanskelig da vi er avhengig av opplysninger som tilsier at det faktisk er noe som mangler. Vi antar at det foretas mange telefonsamtaler hvor det ikke skrives referat. De ulike saksbehandlerne har oppgitt ulik praksis knyttet til å ta referat fra samtaler. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken. Vi bemerker at alle opplysninger som er relevante for saken skal nedtegnes, dette innebærer også opplysninger som gis på telefon.

5 RUTINER FOR ULOVLIGHETER

Problemstilling:

Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp?

5.1 AVGRENSNING

I denne problemstillingen vil vi se på kommunes rutiner, systemer og sjekklistes som de har for å sikre at ulovligheter følges opp. Dette innebærer at vi også vil se på om kommunen har en tilsynsstrategi som kan avdekke ulovligheter, og om det utarbeides en årlig rapport som oppsummerer tilsynsvirksomheten og aktiviteten.

5.2 REVISJONSKRITERIER

Vi viser til kravene til internkontroll etter kommuneloven § 23 nr. 2 som er beskrevet i kapittel 3.1.

Kommunen kan bli oppmerksom på ulovligheter på flere måter, de kan oppdages gjennom saksbehandlingen, de kan bli tipset om ulovlige forhold eller de kan oppdage ulovligheter når de er på tilsyn.

Det følger av plan- og bygningsloven § 25-1 at 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 plan- og bygningsloven. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

Kravene til kommunens tilsynsarbeid følger av SAK kapittel 15. De skal utarbeide en tilsynsstrategi. jf. SAK § 15-1, hvor det skal tas stilling til:

«a. målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet,

b. organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og

c. utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.»

I veiledning til denne bestemmelsen i SAK presiseres at det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene, men det skal fremgå av strategien hvordan dette skal være. Tilsynsstrategien er til internt bruk og skal ikke oversendes noe statlig organ. Det er også opp til kommunen selv å bestemme hvor ofte strategien skal rulleres.

SAK § 15-3 fastlegger tidsavgrensede krav om tilsyn for perioden 2020-2022. I 2020 og 2021 skal kvalifikasjoner og produktdokumentasjon være prioriterte fokusområder for kommunalt tilsyn. Dette er en videreføring av fokusområdene for perioden 2016-2017 og 2018-2019.

I høringsnotatet til byggesaksforskriften av 23. juni 2009, side 7, beskrives tilsynsfunksjonen slik: *«Tilsyn er et viktig virkemiddel for etterlevelse av regelverket og skal i tillegg til å avdekke ulovligheter, virke forebyggende. Tilsyn skal gi grunnlag for bedre dialog mellom partene i byggesaker. Utstrakt tilsynsvirksomhet vil bidra til forbedring av kvaliteten på byggverk.»*

Det følger av pbl. § 32-1 at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Av forarbeidene¹⁷ er det presisert følgende om denne bestemmelsen:

«Bestemmelsens første ledd pålegger kommunen å forfølge ulovligheter. Dette følger allerede av gjeldende lov § 10-1 første ledd, som er av en så vidt generell karakter at denne plikten ikke framgår eksplisitt. Ulovligheter følges heller ikke alltid opp i praksis. Dette kan skyldes blant annet mangel på riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Ved å understreke plikten innledningsvis i lovens kapittel om ulovlighetsoppfølging, gis føringer som skal sikre at kommunene prioriterer ulovlighetsoppfølging. Beror manglende oppfølging av ulovligheter på manglende kompetanse, kan dette kompenseres med støttefunksjoner som rundskriv, veiledningsmateriell og kvalitetshåndbøker. Se også omtalen til § 25-1 om kommunenes tilsynsplikt ved ulovlige forhold. Disse bestemmelsene overlapper i stor grad, ettersom de angår to sider av samme forhold. Oppgavene synes også egnet for interkommunalt samarbeid.»

Det betyr at kommunen skal forfølge overtredelse av saksbehandlingsregler og materielle regler. Plikten inntreffer når bygningsmyndighetene på en eller annen måte blir klar over ulovligheten, da må de foreta tilsyn og nærmere undersøkelse. Plikten går ut på å sørge for at forholdet blir brakt i samsvar med pbl. Dette kan gjøres ved at tiltaket omsøkes fra tiltakshaver sin side og siden får en etterhåndsgodkjennelse. Bestemmelsen angir kommunens plikt, men medfører ikke at private rettssubjekter får rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter¹⁸.

Når det gjelder oppfølgingen av ulovligheter kan dette være viktig for styrke publikums følelse av likebehandling.

¹⁷ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 351

¹⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 352

Utledelede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for kravene til rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp:

- Kommunen skal ha en tilsynsstrategi. Strategien skal ha et innhold som tilfredsstiller kravene til en slik strategi.
- Kommunen skal årlig lage en rapport som oppsummerer tilsynsaktiviteten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.
- Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Målene for tilsynsarbeidet settes av kommunen selv.
- Kommunen skal ha rutiner for oppfølging av regelbrudd/ulovligheter.

5.3 FAKTABESKRIVELSE

TILSYNSSTRATEGI

Strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlige byggetiltak i byggesaker 2020-2022 ble vedtatt av planutvalget i kommunen 22.1.20. Strategien avløste den forrige tilsynsstrategien som gjaldt for perioden 2018-2020. Strategien omhandler blant annet organisering av kommunens tilsynsarbeid¹⁹, ansvarsforhold, mål og prioriteringer i tilsynsarbeidet, lovpålagte tilsynsområder, finansiering, kompetansebehov og rapportering av tilsynsarbeidet.

RAPPORT OM TILSYNSAKTIVITETEN

Når man reviderer tilsynsstrategien så lages det et saksframlegg, sist til planutvalgets møte 22. januar i år. Vi får opplyst av enhetsleder at dette saksframlegget også fungerer som rapport fra tilsynsarbeidet i 2019. Det er ikke blitt laget tilsvarende rapporter tidligere.

I framlegget/rapporten oppsummeres blant annet kommunens tilsynsarbeid og oppfølging av ulovligheter. Det kommer fram at kommunen har et samarbeid om tilsyn gjennom nettverksgruppe med Lunner, Jevnaker, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land om å føre tilsyn hos hverandre²⁰. Gran har i 2019 også samarbeidet med Nittedal kommune.

OMFANG AV TILSYNET

Fra samtaler med de ansatte som arbeider med byggesaker framkommer at man skiller i kommunen på ordinært tilsyn og saker hvor det er mistanke om ulovligheter. Det blir blant annet uttalt at plan- og bygningsloven er utydelig om forskjellen mellom ulovligheter og tilsyn. Ifølge enhetsleder foretas det i realiteten tilsyn når ulovligheter følges opp, men at disse sakene ikke blir omtalt som tilsynssaker. Hun sier at de rapporter på faktiske tilsyn, og ikke tilsyn som de i realiteten også foretar i ulovlighetssakene. Vi får opplyst at det ikke er ofte det oppdages ulovligheter i tilsynene. Tilsyn brukes primært til å lære opp byggebransjen.

¹⁹ Herunder samarbeid med andre kommuner.

²⁰ Dette samarbeidet er omtalt i kapittel 3.2 ovenfor.

Gran kommune har tre hovedmål med tilsynsarbeidet sitt og tre delmål, jf. kapittel 4 i tilsynsstrategien:

- «Å påse at tiltak i kommunen oppføres med god kvalitet i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.
- Gjennomføre tilsyn i minimum 10 % av behandlede byggesaker (se også under pkt. 7).
- Skape holdninger for god byggeskikk/-kvalitet og lovlighet i byggesaker.

Kommunen vil fremover i enda større grad være tydelig på at plan- og bygningslovens ansvarssystem legger ansvaret for oppfyllelse til de ansvarlige foretakene og tiltakshavere. Gjennom målrettet tilsyn med foretakene og tiltakshaverne skal det jobbes med å redusere avvik og mangler i saker fremover.

4.4 Gran kommunes delmål med tilsynsarbeidet

- Jobbe for at ansvarlige aktører oppfyller krav gitt i, og i medhold av plan- og bygningsloven
- Redusere omfang av ulovlige tiltak
- Utrede alle ulovlighetssaker innen rimelig tid.»

Målet om å starte/gjennomføre tilsyn i minimum 10 % av totalt innkomne byggesøknader pr år tilsvarer det nasjonale målet for tilsyn i byggesaker etter pbl. I tillegg er det satt mål om å starte minimum:

- 10 tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner
- 5 tilsyn med produktdokumentasjon
- 15 tilsyn ved søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.²¹

Ifølge de ansatte på byggesak oppnås ikke målene i strategien. I saksframlegget/rapporten fra tilsynsvirksomheten framkom at det i 2019 ble det gjennomført 6 tilsyn i pågående byggesaker i kommunen. Det heter videre i rapporten: «Målsettingen for byggesaksavdelingen er å få gjennomført flere tilsyn enn hva som faktisk ble gjennomført. De tilsynene som ble gjennomført har vært på kommunens fokusområder i hh. Tilsynsstrategi 2018-2020: kvalifikasjoner og kvalitetssystem hos foretakene.

Gjennomføring av tilsyn og antall er imidlertid avhengig av avdelingens ressurser samt inngang av nye byggesaker. For 2019 har avdelingen igjen hatt mangel på ressurser, ved vakanse stilling de siste månedene av året. I tillegg ser vi at noen av de tilsynene som er blitt gjennomført er veldig arbeidskrevende hvor tilsynet i seg selv har utviklet seg til flere mindre tilsyn av samme sak.»

I følge tilsynsstrategien (2018-2020) punkt 2 er status i dag at det hovedsakelig føres tilsyn når kommunen er blitt gjort oppmerksom på, eller er blitt varslet om forhold, som kan være ulovlige eller i strid med tillatelser. Videre står det om bakgrunnen for regelverket i punkt 5.3.1: «En forsvarlig kommunal byggesaksbehandling forutsetter derfor et visst tilsyn og rutiner for å avdekke eventuelle

²¹ Målsetningene var de samme i forrige versjon av tilsynsstrategien (2018-2020).

brudd. I saker hvor kommunen sitter med opplysninger eller mistanke om at regelverket ikke følges, plikter kommunen å gjennomføre tilsyn.»

Det står også i strategien at en hovedregel bør være at kommunen forfølger avdekte ulovligheter. Kommunen skriver også i punkt 4.2 at byggesaksavdelingen har som mål om å være best i landet på informasjon og veiledning.

Antall tilsyn rapporteres også i Kostra. I tabellen framgår antall tilsyn, sammenstilt med antall byggesøknader som ble behandlet i perioden 2016-19.

Tabell 5.1. Tilsyn i byggesaker.

	Gran				Østre Toten	Vestre Toten	Lunner	Kostra-gruppe 10	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Byggesøknader i alt behandlet, antall	406	294	329	304	187	196	151	3158	68029
Byggesaker med tilsyn, antall	6	6	23	13	18	10	19	310	5096
Byggesaker med tilsyn, % av byggesøknader behandlet	1,5	2,0	7,0	4,3	9,6	5,1	12,6	9,8	7,5
Pålegg etter tilsyn, antall	10	1	16	12	3	5	1	56	1345
Pålegg etter tilsyn, % av byggesaker med tilsyn	167	17	70	92	17	50	5	18	26

Vi ser at Gran står oppført med 13 tilsyn i 2019, altså flere enn det som framgår av rapporten fra tilsynsvirksomheten. Antall tilsyn varierer en del fra år til år, det gjelder også kommunene vi sammenligner med (framkommer ikke av tabell). På landsbasis har antall saker med tilsyn som andel av byggesøknader ligget mellom 7 % og 9 % de siste fire årene. Kostra-gruppe 10 har i denne perioden ligget rundt 10 %. Det framkommer av tabellen at Gran har hatt et langt lavere omfang av sin tilsynsvirksomhet.

Pålegg etter tilsyn varierer også mye på kommunenivå. Tallene fra Gran for 2018 og 2019 tilsier at det gjennomføres få tilsyn som ikke fører til pålegg. På landsbasis og for gruppe 10 utgjør antall pålegg fra 15 til 25 prosent av utførte tilsyn i årene 2016-2019. Vi kommer tilbake til pålegg og sanksjoner i kapittel 6 nedenfor.

Rutiner for ulovlighetsoppfølging

Kommunen har en kvalitetssikringsrutine for behandling av saker iht. plan- og bygningsloven kapittel 32.²² Det står i innledningen til rutinen at den har til formål å sikre at kommunen som plan- og bygningsmyndighet ivaretar ansvarsområdet som gjelder ulovlige byggearbeider.

²² «Ulovlighetsoppfølging – plan- og bygningsloven. Kvalitetssikringsrutiner for behandling av saker iht. plan- og bygningsloven kapittel 32.»

Rutinen inneholder en oversikt over kommunens plikter til å forfølge ulovligheter og kommunens saksbehandling og forløp i en ulovlighetssak iht. kapittel 32. I vedlegg til rutinen er det tatt inn maler for bruk i ulike stadier av oppfølging av ulovlighetssaker. Vi kommer tilbake til oppfølging av saker i kapittel 6.

I kvalitetssikringsrutinen vises det til en annen rutine: «Rutine og etiske retningslinjer ved håndtering av ulovlighetssaker». Den skal være et supplement til kommunens «Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Gran kommune». Rutinen for håndtering av ulovlighetssaker tar for seg organisering, interne rutiner, prioriteringer av typer saker, habilitet, korrupsjon mm.

Det framgår at ulovlighetsoppfølgingen ledes og gjennomføres av tilsynsansvarlig ved byggesaksavdelingen, dette er foretatt som intern delegering/arbeidsdeling uten formelt ansvar. Denne personen har en intern tilsynsfunksjon med et særlig ansvar for gjennomføring og etterlevelse av kommunens tilsynsstrategi — her for ulovlighetssaker, oversikt over antall saker og ajourføring av liste med sakene. Tilsynsansvarlig har også ansvar for eventuelt samarbeid med samarbeidskommuner i spesielle saker.

5.4 REVISJONENS VURDERING

Kommunen har en tilsynsstrategi som ble godkjent av planutvalget i januar i år. Revisjonen har vurdert innholdet i strategien opp mot kravene til en slik strategi, og finner at den imøtekommer disse. Strategien inneholder målsettinger og tar stilling til hvordan tilsynet organiseres, herunder samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, og ressursbehov. Strategien omhandler også utvelgelse og prioritering av hva det skal føres tilsyn med, både når det gjelder tilsynskrav som fremgår av lov og forskrift, og lokale forhold kommunen vil føre tilsyn med.

Kommunen la i januar fram en rapport som oppsummerte tilsynsaktiviteten i 2019, og tilfredsstilte med dette kravet om en årlig rapport. En slik rapport har ikke vært lagt fram tidligere, dvs at kravet om årlig rapport ikke har blitt tilfredsstilt tidligere. Revisjonen finner at rapporten for 2019 oppfyller kravet om at den skal beskrive hvordan aktiviteten i tilsynsarbeidet har vært sett opp mot innholdet i tilsynsstrategien.

Det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene. I kommunens tilsynsstrategi er det satt opp flere mål i tilsynsarbeidet, herunder å starte/gjennomføre tilsyn i minimum 10 % av totalt innkomne byggesøknader pr år, tilsvarende det nasjonale målet for tilsyn i byggesaker etter pbl. Kommunen har de to siste årene ligget bak både dette målet og de øvrige målene satt i tilsynsstrategien.

Kommunen har innført rutiner for oppfølging av regelbrudd/ulovligheter. I regelverket er det ikke satt krav til hva slike rutiner skal omfatte, og revisjonen har derfor ikke vurdert innholdet i rutinene.

6 OPPFØLGNING AV ULOVLIGHETER

Problemstilling:

I hvilken grad blir ulovligheter fulgt opp?

6.1 AVGRENSNING

I denne problemstillingen vil vi se på etterlevelsen av rutiner, sjekklister og om kommunen følger opp ulovlighetssakene som de har blitt kjent med. Dette innebærer å foreta en saksgjennomgang for å se om kommunen faktisk følger opp ulovligheter, og hvilke reaksjoner som gis.

6.2 REVISJONSKRITERIER

Ulovligheter

Det følger av pbl. § 32-1 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.» Av forarbeidene²³ er det presisert følgende om denne bestemmelsen:

«Bestemmelsens første ledd pålegger kommunen å forfølge ulovligheter. Dette følger allerede av gjeldende lov § 10-1 første ledd, som er av en så vidt generell karakter at denne plikten ikke framgår eksplisitt. Ulovligheter følges heller ikke alltid opp i praksis. Dette kan skyldes blant annet mangel på riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Ved å understreke plikten innledningsvis i lovens kapittel om ulovlighetsoppfølging, gis føringer som skal sikre at kommunene prioriterer ulovlighetsoppfølging. Beror manglende oppfølging av ulovligheter på manglende kompetanse, kan dette kompenseres med støttefunksjoner som rundskriv, veiledningsmateriell og kvalitetshåndbøker. Se også omtalen til § 25-1 om kommunenes tilsynsplikt ved ulovlige forhold. Disse bestemmelsene overlapper i stor grad, ettersom de angår to sider av samme forhold. Oppgavene synes også egnet for interkommunalt samarbeid.»

Det betyr at kommunen skal forfølge overtredelse av saksbehandlingsregler og materielle regler. Plikten inntreffer når bygningsmyndighetene på en eller annen måte blir klar over ulovligheten, da må de foreta tilsyn og nærmere undersøkelse. Plikten går ut på å sørge for at forholdet blir brakt i samsvar med pbl. Dette kan gjøres ved at tiltaket omsøkes fra tiltakshaver sin side og deretter får en etterhåndsgodkjennelse. Bestemmelsen angir kommunens plikt, men medfører ikke at private rettssubjekter får rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter²⁴.

²³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 351

²⁴ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 352

Oppfølgingen av ulovligheter kan være viktig for å styrke publikums følelse av likebehandling.

Sanksjoner

Kommunen kan gi pålegg om å rette og stanse tiltak etter §§ 32-3 og 32-4, de kan gi tvangsmulkt etter § 32-5, forelegg etter § 32-6 eller de kan gi overtredelsesgebyr etter § 32-8.²⁵

Kommunens rutiner

Ifølge strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlige byggetiltak i byggesaker 2018-2020 punkt 8.4 at kommunen vil prioritere å føre tilsyn når de er blitt gjort oppmerksom på eller er blitt varslet om forhold som kan være ulovlige eller i strid med tillatelser. De har gjort en prioritering for dette området:

1. prioritet

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse.
- Forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser.
- Brannfarlige bygg, rasfarlige bygg og anretninger som må sikres.
- Oppfølging av fylkesmannens vedtak.

2. prioritet

- Forhold ved nye boenheter og eksisterende mulig ulovlige boenheter.
- Ulovlig arbeid/ulovlige tiltak som er under oppførelse.
- Oppfølging av eksisterende ulovligheter.
- Rasfarlige murer, ulovlige tiltak på vernede bygg.

3. prioritet

- Ulovlig oppførte terrasser, påbygg, boder, levegger og lignende.

Videre omhandler punkt 5.3 tilsyn ved mistanke om brudd på pbl. og andre innrapporterte forhold. I saker hvor kommunen sitter med opplysninger eller mistanke om at regelverket ikke følges, plikter kommunen å gjennomføre tilsyn. Hvordan tilsynet skal gjennomføres vil måtte tilpasses hvert enkelt tilfelle og vurderes ut fra hva som er mest effektivt. Det fremgår videre at disse tilsynene kan variere i type; det kan være byggeplasstilsyn og dokumenttilsyn. Videre står det at en hovedregel bør være at kommunen forfølger avdekte ulovligheter. Det er en målsetting å sikre gode og trygge boenheter i kommunen. Mennesker kan bli syke av å bo i boliger som ikke tilfredsstiller tekniske krav til bolig, og liv kan gå tapt som en direkte følge av at rømningsvei eller brannskille mangler.

For øvrig fremstår det som står under 5.3 som en oppsummering av det relevante lovverket på området.

Kommunen har vedtatt en ny strategiplan for 2020-2022. Denne ble vedtatt i planutvalgets møte 22. januar i år. Revisjonen har merket seg at det gjort visse endringer i forhold til den tidligere strategiplanen. Blant annet er tilsyn ved mistanke om brudd på pbl. eller andre forhold tatt ut av strategiplanen under prioriteringer.

²⁵ Plan- og bygningsrett del 2, O.J. Pedersen m.fl. 2. utgave side 602

Også i punkt 5.3 er det gjort endringer, prioriteringen av tilsyn for ulovlighetene er fjernet fra dokumentet. Det vises til at pbl. har bestemmelser om oppfølging og sanksjoner av ulovligheter. Videre står det i punkt 5.3 at ved konstaterte ulovligheter skal kommunen vurdere om det i første omgang er tilstrekkelig å henstille til de ansvarlige om å innrette seg lovlig innen en rimelig frist før andre reaksjoner tas i bruk. Det vises til at kommunen har en egen strategi for oppfølging av ulovligheter.

Kommunens kvalitetssikringsrutine for behandling av saker iht. plan- og bygningsloven kapittel 32 inneholder en beskrivelse av regelverket. Det framgår også at det å beskrive hvordan man skal håndtere en hendelse øker sjansen for at like tilfeller behandles likt, samt at lovverket følges ved myndighetsutøvelse. Rutinen angir kommunens saksbehandling og forløp i en ulovlighetssak iht. kapittel 32. Denne deles inn i seks punkter²⁶:

1. Mistanken blir gjort kjent for kommunen.
2. Midlertidig vurdering av ulovlighetssaken og videre gang.
3. Pålegg om stans med umiddelbar virkning – pbl § 32-4.
4. Anmodning om redegjørelse eller forhåndsvarsel.
5. Saksgang dersom forhold ikke blir rettet/omsøkt innen frist - Vedtak om pålegg, tvangsmulkt.
6. Avslutning av sak om ulovlighet.

Alle punkter er ikke aktuelle for alle saker, det avhenger av hvordan kommunen blir gjort oppmerksom på forholdet, om den oppfølgingen retter seg mot er villig til å samarbeide med kommunen, samt viktigheten av effektiv iverksettelse av forfølgelsen fra kommunen. Videre er det under hvert punkt gjort utdypninger og angivelse av skjønnsmessige vurderinger som skal gjøres i den enkelte sak. Et eksempel hentes fra pkt 3: *«I de sakene hvor det er umiddelbar fare for uopprettelig skade eller det er viktig for kommunen å få avklart hvorvidt man skal følge opp en sak som ulovlighet, kan det gis stoppordre.»*

Kommunen har også en «Rutine og etiske retningslinjer ved håndtering av ulovlighetssaker etter plan- og bygningsloven i Gran kommune». I denne rutinen angis følgende mønster for prioritering av saker:

1. Umiddelbar fare for liv og helse.
2. Ulovlige boenheter, 100 m belte, større ulovligheter under oppføring.
3. Små tilbygg, terrasse/veranda, mindre bygging i nabogrense, ulovligheter som klart ville blitt godkjent hvis omsøkt o.l.
4. Saker av bagatellmessig art som kommunen kan velge å ikke forfølge etter pbl 32-1.

Utlede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen ovenfor mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for kravene til å følge opp ulovligheter:

- Kommunen skal forfølge ulovligheter som ikke er bagatellmessige, og skal prioritere saker i henhold til kommunens prioriteringsrekkefølge.

²⁶ Dette er overskrifter – under hvert punkt er gjort utdypninger og angivelse av skjønnsmessige vurderinger som skal gjøres i den enkelte sak. Vi har valgt ikke å referere disse her.

- Kommunen skal gi sanksjoner mot ulovlige tiltak etter at de har prøvd tiltak om retting.
- Kommunen skal følge saksgangen i kvalitetssikringsrutinen for ulovlighetsoppfølging.

6.3 FAKTABESKRIVELSE

Ifølge saksframlegget/rapporten fra tilsynsvirksomheten som ble lagt fram i planutvalgets møte 22.1.20 har Gran kommune en aktiv oppfølging av ulovlighetssaker i kommunen, men *«oppfølgingen lider av å bli nedprioritert til fordel for pågående byggesaker som kommer inn i byggesaksavdelingen»*. Det kommer fram av rapporten at det pr 1.1.20 var ført opp til sammen 90 saker på enhetens lister over ulovligheter. Mange av disse er rangert etter prioritet. Følgende tabell er tatt inn i saken/rapporten:

	2018	2019
Nye ulovlighetssaker ³	<u>58</u>	<u>32</u>
Derav avsluttede saker	<u>24</u>	<u>9</u>
Varsel om pålegg	<u>22</u>	<u>11</u>
Pålegg	<u>7</u>	<u>12</u>
Stoppordre	<u>3</u>	<u>1</u>
Overtredelsesgebyr	<u>5</u>	<u>7</u>

Ifølge fotnoten til tabellen startet registrering i Excel-ark 2018, tidligere hadde man ulovlighetssaker i papir-bunker på saksbehandlernes kontorer. Av den grunn er tallet i 2018 noe høyt, ettersom noen av sakene her er fra tidligere år.

I excel-lista som avdelingen bruker som oversikt over ulovlighetene er det for 2018, er det 58 nye saker og av disse er 34 saker som ikke er registrert som avsluttet. For 2019 er det ført opp 32 saker, av disse er 27 ikke avsluttet på lista. Revisjonen har ikke gjennomgått saksbehandlingssystemet for å se om lista stemmer overens med det som faktisk er gjort.

Som nevnt har vi fått opplyst at det ikke er ofte at det oppdages ulovligheter i tilsynene, som regel er det tips som gjør at man blir klar over saker der det kan være ulovligheter. Hvis det er noen som henvender seg til kommunen så bes de om å sende det inn skriftlig. Når det kommer inn et dokument, så registrerer man en sak. Saken skal settes inn i lista med oversikt over ulovlighetene.

I henhold til rutine og etiske retningslinjer for ulovlighetsoppfølging skal byggesaksenheten prioritere mellom saker etter alvorlighetsgrad. I oversikten over ulovligheter er imidlertid de fleste av sakene ikke klassifisert med prioriteringsgrad. Vi får opplyst at lista er ganske ny, og at det foreløpig ikke er innarbeidet som rutine å merke av prioritet når sakene har vært ført inn.

Enhetsleder mener at prioriteringsrekkefølgen følges, selv om ikke alle saker er merket med prioritet. Samtidig er det viktig å ta saker som er ferske. Liv og helse, eller forhold som kan medføre miljøskade, må alltid tas først.

Ifølge enhetsleder er det få saker som ikke må følges opp. En av saksbehandlerne mener at det noen eldre saker som har blitt liggende, bl.a. saker hvor det er manglende ferdigattest. Det er opplyst at de forsøker å ordne opp i de eldre ulovlighetene som de har liggende.

Vi får opplyst at hvis det det/de aktuelle forhold ikke blir rettet/omsøkt innen fristen, så benyttes sanksjonsmulighetene i pbl. Ifølge tabellene ovenfor ble det gitt pålegg i 12 saker og overtredelsesgebyr i 7 saker. I følge excel-lista ble det i 2018 gitt tvangsmulkt i en sak, som senere ble trukket tilbake, og i 2019 ble gitt tvangsmulkt i en sak.

Ifølge Kostra ble det i 10 tilfeller ilagt sanksjoner ved manglende oppfølging av pålegg.

Gjennomgang av oversikten over ulovlighetssaker bekrefter at kun et fåtall saker er merket med prioritet/alvorlighetsgrad. Revisjonen har gjennomgått ti saker fra 2019 der ulovligheter er blitt meldt inn. Åtte av disse sakene ble fulgt opp overfor eier, tre av disse er ikke ferdigbehandlet i kommunen. I tre saker ble det varsel om tvangsmulkt (pbl. § 32-5) eller overtredelsesgebyr (pbl. 32-8). I sakene revisjonen har gjennomgått er verken gitt pålegg eller overtredelsesgebyr.

Byggesaksenheten opplyser at de forholder seg til kvalitetssikringsrutinen i oppfølging av ulovlighetssaker. Som beskrevet foran er ikke alle punkter i rutinen aktuelle i alle typer saker. Revisjonen har gjennomgått saksforløpet i de ti utvalgte sakene sett opp mot rutinen og ikke funnet avvik når det gjelder de obligatoriske delene av rutinen. Som nevnt er det en del temaer i sjekklisten som innebærer at det må gjøres skjønnsmessige vurderinger opp mot hver enkelt sak. Ettersom vi ikke kjenner de konkrete forhold i hver enkelt sak har ikke revisjonen gått inn i vurderingene som er gjort.

Enhetsleder opplyser at det ikke alltid er like populært politisk å ilagge sanksjoner, men at det er en modning i kommunen for å bruke sanksjonsmuligheter. Spesielt overtredelsesgebyr er blitt tatt mer i bruk.

6.4 REVISJONENS VURDERING

Kommunen har ikke kunnet prioritere ulovlighetsoppfølging så høyt som ønsket. Dette har planutvalget blitt orientert om gjennom politisk sak om tilsynsaktiviteten i januar i år.

Kommunen skal prioritere saker i henhold til kommunens prioriteringsrekkefølge. Byggesaksenheten har imidlertid i begrenset grad foretatt en systematisk prioritering av saker, slik at den faktiske prioriteringene da ser ut til å ha blitt utført løpende og på mer uformell basis. Selv om det opplyses fra enhetsleder at saker likevel følges opp i henhold til reell prioritet, så mener revisjonen at kommunen i større grad bør merke saker etter prioritet. Dette vil gi en større sikkerhet for at saker faktisk følges opp etter prioritet, herunder at saker med potensiell fare for liv, helse og miljø blir ivarettatt. Revisjonen mener at det virker som kommunen har en intensjon om at ulovlighetene skal følges opp, selv om de her et etterslep på disse sakene.

Vi mener det er bra at avdelingen bruker excel-liste som oversikt over ulovligheter. Det at det ikke finnes retningslinjer eller enhetlige rutiner om bruken av lista gjør allikevel at den ikke gir en fullstendig oversikt over saksgangen.

Når det gjelder gi sanksjoner mot ulovlige tiltak, etter at de har prøvd tiltak om retting, er datamaterialet noe motstridende. Ifølge rapporten fra tilsynsvirksomheten ble det i 2019 gitt overtredelsesgebyr i sju saker, i sakene som revisjonen gjennomgikk var det ikke gitt overtredelsesgebyr.

Kommunen skal følge saksgangen i kvalitetssikringsrutinen for ulovlighetsoppfølging, som er inndelt i seks hovedpunkter. Som nevnt er det en del skjønnsmessige vurderinger som byggesaksenheten må gjøre opp mot kriteriene angitt under hvert punkt i rutinen. Så langt vi har undersøkt er rutinen blitt fulgt i de ti sakene som er gjennomgått. Rutinen innebærer imidlertid at det må utøves skjønn opp mot innholdet i den enkelte sak (alvorlighetsgrad, forholdet til liv, helse og miljø). Dette skjønnnet har revisjonen ikke overprøvd.

Avdelingen har opplyst revisjonen om at de skiller mellom ordinært tilsyn og tilsyn i ulovlighetssaker. Dette mener vi nå også kommer til uttrykk i Strategiplan for tilsyn og oppfølging av byggetiltak i byggesaker for 2020-2022 siden tilsyn ved mistanke om brudd på pbl. eller andre forhold tatt ut av strategiplanen under prioriteringer. Det at strategiplanen for tilsyn har mindre fokus på tilsyn i ulovlighetssaker vil kunne medføre at de ordinære tilsyn som det er satt måltall for i punkt 7, kan bli prioritert fremfor ulovlighetsstilsynene.

7 VARSLING OG PROTOKOLLFØRING OPPMÅLINGSFORRETNINGER

Problemstilling:

Sikrer kommunen at oppmålingsforretningene varsles og protokollføres i samsvar med regelverket?

7.1 AVGRENSNING

En oppmålingsforretning er en klarlegging og beskrivelse av eiendomsgrenser og rettigheter til fast eiendom. Oppmålingsforretninger er f. eks nødvendig før en ny eiendom eller eiendomsenhet kan etableres og registreres i matrikkelen.

I denne problemstillingen har vi avgrenset gjennomgangen til å undersøke om oppmålingsforretningene er varslet og protokollført i henhold til regelverket. Vi har ikke vurdert om oppmålingen som er foretatt er korrekt og i samsvar med god landmålerskikk.

For noen oppmålinger vil det være nødvendig med tillatelse etter plan- og bygningsloven for å få saken matrikkelført, f. eks opprettelse av ny eiendom jf. pbl. § 20-1 bokstav m. Sakene etter plan- og bygningsloven vil ikke være en del av det vi skal se på i denne problemstillingen.

7.2 REVISJONSKRITERIER

Reglene for oppmåling av eiendommer følger av lov om eiendomsregistrering (matrikkelloven). Denne har som formål å sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger ved at det blir ført et ensartet og pålitelig register over alle eiendommer i landet. En oppmålingsforretning er definert i lovens § 3 bokstav h): «*den oppgåva som går ut på å klarleggje og beskrive grenser og rettar til fast eigedom, og gi nødvendig dokumentasjon for matrikkelføring*».

I matrikkelloven § 33 sjette ledd står at departementet kan gi forskrifter om varslings, proklama, og om utføring av og dokumentasjon av oppmålingsforretning. Slike regler finnes i matrikkelforskriften.

Hvilke saker som krever oppmålingsforretning følger nærmere av matrikkelforskriften del 2. Reglene for hvordan en oppmålingsforretning skal foretas følger av forskriften kapittel 9.

Til matrikkelforskriften har kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt ut to rundskriv: T-5/09 som gjelder ikraftsettingen av matrikkellova med forskrifter og rundskriv H-18/15 som gjelder endringer i matrikkelforskriften med tilpasning til ny jordskiftelov. Departementet har også kommet

med kommentarer til matrikkelloven og matrikkelforskriften. Rundskrivene og veiledningene vil være relevante ved tolkning av de bestemmelsene i loven og forskriften.

Varsling

Den som ønsker en oppmåling må ta kontakt med kommunen. Det følger av matrikkelforskriften § 23 at en oppmålingsforretning kan rekvireres av den som kan kreve matrikkelføring etter matrikkelloven. Kommunen skal gjennomføre og matrikkelføre forretningen uten unødig opphold. Hovedregelen som følger av matrikkelforskriften § 18 (1) er at kommunen skal gjennomføre oppmålingsforretningen og fullføre matrikkelføringen innen 16 uker fra det tidspunktet kommunen har registrert rekvisisjonen som mottatt. Vi har i dette prosjektet ikke kontrollert om saksbehandlingstiden er i samsvar med regelverket.

Det følger av matrikkelforskriften § 37 (1) at det er et krav at det skal sendes varsel om oppmålingsforretning, dette skal sendes til rekvirenten, registrert eier og registrert fester til enheten forretningen gjelder. Gjelder forretningen uteareal til eierseksjon, skal varsel sendes både til registrert eier av eierseksjonssameiet og registrert eier av involvert seksjon. Etter andre ledd skal også naboer, matrikkelenheter på andre siden av vegen, den som har godtgjort å være eier eller fester av berørt grunn eller den som er eier eller godtgjort som eier av rettighet som berøres av endrede grenser.

Det er et krav i § 37 (5) at varselet skal gis på dokumenterbar måte senest to uker før oppmålingsforretningen. De som skal varsles, kan godta kortere frist og annen varsling. Det står i kommentarene til forskriften at alle varslingsberettigede må i så fall godta dette.

Videre står i § 37 (6) at varselet skal inneholde opplysning om:

- «a) *tid og sted for forretningen*
- b) *hvilken matrikkelenhet forretningen gjelder (matrikkelenhet, hjemmelsforhold)*
- c) *hva forretningen gjelder*
- d) *hvem som blir varslet og i hvilken egenskap (rekvirent, nabo mv.)*
- e) *den videre saksgangen*
- f) *klageadgang, klagefrist og til hvem eventuell klage skal settes fram.»*

Videre står i § 37 (7) at varselet skal anmode partene om å:

- «a) *påvise sine grenser og stedbundne rettigheter under forretningen*
- b) *sende kopi til kommunen av eventuelle dokumenter som kan bidra til å belyse forholdene (skylddelingsforretninger, festesedler, sak for jordskifteretten, skjønnsdokumenter med kart mv.)*
- c) *gi melding til kommunen så snart som mulig dersom en kjenner til at andre enn dem som er nevnt i varselet, kan bli berørt av forretningen».*

Protokoll fra oppmålingsforretning

Protokollen sammen med de dokumenter som allerede ligger i saken, kommer til under oppmålingsforretningen og måle- og beregningsdata utgjør grunnlaget for matrikkelføringen. Protokollen skal i korthet gjengi de forhold som klarlegges under oppmålingsforretningen. Protokollen bør utarbeides etter fast opplegg godkjent av Kartverket²⁷.

Krav til hva protokollen fra oppmålingsforretning skal inneholde følger av § 38 i forskriften. Opplistingen er detaljert angitt, og den gjengis i sin helhet:

«(1) Protokoll fra oppmålingsforretningen skal inneholde opplysninger om

a) bakgrunnen for oppmålingsforretningen, herunder

- *saksreferanse, dato og sted for forretningen*
- *forretningens formål*
- *hvilke matrikkelenheter forretningen gjelder*
- *hvem som rekvirerte forretningen*
- *referanse for kommunens tillatelse etter plan- og bygningsloven og når den er gitt*
- *når oppmålingsforretningen er rekvirert*
- *vedtak om utsatt oppmålingsforretning*

b) varsling og oppmøte, herunder

- *dato for varsling, varslingsmåten og eventuelle merknader til varslingen*
- *hvem som er varslet, hvilken matrikkelenhet vedkommende representerer og i hvilken egenskap vedkommende møter, og om vedkommende har møtt eller ikke*
- *parter som ikke er varslet*
- *navn og underskrift fra de frammøtte partene*

c) forretningens gang, herunder

- *framlagte dokumenter som beskriver aktuelle grenser og rettsforhold*
- *beskrivelse av grenser og grensemerker, punkt for punktfester, inngåtte forlik, voldgift og spesielle partspåstander*
- *avtaler om grensejusteringer med partenes underskrift*
- *beskrivelse av rettighetsforhold, hvordan rettighetsforholdene skal være etter forretning, inngåtte forlik, avtaler om avløsning eller flytting, voldgift og spesielle partspåstander*
- *dokumentasjon av eventuelle avvik fra tillatelsen etter plan- og bygningsloven eller annet grunnlag for utsetting av nye grenser*

d) den som utfører oppmålingsforretningen står i noe personlig eller økonomisk forhold til noen av partene og hvordan partene eventuelt er informert om dette.

²⁷ Kommentarer til matrikkelforskriften. KMD 23.04.2018, side 87.

(2) Protokollen skal inneholde et kart med påtegning som tydelig viser hvor grenser og grensemerker ligger i forhold til hverandre og tilstøtende matrikkelenheter. Ukjente eller ubestemte grenselinjer som inngår i oppmålingsforretningen, skal angis. Kartet skal være basert på en utskrift fra matrikkelen på tidspunktet for oppmålingsforretningen.»

Når oppmålingsforretningen er gjennomført skal kommune utstede matrikkelbrev. Bestemmelsene for matrikkelbrevet følger av § 9 i forskriften. Kommunen skal sende matrikkelbrevet til den som har rekvirert oppmålingsforretningen. Dersom grense for annen matrikkelenhet enn den det er rekvirert oppmålingsforretning over, er merket eller målt på nytt, skal kommunen sende brev med relevant underretning om dette til registrert eier og fester av vedkommende enhet. Det er videre fastsatt bestemmelser for matrikkelbrevet som vi ikke går inn på her.

Klage på matrikkelføring og gjennomføring av oppmålingsforretning

Det går frem av lovens § 46, med henvisning til forvaltningslovens kapittel IV til VI, at enkeltvedtak kan påklages. I § 46 er det listet opp vedtak som det alltid kan klages over (bokstav a) til m)). Her går det fram at det blant annet kan klages på matrikkelføring av saker som krever oppmålingsforretning etter § 6, under dette feil ved varslingen eller utføringen av forretningen (pkt a)). Fylkesmannen er klageinstans.

Selve oppmålingsforretningen er ikke et enkeltvedtak. Selv om klagen gjelder utføringen av forretningen, vil gjenstanden for klagen være matrikkelføringen. Klagefristen skal regnes fra det tidspunktet underretningen om matrikkelføringen kom fram til parten. Det er ikke til hinder for at kommunen kan ta imot klagen på et tidligere tidspunkt. Dette kan gi kommunen anledning til å rette opp eventuelle feil underveis i prosessen, jf. matrikkeloven med kommentarer s, 130).

Det følger av forvaltningsloven § 27 at partene i underretningen om vedtaket skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Utlede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for varsling og protokollføring fra oppmålingsforretningen:

- Det skal sendes dokumenterbart varsel om oppmålingsforretning til eier og andre som blir berørt minst to uker før oppmålingsforretningen. De som skal varsles, kan godta kortere frist og annen varsling. Alle varslingsberettigede må i så fall godta dette.
- Varselet skal inneholde opplysninger om tid og sted, hvilke eiendom det gjelder, hva som skal måles opp, hvem som blir varslet, saksgang og informasjon om klagemuligheter.
- Varselet skal anmode partene om påvise sine grenser under forretningen og sende kopi av dokumenter til kommunen som kan bidra med opplysninger til saken.
- Protokollen skal gi opplysninger om bakgrunnen for oppmålingsforretningen, om varslingen og oppmøte og forretningens gang. Det skal også gis informasjon om den som har utført oppmålingsforretningen har et personlig eller økonomisk forhold til noen av partene.

- Protokollen skal inneholde kart med påtegning som tydelig viser hvor grenser og grensemerker ligger i forhold til hverandre og tilstøtende matrikkelenheter. Ukjente eller ubestemte grenselinjer som inngår i oppmålingsforretningen, skal angis. Kartet skal være basert på utskrift fra matrikkelen for tidspunktet for oppmålingsforretningen.
- Det kan klages på matrikkelføringen etter oppmålingsforretning, herunder feil ved varslingen eller utføringen av forretningen. Kommunen skal behandle klager i samsvar med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

7.3 FAKTABESKRIVELSE

7.3.1 ORGANISERING, BEMANNING OG LEDELSE

Fagområdet oppmåling er en del av plan, bygg og oppmålingsavdelingen. Enheten er underlagt kommunalsjef for Kultur og samfunn.

Det er en fagansvarlig for oppmålingsområdet. Hennes oppgaver består av fradelingsaker, adresseringssaker, tilrettelegge kart for kollegaer i kommunen og retting i matrikkel etter innspill fra innbyggere, samt å holde oppmålingsforretninger. Oppmåling er ledet av enhetsleder for plan, bygg og oppmåling.

Det er to personer som jobber med oppmåling inkludert fagansvarlig. En av de to er utdannet landmåler. Han utfører grensejustering og klarlegging av eksisterende grenser. I tillegg til disse 2 er det 3 andre personer som er matrikkelførere i kommunen. Det er en egen godkjenningsordning som innebærer matrikkelføringskurs hos kartverket. De ansatte deltar på kurs og Lunner og Gran har et nettverk med jevnlig møter om kommune kart. Det er møter med kartverket to ganger pr år.

Fagansvarlig sier til revisjonen at kapasiteten på oppmåling har blitt bedre etter at byggesak tok en del av fradelingssakene etter plan- og bygningsloven. Flere hyttefelt på Lygna innebærer merarbeid. Det er ute et anbud på rammeavtale om eksterne oppmålingstjenester.

7.3.2 RUTINER OG INTERNKONTROLL

Det foreligger en del sjekklister, maler og skjemaer samt arbeidsbeskrivelser. Disse har revisjonen fått oversendt. De har en sjekklister som kalles huskeliste ved søknad om fradeling og/eller oppmåling. Også har de mange sjekklister som er datert 2.1.2014, det er sjekklister for deledaker, dispensasjon, matrikkellova, retting etter matrikkelloven, sammenslåing, og seksjonering. Fagansvarlig opplyser om at de bruker sjekklister, spesielt om det er lenge mellom hver gang man utfører en oppgave. Noen av oppgavene er ikke selvforklarende og må føres/gjøres i riktig rekkefølge. Sjekklister er greie å ha for ny ansatte, slik at de følger samme rutine som er gjort tidligere.

Revisjonen har ikke funnet noen helhetlig rutinehåndbok eller dokumentert system for kvalitetssikring.

Fagansvarlig opplyser til revisjonen at de følger «god landmålerskikk». Dette er retningslinjer som fastlegges gjennom faglige kvalitetskrav til oppmålingsforretningen og yrkesetiske regler for

landmålere. Det er henvist til god landmålerskikk i matrikkelloven § 33 første ledd. I god landmålerskikk ligger det også alminnelige kvalitetskrav som for eksempel orden, nøyaktighet, pålitelighet, klarhet og fullstendighet når det gjelder den administrative utføringen av oppmålingsforretningen.

Landmåler på avdelingen utfører oppmålingsforretning for ny eiendom, ny festetomt, arealoverføring (etter tillatelse i pbl.), grensejustering og klarlegging av eksisterende grenser. Arealoverføring, deling og nye grunneiendommer, og deling av festetomter, går enten til fagansvarlig eller til byggesak for tillatelse etter pbl.

Vedtak om deling og adressering sendes til enhetsleder til godkjenning. Det samme gjelder seksjonering.

Selve oppmålingene dobbeltsjekkes ikke av noen andre enn den som har gjort det. Det er samme person som legger inn i matrikkelen som har utført målingen. Ideelt sett mene fagansvarlig at det bør være en person som måler, og en annen burde føre i matrikkelen og skrevet matrikkelbrevet. Den som måler skriver under på matrikkelbrevet før det sendes ut. Skulle man fått foretatt sidemannskontroll så måtte det bare vært for å se åpenbare feil. Det er lite rom for å kunne gjøre noe feil med utskrift av matrikkelbrevet.

Avdelingen rapporterer til virksomhetsleder hvert tertial, det er også rapportering i Kostra. Til virksomhetsleder rapporteres antall (oppmålingsforretninger), klarlegging av eksisterende grense for en eiendom, oppretting av ny eiendom og oppmåling av seksjoner. Til Kostra rapporteres antall oppmålingsforretninger og tidsbruk, fordelt på opprettelse av ny eiendom og klarlegging av eksisterende grense.

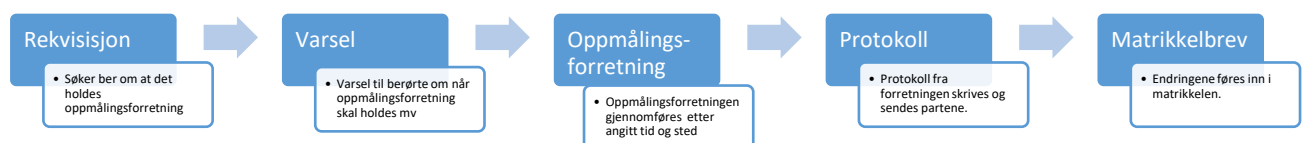
7.3.3 GJENNOMGANG AV KONKRETE SAKER

Utgangspunktet for valg av saker er oppmålingsavdelingens oversikt over oppmålingsforretninger som de har i en excel-liste, vi har sett på saker fra 2019. I denne oversikten er det registrert 37 saker med ulik status. Vi har valgt ut 7 saker tilfeldig ut fra saker med status «ferdig». Dette omfatter 18 saker.

Vi har innhentet dokumentasjon om den enkelte sak fra saksbehandlingssystemet P360. Gjennomgangen er i hovedsak avgrenset til å se på varsler om oppmålingsforretninger og protokoller, men vi har også sett på rekvisisjoner, underretning om matrikkelføring, korrespondanse med partene og enkelte andre dokumenter der dette er relevant.

Fremstillingen nedenfor er i tillegg basert på opplysninger fra intervju samt, sjekklister og dokumentmaler.

Hovedpunktene i saksgangen i en oppmålingsforretning kan skjematisk fremstilles slik.



Figur 7.1 Saksgangen i en oppmålingsforretning.

Oversikt over datoer for mottatt rekvisisjon, sendt varsel, avholdt oppmålingsforretning, dato for protokoll og underretning om matrikkelføring er gitt i tabell 7.1:

Tabell 7.1. Oversikt over utvalgte oppmålingsforretninger

Sak	Søknad om	Dato mottatt rekvisisjon	Dato varsel	Dato oppmålingsforretning	Dato protokoll	Dato underretning matrikkelføring
1	Klarlegging eksisterende grense	3.10.18	19.6.19	4.7.19	8.7.19	8.7.19
2	Arealoverføring/grensejustering	18.12.18	7.6.19	28.6.19	28.6.19	24.7.19
3	Klarlegging eksisterende grense/nymerking av grense	18.1.19	23.4.19	3.5.19	29.5.19	3.6.19
4	Klarlegging eksisterende grense	28.3.19	11.4.19	24.4.19	3.7.19	3.7.19
5	Klarlegging eksisterende grense	31.5.19	2.10.19	22.10.19	22.10.19	11.11.19
6	Klarlegging eksisterende grense	25.6.19	14.10.19	30.10.19	30.10.19	14.11.19
7	Klarlegging eksisterende grense	13.6.19	5.8.19	17.9.19	17.9.19	4.10.19

7.3.4 VARSLING AV OPPMÅLINGSFORRETNINGENE

En oppmålingsforretning starter med en søknad, f.eks. om en påvisning av en grense. En person som f.eks. skal bygge på boligen må vite hvor grensen går. Den som krever en oppmålingsforretning må sende inn en rekvisisjon til kommunen. Det foreligger et standard skjema for rekvisisjon av oppmåling som er benyttet i alle de sakene vi har sett på. Skjemaet underskrives av hjemmelsinnehaver.

Kommunen innkaller deretter til forretning, partene skal ha 14 dagers varsel. På intervjuet med fagansvarlig ble vi fortalt at kommunen også kan ringe rundt og ta forretningen før hvis det er mulig for partene. Varslene sendes elektronisk via en funksjon om elektronisk post «Svar ut». Dersom parten har reservert seg mot elektronisk post blir brevet printet ut og sendt pr post. Dersom parten ikke åpner den elektroniske posten sendes den pr post etter to virkedager²⁸.

Vi ser av tabell 7.1 at for 5 av de 7 sakene vi har sett på er varsel gitt mer enn 2 uker før datoen for avholdt oppmålingsforretning. For to saker er varselfristen kortere enn 14 dager; for sak 3 er fristen 10 dager og for sak 4 er fristen 13 dager.

Det kom inn klage på for kort varslingsfrist i sak 4. Vi omtaler klagen nedenfor. Det går ikke fram av korrespondansen registrert i P360 i forbindelse med sak 3 at det er avtalt kortere varslingsfrist enn 14 dager med partene. Det er 21 parter i denne saken. Den korte fristen er ikke kommentert i varselbrevet eller i følgebrevet til varslingen. Det går heller ikke fram av korrespondansen at noen har kommentarer til eller har klaget på fristen.

Gran kommune bruker en standardblankett²⁹ fra Statens kartverk for «Varsel om oppmålingsforretning». Her blir det fylt ut:

- hvem som har rekvirert oppmålingen
- når og hvor forretningen holdes
- hva forretningen gjelder

²⁸ Her har vi hentet forklaring fra sak / dokument 19/00614-18

²⁹ GISLINE Oppmålingsforretning. Innhold etter blankett 5804 fastsatt av Statens kartverk 07.2010.

- at det følger en oversikt over hvem som er varslet og hvilken egenskap (partsstilling, rolle) disse er blitt varslet. Det er lagt inn følgende standardtekst: *«Det oppfordres til at man så snart som mulig gir melding til kommunen dersom man kjenner til ev. andre som forretningen kan få betydning for.»*
- Det er videre lagt inn standardtekst der det står: *«Dersom noen av grensene eller andre rettsforhold som angår stedfestede rettigheter er uklare, er det ønskelig at man i samråd med øvrige parter bringer klarhet i dette før oppmålingsforretningen. Det er ønskelig at kart, bilder og avtaler etc. som kan ha betydning for å fastlegge grenseforløpet og stedfestede rettigheter sendes kommunen, helst i god tid før oppmålingsforretningen eller medtas ved oppmøte til oppmålingsforretningen. Oppmøte ved oppmålingsforretningen er frivillig og det kan ikke kreves godtgjørelse for reiseutgifter, tapt arbeidsfortjeneste og lignende i forbindelse med avholdelse av oppmålingsforretning.»*
- Det er også standardtekst som omtaler klageadgang etter § 6 i matrikkeloven. Her er det vist til klagefrist og hva som kan påklages. Det står ikke til hvem en eventuell klage skal settes fram.
- Videre er det rom for andre opplysninger og det vises til vedlegg. Vedlegg kan være partsliste, fullmaktsblankett, kvitteringsblankett og «annet».

For alle varselbrevene i de sakene vi har sett på er det vedlagt en partsliste som viser hvem som har fått varsel og hvilken partsstilling de har. For de sakene vi har sett på er det dokumentert i sak/arkivsystemet at det er sendt ut varsel til de som står i partslista. Vi har ikke hatt grunnlag for å undersøke om det er andre som skulle mottatt varsel. Det går ikke fram av dokumentasjonen i P360 at det er innsendt klage på manglende varsling i noen av sakene vi har sett på.

7.3.5 PROTOKOLL

Fra intervjuet har vi blitt forklart hvordan oppmålingsforretningen gjennomføres. «På forhånd har gjerne naboene blitt enig om grensene. Hvis det er grenser langs med vei, måles det inn noen knekkpunkter og legges inn bue der det er bue langs veien. Man setter ut grensemerker der og da på forretningen. Man skriver under på partslista. Før man går ut sjekkes grunnbok om det er andre som har rettigheter. Eldre naboer har ofte god informasjon og kan gi opplysninger om fortida og de kjenner historien til grensene i området. Så måles grensene inn 3-4 ganger med GPS-innmålinger.»

Videre skrives protokoll og det lages kart. Kommunen sender ut protokollen, og kartet med endrede grenser. Det gis klagefrist. På forretningen opplyser vi om at de nå ta kontakt om vi har misforstått eller lagt inn grenser feil i kartet vi sender over sammen med protokollen. Skriver også i protokollen eller brevet som sendes med at de må ta kontakt om noe er feil. Etter klagefristen på protokollen/forretningen er gått ut legges endrede grenser inn i matrikkelen. Det går 14-21 dager før det føres inn i matrikkelen. Matrikkelbrev med koordinater og kart sendes med til de berørte.

Det er klagefrist etter dette. Kommer det ikke klage, avsluttes saken. På spørsmål om det er mange klagesaker de har har vi fått opplyst at det er noen, men ikke mange. I følge excel-oversikten som avdelingen bruker er det en sak hvor det står at det er kommet inn en klage i 2018. Klager føres ikke som en kolonne i excel-listen.

Revisjonen har sett på postlisten til Fylkesmannen i Oppland, nå Fylkesmannen i Innlandet, ifølge denne ser det ut som det var 4 klagesaker om oppmåling i 2014, 1 klagesak i 2016 og 2 klagesaker i 2017. Fagansvarlig opplyser om at de ikke har en egen oversikt over klagesaker.

Protokollene skrives på en standardblankett fra Statens kartverk³⁰. Her skal det fylles ut:

- 1) Hvem som er matrikkelmyndighet (kommune)
- 2) Matrikkelenhet; adresse og registrert eier og evt fester.
- 3) Om oppmålingsforretningen: Når den er avholdt, tiltakstype, saksbehandling, rekvirent og rekvisisjonsdato.
- 4) Habilitet: Landmålers navn. En avkryssingsboks med følgende tekst: «Landmåler orienterte partene om det forelå forhold av personlig eller økonomisk art som kunne tilsi inhabilitet.» Videre skal det krysses av ja eller nei på spørsmålet «Hadde noen av partene merknader/innsigelse til gjennomføringen av forretningen?»
- 5) Varsling og oppmøte: Her vises til vedlagte partsliste som viser de personer som er varslet, deres partsstilling, varslingsdato og varslingsmåte. Det er en standardtekst der det står: «Under forretningen ble det oppfordret til alle å bekrefte sitt frammøte ved underskrift på listen og fremvisning av legitimasjon (jf.vedlegg)». Det er et åpent felt med plass til eventuelle merknader til varslingen.
- 6) Saksdokumenter – bakgrunn for forretningen. Her skal det krysses av for vedlegg.
- 7) Beskrivelse av grenser, grensemerker, inngåtte avtaler, voldgifter, partspåstander mv.
- 8) Oppsummering og erklæring fra landmåler. Denne erklæringen skrives under av landmåler.
- 9) Vedlegg – saksdokumenter som kommer til under oppmålingsforretningen.

I tabell 7.2 har vi gitt en oversikt over innholdet i protokollene i de utvalgte sakene. Vi har deretter kommentert utfyllingen av de enkelte punktene i standardblanketten.

Tabell 7.2. Oversikt over innhold protokoll utvalgte saker

Saknr	2) Matrikkel-enhet mv	3) Om oppmålings-forretningen	4) Habilitet	4) Innsigelse?	5)Varsling, oppmøte. Under-skrevet partsliste	7) Beskri-velse	8) Oppsum-mering erklæring	6) og 9) Vedlegg i tillegg til partsliste
1	OK	OK	X	NEI	OK	OK	OK	Kart
2	OK	OK	OK	NEI	X	OK	X	Ingen
3	OK	OK	X	NEI	OK	OK	OK	Kart
4	OK	OK	X	NEI	OK	OK	OK	Kart
5	OK	OK	OK	NEI	X	OK	OK	Ingen
6	OK	OK	X	NEI	OK	OK	OK * (sjekk)	Kart og fullmakt
7	OK	OK	X	NEI	X	OK	OK	Ingen

Pkt. 1-3 er utfylt i alle protokollene.

Pkt. 4 Habilitet: Det er krysset av for at landmåler har orientert partene om det forelå forhold av personlig eller økonomisk art som kunne tilsi inhabilitet i 2 av de 7 sakene. Ifølge fagansvarlig pleier man ikke opplyse om habilitet hvis det på forretningen hvis det ikke er andre fra kommunen og

³⁰ Protokoll for oppmålingsforretning etter lov om eiendomsregistrering (Matrikkeloven).

fagansvarlig ikke kjenner noen av partene. Dette er en setning som ble tatt inn i skjema om det skulle være private firma som skulle stå for oppmålingsforretningen. I dag er forretningen en oppgave som kommunene skal stå for. Når det er med andre fra kommunen for eksempel samferdsel ved grense mot veg eller eiendomsavdelingen ved grense mot kommunal eiendom, opplyser vi oppmåling om at de er bestyrer for forretningen og skal ivareta alle parter interesser, og vi representerer da ikke kommunen.

Pkt.4 Innsigelse: Det er krysset av «Nei» for om partene hadde merknader/innsigelse til gjennomføringen av forretningen i alle sakene.

Pkt. 5 Varsling/oppmøte: Det er ikke notert i protokollen at det er kommet inn merknader til varslingen i noen av sakene.

Signert partsliste er vedlagt i følgende 4 av 7 saker:

- I sak 1 er det kun en part som har møtt opp og som har krysset av for oppmøte og signert i partslista. Det er notert i partslista at protokollen ettersendes til nabo. Videre er det redegjort for manglende oppmøte og hvordan dette ble håndtert i avsnittet «Oppsummering og erklæring fra landmåler».
- I sak 3 er partslista signert av de som møtte opp og det er krysset av for oppmøte men ikke for godkjenning. Under «oppsummering og erklæring fra landmåler» står det blant annet følgende: «*Det er gitt 10 dagers skriftlig varsel til denne oppmålingsforretningen. Varslingsmåten er godtatt og klageadgangen i hht. Matrikkellovens bestemmelser er frafalt av partene.*» Revisjonen har ikke registrert dokumenter på saken som dokumenterer at partene har godtatt varslingsmåten. Ingen har imidlertid protestert på det som står i protokollen. Fagansvarlig mener at formuleringen betyr at de har fått anledning til å klage på kortere frist, men at ingen av partene har gjort dette.
- I sak 4 er partslista signert og partene har både krysset av for oppmøte og godkjent.
- I sak 6 er også partslista signert og partene har både krysset av for oppmøte og godkjent. I tillegg står det følgende formulering i avsnittet Oppsummering og erklæring fra landmåler: «*Det er gitt skriftlig varsel til denne oppmålingsforretningen. Varslingsmåten er godtatt og klageadgangen i hht. Matrikkellovens bestemmelser er frafalt av partene.*»
- Dato for varsling er ikke utfylt i partslistene.

I 3 av 7 saker er partsliste ikke vedlagt. Ifølge fagansvarlig kan dette være en forglemmelse eller at partslisten ikke er sannet inn og lagt på saken.

- I sak 2 og 5 er varslingen kommentert under avsnittet Oppsummering og erklæring fra landmåler. I sak 2 står det at ved oppstart møtte to av tre innkalte parter. I sak 5 står det at ved oppstart møtte tre av fem innkalt parter. Rekvirent og eier møtte, men underskrift på protokollen ble glemt.
- 7 er det under punktet oppsummering og erklæring fra landmåler kommentert at Statens vegvesen var innkalt til forretning men kunne ikke møte. Protokoll ble underskrevet av en part.

Pkt. 7 Beskrivelse. Det foreligger beskrivelse av grenser mv i alle sakene.

Pkt. 8 Oppsummering. Det foreligger en oppsummering og erklæring fra landmåler i alle sakene. Erklæringen mangler underskrift i sak 2 og 5.

Pkt. 6 og 9. Vedlegg. I 4 av de 7 sakene foreligger det kartvedlegg. I 3 av sakene er det ikke krysset av for vedlegg til protokollen. I følge fagansvarlig ligger kartet ved i utsending av protokoll. Om man lager et kart utenom programmet «oppmålingsforretning», vil det ikke bli krysset av i protokollen for kartvedlegg.

Vi ser at i alle de 7 sakene er det samtidig med eller i etterkant av utstedelse av protokoll gitt underretning om matrikkelføring til partene. Gran kommune har en standardmal for dette. I forbindelse med utsendelse av dette brevet vedlegges kartskeer for området før- og etter eiendomsgrensen ble ført i matrikkelen. Dersom underretningen sendes samtidig med protokollen vises det til vedlagte protokoll. Det står at dersom det er merknader til denne, må denne rettes til undertegnede (det vil si den som har underskrevet brevet) innen 3 uker.

Videre står det at alle parter i saken har rett til å klage på matrikkelføringen. Det orienteres om at klagefristen er 3 uker og at klagen skal sendes Gran kommune.

Vi ser at i sak 4 er det sendt ut matrikkelbrev 3.7.19. Så vidt revisjonen kan se er dette kun sendt ut til rekvirenten. Det er ikke opplyst om klagerettigheter i dette brevet.

7.3.6 KORRESPONDANSE - KLAGER MV

For to av sakene vi så på foreligger det korrespondanse i P360 som viser at det har kommet kommentarer eller klager fra partene på gjennomføring av oppmålingsforretningene. Vi kommenterer dette nedenfor.

Sak 3:

Brev til partene med underretning om føring i matrikkelen er datert 3.6.19. Protokollen er vedlagt dette brevet. I dette brevet vises det til klagerett der det står at alle parter i saken har rett til å klage på matrikkelføringen.

Rekvirent/hjemmelshaver sendte e-post til kommunen 9.7.19 der han bestrider påstanden i protokollen om at det er enighet mellom partene om overføring av en teig fra en eiendom til en annen eiendom. Han mener dette ikke er dokumentert og ber om en avklaring. Dette ble undersøkt av kommunen og i brev av 7.8.19 underrettet kommunen partene om at matrikkelføringen av ble rettet opp.

Sak 4:

Varsel datert 11.4.19 ble sendt til 6 parter. Forretningen gjaldt klarlegging av eksisterende grense. Dato for oppmålingsforretningen var 24.4.19. Varslingsfristen var dermed 13 dager. På oppmålingsforretningen deltok 4 av de 6 partene. Alle disse har signert og krysset av for oppmøte og godkjent i partslista. Protokollen er datert 3.7 og oversendelse av matrikkelbrev er også datert 3.7.

Det foreligger en omfattende korrespondanse mellom kommunen (i hovedsak ved landmåler) og eier av naboeiendommen til der oppmålingsforretningen ble holdt. Første hevdelse er datert 2.5.19, og det følger videre korrespondanse frem og tilbake mellom naboen og kommunen. Det hevdes fra

naboens side at de ikke er enig i den grensen som ble trukket mellom de to eiendommene og mente at grensen er uriktig satt på oppmålingsforretningen. Den 3.7.19 ble protokoll og matrikkelbrev sendt ut. Landmåler viser i flere e-poster i denne perioden til at fristen er 14 dager og i samsvar med forskrift. Kommunen har benyttet digital utsendelse «svar-ut» som varselmåte. Dokumentet er ekspedert digital 11.4.19 og sendt til utskrift 15.4. Parten har vært inne og lest dokumentet 16.4 og møtt opp på forretningen. Naboen viser til at spørsmålet om varslingsfristen og grensen ikke ble tatt opp på forretningen og at den grensen som ble påvist på forretningen ble godkjent av partene. Eier av eiendommen som ble målt opp hevder imidlertid at både varslingsfristen og spørsmålet om grensen ble tatt opp på forretningen.

I epost 1.7.19 konkluderer landmåler med at varslingen er i henhold til matrikkelforskriften og at oppmålingsforretningen fullføres ihht. forretningen av 24.4.19.

Korrespondansen fortsetter etter at matrikkelbrev og protokoll ble utsendt 3.7.19. Enhetsleder skriver i en e-post datert 3.7.19 til naboen at det ikke er anledning til å klage over et varsel om oppmålingsforretning og at kommunen har dokumentert at 14 dagers frist er overholdt. Kommunen sine svar på tidligere korrespondanse må anses som en avvisning på henvendelser/meningsytringer/klager.

Det står videre at en avvisning er et vedtak som kan igjen påklages i medhold av forvaltningsloven. Hun ber derfor om en tilbakemelding om de skal registrere dette som en klage over avvisningen. Videre ønsker hun klarhet i hvorfor dette ikke kom opp som tema under selve oppmålingsforretningen. Hun skriver at det naturlige ville være at de ikke signerte protokollen dersom de ikke mente at forretningen ble avholdt på korrekt måte. Hun spør om de er uenige i grensen som de signerte på under oppmålingsforretningen.

Naboen svarer i en e-post 10.9.19 og stiller fortsatt spørsmål ved om varslingsfristen var riktig og skriver at det med den fristen ikke var mulig å fremskaffe dokumentasjon fra det offentlige som kan vise til hvor grenser til en eiendom går. Hun mener de ikke har fått anledning til å dokumentere sine grenser til eiendommen.

Vi ser av P360 at det 11.12.19 ble sendt et formelt brev fra Gran kommune til naboen og de andre partene. Her vises det til klage av 2.5.19, på oppmålingsforretning.

Kommunen skriver at de etter en gjennomgang av saken ser de at varsel om oppmålingsforretning ikke er gitt tidsnok etter kravene i matrikkelforskriften. Vedtaket om matrikkelføring av 3.7.18 er dermed ugyldig og oppheves i medhold av forvaltningsloven § 41. I brevet vises det til at klager har anført brudd på varslingsplikt og at grensene som ble satt under oppmålingsforretningen ikke stemmer med det klager mener er korrekte grenser.

Kommunen skriver nå at det ikke var riktig å regne med dagen hvor oppmålingsforretningen ble avholdt i fristen. Kommunen skriver at siden det nå ikke lenger er en sikker grense mellom eiendommene må det avholdes ny kartforretning. Dato er satt til 17.1.20. Brevet anses derfor som varsel om ny kartforretning. Det ble gjort oppmerksom på at dersom det ikke var enighet om ny grense, må dette avgjøres av jordskifteretten.

Eier av eiendommen var ikke enig i opphevelsen, og klaget på avgjørelsen. Denne klagen ble senere frafalt. I brevet fra kommunen er det opplyst om at grensen mellom eiendommen igjen er usikker siden

partene ikke hadde kommet til enighet om grensen seg imellom. Partene ble bedt om å henvende seg til Jordskifteretten dersom det skal fastsettes ny grense mellom disse eiendommene.

7.4 REVISJONENS VURDERING

7.4.1 VARSEL OM OPPMÅLINGSFORRETNING

Varsel og varslingsfrist

Vi har lagt til grunn i vår vurdering at det skal sendes dokumenterbart varsel om oppmålingsforretning til eier og andre som blir berørt minst 2 uker før oppmålingsforretningen. De som skal varsles, kan godta kortere frist og annen varsling. Alle varslingsberettigede må i så fall godta dette.

Gjennomgangen av de 7 sakene viser at det er dokumentert at det i alle sakene er sendt varsel om oppmåling til alle som er oppført på partslisten. Revisjonen har ikke grunnlag for å vurdere om det er andre enn de som står på partslisten som skulle hatt varsel. Gjennomgangen av sakene viser at det ikke er registrert kommentarer eller klager over at varslingsberettigede ikke er varslet.

Av de 7 sakene vi så på er varslingsfristen satt kortere enn det som følger av matrikkelforskriften § 37 i 2 saker. I den ene av disse to sakene ble det sendt en klage over fristen fra en av partene. Klageren fikk medhold noe som førte til at oppmålingsforretningen ble annullert.

De som skal varsles kan godta kortere frist. I protokollen vedrørende den andre saken med fristbrudd står det at det er gitt 10 dagers skriftlig varsel og at varslingsmåten er godtatt og klageadgangen i hht. Matrikkellovens bestemmelser er frafalt av partene. Revisjonen kan ikke se at det i forbindelse med varslingen er dokumentert at de 21 varslingsberettigede har godtatt kortere frist.

Innholdet i varselet

Vi har lagt til grunn i våre vurderinger at varselet skal inneholde opplysninger om tid og sted, hvilke eiendom det gjelder, hva som skal måles opp, hvem som blir varslet, saksgang og informasjon om klagemuligheter. Vi har videre lagt til grunn at varselet skal anmode partene om å påvise sine grenser under forretningen og sende kopier av dokumenter til kommunen som kan bidra med opplysninger i saken.

Gran kommune benytter et standardformular for varsling utarbeidet og anbefalt av Statens kartverk. Revisjonen vurderer at kravene i forskriften til innhold i varslingen er oppfylt gjennom bruk av dette skjemaet for de sakene vi har sett på.

7.4.2 PROTOKOLL

Vi har lagt til grunn i våre vurderinger at protokollen skal gi opplysninger om bakgrunnen for oppmålingsforretningen, om varslingen og oppmøte og forretningens gang. Det skal også gis informasjon om den som har utført oppmålingsforretningen har et personlig eller økonomisk forhold

til noen av partene. Videre skal protokollen inneholde kart med påtegning som tydelig viser hvor grenser og grensemerker ligger i forhold til hverandre og tilstøtende matrikkelenheter. Ukjente eller ubestemte grenselinjer som inngår i oppmålingsforretningen, skal angis. Kartet skal være basert på utskrift fra matrikkelen for tidspunktet for oppmålingsforretningen.

Protokollen skrives på et standardformular som er utarbeidet og anbefalt av Statens kartverk. Revisjonen vurderer at ved riktig utfylling av dette skjemaet vil protokollen inneholde det som kreves i henhold til forskriften. Gjennomgangen viser imidlertid at det er enkelte mangler i protokollene for de syv sakene vi har sett på når det habilitet, varsling og oppmøte samt forretningens gang.

Habilitet

I standardformularet som kommunen bruker er det en avkryssingsboks med tilhørende tekst: «Landmåler orienterte partene om det forelå forhold av personlig eller økonomisk art som kunne tilsi inhabilitet». Denne boksen er ikke krysset av i fem av de syv protokollene. Revisjonen vurderer at det i disse protokollene ikke fremgår om det er gitt informasjon om den som har utført oppmålingsforretningen har et personlig eller økonomisk forhold til noen av partene. Protokollene er dermed ikke i samsvar med forskriften på dette punkt.

Varsling og oppmøte

I forskriften står det at det skal gis informasjon om varsling og oppmøte i protokollen, herunder dato for varsling, varslingsmåten og eventuelle merknader til varslingen, hvem som er varslet, hvilken matrikkelenhet de representerer, hvilken egenskap vedkommende møter i og om vedkommende har møtt eller ikke, parter som ikke er varslet og navn og underskrift fra de fremmøtte partene.

Etter revisjonens vurdering er det mangler i protokollene når det gjelder informasjon om varsling og oppmøte. Det mangler partsliste med underskrift fra de som møtte opp i tre av de syv protokollene. Det er ikke gitt informasjon i noen av protokollene / partslistene om dato for varsling. I en av sakene vi gjennomgikk hadde en av partene meldt inn merknader til /klaget på varslingsfristen. Dette fremgår ikke av protokollen.

Forretningens gang

Ifølge forskriften står det at forskriften skal inneholde opplysninger om forretningens gang, herunder blant annet fremlagte dokumenter som beskriver aktuelle grenser og rettsforhold, beskrivelse av grenser og grensemerker mv, avtaler om grensejusteringer, beskrivelse av rettighetsforhold mv.

I alle protokollene er det beskrivelse av grenser, grensemerker, målemetode mv. Det foreligger dessuten en oppsummering og erklæring fra landmåler der det beskrives hva forretningen gjelder, i noen av protokollene er varsling og oppmøte kommentert, videre er det gitt en verbal beskrivelse av grenser mv. Erklæringen er underskrevet av landmåler i 5 av 7 protokoller. I standardformularet for protokollen er det lagt opp til at det skal beskrives og krysses av for vedlegg som gjelder saksdokumenter som bakgrunn for forretningen og saksdokumenter som kommer til under oppmålingsforretningen. I de syv protokollene vi har sett på er det bare partsliste, fullmakt og kart som i varierende grad er vedlagt.

Etter revisjonens vurdering redegjøres det i protokollene for forretningens gang. Uten å gå nærmere inn på de konkrete forhold i den enkelte oppmålingsforretning er det ikke mulig for revisjonen å vurdere om forretningens gang er tilstrekkelig dokumentert.

Kart

Det står i forskriften at protokollen skal inneholde kart med påtegning som tydelig viser hvor grenser og grensemerker ligger i forhold til hverandre og tilstøtende matrikkelenheter. Ukjente eller ubestemte grenselinjer som inngår i oppmålingsforretningen, skal angis. Kartet skal være basert på utskrift fra matrikkelen for tidspunktet for oppmålingsforretningen.

Gjennomgangen viser at kartvedlegg mangler i tre av syv protokoller. Vi har ikke undersøkt kvaliteten på kartvedlegget i de fire protokollene der det foreligger. For øvrig ser vi at kartvedlegg for området før og etter eiendomsgrensen ble ført i matrikkelen er vedlagt når kommunen sender ut underretning om matrikkelføring. Dette skjer samtidig med eller etter protokollen er skrevet. Siden det står så klart i forskriften mener revisjonen at kartvedlegg også bør vedlegges selve protokollen.

7.4.3 KLAGE MV

På grunnlag av gjennomgangen av de 7 sakene har vi funnet det riktig å komme med noen kommentarer/vurderinger i tilknytning til klager og klagebehandling.

Det går fram av § 46 i matrikkelloven at det kan klages på matrikkelføring av saker som krever oppmålingsforretning, herunder feil ved varslingen eller utføringen av forretningen. Vi legger til grunn at kommunen skal informere om klagemulighet og behandle klager i samsvar med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Vi ser at det er informert om klageadgangen i varselbrevene, i samsvar med matrikkelforskriften. Selve protokollen er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Det kan likevel klages på varsling og gjennomføring av oppmålingsforretningene, men gjenstanden for klagen vil være matrikkelføringen. Vi ser at det informeres om klageadgang når kommunen sender underretning om føring av matrikkelen.

Revisjonen ser at det i to av de syv protokollene står følgende under omtale av varslingen: *«Varslingsmåten er godtatt og klageadgangen i hht. Matrikkellovens bestemmelser er frafalt av partene.»* Revisjonen mener det er tvilsomt om kommunen kan frata partene klageretten og forstår heller ikke hva som er hensikten med denne formuleringen.

Gjennomgangen vår viser at i en av de syv sakene har en av partene klaget på for kort varslingsfrist og grensene som ble satt under oppmålingsforretningen. Klagen ble først avvist av kommunen, senere behandlet de allikevel klagen. Vedtaket om matrikkelføring ble opphevet på grunn av for kort varslingsfrist. Første henvendelsen fra klager kom den 2.5.19, og det var ikke før den 11.12.19 at kommunen behandlet klagen. Revisjonen mener at kommunen kunne ha behandlet denne saken som en formell klage på et tidligere tidspunkt.

8 BRANN OG REDNING SYSTEM OG RUTINER

Problemstilling:

Har Lunner - Gran brann og redning systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter?

8.1 AVGRENSNING

I denne problemstillingen vil vi foreta en dokumentanalyse av system og rutiner for å fange opp og foreta tilsyn med særskilte brannobjekter. Vi vil også se på hvilke rutiner som finnes om samhandling mellom brann og redning og byggesaksavdelingen på området. I denne rapporten vil vi konsentrere oss om Gran kommune. Det presiseres også at denne revisjonen har et fokus på det forebyggende arbeidet til brann og redning, det nevnes litt om beredskapsarbeidet når det er relevant for det forebyggende arbeidet.

8.2 REVISJONSKRITERIER

Etter brann- og eksplosjonsvernloven (brannvernloven) § 11 b skal brannvesenet gjennomføre brannforebyggende tilsyn. Videre følger det av § 13 om særskilte brannobjekter at kommunen skal identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Det følger av § 13 andre ledd at kommunen skal sørge for at det føres tilsyn i byggverk som anses som særskilte brannobjekter. Tilsynet skal omfatte alle forhold av betydning for brannsikkerheten.

I henhold til Prop. 52 L (2014-2015) pkt. 10.1.1 er særskilte brannobjekter et hvert byggverk eller lignende objekt eller område mv. hvor en brann kan medføre tap av liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Eksempler på objekttyper er: Institusjoner, overnattingssteder, skoler, barnehager, forsamlingslokaler, store salgslokaler, store nærings- og industribygninger, samfunnsviktige knutepunkter, museer, kirker, m.m. Identifikasjonen danner utgangspunktet for hvilke objekter brannvesenet i henhold til annet ledd har plikt til å føre tilsyn med, jf. Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) pkt. 16.3 s. 44-45. Bestemmelsen legger opp til at kommunen ved identifikasjonen av tilsynsobjektene må kunne utvise et visst skjønn etter de lokale behov, men det forutsettes også at sentral tilsynsmyndighet, for å sikre en viss grad av likebehandling over hele landet, etablerer mer detaljerte kriterier for hvilke typer objekter som normalt omfattes av bestemmelsen.

Bestemmelsen er utdypet i forskrift om brannforebygging § 14:

«Kommunen skal kartlegge sannsynligheten for brann og konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommunen. Kommunen skal herunder kartlegge utsatte

grupper i kommunen som har en særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet av brann, og brannobjekter der brann kan føre til tap av mange menneskeliv.»

Kommunen har en plikt til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse, jf. § 9 i brann- og eksplosjonsvernloven. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kaller denne en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalysen og den skal også være det viktigste grunnlaget for kommunen sin overordnede beredskapsplan. Det er laget en veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen som er utgitt av DSB. I følge denne skal:

«Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres/revideres

- i takt med revisjon av kommunedelplaner*
- ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet*

Første punkt innebærer at kommunen må vurdere oppdatering av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen hvert fjerde år i forbindelse med utarbeidelse av kommunal planstrategi. Endringer i risiko- og sårbarhetsbildet som krever oppdatering av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen kan være etablering av en ny virksomhet som håndterer farlige stoffer, ny kunnskap om klimaendringer eller andre forhold som er avdekket i arbeidet med helhetlig ROS.»

...

I tillegg til kravene til oppdatering og revisjon er det forventet at kommunen er en lærende organisasjon i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette innebærer at kommunen i tillegg:

- gjennomfører årlige revisjoner og oppdateringer av helhetlig ROS, plan for oppfølging og beredskapsplaner*
- foretar nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen, beredskapsplaner og plan for oppfølging etter evaluering av øvelser og uønskede hendelser*
- foretar nødvendige endringer i samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet etter Fylkesmannens tilsyn og etter kommunens forvaltningsrevisjoner/egenkontroll av samfunnssikkerhetsområdet»*

Den helhetlig ROS-analysen vil være utgangspunkt for kartleggingen regulert i forskrift om brannforebygging § 14.

DSB skriver i sin veiledning til bestemmelsen at i samsvar med hovedregelen i kommuneloven har kommunestyret det overordnede ansvaret for kartleggingen. Normalt vil oppgaven være delegert til brann- og redningsvesenet, men kommunestyret skal likevel kontrollere at plikten blir oppfylt.

Det følger videre av forskriften § 15 at kommunen skal fastsette satsningsområder og planlegge samarbeid og tiltak for å redusere den kartlagte risikoen for brann på en effektiv måte. Det følger av veilederen at planleggingen bør skjer sammen med naturlige samarbeidspartnere, som for eksempel nødetater, kommunale virksomheter (planetaten, bygningsetaten, helse og omsorgssektoren, skolesektoren etc.) og nabobrann- og redningsvesen, det lokale eltilsyn, andre tilsynsmyndigheter og andre som kan eller antas å kunne bidra til å redusere risikoen for brann.

Videre følger det av samme forskrift § 18:

«Tilsyn etter brann- og eksplosjonsvernloven § 13 skal gjennomføres og prioriteres på bakgrunn av:

a) risikoen for tap av liv og helse

b) risikoen for tap av materielle og kulturhistoriske verdier

c) risikoen for samfunnsmessige konsekvenser

d) risikoen for brudd på forebyggende plikter

f) effekten av tilsyn sammenlignet med andre brannforebyggende tiltak.»

Det følger videre av forskriften § 22 at kommunen skal dokumentere at deres plikter etter forskriftens § 14 til § 21 er oppfylt. I følge DSB sin veileder betyr dokumentere å gjøre synlig, sannsynliggjøre, underbygge eller begrunne. Det står videre at oppgaven ofte vil være delegert til brann- og redningsvesenet, men kommunestyret skal likevel kontrollere at plikten blir oppfylt. De har videre skrevet om hvordan pliktene kan dokumenteres.

Dokumentasjonskravet innebærer at kommunen må ha informasjon tilgjengelig som viser at den oppfyller alle pliktene i forskrift om brannforebygging. Informasjonen må være skriftlig, men trenger ikke være i papirformat.

Dokumentasjonen av plikten til å planlegge det forebyggende arbeidet (§ 15) må vise at kommunen har gjennomført en tilsiktet organisering av aktivitetene for å nå målene for brannvernet. Det må fremgå tydelig hvordan satsingsområder og tiltak er prioritert og begrunnet.

Dokumentasjonen av plikten til å gjennomføre tiltak mot brann (§ 16) skal normalt vise et vesentlig samsvar mellom planen for det forebyggende arbeidet og de aktivitetene som har blitt utført i løpet av året. Dersom aktivitetene viser betydelige avvik fra planen, skal dette dokumenteres med hendelser, bekymringsmeldinger eller andre relevante grunner til å fravike planen.

Dokumentasjonen av at minstekravene til tiltak mot brann er oppfylt (§§ 17, 18 og 19), kan normalt bestå av saksdokumenter og lignende dokumenter som er utarbeidet ved forberedelsen, gjennomføringen eller avslutningen av tiltakene.

Dokumentasjonen av plikten til evaluering av det forebyggende arbeidet (§ 20) må inneholde rutiner som viser et helhetlig og konsekvent system for gjennomføring og oppfølging av evalueringene. Dokumentasjonen må dessuten inneholde rapporter eller andre dokumenter etter evaluering av alvorlige branner.

Bestemmelsene i brannvernloven, forskrift om brannforebygging, forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen suppleres med veiledninger fra DSB.

I veileder til forskrift om brannforebygging vises det til sentrale begreper om kommunens forebyggende plikter:

- *Kartlegge innebærer å innhente og analysere fakta om risikoen for brann.*
- *Sannsynlighet og konsekvens omtales gjerne samlet som risiko (risiko = sannsynlighet x konsekvens).*
- *Liv omfatter både mennesker og dyr.*
- *Helse omfatter både fysisk og psykisk helse.*
- *Miljø omfatter bare miljøkonsekvenser som følge av brann.*
- *Materielle verdier omfatter også verdier som ikke kan erstattes, som for eksempel kulturminner.*

DSB har laget en egen temaveiledning til forskrift om brannforebygging, som handler om det systematisk risikobasert brannforebyggende arbeid, og som gir en veiledning til hvordan kommunen kan oppfylle sine plikter i forskrift om brannforebygging. Veiledningen angir en mulig måte å oppfylle forskriftskravene på. Det er opp til kommunene om de vil følge denne metoden eller velge andre metoder eller verktøy for å oppfylle sine plikter etter forskriften. Metoden som er beskrevet i veiledningen er delt inn i kategorier: kartlegging, planlegging, gjennomføring og evaluering. Det vises til at det i forskrift om brannforebygging så er frekvenskravene til tilsyn med særskilte brannobjekter fjernet. Kravene er erstattet av bestemmelser som forplikter kommunene til å gjøre en lokal vurdering av risiko og sårbarhet, planlegge og gjennomføre egnede tiltak, samt evaluere om tiltakene generelt og i enkelttilfeller har vært hensiktsmessige.

Etter brannvernloven § 13 og forskrift om brannforebygging § 14 er det kommunen som er pliktsubjektet og som øverste organ derfor har ansvar for at særskilte brannobjekter identifiseres og for å føre fortegnelse over disse. I samsvar med hovedregelen i kommuneloven har kommunestyret det overordnede ansvaret for kartleggingen.

Utlede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for systemer og rutiner rundt tilsyn med særskilte brannobjekter:

- Det må være klare delegasjoner for hvem som har ansvaret i forhold til brannvernregelverket.
- Det må være kartlagt sannsynlighet for brann og konsekvenser i kommunen.
- Det må være fastsatt satsningsområder, planlagt samarbeid (med blant annet plan- og bygg) og tiltak for å redusere den kartlagte risikoen for brann på en effektiv måte.
- Det skal dokumenteres at kommunens plikter etter forskrift om brannforebygging etter § 14 til § 21 er oppfylt.
- Det må være etablert system og rutiner for å fange opp særskilte brannobjekter.
- Det må være etablert system og rutiner for å foreta tilsyn basert på risikoanalyser.

8.3 FAKTABESKRIVELSE

Faktabeskrivelsen er basert på skriftlige kilder, samt intervju med brannsjefen, leder for forbyggende avdeling og branninspektør.

8.3.1 ORGANISERING, BEMANNING OG LEDELSE

Lunner – Gran brann og redning forebygger og besørger beredskap mot brann og ulykker i Lunner og Gran. Enheten er underlagt kommunalsjef Kultur og samfunn.

Lunner – Gran brann og redning (LGBR) er et interkommunalt samarbeid, dette følger av en avtale som er datert 3. januar 2012. Gran kommune er vertskommune, og Lunner er samarbeidskommune. Det står at hovedformålet med Lunner og Gran brann og redningstjeneste er å utføre de oppgaver som tilligger kommunene etter Brann- og eksplosjonsvernlovens § 11. Det står videre at rådmannen i Gran delegerer myndighet i Brann og eksplosjonsvernloven til brannsjefen (kommunelovens § 6, dimensjoneringsforskriften § 2.2 og Gran kommunes delegeringsvedtak). Revisjonen har ikke funnet dette delegeringsvedtaket som det vises til.

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Gran kommune framgår av «*Reglement for delegering i Gran kommune*». Rådmannen er delegert myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning, det står ikke noe i reglementet om brann og redning. Kommunen har ikke administrativt delegeringsreglement.

Brannsjefen opplyser at delegeringen kan ha noen mangler. I regelverket er det kommunen som er pliktsubjektet, men brannsjefen mener at det er delegert til brann og redning. Det er et arbeid på gang hvor det skal forsøkes å rette opp i eventuelle mangler som måtte være i eksisterende delegering.

I følge Gran kommunes budsjett- og økonomiplan for 2019-2020 står dette om Brann og redning:

- «13,4 årsverk (13 heltids- og 35 deltidsansatte)
- Beredskap knyttet til brann og ulykker
- 4 brannstasjoner
- Forebyggende arbeid, herunder feiing og branntilsyn
- 300 - 400 utrykninger i året»

I følge Gran kommune sin budsjett- og økonomiplan for 2019-2022 står det på side 57 om utfordringer på budsjettområdet:

«Lunner og Gran brann og redning har over flere år hatt en økning i antall utrykninger og hendelser.

Det utfordrer driftsbudsjettet. Økte myndighetskrav i forhold til HMS og økt antall utrykninger over tid, medfører kostnader til vedlikehold og erstatning av tyngre utstyr som det ikke har vært rom for å innarbeide i budsjettet. På grunn av krav til HMS har det også vært gjennomført bygningsmessige endringer som medfører økt husleie. Det er en utfordrende budsjetttramme å forholde seg til for brannvesenet som forutsetter et lavere aktivitetsnivå enn det har vært i 2018.»

Videre står det om mål for virksomheten at de skal ha spesielt fokus på brannforebyggende arbeid og tilsyn rettet mot risikoutsatte grupper. Brann og redning skal videre styrke håndteringsevnen ved branner og ulykker gjennom utvikling av kommunale beredskapsressurser.

Vi har fått opplyst at det nå skal være ca. tre stillinger på den forebyggende avdelingen. Etter et tilsyn fra DSB 2016 ble det påpekt at årsverk avsatt til forebyggende arbeid ikke var i tråd med forskriftskravet. Dette kravet skal nå være oppfylt. To av dem som jobber i den forebyggende avdelingen er også med i beredskapsavdelingen (det vil si at de er på vakt og drar på utrykninger). De kan derigjennom fange opp forhold som er relevante i det forebyggende arbeidet. Brannsjefen har opplyst at alle som jobber på forebyggende avdeling skal gjennomføre brannskolen i regi av DSB. En av de ansatte skal begynne på denne snart, og da vil alle ha gjennomført denne utdanningen.

8.3.2 KARTLEGGING, SATSNINGSOMRÅDER, SAMARBEID

Etter forskrift om brannforebygging § 14, skal kommunen kartlegge sannsynligheten for brann og konsekvensene brann for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommunen. Det ble i tilsynet fra DSB i 2016 avdekket av brann og redning manglet en ROS-analyse. Brannsjefen opplyser nå om at den grove kartleggingen som brann og redning gjør, ligger i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse for Brann- og ulykkesrisiko. Det betyr at de nå har en egen ROS-analyse som gjelder for Lunner – Grann brann og redning, nåværende versjon er datert 16.1.2019 og er gjennomført av Norconsult. I ROS-analysen er det anbefalt at det utarbeides en egen forebyggende analyse. Dette er ikke blitt gjort på nåværende tidspunkt.

Ifølge brannsjefen kommer det snart en ny dimensjoneringsforskrift og der vil bli krav om beredskapsanalyse og forebyggendeanalyse. Den kartleggingen som det vil bli krav om, skal gå mer i dybden på det forebyggende arbeidet.

Det er laget en overordnet ROS-analyse for hele kommunen. Revisjonen har fått oversendt en ROS-analyse som er laget for Gran og Lunner kommune, dette er et forslag som er datert 17.11.2017. Ifølge denne står det på siden 64 at «det er viktig at denne ROS-analysen blir revidert i samsvar med det som er lovbestemt. Dette ansvaret er lagt til rådmennene i Gran kommune og Lunner kommune.» I følge kommunalsjefen for kultur og samfunn skal ROS-analysen skal behandles en gang i hver kommunestyreperiode. Det skal legges fram i planstrategien når den skal utarbeides og behandles. Planstrategi skal legges fram for kommunestyret i juni 2020. Foreløpig forslag legger opp til at de skal starte med dette arbeidet høsten 2020, parallelt med utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel.

LGBR mottar ulike styringssignaler fra nasjonalt hold. Det finnes blant annet et nasjonalt rapporteringssystem, (BRIS) hvor man kan ta ut statistikk nasjonalt og lokalt. BRIS gir oversikt over oppdrag brann- og redningstjenesten håndterer.

Brann og redning har fastsatt satsningsområder innenfor det forebyggende arbeidet. Satsningen i 2020 er barn og unge, og et fortsatt fokus på utsatte grupper. Ifølge Gran sin budsjett og økonomiplan for 2020-2023 skal brann og redning ha spesielt fokus på brannforebyggende arbeid og tilsyn rettet mot risikoutsatte grupper og ha tilstrekkelig håndteringsevne ved branner og ulykker.

Brann og redning opplyser at de skal ha fokus på tilsyn av særskilte objekter og generelt arbeid med forebyggende. De opplyser at de har et lite etterslep på tilsyn av særskilte objekter som de skal ta igjen nå.

I 2018 startet prosjektet Trygt hjem for alle, med egen prosjektleder. Vi får opplyst at prosjektet nå er avsluttet og er over i driftsfase. I prosjektet hadde brann og redning et bredt samarbeid med mange etater i kommune. I regi av prosjektet har de laget kartleggingskjemaet «Sikkerhetssjekken» for hjemmearbeidere. Dette verktøyet kan styrke brannsikkerhetene rundt eldre, psykisk syke, mennesker med rusproblemer og andre risikoutsatte. I prosjektet har de samarbeidet mye med helse og omsorg og flyktningetjenesten. Prosjektet i driftsfase er fortsatt et tungt satsningsområde for brann og redning som tar opp betydelige ressurser.

I 2019 startet prosjektet Varig trygghet, prosjektets hovedmål blir å sette fokus på brannsikkerheten for å skape varige og gode holdninger til brannvern for de som prosjektet retter seg mot. Delmål for prosjektet er at planlagte tiltak bygger opp under hovedmålet og skal bli en fast del av barnehageåret, det skal bli forankret i læreplanen for skolene, og det skal være et fast prosjekt for Hadeland videregående skole hvert år.

Prosjektets aktiviteter skal også gjenspeile den faktiske risikoen målgruppene har for å oppleve brann, samt gi dem tilstrekkelig kunnskapsnivå for å forebygge eller håndtere konsekvenser brann kan gi. I tillegg til forsikringsselskapet Varig, er det lokale el-tilsynet med på dette prosjektet. Prosjektet skal iverksette forebyggende aktiviteter for barn og ungdom i alle barnehager og skoler i Lunner og Gran, med skreddersydde opplegg for de ulike alderstrinnene.

Brann og redning har hatt samarbeid med Almenningsskontoret i forbindelse med skogbranner.

Brann og redning opplyser å ha et godt samarbeid med plan- og bygningsavdelingen. Det er ikke nedfelt noen skriftlig rutine om dette samarbeidet. Frem til 2013 satt brann og redning samlokalisert med byggesak, og det gode samarbeidet har fortsatt etter de flyttet ut. Det er ikke nedfelt noe skriftlig om hvordan dette samarbeidet skal fungere, men revisjonen er informert om at det jobbes med et slikt dokument nå. Brann og redning deltar også i planprosesser i kommunen.

Kommunens forebyggende plikter etter forskrift om brannforebygging kap. 4

Brann og redning har ROS-analysen som de har laget, som beskrevet ovenfor. Det er ikke noe krav om en egen rapport etter § 14, og det er heller ikke blitt laget.

Etter § 15 skal kommunen fastsette satsningsområder og planlegge samarbeid. Det er videre krav om at satsningsområdene og tiltakene skal prioriteres og begrunnes. Brann og redning sier de har laget et årshjul som handler om hvordan man skal gjøre arbeidet med de ulike objektene som er kartlagt som en risiko. Utsatte grupper opplyses å være godt kartlagt i prosjektet Trygt hjem. Da kartla hvilke grupper som har størst sannsynlighet for å omkomme i brann.

I prosjektet Varig trygghet er det planlagt for forebyggende arbeid. Dette er skriftlige dokumenter som omhandler den forebyggende aktiviteten.

Brann og redning har planlagt samarbeid og fastsatt rammer for prosjektene sine. For det generelle forbyggende arbeidet er det ikke utarbeidet et eget dokument hvor det er fastsatt satsningsområder eller planlagt for samarbeid.

§ 16 handler om at kommunen skal gjennomføre tiltak i samsvar med plan for det forebyggende arbeidet. Forebyggende saker og aktivitet i tilsynssaker dokumenteres i saksbehandlingssystemet. Det opplyses om at brann og redning mener det har vært en betryggende frekvens på tilsyn på de særskilte objektene, men de har en plan om øke frekvensen. De planlegger å utføre flere tilsyn fremover. Det opplyses også at de lager en plan for året.

Feiing og tilsyn er regulert i § 17, her dokumenteres alle tilsyn i et eget fagsystem, Komtek.

Etter § 18 følger det at tilsyn i særskilte objekter skal være basert på risiko. Dette skal vurderes for alle objekter i kommunen, dette dokumenteres i et eget excel-ark.

Kommunen skal motivere og samarbeide med aktuelle aktører for at de skal bidra til å redusere sannsynligheten for brann i samsvar med § 19. Brann og redning informerer om at de publiserer en del i sosiale medier og de har samarbeid med lokalavisen. De involverer seg også i plan- og reguleringsprosesser i kommunen. De er med og holder brannøvelser i kommunen. Det avholdes forebyggende dager i kommunen, f.eks. åpen brannstasjon. Begge prosjektene «Et trygt hjem for alle» og «Varig trygghet» gir målrettet informasjon og kunnskap til målgruppene i prosjektene.

Kommunen skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge mangler ved det forebyggende arbeidet etter § 20. Brannsjefen informerer om at de har de ett møte i året om evaluering av det forebyggende arbeidet. De tilstreber å evaluere alle typer store hendelser i kommunen, dette er den forebyggende avdelingen med på.

Kommunen skal sørge for kommunal vannforsyning til slukkevann etter § 21, her opplyser brann og redning at de har et tett samarbeid med vann- og avløpsetaten. Brann og redning utfører og dokumenter at de tester vannforsyningene i ulike brannuttakene. De har laget en oversikt over alle brannuttak, og de vil ha totaloversikt over viktige punkter om vannforsyning. De tester også vanntrykket. Det er blitt utarbeidet et eget skriv om brannvann og tilrettelegging for brannmenn, dette følger med som et eget vedlegg i byggesaker om nye bygninger.

Brann og redning har ikke et samlet dokument som om viser det forebyggende arbeidet som blir utført.

Etter forskriften § 22 skal kommunen dokumentere at deres plikter etter § 14-21 er oppfylt. Brann og redning opplyser om at de har ikke et eget samlet dokument som viser at pliktene er oppfylt.

DSB har laget en egen temaveiledning til forskrift om brannforebygging som handler om det systematisk risikobasert brannforebyggende arbeid, brann og redning oppgir at de bruker denne metoden.

Systemet KF-kvalitet brukes av kommunen, og ifølge brannsjefen jobbes det med at systemet skal bli bedre tilpasset behov for brann og redning. Brannsjefen opplyser at de ikke har begynt å bruke systemet på den forebyggende avdelingen ennå. Brann og redning har mange forskjellige fagsystemer å forholde seg til, men ikke noe system som holder samlet oversikt over alle systemene. Leder for brannforebyggende avdeling har opplyst at ønsker seg et saksbehandlingssystem hvor alle de forskjellige oppgavene kan omfattes.

8.3.3 SÆRSKILTE BRANNOBJEKTER

I følge brannvernmelding 2019, som er en rapport som skal sendes til DSB hvert år, så finnes det en oversikt over særskilte brannobjekter og tilsyn i disse:

*«Antall a-objekter i kommunen: 51
Antall b-objekter i kommunen: 28
Antall c-objekter i kommunen: 12
Antall tilsyn a-objekter i kommunen: 30
Antall tilsyn b-objekter i kommunen: 14
Antall tilsyn c-objekter i kommunen: 1
Antall andre tiltak enn tilsyn med a-objekter: 15
Antall andre tiltak enn tilsyn med b-objekter : 1
Antall andre tiltak enn tilsyn med c-objekter : 0»*

Det står videre i brannvernmeldingen at det ikke er gjennomført tilsyn med andre objekter enn særskilte brannobjekter de siste årene, med unntak av kontroll av utsalgsted for fyrverkeri i salgsperioden. Det heter videre at brann- og redningsvesenet har samarbeidet med andre aktører siste år for å redusere sannsynligheten for og/eller konsekvensen av brann, og det er listet opp mange etater de samarbeider med, blant annet teknisk sektor i kommunen og plan- og bygningssektor i kommunen.

Det står at brann- og redningsvesenet delvis har skriftlige rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge mangler ved det forebyggende arbeidet. Det står også at brann- og redningsvesenet delvis har skriftlige rutiner som sikrer at kunnskap og erfaringer fra hendelser kommer til nytte ved kartleggingen av risiko og sårbarhet for brann, og ved planleggingen og gjennomføringen av forebyggende tiltak.

Lunner – Gran brann og redning har per skrivende tidspunkt 122 objekter, av disse er 91 i Gran kommune, registrert som særskilte objekter. Disse objektene er systematisert og risikovurdert i et

Excel-skjema som også angir informasjon om objektet. En forenklet utgave av lista har revisjonen fått oversendt sammen med et risikovurderingsskjema. De har også en egen veiledning for risikovurderingsskjemaet. Revisjonen har fått beskjed om at for objekter som har blitt vurdert som ikke å være et særskilt objekt, så har de ikke som rutine å dokumentere at det har blitt gjort en vurdering. Det lages også objektplaner og innsatsplaner for objektene, dette gjelder beredskapen, og brukes når man drar på utrykning. Brannsjefen nevner at disse planene også er en slags risikovurdering av objektet.

Brannsjefen anslår at samarbeidet med byggesak fanger opp ca 90 % av de nye objektene. Ferdigattester sendes fra byggesaksavdelingen slik at brann og redning de kan vurdere om bygget kan være et særskilt brannobjekt. Noen objekter får de varsel om fra beredskapsavdelingen, bekymringsmeldinger eller fra politiet.

8.4 REVISJONENS VURDERING

Organisering, bemanning og ledelse

Etter revisjonens vurdering har kommunen i hovedsak tilfredsstillende organisering, bemanning og ledelse av den forebyggende avdelingen i brann og redning. Det fremstår nå som at avdelingen er bedre bemannet enn under tilsynet fra DSB i 2016.

Revisjonen mener det virke som det kan være mangler i delegeringen fra kommunestyret ned til brannsjefen, men det er opplyst at det er et arbeid på gang for å rydde opp i dette.

Kartlegging, satsningsområder, samarbeid

Kommunen har en helhetlig ROS-analyse som LGBR skal begynne å oppdatere høsten 2020. Brann og redning har laget en egen ROS-analyse, som var et avvikene etter tilsynet fra DSB. Denne danner grunnlaget for å kartlegge sannsynlighet for brann i kommunen. Revisjonen mener dermed at det er kartlagt sannsynlighet for brann og konsekvenser i kommunen. ROS-analysen viser også tiltak for de kartlagte risikoene.

Avdelingen har avsluttet et prosjekt, og det har blitt startet et nytt prosjekt. Revisjonen mener at man kan si at prosjektene er satsningsområder for det forebyggende arbeidet, og dette kommer i tillegg til det ordinære forebyggende arbeidet.

Prosjektene tilsier at avdelingen har fokus på det forebyggende arbeidet. Vi mener likevel at det foreligger lite dokumentasjon som viser at de har fastlagt satsningsområder og tiltak, hva som er prioritert, og hvordan dette er begrunnet, slik kravet er etter forskrift om brannforbygging kapittel 4. Det følger også av forskriften at kommunen skal dokumentere at pliktene etter § 14-21 er oppfylt. Revisjonen mener at det finnes noen mangler i dokumentasjonen. Revisjonen presiserer at det etter forskriften ikke er noe krav om et samlet dokument for denne dokumentasjonen.

Det er positivt at brann og redning har innledet et samarbeid med byggesaksavdelingen for å nedfelle skriftlige rutiner for deres samarbeid. Revisjonen mener dermed at det er planlagt for samarbeid om brannforebyggende tiltak.

Særskilte brannobjekter

Revisjonen mener at brann og redning har god oversikt over særskilte brannobjekter. Vi mener at samarbeidet med byggesak er viktig for å fange opp nye særskilte brannobjekter, og at det nå skal lages en skriftlig rutine for dette er veldig positivt.

Vi mener at det er tilfredsstillende at brann og redning bruker en excel-liste for å holde oversikt over de særskilte brannobjektene. De ulike objektene er vurdert etter et risikovurderingsskjema og til dette finnes det en egen veiledning. Ut i fra dette foretas det tilsyn basert på risiko.

9 BRANNTILSYN

Problemstilling:

Blir det gjennomført branntilsyn i samsvar med lover og regler?

9.1 AVGRENSNING

I denne problemstillingen vil vi se på i hvilken grad brann og redning har oversikt over de særskilte brannobjektene i kommunen og om de foretar tilsyn. Vi vil her også se om hvilket samarbeid de har med byggesaksavdelingen om saker som gjelder særskilte brannobjekter.

9.2 REVISJONSKRITERIER

Etter brann- og eksplosjonsvernloven (brannvernloven) § 11 b skal brannvesenet gjennomføre brannforebyggende tilsyn. Videre følger det av § 13 om særskilte brannobjekter at kommunen skal identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Det følger av § 13 andre ledd at kommunen skal sørge for at det føres tilsyn i byggverk som anses som særskilte brannobjekter. Tilsynet skal omfatte alle forhold av betydning for brannsikkerheten. Hjemmel til å foreta tilsyn i særskilte brannobjekter fremgår av Brann- og eksplosjonsvernloven § 13 andre ledd, og videreføres i forskrift om brannforebygging § 14. I utgangspunktet skal ikke kommunen føre tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekter.

Det følger av forskrift om brannforebygging § 18 at tilsyn skal være basert på risiko, vi viser vi til dette regelverket slik det er presentert i kapittel 8.2.

Veiledning for myndighetsutøvelse ved tilsyn utført av brann- og feiervesen (Tilsynsveiledningen) er utarbeidet av DSB til bruk for kommunale tilsynsmyndigheter. Veiledningen har til hensikt å øke kvaliteten på tilsynsarbeidet gjennom å sikre korrekt, systematisk, enhetlig og forutsigbar myndighetsforvaltning. Veilederen inneholder prosedyrer og saksbehandlingsmaler for myndighetsutøvelse ved tilsyn utført av brann- og feiervesenet. Reglene som gjelder enkeltvedtak er også gjennomgått i veilederen.

Vi går ikke inn på alle saksbehandlingsreglene som gjelder for utføring av tilsyn. I veiledningen står det at hvis eier av bygningen har svart på avvikene i en rapport og dette er ansett som tilfredsstillende, gis en skriftlig aksept og bekreftelse på at tilsynet formelt er avsluttet. Det er altså forutsatt at alle avvik formelt skal avsluttes.

Utlede revisjonskriterier

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for tilsyn med særskilte brannobjekter:

- Brann og redning skal gjennomføre branntilsyn i kommunen.
- Tilsynene skal være basert på risikovurderinger.
- Tilsynene skal avsluttes og avvik skal lukkes.

9.3 FAKTABESKRIVELSE**TILSYN**

Brann og redning utfører tilsyn i de særskilte brannobjektene i kommunen, de drar på stedlig tilsyn, de utfører også dokumenttilsyn. Det opplyses at dokumenttilsyn ofte fungerer preventivt i periodene mellom de stedlige tilsynene.

Mange tilsyn oppfattes ofte som helt nye, siden det er så lenge siden sist brann og redning hadde tilsyn. Det er ikke noe krav til hyppighet av tilsyn i særskilte brannobjekter. Leder av det brannforebyggende arbeidet kunne ønske at de oftere kunne dra ut på tilsyn. Brann og redning påpeker at forskriften gir føringer for risikobasert tilsyn og effekten av tilsynet skal ses opp mot andre tiltak.

I årsmeldingen fra 2018 side 79 omtales driftsstatistikken for brann og redning at de har utført disse tilsynene de senere år:

Driftsstatistikk Brann og redning:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spesielt brannsyn i Gran – særskilte brannobjekt	54	51	54	43	48	18	33

Ifølge excel-listen som brann og redning bruker som oversikt over de særskilte objektene i kommunen ble det utført 47 tilsyn i Gran kommune i 2019. I brannmeldingen som sendes til DSB står at det ble utført 54 tilsyn. Siden rapporten til DSB sendes i november opplyser brann og redning at tallet som rapporteres til DSB er forventet antall utførte tilsyn.

Brannsjefen opplyser om at har hatt et etterslep på utføring av tilsyn på grunn av mangel på ressurser. Det at de nå har en fått en ansatt til, mener de vil gjøre at de kan utføre mer tilsyn enn tidligere. Det er ikke noe frekvenskrav om utføring av tilsyn, men det er klart at det er ønskelig å kunne utføre flere stedlige tilsyn.

RISIKOVURDERINGER

I kapittel 8.3 er det vist til at tilsynene baseres på risikovurderinger. Risikoen er vurdert ut fra risikovurderingsskjemaet, men hvis brann og redning mener det er høyere risiko enn vurderingen viser, så overstyrer de denne totalsummen som de setter i excel-oversikten, og de utfører oftere tilsyn enn risikoen skulle tilsi. Dette er basert på lokal kunnskap og faglig skjønn.

Hvis det er vurdert at et objekt ikke er å anse som et særskilt objekt, så er det ikke fastsatt som en egen rutine at det dokumenteres at risikovurderingen er gjort. Det er opplyst at det noen ganger føres inn i excel-listen som de bruker.

SAKSBEHANDLING

For generelle saksbehandlingsrutiner og tilsynsmaler støtter Lunner – Gran brann og redning seg på «veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet» utgitt av DSB. Hensikten med denne er å øke kvaliteten på tilsynsarbeidet gjennom å sikre korrekt, systematisk, enhetlig og forutsigbar myndighetsforvaltning.

Brann og redning har gitt en kort beskrivelse av sin praksis med utføring av tilsyn:

Innkalling til tilsyn:

Brann og redning avtaler i hovedsak tilsyn på telefon med representanter for objektet. Ønskes det skriftlig bekreftelse på innkalling på tilsyn sendes denne i etterkant av telefonsamtalen.

I noen tilfeller hvor det historisk er vanskelig å få tak i eier eller bruker av brannobjekt sendes det alltid skriftlig innkalling da det kan være nødvendig å pålegge aktuelle representanter å møte.

Forberedelse:

I forkant av tilsynet velges et fokusområde eller tema. Som bakgrunn for valg av tema vurderes brannvesenets kunnskap om objektet, og virksomhetens art. Tilsyn betyr ikke alltid at de faktisk drar ut til objektet, tilsyn kan også foretas som dokumenttilsyn.

Gjennomføring:

Sjekke hvordan brannsikkerheten følges opp i objektet iht. ansvar gitt i brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om brannforebygging. Forskrift om brannforebygging er i seg selv en sjekkliste iht. valgt tema/fokusområde for tilsynet. Videre danner eiers dokumentasjon grunnlaget for kryss-sjekking i objektet.

Ofte endrer fokus seg i gjennomføringen av tilsynet, da det erfaringsmessig raskt avdekkes styrker og svakheter med eiers og brukers systemer for det brannforebyggendearbeidet.

Rapport:

LGBR skal sende en skriftlig rapport etter at tilsynet er gjennomført.

Alle rapporter skal som hovedsak ha gjennomlesning/sidemannskontroll av en medarbeider/leder (to signaturer). Dette kan gjennom P360 gjøres elektronisk ved arbeidsflyt, noe som LGBR har begynt å ta i bruk.

Rapport sendes til de som var til stede, eller etter avtale. Dersom mottaker ikke har sagt seg villig til å fordele rapport internt i egen virksomhet, skal, hms-ansvarlig, verneombud, brannvernleder, brannansvarlig, mediere o.l. få tilsendt rapport.

Oppfølging:

Alle avvik skal som en hovedregel følges opp frem til de er lukket.

Leder for forebyggende avdeling har opplyst om at de ikke har prioritert å sende avslutning på tilsynene, og det kan ha blitt sendt e-post og telefoner som ikke er dokumentert. Det har vært brukt uformelle kanaler om kontakten med eier eller bruker er god.

GJENNOMGANG AV UTFØRTE TILSYN

I følge excel-listen som brann og redning bruker ble det utført 47 tilsyn i Gran kommune i 2019.

Revisjonen har på sett ti saker hvor det ifølge excel-listen som brann og redning bruker, skulle ha vært utført tilsyn i 2019. Vi har hentet ut dokumenter fra saksbehandlingssystemet P360. Det presiseres at det ikke er et krav om frekvens for tilsyn i lovverket.

Av sakene vi så på var det i 5 av sakene gjennomført ordinært stedlig tilsyn, og i 4 saker var det gjennomført dokumenttilsyn. Det var et objekt hvor det var oppført at det skulle vært utført tilsyn i 2019, hvor dette ikke var gjennomført. I 5 saker er det funnet avvik, etter det revisjonen kan se er ikke disse avvikene avsluttet. Det vil si at det ikke er sendt ut brev om at avvikene er avsluttet. I tre av disse sakene har eier blitt bedt om å sende inn dokumentasjon uten at det har blitt gjort. I 2 av sakene har eier sendt inn dokumentasjon, men det har ikke blitt sendt ut svar på om at avviket er lukket. I en av sakene ble det gitt pålegg om retting av avvik og et forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

I saken hvor det ikke ble utført tilsyn i 2019, ble det utført tilsyn i 2014 og 2016. I disse tilsynene ble det funnet avvik, revisjonen kan ikke se at disse avvikene hadde blitt lukket. I ingen av de 9 sakene hvor det hadde blitt foretatt tilsyn, har det blitt sendt avslutningsbrev.

9.4 REVISJONENS VURDERING

Brann og redning utfører branntilsyn i kommunen og vår gjennomgang viser at de nå utfører flere tilsyn enn for noen år siden. Det er ikke lenger et frekvenskrav i lovverket for å utføre tilsyn i de særskilte brannobjekter, men tilsynene skal baseres på risiko. Brann og redning opplyser at de allikevel ønsker å utføre oftere tilsyn enn tidligere for å påse at brannsikkerheten i de ulike objektene er sikret.

Saksgjennomgangen av tilsynssakene viser at brann og redning hadde utført tilsyn i særskilte brannobjekter. Av de ti sakene vi så på, var det én sak det ikke var utført tilsyn i 2019, selv om det var planlagt.

LGBR bruker risikovurderingsskjema for å vurdere risikoen for brann i de ulike brannobjektene, denne vurderingen gir en score som settes inn i et excel-liste. Etter revisjonen oppfatning framstår det som at tilsynene baseres på risikovurderinger.

Hvis brann og redning har vurdert at et objekt ikke er å anse som et særskilt objekt, så er det ikke fastsatt som en egen rutine at det dokumenteres at vurderingen er gjort. Revisjonen mener man kan si at dette er en del av den helhetlige risikovurderingen av hvor det bør utføres tilsyn.

Revisjonen så på 10 saker hvor det skulle være utført tilsyn i 2019, av disse var det én sak hvor det ikke var utført tilsyn. Når det er fastsatt risiko for de ulike objektene er man avhengig av at tilsynet faktisk blir utført hvis risikovurderingen skal ha noen betydning. Vi bemerker at vi bare har sett på lite antall saker.

Når det kommer til å avslutte tilsynene og se til at avvikene lukkes, virker det som det er visse mangler ved de sakene vi har sett på. I de fem sakene som vi har sett på hvor det ble funnet avvik, var ingen av disse avsluttet. Brann og redning oppgir at de ikke er prioritert å avslutte saken hvis tilbakemelding fra eier har vært tilfredsstillende. Revisjonen mener at dette ikke er i henhold til saksbehandlingsreglene som følger av veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet.

10 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Målet med dette prosjektet har vært å undersøke om Gran kommune har systemer, rutiner og praksis som sikrer likebehandling i byggesaker, oppfølging av ulovligheter, og at *oppmålingsforretninger varsles og protokollføres* korrekt. Revisjonen har også undersøkt om Lunner – Gran brann og redning utfører branntilsyn i samsvar med lovbestemte krav.

10.1 KONKLUSJONER

Konklusjonene er utformet og delt inn etter problemstillingene i prosjektet.

Problemstilling 1: Har kommunen systemer og rutiner som sikrer at saksbehandlingen ivaretar likebehandling og at ulovligheter følges opp og sanksjoneres?

- Etter revisjonens vurdering har kommunen i hovedsak tilfredsstillende organisering, bemanning og ledelse av byggesaksfunksjonen i kommunen. Kommunen har fokus på kontroll, likebehandling og etikk.
- Revisjonen mener at avdelingen har tilfredsstillende systemer og bemanning for å overholde frister.
- Selv om avdelingen ikke har gjennomført dokumenterte formelle risikovurderinger rettet mot likebehandling og tilfredsstillende dokumenthåndtering, mener revisjonen at man kan si at de ansatte på avdelingen virker å være bevisste på mulige risikoområder som habilitet og mistanker om korrupsjon. Etter revisjonens oppfatning virker den tilnærmingen som Gran kommune har valgt hva gjelder risikovurderinger derfor å være tilfredsstillende.
- Revisjonen mener at kontrolltiltakene som kommunen har på byggesaksområdet er tilfredsstillende.
- Kommunen har etablert flere kanaler for informasjon og kommunikasjon både internt og eksternt. Revisjonen mener at byggesak har stort fokus på veiledning.
- Revisjonen mener at byggesak har en del tiltak som viser at det gjøres en del oppfølging av internkontrollen, selv om det ikke er etablert regelmessig oppfølging.

Problemstilling 2: I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?

- Etter revisjonens oppfatning har kommunen tilfredsstillende praksis med hensyn til veiledning av søkere.
- Ut fra materialet som er gjennomgått er det ikke mulig å vurdere om det skulle ha vært avholdt forhåndskonferanse i flere saker. Kommunen har nå fått en egen rutine i kommunens kvalitetssystem om forhåndskonferanser.
- Vår gjennomgang viser at det ikke ble gitt foreløpig svar i de sakene som hadde behandlingstid på mer enn én måned. En egen rutine om mottak av saker vil være med å gjøre saksbehandlerne mer bevisste på at det i saker som gjelder enkeltvedtak må sendes foreløpig

svar om det tar mer enn én måned å behandle saken. Kommunen opplyser at den nå har nå fått en slik rutine.

- Saksgjennomgangen viser at alle vedtak er skriftlige, gjennomgående godt begrunnet og er sendt til riktig vedkommende. I noen av sakene som revisjonen har gjennomgått stiller vi imidlertid spørsmål ved om vedtakene kan være noe mangelfullt begrunnet.
- Revisjonen finner at kommunen gjennomgående har tilfredsstillende saksbehandlingstid, og at de siste årene har hatt få brudd på lovpålagte saksbehandlingsfrister.
- Gjennomgangen av saker tilsier at dokumentasjon, journalføring og arkivering gjennomgående er tilfredsstillende. Revisjonen bemerker at de ulike saksbehandlerne synes å ha noe ulik praksis knyttet til å ta referat fra samtaler. Kommunen bør tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken. Alle opplysninger som er relevante for saken skal nedtegnes, dette innebærer også opplysninger som gis på telefon.

Problemstilling 3: Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at ulovligheter oppdages og følges opp?

- Kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi slik den plikter å gjøre. Revisjonen har vurdert innholdet i strategien opp mot kravene til en slik strategi, og finner at den imøtekommer disse.
- Kommunen har laget en tilfredsstillende rapport om tilsynsaktiviteten i 2019, og imøtekom med dette kravet om en årlig rapport. En slik rapport har ikke vært lagt fram tidligere, dvs at kravet om årlig rapport tidligere ikke har blitt tilfredsstilt.
- Det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også de lovpålagte tilsynsoppgavene. Kommunen har satt som mål om tilsyn i minimum 10 % av totalt innkomne byggesøknader pr år. Kommunen har ligget betydelig bak dette målet de to siste årene. Revisjonen mener at kommunen bør ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare å nå målet sitt.
- Kommunen har innført rutiner for oppfølging av regelbrudd/ulovligheter. I regelverket er det ikke satt krav til hva slike rutiner skal omfatte, og revisjonen har derfor ikke vurdert innholdet i rutinene.

Problemstilling 4: I hvilken grad blir ulovligheter fulgt opp?

- Kommunen har ikke kunnet prioritere ulovlighetsoppfølging så høyt som ønsket. Dette har planutvalget blitt orientert om gjennom en politisk sak om tilsynsaktiviteten i januar i år.
- Kommunen skal prioritere saker i henhold til kommunens prioriteringsrekkefølge. Det føres oversikt over ulovligheter, men revisjonen mener at kommunen i større grad bør merke saker etter prioritet. Dette vil gi en større sikkerhet for at saker faktisk følges opp etter prioritet, herunder at saker med potensiell fare for liv, helse og miljø blir ivaretatt. Revisjonen mener at det virker som kommunen har en intensjon om at ulovlighetene skal følges opp, selv om de har et etterslep på disse sakene.
- Når det gjelder sanksjoner mot ulovlige tiltak, etter at kommunen har prøvd tiltak om retting, er datamaterialet noe motstridende. Ifølge rapporten fra tilsynsvirksomheten ble det i 2019 gitt overtredelsesgebyr i sju saker, i sakene som revisjonen gjennomgikk var det ikke gitt overtredelsesgebyr.
- Kommunen skal følge saksgangen i kvalitetssikringsrutinen for ulovlighetsoppfølging. Så langt revisjonen har undersøkt er rutinen blitt fulgt i sakene vi har gjennomgått.

- Byggesaksenheten har opplyst revisjonen om at de skiller mellom ordinært tilsyn og tilsyn i ulovlighetssaker. Det at strategiplanen for tilsyn har mindre fokus på tilsyn i ulovlighetssaker vil kunne medføre at de ordinære tilsyn, som det er satt måltall for, vil kunne komme til å bli prioritert fremfor tilsynene der det er mistanke om ulovligheter. Revisjonen bemerker at alle ulovlighetssaker som ikke er bagatellmessige skal følges opp.

Problemstilling 5: Sikrer kommunen at oppmålingsforretningene varsles og protokollføres i samsvar med regelverket?

- Revisjonen har i sakene vi har sett på funnet at det er dokumentert at det er sendt varsel om oppmåling til alle som er oppført på partslisten i samsvar med forskriften. I noen saker er det gitt kortere frist enn regelverket tilsier.
- De som skal varsles kan godta kortere frist. Revisjonen kan ikke se at det i forbindelse med varslinger er dokumentert at de varslingsberettigede har godtatt kortere frist, og vi mener dette burde vært dokumentert av kommunen.
- Revisjonen mener at noen av protokollene mangler at det er informert om habilitet. Dette er ikke i samsvar med matrikkelforskriften, § 38 (1) bokstav d.
- Etter revisjonens vurdering er det mangler i noen protokoller når det gjelder informasjon om varsling og oppmøte og dokumentasjon på at protokollen inneholder kartvedlegg. Etter revisjonens vurdering redegjøres det i protokollene for forretningens gang. Det har imidlertid ikke vært mulig å vurdere om forretningens gang er tilstrekkelig dokumentert.
- Revisjonen mener at hvis noen av partene klager, må kommunen behandle henvendelsen som en klage, og følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler om dette.

Problemstilling 6: Har Lunner - Gran brann og redning systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter?

- Etter revisjonens vurdering har kommunen i hovedsak tilfredsstillende organisering, bemanning og ledelse av den forebyggende avdelingen i Lunner – Gran brann og redning.
- Revisjonen vurderer at Brann og redning har kartlagt sannsynlighet for brann og konsekvenser i kommunen.
- Prosjekter og tiltak som Brann og redning har iverksatt tilsier at avdelingen har fokus på det forebyggende arbeidet. Revisjonen mener imidlertid at det finnes noen mangler i dokumentasjonen som kreves etter forskrift om brannforebygging § 22.
- Revisjonen mener Brann og redning har planlagt for samarbeid om brannforebyggende tiltak i samsvar med forskrift om brannforebygging § 18.
- Revisjonen mener at Brann og redning har god oversikt over særskilte brannobjekter. Vi mener at samarbeidet med byggesaksenheten i kommunen er viktig for å fange opp nye særskilte brannobjekter, og at det nå skal lages en skriftlig rutine for dette er dermed positivt. Etter revisjonens oppfatning er dette samarbeidet en viktig del av å ha system og rutiner for å fange opp særskilte objekter.
- Vi mener at Brann og redning har systemer og rutiner for å foreta tilsyn med særskilte brannobjekter, selv om vi har funnet litt mangler i dokumentasjonen.

Problemstilling 7: Blir det gjennomført branntilsyn i samsvar med lover og regler?

- Revisjonen mener at Brann og redning utfører tilfredsstillende branntilsyn i kommunen, og at dette gjøres i samsvar med regelverket.
- Siden tilsynene skal baseres på risikovurderinger er det viktig at det prioriteres i henhold til vurderingene som er gjort, samt at tilsynet faktisk blir utført hvis risikovurderingen skal ha noen betydning. I en av sakene vi gikk gjennom fant vi at det ikke var utført tilsyn som planlagt i 2019. Brann og redning opplyser at de ønsker å utføre tilsyn oftere enn tidligere for å påse at brannsikkerheten i de ulike objektene er sikret.
- Hvis Brann og redning har vurdert at et objekt ikke er å anse som et særskilt objekt er det ikke rutine at det dokumenteres at vurderingen er blitt gjort. Revisjonen mener at dette er en del av den helhetlige risikovurderingen av hvor det bør utføres tilsyn. Revisjonen mener at det hadde vært en fordel om det kunne dokumenteres at det er blitt gjort en vurdering.
- Når det gjelder utføring av tilsynene har vi sett at det er visse mangler i avslutningen av disse. Brann og redning oppgir at de ikke har prioritert å avslutte saken hvis tilbakemelding fra eier har vært tilfredsstillende. Revisjonen mener at dette ikke er i henhold til saksbehandlingsreglene som følger av veiledning for tilsyn utført av brann- og feiervesenet, og at brann og redning bør prioritere å avslutte tilsynssakene.

10.2 ANBEFALINGER

På bakgrunn av konklusjonene fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

Byggesak

- Kommunen bør i større grad dokumentere den veiledningen som gjøres. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet.
- Kommunen bør sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn en måned å behandle saken.
- Kommunen bør sikre at vedtak er godt nok begrunnet.
- Kommunen bør tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken.

Ulovligheter

- Revisjonen mener at kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.
- Kommunen bør styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.
- Kommunen bør etterstrebe at ulovlighetssakene merkes med prioritering i oversikten.

Oppmåling

- Kommunen bør dokumentere at protokollen har kartvedlegg og andre vedlegg som dokumenterer forretningens gang.
- Kommunen bør dokumentere at protokollen er vedlagt partsliste med opplysninger om hvem som har møtt opp, informasjon om dato for varsling og merknader til varslingsfrist fra partene.

- Hvis partene har godtatt kortere varslingsplikt så bør dette dokumenteres.
- Kommunen bør se på rutiner for utfylling av protokollen når det gjelder å opplyse om habilitet.

Brann og redning

- Kommunen bør forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.
- Kommunen bør dokumentere hvis det gjøres risikovurderinger av objekter som blir vurdert til ikke å være et særskilte brannobjekt.
- Det bør lages rutine for samarbeidet med byggesak slik de har planlagt å gjøre.
- Tilsyn i særskilte brannobjekter bør følge opp risikovurderingene som er gjort.
- Kommunen bør prioritere å avslutte tilsynene i samsvar med regelverket.

REFERANSER

Lover

LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-1992-12-04-126 Lov om arkiv (arkivlova)

LOV-2006-05-19-16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

LOV-2005-06-17-101 Lov om eigedsregistrering (matrikkellova)

LOV-2002-06-14-20 Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Forskrifter

FOR-2010-03-26-488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften/SAK)

FOR-2017-12-15-2105 Forskrift om offentlege arkiv

FOR-2009-06-26-864 Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)

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

FOR-2015-12-17-1710 Forskrift om brannforebygging

Forarbeider

Ot.prp.nr.45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Prop. 52 L (2014-2015) Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.)

Ot.prp.nr.28 (2001–2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven

Rundskriv og veiledninger

Rundskriv fra KMD: T-5/09 som gjelder ikraftsettingen av matrikkellova med forskrifter og rundskriv H-18/15

Kommentarer til matrikkelforskriften, KMD 23.04.2018

Veiledning til forskrift om brannforebygging. DSB, publisert januar 2016, sist oppdatert mars 2020

Temaveiledning til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging. DSB, publisert juli 2016

Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov, KMD H-2451

Litteratur

Plan- og bygningsrett del 2, O.J. Pedersen m.fl. 2. utgave

Kommunale dokumenter

Gran kommunes arbeidsgiverstrategi «Vi i Gran», 4.8.2011

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, 3.5.2016

Gran sitt vedtak om gebyr etter pbl. § 33-1 for 2019

Politikerrollen i Gran kommune, herunder Reglement for delegering i Gran kommune, kommunestyret 21.2.2017

Kommuneplanens arealdel vedtatt av Gran kommunestyre 20.6.2019

Strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlige byggetiltak i byggesaker 2020-2022

Strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlige byggetiltak i byggesaker 2018-2020

Kvalitetssikringsrutine for behandling av saker iht. plan- og bygningsloven kapittel 32

Rutine og etiske retningslinjer ved håndtering av ulovlighetssaker etter plan- og bygningsloven i Gran kommune

Avtale om interkommunalt samarbeid (is-avtale) Lunner og Gran brann og redning, datert 3.1.2012

Gran kommunes budsjett- og økonomiplan for 2019-2020

Gran kommunes budsjett og økonomiplan for 2020-2023

Andre relevante dokumenter:

COSO-rapporten 2004/2005

COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013)

Kommunenes Sentralforbund: Rådmannens internkontroll. Herre i eget hus.

VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE

GRAN KOMMUNE



Mottaker
Innlandet Revisjon IKS
Kirkegata 76

2609 LILLEHAMMER

Unntatt offentlighet ihht. Offl § 5

Vår ref.
19/02025-5
elsa

Arkiv
210

Deres ref.

Vår dato
28.05.2020

Kommentarer til høringsutkast forvaltningsrevisjon, Plan bygg og oppmåling og Brann og redning

Vi har mottatt utkast til rapport for ovennevnte forvaltningsrevisjon og vil benytte anledningen til å kommentere før den endelige rapporten oversendes kontrollutvalget hos oss.

Gran kommune takker innledningsvis for en nyttig prosess og godt samspill i denne forbindelse med revisjon. Det er viktig at det gjennomføres analyser av myndighetsutøvelse på viktige forvaltningsområder.

Rådmannen mener informasjon og prosess frem til prosjektoppstart burde vært løst på en bedre måte med tanke på offentlighet samt informasjon til de berørte enhetene. Det var krevende og til dels belastende for saksbehandlere i tiden fra vedtak i kontrollutvalget til prosessen i revisjonen startet når saksinformasjon som navnga enkeltmedarbeidere ble unntatt offentlighet. Det gikk lang tid før berørte parter fikk informasjon om bakgrunn, grunnlag og formål/ gjennomføringsstrategi for revisjonen.

Rådmannen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene og anser rapporten som oversiktlig i oppbygning og lett forståelig. Etter vår oppfatning gir den et balansert og riktig bilde av både byggesak, oppmåling og brann og redning. Vi har kun et par kommentarer:

- Under 3.2.2 Risikovurderinger omtales håndtering av habilitet. Det er kun om ordfører eller rådmann er inhabil at en settekommune oppnevnes. Dersom enhetsleder er inhabil, bes det om saksbehandlerhjelp fra en annen kommune.
- Generell presisering av at internkontroll er et kontinuerlig arbeid innen alle områder og fast tema i forbindelse med tertialrapportering fra enhetene til rådmannen.

Konklusjonene og anbefalingene er både konkrete og praktiske. Rådmannen gjennomgår kort konklusjonene for de ulike enhetene under:

Byggesak og ulovligheter

Rådmannen mener at rapporten synliggjør viktige grep for å forbedre likebehandling i byggesaker og ulovlighetsoppfølging.

Rådhusvegen 30, 2770 Jaren • Telefon: 61 33 84 00 • Telefax: 61 33 85 74 • postmottak@gran.kommune.no • Bankgiro: 2000 07 042 16 •
www.gran.kommune.no

Ut fra kontrollutvalgets mandat for revisjonen mht likebehandling av byggesaker, finner rådmannen at kommunens byggesaksbehandling skjer i betryggende og tilfredsstillende former.

Kommunerevisjonen kommer med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør i større grad dokumentere den veiledningen som gjøres. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet.
- Kommunen bør sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn en måned å behandle saken.
- Kommunen bør sikre at vedtak er godt nok begrunnet.
- Kommunen bør tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken.
- Revisjonen mener at kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.
- Kommunen bør styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.
- Kommunen bør etterstrebe at ulovlighetssakene merkes med prioritering i oversikten.

Organisasjonen rapporterer tilbake at de kjenner seg godt igjen i de analyser og vurderinger som revisjonen har gjennomført, samt de konklusjoner som rapporten gir. Etter vår vurdering forsøker vi å leve opp til disse anbefalingene i dag, men vi kan bli bedre. Vi ser også viktighet av å styrke arbeidet med risikovurdering, rutiner for internkontroll og etablering av system som sikrer bedre oversikt og styring, men dette er også et kapasitetsspørsmål.

Kommunen tar revisjonens funn som er oppsummert under rapportens konklusjon og anbefalinger til etterretning og vil gjennomføre prosesser og gjøre tiltak slik revisjonen anbefaler.

Oppmåling

Rådmannen mener forvaltningsrapporten gir et bra bilde av håndtering av hvordan oppmålingsavdelingen arbeider.

Kommunerevisjonen kommer med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør dokumentere at protokollen har kartvedlegg og andre vedlegg som dokumenterer forretningens gang.
- Kommunen bør dokumentere at protokollen er vedlagt partsliste med opplysninger om hvem som har møtt opp, informasjon om dato for varsling og merknader til varslingsfrist fra partene.
- Hvis partene har godtatt kortere varslingsplikt så bør dette dokumenteres.
- Kommunen bør se på rutiner for utfylling av protokollen når det gjelder å opplyse om habilitet.

Organisasjonen rapporterer tilbake at de vil gå igjennom egne rutiner for dokumentasjon samt rutiner for dokumentasjon for gjennomføring av oppmålingsforretninger. Rutinene vil oppdateres i kommunens eget kvalitetssystem – KF kvalitet.

Brann og redning

Rådmannen anser forvaltningsrevisjon på området som nyttig. Det rapporteres fra organisasjonen at de funn som ble avdekket, ikke var ukjente.

Kommunerevisjonen kommer med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.
- Kommunen bør dokumentere hvis det gjøres risikovurderinger av objekter som blir vurdert til ikke å være et særskilte brannobjekt.
- Det bør lages rutine for samarbeidet med byggesak slik de har planlagt å gjøre.
- Tilsyn i særskilte brannobjekter bør følge opp risikovurderingene som er gjort.
- Kommunen bør prioritere å avslutte tilsynene i samsvar med regelverket.

Kommunen tar rapportens vurdering, konklusjon og anbefaling til etterretning og vil bruke denne videre i arbeidet med kvalitetsforbedring i tjenesten.

Med vennlig hilsen

Leif Arne Vesteraas
rådmann

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.