



Vestfold
og Telemark
revisjon

Sakshandsaming - byggeløyve og konsesjon

Forvaltningsrevisjon | Tokke kommune

Innhald

Samandrag	2
1. Innleiing.....	5
1.1. Kontrollutvalet si bestilling	5
1.2. Problemstilling og revisjonskriterium.....	5
1.3. Avgrensing.....	5
1.4. Metode og kvalitetssikring	5
1.5. Kommunedirektøren si fråsegn	6
2. Bakgrunn	7
3. Problemstilling 1 – internkontroll.....	8
3.1. Revisjonskriterium	8
3.2. Internkontroll – data	9
3.3. Revisor si vurdering av internkontrollen	15
4. Problemstilling 2 – byggesaker	17
4.1. Revisjonskriterium	17
4.2. Byggesakshandsaming – data.....	19
4.3. Revisor si vurdering av byggesakshandsaming.....	27
5. Problemstilling 3 - konsesjonssaker.....	30
5.1. Revisjonskriterium	30
5.2. Konsesjonssaker - data	33
5.3. Revisor sin vurdering av konsesjonssaker	37
6. Konklusjonar og tilrådingar	39
6.1. Konklusjonar.....	39
6.2. Tilrådingar	40
Litteratur og kjeldereferansar	41
Vedlegg.....	42
Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring	42

Samandrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på arbeidet med bygge- og konsesjonssaker i Tokke kommune. Vi har undersøkt om det er etablert internkontroll med arbeidet, og om handsaminga av bygge- og konsesjonssaker er i tråd med regelverket.

Hovudinstrykket etter undersøkinga er at handsaminga av bygge- og konsesjonssaker i stort sett skjer i tråd med regelverket. Kommunen har i liten grad hatt fokus på systematisk internkontroll innafor arbeidet med bygge- og konsesjonssaker, noko som særleg gir risiko ved fråvær eller skifte av tilsette. Vi finn nokre forhold som kan betrast i sakshandsaminga av byggesaker.

Internkontroll

Ifølgje kommunelova skal kommunen sørgja for internkontroll med administrasjonsverksemda for å sikra at lover og forskrifter blir følgde. Kommunedirektøren er ansvarleg for internkontrollen. Internkontrollen skal vera systematisk og tilpassast storleiken på verksemda, eigenart, aktivitetar og risikoforhold, jf. kommunelova § 25-1.

Kommunen har ein liten og oversiktleg administrasjon, og fordeling arbeidsoppgåver er klarlagt, men det er i liten grad laga skriftlege skildringar/rutinar for arbeidet. Til dømes har ikkje kommunalområdet ein verksemdsplan.

Kommunen har politisk delegeringsreglement som bestemmer kva for mynde som er delegert til formannskap, hovudutval og til kommunedirektøren. Delegeringa til kommunedirektøren av mynde til å treffe vedtak i byggesaker er etter vår vurdering uklår. Det administrative delegeringsreglementet er ikkje oppdatert i tråd med ny organisering i administrasjonen. Det er eit arbeid på gang for å oppdatere dette reglementet.

Kommunen har ikkje vurdert risiko ved sakshandsaminga, og det er difor heller ikkje laga planar eller tiltak for å redusere risiko. Ei risikovurdering kan klargjere i kva grad det er trong for tiltak, rutinar, sjekklister, malar m.m.

Sakshandsaming

Kommunen har tilsette med høg kompetanse innanfor sine fagfelt, og dei opplyser at det er nok kapasitet til å handtere saker som kjem inn.

Kommunen har etisk reglement som skal vere med på å sikre at krava til habilitet i sakshandsaminga blir ivareteken. Både administrasjonen og politikarar er omfatta av reglementet, og dei aktuelle personane som vi har spurt, kjenner til reglementet.

Etter vår vurdering har kommunen tiltak for å informere om og rettleie publikum/søkjarar om bygge- og konsesjonssaker. På kommunen sine nettsider finns relevant informasjon om byggesakområdet og kontaktinformasjon til byggesakhandsamar er oppgitt. Det blir gitt rettleiing til søkjarar som kontaktar kommunen, og i dei tilfelle det er manglar ved søknaden.

Vår undersøking viser at kommunen i hovudsak held seg innfor fristane for sakshandsamingstid. Dette gjeld både byggesøknader og konsesjonssøknader. Kommunen bør treffe tiltak for å sikre at det blir sendt førebels svar i når det er risiko for at saker ikkje blir handsama innanfor gjeldande fristar.

Sakshandsaminga i byggesaker som ikkje krev dispensasjon og i saker der ein innstiller på å avslå søknad om dispensasjon, er etter vår vurdering i all hovudsak i samsvar med gjeldande krav.

Når det gjeld saker der kommunen har gitt dispensasjon, meiner vi at grunngivinga ikkje alltid er tilfredsstillande. Det er særleg dei hovudomsyna kommunen har lagt vekt på i si vurdering som manglar: Det går som regel ikkje fram av grunngivinga kvifor kommunen meiner at vilkåra for å gi dispensasjon er oppfylt, eller om kommunen i det heile har vurdert dei to vilkåra. Vi vil tilrå kommunen å treffe tiltak for å sikre at dei vurderingane kommunen har gjort kjem betre fram i grunngivinga, også når ein gir dispensasjon. Det vil vere eit viktig tiltak for å sikre lik handsaming.

Vår gjennomgang av konsesjonssaker i kommunen tyder på at konsesjonssakene blir handsama forsvarleg. Grunngivingane viser at søknadene blir vurdert opp mot krav og føringar i konsesjonslova.

Generelt sett kan det i saksframlegg til politisk utval vere føremålstenleg å peike på alternativ til administrasjonen si innstilling, og vise tydelege kva handlingsrom utvalet har.

Tilrådingar

Vi rår kommunen til å

- oppdatere delegeringsreglementa
- gjere risikovurderingar og iverksette eventuelle tiltak
- sikre at handsaminga av dispensasjonssaker er i tråd med regelverket

1. Innleiing

1.1. Kontrollutvalet si bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Tokke kommune i sak 19/22. Kontrollutvalet godkjende prosjektplanen, men utvida oppdraget til også å gjelde konsesjonshandsaming. Problemstillinga er etter bestillinga justert for å gi framstillinga ein betre struktur. Innholdsmessig er problemstillingane i samsvar med bestillinga.

Reglane om forvaltningsrevisjon står i kommunelova § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutval og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

1. Har Tokke kommune tiltak for internkontroll med sakshandsaminga innan bygge- og konsesjonssaker.
2. Sikrar Tokke kommune rett handsaming av byggesaker?
3. Sikrar Tokke kommune rett handsaming av konsesjonssaker?¹

Revisjonskriteria² i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommunelova, forvaltningslova, plan- og bygningslova og konsesjonslova. Vidare har vi henta revisjonskriterium frå offentlege rettleiarar og andre anerkjente kjelder på områda, til dømes om internkontroll, etikk, korrupsjonsførebygging, sakshandsaming m.m. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor.

1.3. Avgrensing

Vi har avgrensa undersøkinga til kommunen si sakshandsaming av enkeltvedtak i bygge- og konsesjonssaker. Enkeltvedtak er vedtak som gjeld utøving av offentlig myndighet overfor ein eller fleire bestemte personar, jf. forvaltningslova § 2. Vi har såleis ikkje undersøkt utgreiing og handsaming av andre saker innanfor kommunalområdet.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarleg.

Vi har intervjuet tilsette i kommunen. Vi har hatt ei spørjeundersøking til medlemmer av Landbruk, miljø og teknisk utval. Vidare har vi gått igjennom skriftlege kjelder som delegeringsreglement og

¹ Ordlyden er justert i samsvar med kontrollutvalet si bestilling, utan at meiningsinnhaldet er endra.

² Det skal alltid vere revisjonskriterium i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 15 og RSK 001. Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld på det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for revisor sine analysar, vurderingar og konklusjonar.

internkontrollsystem. Vi har undersøkt eit utval av byggesaker og konsesjonssaker i kommunen sitt sak/arkivsystem.

Det står meir om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg til rapporten.

1.5. Kommunedirektøren si fråsegn

Rapporten er presentert i eit møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttale 12. september 2023, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14.

Kommunen har på e-post 22. september 2023 gitt beskjed om at dei ikkje har spesielle merknader til rapporten, og difor ikkje sender eit formelt høyringssvar.

2. Bakgrunn

Tokke kommune har totalt 2140 innbyggjarar og eit areal på 980 km².

Kommunen er leia av kommunedirektør, og fire kommunalsjefar som leiar kvart sitt kommunalområde. Handsaming av byggesaker og konsesjonssaker ligg til kommunalområdet Plan, næring og kultur. Kommunalsjefstillinga er (pr. september 2023) vakant, og kommunalområdet er difor leia av ein konstituert kommunalsjef.

Frå Statistisk Sentralbyrå sin statistikkbank har vi henta tal som gjeld byggesaker i kommunen. Vi er usikre på om tala for byggesaker i 2022 er riktige. Det kan verka som nokre saker med 12-vekers frist er registrert saman med saker med 3-vekers frist. Dessutan er tala for gjennomsnittleg dagar for handsaming av saker unormal låg. Vi har ikkje undersøkt dette nærmare.

Tabell 1 Tal på byggesaker, sakshandsamingstid og dispensasjonar i Tokke kommune. Åra 2020 - 2022

	2020	2021	2022
Handsama byggesøknader med 12 vekers frist (tal på saker)	9	5	4
Handsama byggesøknader med 3 vekers frist (tal på saker)	52	50	94
Gjennomsnittleg tid for handsaming av byggesøknader med 12 vekers frist (dagar)	24	18	..
Gjennomsnittleg tid for handsaming av byggesøknader med 3 vekers frist (dagar)	17	14	3
Del av innvilga byggesøknader som førte til vedtak om dispensasjon frå plan (prosent)	1,6	5,6	0
Klager på handsaming av byggesøknader handsama av kommunen (tal på saker)	0	1	0

.. = Talgrunnlag manglar. Tall er ikkje kome inn til SSB eller er for usikre til å publisera

Kjelde: Statistisk sentralbyrå

Frå statsforvaltaren i Vestfold og Telemark får vi opplyst at dei i løpet av dei tre siste åra har handsama fire klager på byggesaker i Tokke. I to av saken blei vedtaka stadfesta, i ei sak vart vedtaket omgjort, og i ei sak blei vedtaket oppheva.

Vidare har statsforvaltaren frå 2020 handsama ni klagesaker som gjeld konsesjon. I sju av sakene blei kommunen sine vedtak stadfesta av statsforvaltaren. To saker blei omgjort på grunn av feil lovbruk. I dei to sakene som blei omgjort hadde *Landbruk, miljø og teknisk utval* (LMT-utval) gjort vedtak i strid med administrasjonen si innstilling.

3. Problemstilling 1 – internkontroll

Har Tokke kommune tiltak for internkontroll med sakshandsaminga innanfor byggesak og konsesjon

3.1. Revisjonskriterium

Dei fleste byggetiltak krev løyve etter plan- og bygningslova. Byggesakshandsaminga skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, skal gi rettstryggleik for innbyggjarane og skal sikre at tiltaka er forsvarlege og i samsvar med andre samfunnsomsyn. Byggesakshandsaming er i hovudsak regulert av plan- og bygningslova, forvaltningslova og kommunelova.

Kommunedirektøren skal sørge for internkontroll med administrasjonen si verksemd, for å sikre at lover og forskrifter blir følgde. Kravet om internkontroll gjeld heile administrasjonen og alle dei lovpålagde pliktene som kommunen har. Internkontrollen skal være systematisk og tilpassa verksemda sin størrelse, eigenart, aktivitetar og risikoforhold, jf. kommunelova § 25-1.

Det går fram av lovforarbeida at internkontrollen skal være systematisk, det vil seie at den ikkje skal være tilfeldig, hendingsbasert eller spontan. Det skal gjerast konkrete vurderingar av risiko i den aktuelle verksemda for å ta stilling til kor omfattande og kva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelse må kommunen kartlegge og vurdere risiko, jf. Prop. 46 L (2017-2018). Kommunen må altså analysere og vurdere risikoen for manglande etterleving av lover og forskrifter, både på overordna nivå og innanfor kvart enkelt område og kvar enkelt avdeling.

Døme på relevante tema for risikovurderinga, er kompetanse, kapasitet, kostnad, etikk, habilitet, likebehandling, rettstryggleik, korrupsjon og konsekvensar ved feil sakshandsaming.

I tillegg til dokumenterte risikovurderingar, skal internkontrollen skal mellom anna innehalde

- *en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- *nødvendige rutiner og prosedyrer³*

På dette grunnlaget har vi utleidd desse revisjonskriteria:

- **Kommunen skal ha oversikt over fordeling av ansvar, oppgåver og mynde for sakshandsaminga.**
- **Kommunen skal ha vurdert risiko ved sakshandsaminga og laga planar og tiltak for å redusere risikoen.**
- **Kommunen skal ha nødvendige skriftlege rutinar og prosedyrar for sakshandsaminga.**

³ Jf. kommunelova § 25-1 andre ledd.

3.2. Internkontroll – data

3.2.1. Ansvar, oppgaver og mynde

Politisk organisering

Kommunen har formannskapsmodell. Det er fire hovudutval⁴. Det er *Landbruk, miljø og teknisk utval* som i hovudsak har handsama saker som har høyrte inn under det tidlegare kommunalområdet Plan, teknisk og næring, og no dei to nye kommunalområda Teknisk og Plan, næring og kultur.

Administrativ organisering

Det har vore endringar i den administrative organiseringa i kommunen i løpet av dei to åra vi har undersøkt. Fram til midten av februar 2023 var det slik organisering av kommunalområdet som handsama bygg- og plansaker:

Figur 1 Organisasjonskart kommunalområdet fram til 15. februar 2023



Kommunestyret handsama 14. februar 2023 sak om endring i organiseringa (Sak 1/2023). Det blei gjort slikt vedtak:

1. PNT (plan, næring og teknisk) er for tida delt i ei avdeling for teknisk og ei avdeling for samfunnsutvikling. Det har fungert bra. Det var også strukturen fram til 2017, då avdelingane blei slått saman som eit innsparingstiltak. Dagens deling

⁴ I tillegg kjem kontrollutval, administrasjonsutval, rådet for menneske med nedsett funksjonsevne, ungdomsråd og eldrerådet.

blir permanent vidareført med verknad frå 15.2.2023. Avdelingane skal leiast av kvar sin kommunalsjef.

2. Administrasjonen skal, i samarbeid med tilsette og tillitsvalde, i løpet av våren 2023 ta endeleg stilling til kva for oppgåver som skal høyre under dei to avdelingane. Inntil dette er avgjort skal arbeidsoppgåvene vere lokalisert som i dag.

Kommunalområdet som i saka over (sak 1/2023) blei omtalt som avdeling for samfunnsutvikling, har seinare fått namnet Plan, næring og kultur. Handsaming av byggesaker og konsesjonssaker ligg inn under dette kommunalområdet. Byggesakshandsamar som handsamar byggesaker og landbruksrådgjevar som handsamar konsesjonssaker, rapporterer direkte til kommunalsjefen.

Her er ein figur som viser organiseringa av det nye kommunalområdet *Plan, næring og kultur*

Figur 2 Organisasjonskart frå 15. februar 2023



Det ligg oppdaterte organisasjonskart på kommunen sine nettsider.

Delegering til folkevalde

Kommunen har politisk delegeringsreglement for perioden 2020-2024.⁵ Reglementet ligg tilgjengeleg på kommunen sine nettsider.

I kapittel tre er det gitt slik delegering frå kommunestyret til formannskapet:

§ 3 - 3 Delegering til formannskapet etter særlov

Lov av 27. juni 2008 nr 71. Plan og bygningslova. Plandelen av pbl (§ 3 – §14) ligg til formannskapet, medan byggjesaksdelen av pbl (§ 20 – § 32) høyrer under Landbruk,- miljø og teknisk utval (LMT). Formannskapet tek i vare kommunen sitt ansvar og delegerast mynde for plandelen så langt lova tillet – jf kva for saker kommunestyret sjølv må gjera vedtak i.

I kapittel 7 finn vi delegering til landbruk,- miljø og teknisk utval (LMT). Særleg aktuelt for vårt føremål er dette:

§ 7 - 3 Delegering til LMT-utvalet i medhald av særlov

Lov av 27.juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Byggjesaksdelen av pbl (§ 20 – § 34) høyrer under LMT, medan plandelen av pbl (§ 3 – §19), ligg til formannskapet.

Referatsakene frå dei delar av bygningsdelen som er delegert vidare til kommunedirektøren leggast fram for LMT-utvalet til orientering.

.....

Lov av 28. nov 2003 nr 98. Konsesjonslova. Utvalet tek stilling til søknader om konsesjon.

Forskrift av 12. aug 2003 nr 1479 om overføring av mynde til kommunen m.fl. etter konsesjonslova, jordlova, odelslova og skogbrukslova. Mynda etter forskriften delegerast til LMT-utvalet.

Vi har spurt om kommunen har endra delegeringsreglementet etter at ny organisering av kommunalområda fann stad. Frå organisasjonssjefen i kommunen får vi opplyst at det blir arbeid med framlegg til nytt reglementet. I følgje ho vil oppdatert reglement vere godkjend i midten av september 2023.

Delegering til administrasjon

⁵ Sist revidert av kommunestyret i september 2022 (sak 71/22)

I kapitel 9-3 i gjeldande delegeringsreglement er det gjort greie for delegering til kommunedirektøren innan formannskapet sitt ansvarsområde:

Lov av 27. juni 2008 nr 71. Plan og bygningslova

Kommunedirektøren har mynde til å gjere vedtak i medhald av lova i saker som ikkje er prinsipielle, og som det etter lova er høve til å delegere til administrasjonen.

I kapitel 9-7 i blir det gjort greie for delegering til kommunedirektøren innan Landbruk, miljø og teknisk utval sitt ansvarsområde. For vårt føremål er dette mest aktuelt:

Lov av 28. nov 2003 nr 98 om konsesjon ved erverv av fast eigedom.

Kommunen si mynde i medhald av lova vert lagt til kommunedirektøren i saker som ikkje er prinsipielle.

Delegering av plan og bygningslova, (byggjesaksdelen av pbl (§ 20 – § 34) er ikkje omtalt i delen av reglementet som gjeld delegering av mynde på LMT sitt ansvarsområde til kommunedirektøren.

Tokke kommune har i tillegg til det politiske delegeringsreglementet også eit administrativt delegeringsreglement, fastsett av kommunedirektøren. Reglementet er frå 2021. I dette delegasjonsreglementet § 10 finn vi særskilt delegasjon til Plan- næring og teknisk sjef (PNT-sjef), mellom anna dette

Lov av 28 nov 2003 Nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eigedom.

Kommunen si mynde i medhald av lova i saker som ikkje er prinsipielle.

Lov av 27. juni 2008 nr 71. Plan og bygningslova. Kommunens mynde til å gjere vedtak i medhald av lova i saker som ikkje er prinsipielle, og som det etter lova er høve til å delegere til administrasjonen.

Vi har spurt kommunen om det ligg føre ei nærare skildring av kva for saker som reknast som prinsipielle. Frå kommunen får vi opplyst at det ikkje ligg føre noko slik skriftleg skildring.

Vi får opplyst at praksis er at alle byggesaker, utanom dispensasjonssaker, blir handsama administrativt, og lagt fram som referatsak i LMT-utvalet. Klagesaker vil automatisk gå til politisk handsaming. Dispensasjonssaker blir drøfte i det interne planutvalet⁶ fyrst, der ein saman med leiar avgjer om saka kan handsamast administrativt sak eller om det krevjast politisk handsaming. Fram til 2023 blei dispensasjonssaker handsama i LMT-utvalet. No blir dispensasjonssaker handsama i formannskapet.

⁶ Planutvalet er eit internt møte på kommunalområdet der plan-, bygge- og konsesjonssaker blir drøfta

Frå landbruksrådgjevaren får vi opplyst at i alle saker der søknad om konsesjon blir imøtekomne skjer dette gjennom administrative vedtak. Administrative vedtak blir lagt fram som referatsaker i LMT-utvalet. I saker der administrasjonen gjer framlegg om avslag blir desse handsama i LMT-utvalet.

Det er kommunalsjef som, saman med sakshandsamar, skriv under på dei vedtak/svarbrev som blir sendt ut.

I samband med forvaltningsrevisjonen har vi retta nokre spørsmål til medlemmar av Landbruk, miljø og teknisk utval. Det var fire av sju medlemmar i utvalet som svarte på undersøkinga. Eit av spørsmåla var om dei meiner skiljet mellom saker som administrasjonen kan handsame og saker som skal handsamast av hovudutvalet et er klart og tydeleg. Alle dei fire som svarte på undersøkinga, svarte ja på dette spørsmålet.

3.2.2. Internkontroll - Risikovurdering, planar og tiltak

Overordna internkontrollsystem

Kommunen nyttar det elektroniske internkontrollsystemet Compilo. I Compilo kan ein legge inn interne dokument som reglement, rutinar, prosedyrar, sjekklister m.m., og Tokke kommune har laga ein overordna mappestruktur som vist under. Struktura er ikkje endra i tråd med den nye organiseringa av kommunalområda frå februar 2023.

Figur 3 utklipp frå tokke kommune sine nettsider



I mappa til Plan, Næring og teknisk i Compilo ligg det seks undermapper. Alle desse er knytt til arbeid med bygg/teknisk/uteområde. Ingen av undermappene gjeld arbeid med plan/byggesaker og/eller konsesjonssaker.

Frå tidlegare kommunalsjef for kommunalområdet Plan, næring og kultur får vi opplyst at det ikkje er gjort risikovurderingar knytt til sakshandsaming av byggesaker eller konsesjonssaker.

Sidan det ikkje er gjort risikovurderingar, er det heller ikkje utarbeidd planar eller tiltak for å redusere risiko.

Rutinar og prosedyrar

Arkivrutine:

Postmottaket i kommunen fordeler saker. I Compilo er det rutine for fordeling av innkomne saker.

Resterande post blir stempla med dagens dato og skanna inn i Elements til rette sakshandsamar/leiar på avdelinga viss du er usikker

Dersom ein sender søknad eller førespurnad på e-post til kommunen sitt postmottak, blir det gitt eit automatisk svar som stadfester at kommunen har motteke e-posten.

Kommunalområdet

Ifølgje tidlegare kommunalsjef ligg det ikkje føre noko samla dokument, til dømes ein verksemdsplan, som skildrar struktur, mål og oppgåver for kommunalområdet. Vi får opplyst at det ligg føre stillingsbeskrivelser.

Byggesaker

Det ligg ikkje føre skriftlege prosedyre for eller skildring av arbeidsoppgåvene som gjeld handsaming av byggesaker.

For handsaming av byggesaker som blir handsama administrativt har kommunen eigen mal (*Delegert sak*) i sak/arkivsystemet Elements. Tidlegare kommunalsjef seier malen er tilpassa byggesaker, og fungerer som ei sjekklister for sakshandsaminga. Dette er med på å sikre likskap i handsaminga. Innhaldet i malen er gjort greie for i kap. 4.2. Dersom søknadar blir lagt fram for politisk avgjerd, blir malen *Saksframlegg* nytta.

Vidare seier ho at rettleiing og nasjonale sjekklister som ligg på Direktoratet for byggkvalitet, blir nytta etter behov.⁷ Dette gjeld særleg i samband med store byggesaker, der dei har trong for å støtte seg på oppdaterte sjekklister og informasjon frå desse sidene.

Konsesjonssaker

Det ligg ikkje føre skriftlege prosedyrar for eller omtale av arbeidsoppgåvene som gjeld handsaming av konsesjonssaker. Frå tidlegare kommunalsjef får vi opplyst at kommunen ikkje har eigen saksmal for konsesjonssaker, men brukar anten mal for delegert sak eller vanleg mal for saksframstilling som ligg i sak/arkivsystemet Elements. Ho meiner dette fungerer godt.

⁷ [Sjekklister for byggesak er digitalisert - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://dibk.no)

Rundskriv frå Landbruks og matdepartementet, *M-1/2021 Konsesjon, priskontroll og boplikt*, blir bruka aktivt i handsaminga av desse sakene. Kommunalsjefen viser til at det i rundskrivet er presisert at saker skal handsamast individuelt, blir tilpassa kva saka gjeld og behov for utgreiingar/ vurderingar. Kommunalsjefen viser også til at heimesida til Landbruksdirektoratet blir bruka aktivt i høve til regelverk og fagleg støtte.⁸

3.3. Revisor si vurdering av internkontrollen

Ansvar, oppgåver og mynde

Kommunen har politisk delegeringsreglement som regulerer ansvar og mynde mellom kommunestyret, formannskapet og Landbruk, miljø og teknisk utval (LMT). I reglementet ligg også vidare delegering på ansvarsområda til formannskap og LMT til kommunedirektør.

På formannskapet sitt ansvarsområde blir mynde etter plan- og bygningslova delegert til kommunedirektøren. Formannskapet sitt ansvarsområde etter plan- og bygningslova er plandelen av lova. Delegering av mynde til kommunedirektøren på LMT sitt ansvarsområde, dvs byggesaksdelen, går ikkje fram av ordlyden i delegasjonsreglementet. Vi legg til grunn at kommunestyret har meint å delegere også byggesaksdelen til kommunedirektøren, og meiner at også den delegeringa bør gå klart fram av reglementet.

Kommunen har også eit administrativt delegeringsreglement. Dette reglementet er ikkje oppdatert etter omorganiseringa som førte til endringar i strukturen for kommunalområda frå 15. februar 2023. Vi får opplyst at det blir arbeidd med oppdatering av dette reglementet no. Vi meiner kommunen så snart som råd bør oppdatere reglementet, slik at det er samsvar mellom reglement og gjeldande organisering, ansvar og ønska mynde.

Kommunen praktiserer delegasjonsreglementet slik at alle dispensasjonssaker og alle avslag på søknad om konsesjon blir avgjort av politisk organ. Denne ordninga går ikkje fram av delegasjonsreglementet på annan måte enn at prinsipielle saker ikkje er delegert til administrasjonen. Etter vår vurdering er ikkje alle dispensasjonssaker og alle avslag på søknad om konsesjon nødvendigvis prinsipielle. Det kan også vere prinsipielt å gi konsesjon, alt etter omstenda. Vi meiner at den arbeidsdelinga ein ynskjer å ha mellom administrasjon og utval bør gå fram av delegasjonsreglement eller anna skriftleggjing.

Risikovurderingar

Ifølgje kommunelova skal internkontrollen være systematisk, det vil seie at den ikkje skal være tilfeldig, hendingsbasert eller spontan. I forarbeida til lova blir det peika på at administrasjonen må jobbe kontinuerleg med internkontrollen på ein planmessig og metodisk måte. Det skal gjerast konkrete vurderingar i den aktuelle verksemda for å ta stilling til kor omfattande og kva slags internkontroll det er behov for. I samband med dette må kommunen kartleggja og vurdere risiko.

⁸ [Forvaltningen - Landbruksdirektoratet](#)

Tokke kommune kan ikkje vise til slik kartlegging og vurdering av risiko innafor dei områda vi har undersøkt. Som følgje av dette er det heller ikkje laga planar eller tiltak for å redusere eventuell risiko. Kommunen bør etter vår vurdering gjere risikovurderingar og laga planar for risikoreduserande tiltak.

På det området vi har undersøkt har kommunen hatt skifte i personell dei seinaste åra. Skifte av personell er generelt sett på som ein risiko, særleg når det gjeld overføring av kompetanse og kultur i små organisasjonar. Det kan vere naudsynt med tiltak for å motverke slik risiko, til dømes opplæringstiltak, skriftlege prosedyrar, malar, sjekklister m.m.

Rutinar og prosedyrar

Etter det vi kan sjå, kan kommunen i liten grad vise til eit internkontrollsystem med til dømes verksemdsplan, skriftlege rutinar, sjekklister m.m. innanfor byggesak- og konsesjonsområda.

Etter vår vurdering bør kommunen gjera ei vurdering av kva for nivå på internkontrollen som er formålstenleg. Ei risikovurdering kan danne grunnlag for ei slik vurdering.

4. Problemstilling 2 – byggesaker

Sikrar Tokke kommune rett handsaming av byggesaker?

4.1. Revisjonskriterium

Kompetanse og kapasitet

For at kommunen skal kunne etterleve reglane knytt til handsaming av byggesaker, må tilsette ha nok kompetanse til å kunne greie ut og fatte vedtak etter gjeldande regelverk og planverk.

Ifølgje forvaltningslova skal kommunen førebu og avgjere ei sak utan ugrunna opphald, jf. forvaltningslova §11. I tillegg krev plan- og bygningslova (pbl.) at kommunen skal avgjere ganske mange typar byggesøknader innan bestemte tidsfristar, jf. pbl. § 21-7. Kommunen må såleis ha tilstrekkelege ressursar til å kunne avgjere ei sak i samsvar med desse fristane.

Habilitet

Ifølgje kommunelova og forvaltningslova § 6 blir ein inhabil til å greie ut ei sak eller treffe avgjerder i ei sak når ein sjølv eller andre som ein er i nært slektskap til, er part i saken. Ein blir også inhabil når ein er verje eller fullmektig for ein part, eller dersom ein har ei leiande stilling eller sit i styret for eit selskap som er part i saka.

Ein blir også inhabil dersom det ligg føre andre særeigne forhold som er egna til å svekke tilliten til at ein er upartisk. Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderinga og avgjerda, bortsett frå vurderinga i kollegiale organ. Men det kan vere eit godt tiltak å ha rutinar som sikrar at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderinga og avgjerda blir dokumentert og eventuelt grunngjeven, jf. kommunelova § 25-1 om internkontroll.

Rettleiingsplikt

Kommunen har rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde, jf. forvaltningslova § 11. Formålet er å gi partar og andre interessentar best mogleg høve til å ivareta sine interesser. Rettleiinga skal vere generell, og gjelde regelverk og vanlig praksis på saksfeltet, og regler for sakshandsaminga.

Sakshandsamingstid og førebels svar

Forvaltningslova seier at saka skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid å handsame ein søknad, skal kommunen gi eit førebels svar innan ein månad etter at søknaden er mottatt, jf. forvaltningslova § 11a, tredje ledd. I svaret skal det gjerast greie for grunnen til dette, og om mogleg skal ein seie når svar kan ventast.

Sakshandsamingsreglane i plan- og bygningslova gir konkrete fristar for handsaming av enkelte sakstypar, jf. §§ 21-4 og 21-7. Søknader som er i samsvar med regelverk og planar, og der det ikkje ligg føre nabomerknader, skal avgjerast innan tre veker etter at søknaden er fullstendig. I

andre høve skal søknader som hovudregel avgjerast innan 12 veker etter at søknaden er fullstendig. Den tida det tar før søknaden er fullstendig frå søkar, og den tida ei sak ligg hos andre styresmakter, skal ikkje vere med i fristberekninga.

Dersom kommunen bryt sakshandsamingsfristen, skal kommunen betale tilbake heile eller deler av sakshandsamingsgebyret.

Saksutgreiing, grunngiving og vedtak

Søknadspålikt og løyve

Plan- og bygningslova kapittel 20 regulerer kva for byggetiltak som det må søkjast om, og som må ha løyve frå kommunen.

Dersom tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslova og reguleringsplan, skal kommunen gi løyve, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd. Tiltak som er i strid med lova eller reguleringsplan skal kommunen som hovudregel avslå. I enkelte høve kan kommunen gi dispensasjon frå lov, forskrift eller plan.

Dispensasjon

Heimel til å gi dispensasjon er regulert i plan- og bygningslova kapittel 19. Kommunen kan gi dispensasjon dersom omsyna bak lova eller nasjonale og regionale interesser og omsyna bak føremålet i planen ikkje blir vesentleg sett til side. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon vere klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningslova § 19-2.

Begge krava må vere oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Kommunen må såleis først vurdere om omsyna ikkje blir sett vesentleg til side og om fordelene ved dispensasjon vil vere vesentleg større enn ulempene. Deretter må kommunen vurdere om det er ynskjeleg å gi dispensasjon. Heile denne vurderinga skal vere synleg i grunngivinga for vedtaket.

Saksutgreiing

En byggesøknad skal innehalde dei opplysningar som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi byggeløyve, jf. plan- og bygningslova § 21-2.

Det er søkar som skal skaffe fram tilstrekkelege opplysningar til at kommunen kan handsame søknaden. Kommunen har likevel eit ansvar for forsvarleg sakshandsaming. Kommunen bør derfor ha rutine for å oppdage feil og manglar ved søknaden, og orientere søkar om slike manglar, slik at søkar kan legge fram den informasjonen som trengs.⁹

Likebehandling

Likebehandling er eit grunnleggjande ulovfesta prinsipp, og handlar om at forvaltninga skal sikre at likearta saker får lik behandling, i den grad det ikkje er relevante omsyn som gir grunn til

⁹ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

forskjellsbehandling. Prinsippet om likebehandling er eit forbod mot usakleg forskjellsbehandling. Likebehandling sikrar ein mellom anna ved at dei forholda som blir vektlagt ved vurderinga av ei sak er relevante og saklege. Dei forholda som kan vektleggast i vurderinga av ein dispensasjonssøknad må altså vere relevante for å fastslå om omsyna bak lova blir vesentleg tilsidesett om ein gir dispensasjon, og dersom dei ikkje blir det – om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. At vurderingane er saklege vil seie at dei bygger på forhold og omsyn som kan leiast ut frå lov eller planverk. Dei omsyna ein har lagt vekt på, skal gå fram av grunngivinga.

Grunngiving og melding om vedtak

Enkeltvedtak skal som hovudregel grunngivast samtidig med at vedtaket blir treft, jf.

forvaltningslova § 24. I grunngivinga skal det visast til dei reglane vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglane, jf. forvaltningslova § 25. Dei faktiske forholda som vedtaket bygger på skal også nemnast, eventuelt skal det visast til tidlegare framstilling av fakta med vedlagt kopi.

De hovudomsyna som har vore avgjerande for skjønnet bør nemnast. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvinga, kan ein vise til desse.

Kommunen skal gi underretning om vedtaket, jf. forvaltningslova § 27. Her skal grunngivinga gå fram, saman med informasjon om klagerett og framgangsmåte ved klage m.m.

Vi har utleidd følgjande revisjonskriterium

- **Kommunen skal sikre nok kompetanse og kapasitet til handsaminga av byggesaker**
- **Kommunen skal ha tiltak for oppfylle krava til**
 - **habilitet**
 - **retteleingsplikt**
 - **sakshandsamingstid og førebels svar**
 - **forsvarleg saksutgreiing**
 - **grunngiving og melding om vedtak**

4.2. Byggesakshandsaming – data

Eit søk i kommunen sitt sak/arkivsystem viser at om lag 100 byggesaker hadde vore handsama/var til handsaming frå januar 2022 og fram til juli 2023. Vi har i samband med revisjonen undersøkt 17 av disse sakene (Meir om utplukka i vedlegg 2, *metode og kvalitetssikring*).

Kompetanse og kapasitet

Den tidlegare faste byggesakshandsamaren i kommunen hadde permisjon frå 01.08.2022, til han slutta i jobben 01.05.2023. I perioden frå 1. juli 2022 til 7. august 2023 har ikkje kommunen hatt fast tilsett byggesakshandsamar. Kommunen har i denne perioden leigd inn ein person for å dekke opp for vakansen. Vedkommande opplyser at han er byggteknikar og tømrrar, og har i tillegg 90

studiepoeng i økonomi og 35 studiepoeng i *byggesaksbehandling, eigedom og forureiningsforskrifta*. Vedkommande har lang erfaring med byggesaker, både som ansvarleg søkjar (i eit firma) og som handsamar av bygge- og plansaker i ei anna kommune.

Av ulike årsaker har den innleigde byggesakshandsamaren i ein periode også vore kommunalsjef for tekniske tenester. Han seier at det av den grunn har vore mykje å gjere, men at i all hovudsak har søknader innan byggesak vorte handsama som føreset. Han opplyser at kommunen har få store og kompliserte saker som er ressurskrevjande å handsame.

Det er tilsett ny byggesakshandsamar som starta 7. august 2023. Vedkommande er jurist/advokat og har ein mastergrad innafør faga landskapsarkitektur, arealplanlegging, eigedom og jordskifte. Ho har relevant praksis frå statleg og kommunal verksemd. Ho har arbeidd som freelance landskapsarkitekt.

Vi frå opplyst at innleigd byggesakshandsamar vil halde fram ein periode etter 7. august, slik at det blir ein overlapp med nyttilsett byggesakshandsamar.

Habilitet

Tokke kommune har etiske retningsliner for tilsette og folkevalde, vedtekne av kommunestyret 22. november 2016. I retningslinene står det følgjande om habilitet:

- *Forvaltningsloven har reglar om habilitet som gjeld alle i kommunen (§§ 6-10).*
- *Me må unngå å kome i situasjonar som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlege interesser. Den som er i tvil må ta opp spørsmålet med sin næraste leiar.*
- *Folkevalde og tilsette vert oppfordra til å registrere opplysningar om styreverv/ økonomiske interesser i Styrevervregisteret.*
- *Kommunedirektøren og toppleiargruppa skal ikkje ha politiske verv i kommunen.*

Dei etiske retningslinjene inneheld også anna informasjon som er aktuell for tilsette. Til dømes korleis ein skal ta omsyn til gåver og innkjøp.

Byggesakshandsamar seier at det så langt ikkje har vore saker der det har vore tvil om hans habilitet. Han bur ikkje sjølv i Tokke, og har heller ikkje familie eller andre nærstående i kommunen. Han viser til at habilitet hjå politikarane blir vurdert i samband med politisk handsaming av saker.

I undersøkinga til medlemmane av LMT-utvalet bad vi medlemmane ta stilling til i kva grad dei var einige i en del utsegn om etikk og habilitet. Svara fordeler seg slik på ein skala frå 1 (heilt usamd) til 6 (heilt samd):

Tabell 2 Svarfordeling på spørsmål til medlemmar i LMT-utvalet i Tokke kommune

	1 (heilt usamd)	2	3	4	5	6 (heilt samd)
Eg har fått informasjon om det etiske reglementet i denne valperioden (2019-2023)					1	3
Eg har god kjennskap til det etiske reglementet for kommunen					1	3
I hovudutvalet har me drøfta etiske problemstillingar som kan oppstå på vårt saksområde		1			1	2
I hovudutvalet har me drøfta korleis relasjonar til/og eller kontakt med tiltakshavar/søkjar har noko å seia for habilitet						4
Eg opplever at me i utvalet har lik forståing av korleis dette påverkar habilitet					1	3
Eg har god kjennskap til reglande om habilitet					1	3
Eg meiner at me i hovudutvalet sikrar at berre medlemmar som er habile deltek i sakshandsaminga						4

Rettleiingsplikt

På kommunen sine nettsider (Tokke kommune / Bygg/eigedom og kart / Byggesak) er det informasjon som gjeld byggesakshandsaminga:

Figur 4 utklipp får Tokke kommune sine nettsider
Her finn du informasjon som gjeld byggesak.

Slik kan du levere byggesøknaden din	+
Tips og råd til sjølvbygger	+
Kva kan du bygge utan å søke	+
Tiltak du kan søke om sjølv	+
Tiltak som krev full søknad frå ansvarlege føretak	+

Har du spørsmål knytt til byggesøknader eller kva som er søknadspliktige tiltak, kan du ta kontakt med byggesakshandsamar. Der er lurt å avtale tid på førehand.

Dersom sakshandsamar ikkje er til stades, ta kontakt med Tokke kommune på tlf 35 07 52 00 eller bruk e-post: postmottak@tokke.kommune.no

Det er opplyst om fleire alternative måtar å søkja på; på papir, via e-post eller ein kan nytte elektronisk søknadsskjema. Ved å trykke på lenka for søknadsskjema kjem ein til nettsida til Direktoratet for byggekvalitet. Her er det lenke til direktetekoda elektroniske skjema.

Byggesakshandsamar har vore fysisk til stades på kommunehuset 2-3 dagar i veka. Resterande tid har vore på heimekontor, der han har vore tilgjengeleg på telefon og Teams for å svare på spørsmål og ha møter. Han seier det er svært mange førespurnader på telefon. Førespurnader på telefon eller ved oppmøte på kontoret gjeld alt frå enkle spørsmål til for eksempel å hjelpe til med å fylle ut skjema. Rettleiing etter førespurnader som kjem før det er oppretta sak i sak/arkivsystemet blir ikkje journalført eller på anna måte dokumentert.

Sakshandsamingstid

Tal frå KOSTRA for åra 2020, 2021 og 2022 viser at kommunen i gjennomsnitt ligg godt innafør gjeldande fristar for å handsama søknader og gi svar til søkjar. Det ligg ikkje føre tal for 2023 i KOSTRA.

Tabell 3 Sakshandsamingstid for handsaming av byggesøknader med 3 og 12 vekers frist. Tokke kommune i åra 2020 - 2022

Tokke kommune	2020	2021	2022
Gjennomsnittleg tid for handsaming av byggesøknader med 12 vekers frist (dagar)	24	18	..

Gjennomsnittleg tid for handsaming av byggesøknader med 3 vekers frist (dagar)	17	14	3
---	----	----	---

Kjelde: SSB

Som vi peika på i kapitel 2, *Bakgrunn* (s 7) er vi usikre på om tala for 2022 i tabellen stemmer.

Tabellen nedanfor viser sakshandsamingstid på dei 17 sakene vi har undersøkt:

Tabell 4 Sakshandsamingstid for handsaming av eit utval av byggesøknader med 3 og 12 vekers frist. Tokke kommune i åra 2020 -2022

	Kortaste handsamingstid	Lengste handsamingstid	Gjennomsnittleg handsamingstid
Saker med 3 vekers frist 9 saker	5 dagar	31 dagar	19 dagar
Saker med 12 vekers frist 9 saker	10 dagar	84 dagar	30 dagar

I saker med 3-vekens frist blei fem av åtte saker handsama innafor fristen, medan tre gjekk over fristen. I saker med 12-vekens frist var alle handsama innafor fristen.

Førebels svar

Postmottakt i kommunen sender automatisk tilbakemelding frå postmottaket til avsendar om at søknad er motteke. Desse automatiske tilbakemeldingane er ei stadfesting av at kommunen har mottatt søknaden, men inneheld ingen opplysningar om vidare saksgang eller om søknaden har manglar.

Vi får opplyst at sakshandsamar på byggesak normalt ikkje sender noko anna form for førebels svar på søknader. Han seier at han legg vekt på å kunne gi svar på søknadane innan fristane som gjeld.

I vårt utval på 17 saker var det tre saker som ikkje var handsama innanfor fristen for handsaming. Søknadene ble svart opp høvesvis 26, 28 og 31 dagar etter at fullstendig søknad vart registrert inn. Det var ikkje sendt førebels svar i dei tre tilfella.

Forsvarleg saksutgreiing

Sjekklistar, rutinar og malar

Kommunen har ikkje skriftleg rutine eller sjekkliste for sakshandsaming av byggesøknader.

Det er ikkje krav om å bruke eit spesielt skjema for søkje om byggeløyve, men sakshandsamar seier mange brukar skjemaet frå Direktoratet for byggekvalitet. Den digitale løysinga som ligg der «tvingar» søkjar til å fylle ut all naudsynt informasjon.

Sakshandsamar seier også at malen for delegert sak fungerer som ei sjekkliste. Her finn vi støttetekst og punkt som skal sikre at sakshandsaminga er forsvarleg:

- Sakstype etter plan og bygningslova, og kva for plan søknaden er vurdert opp mot.
- Opplysingar om nabovarsel/eventuelle merknader
- Generelle krav:
 - Vilkår må vere oppfylte og gebyr betalt
 - Frist for igangsetting
 - Arbeid skal utførast i samsvar med PBL og anna regelverk
 - Kommunen sin rett til å føre tilsyn
 - Krav om ferdigattest
 - Krav til avfallshandtering og dokumentasjon av dette
- Areal (BYA og BRA) det er gitt løyve til å føre opp
- Opplysninger om kven som har ansvarsrett og på kva for område

Søknadskontroll

Sakshandsamar opplyser at han går gjennom søknadene som kjem inn, og ser om det er manglar ved søknaden. Han seier han har lang erfaring, og fort vil sjå om det er eventuelle manglar ved søknaden. Som regel gir han snarleg tilbakemelding dersom det er klare manglar i søknaden. Vidare gir han råd om å kontakte regionale myndigheiter i forkant der det er aktuelt, og ber søkjar sørge for at uttaler frå desse instansane blir lagt ved søknaden.

I vårt utval på 17 saker var det i to tilfelle sendt mangelbrev. I det fyrste tilfelle fekk søkjar mangelbrev 13 dagar etter innsendt søknad. Det andre tilfellet gjaldt søknad om ferdigattest der meir utfyllande informasjon om tiltaket blei etterspurt. Mangelbrevet blei sendt 27 dagar etter at søknaden kom inn.

I to av dei 17 sakene som vi har undersøkt, var det dokumentert e-post frå sakshandsamar til søkjar med rettleiing i forkant av formell søknad.

Nabovarsel

Med unnatak av to saker fann vi dokumentasjon på at det låg føre nabovarsel. I nokre av dispensasjonssakene var det ikkje opplyst om at varselet gjaldt dispensasjonssak. I dei sakene vi har sett på var det merknader frå naboar i tre saker.

Saksutgreiing for politisk utval

I vår spørjeundersøking til medlemmar av Landbruk, miljø og teknisk utval skulle dei svare på i kva grad dei var einige i ulike utsegn som gjaldt sakshandsaming av byggesaker. Svara fordelt seg slik på ein skala frå 1 (heilt usamd) til 6 (heilt samd):

Tabell 5 Svarfordeling på spørsmål til medlemmar i LMT-utvalet i Tokke kommune

	1 (heilt usamd)	2	3	4	5	6 (heilt samd)
Eg har intrykk av at administrasjonen gjer ein god jobb i handsaminga av byggesaker					2	2
Eg er godt kjend med reglane som gjeld for saksbehandling på byggesak				2	2	
Saksframlegga gir tilstrekkeleg informasjon om saka til å gjera vedtak					1	3

N=4

Dispensasjonar

Søknad om dispensasjon skal vera grunnlagt. Det skal gå fram av nabovarselet at tiltaket krev dispensasjon. Dersom tiltaket vedkjem saksområdet til regionale eller statlege styresmakter, skal desse få høve til å uttale seg før det eventuelt blir gitt dispensasjon, jf. plan- og bygningslova § 19-1. Kommunen har ikkje høve til å gi dispensasjon dersom omsyna bak regelen ein vil gi dispensasjon frå, formålet til lova eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentleg sett til side eller dersom ikkje fordelane ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene

Vi har undersøkt sju saker som gjaldt ulike former for dispensasjonar. Fem av desse sakene blei handsama administrativt. I dei fem sakene som blei handsama administrativt blei det gitt dispensasjon i tråd med søknad.

Desse sakene er handsama administrativt:

Sak 1: Søknaden gjaldt bruksendring og dispensasjon frå arealføremål. Det er sendt nabovarsel, og i nabovarselet er det opplyst at det blir søkt om dispensasjon. I grunngevinga blir det vist til dei faktiske forhold slik dei er skildra i søknaden. Det same gjeld for kommunen si vurdering av søknaden – ein viser til søkar si framstilling i søknaden. Kommunen meiner at tiltaket ikkje vil vere vesentleg i strid med arealføremålet. Vidare at ei samla vurdering er at fordelane vil vere større enn ulempene. Sjølv argumenta for kommunen sitt syn kjem ikkje fram i grunngevinga.

Sak 2: Søknaden gjeld bygging av badstue og gapahuk som krev dispensasjon frå kommuneplanens arealdel. Vi får opplyst at kommunen sjølv var einaste nabo. Søkjar argumenterer i søknaden for at det er overvekt av fordelar ved tiltaket. Det går ikkje fram av vedtaket om kommunen har vurdert om er høve til å gi dispensasjon jamfør Pbl §19-2. Det vart gitt løyve til bygging.

Sak 3: Saka gjeld rammeløyve til oppføring av tilbygg på eit lagerbygg. Det er søkt om dispensasjon frå krav om avstand til nabogrense. Kommune er sjølv nabo. Saka blei handsama i etter Pbl § 20-1 og ikkje som dispensasjonssak etter kapittel 19. Det blir vist til at nabo har samtykka til redusert avstand, og det blir med bakgrunn i dette gitt administrativ dispensasjon frå avstandskravet.

Sak 4: Søknaden gjeld oppføring av garasje. Det blei sendt korrigert søknad (dispensasjonssøknad) etter oppmoding frå kommunen. I nabovarselet er det opplyst om at ein søker om dispensasjon. Søknaden om dispensasjon gjeld to forhold i gjeldande reguleringsplan. Det går ikkje fram av grunngivinga at kommunen har vurdert om vilkåra for å gi dispensasjon er til stades. Eitt av avvika frå reguleringsplanen er omtalt i saka, det andre punktet er ikkje nemnd i saka. Det blei gitt løyve til bygging.

Sak 5: Søknaden gjeld riving av eksisterande garasje og oppføring av ny. Det er i søknaden kryssa av for at det er trong for dispensasjon. Det er sendt nabovarsel, men varselet inneheld ikkje informasjon om at det er søkt om dispensasjon. Med søknaden låg brev frå Statens vegvesen der dei gir dispensasjon frå byggegrense (mot visse vilkår). Det kjem ikkje fram i saka kva rolle/mynde vegvesenet har i saka. Det blir gitt løyve til tiltaket frå kommunen med bakgrunn i erklæringa frå vegvesenet. Det går ikkje fram av grunngivinga at kommunen har vurdert om vilkåra for å gi dispensasjon etter plan- og bygningslova er oppfylte.

Desse sakene vart handsama i formannskapet:

Sak 6 : Saka gjaldt oppføring av garasje i LNF-område. Det ligg føre kvittering for nabovarsel, men vi finn ikkje dokumentasjon på at det i nabovarselet er informert om at det blir søkt om dispensasjon. I saka har administrasjonen gjort greie for argumenta frå søkeren. Sakshandsamar har vurdert søknaden opp mot og krava i § 19-2 i plan- og bygningslova:

- Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak bestemmelsen det dispenserast frå vert vesentleg tilsidesett
- Fordelene ved å gi dispensasjon skal vere vesentleg større enn ulempene

Administrasjonen gjorde framlegg om å avslå søknaden, og dette blei vedteke i formannskapet. Det er kome ein klage på vedtaket i etterkant. Klaga på vedtaket er i skrivande stund¹⁰ ikkje handsama.

Sak 7: Saka gjaldt oppføring av ei hytte i LNF-område. Det er sendt nabovarsel, og det er opplyst i varselet at det blir søkt om dispensasjon. I saksframlegget er søknaden vurdert opp mot krava i § 19-2 i plan- og bygningslova. Det blei frå administrasjonen si side konkludert med at det ikkje er heimel for å gi dispensasjon, og kommunedirektøren innstilte med bakgrunn i dette på avslag.

¹⁰ 12. september 2023

Formannskapet gjorde einstemmig vedtak om å gi dispensasjon. I formannskapet si grunngiving peikar dei på at «ulempene ved tiltaket vil vere små».

Grunngiving og melding om vedtak

I dei sakene der det blei gitt løyve til tiltaket det var søkt om (og som ikkje var dispensasjonssaker) er det ikkje grunngiving av vedtaket i meldinga om vedtak.

Meldingane om vedtak gir informasjon om eventuelle vilkår for løyvet. I meldinga er det også lagt inn standard tekst om at vedtaket er fatta med heimel i delegasjonsreglementet for Tokke kommune, at det er høve til å klage på vedtaket, klagefrist og informasjon om gebyret for sakshandsaminga og framtidige kommunale avgifter. Denne standardteksten står i alle vedtaka vi har undersøkt i stikkprøvekontrollen.

4.3. Revisor si vurdering av byggesakshandsaming

Kompetanse og kapasitet

Etter vår vurdering har kommunen tilfredsstillande kompetanse og kapasitet til å handsame byggesøknader.

Habilitet

Kommunen sitt etiske reglement er eitt tiltak for å sikre at habilitet til sakshandsamar blir vurdert. Det er sakshandsamar sjølv som må gjere vurderinga. Det er ikkje er krav om å dokumentere habilitetsvurderingar. Det kan likevel vere føremålstenleg å kartlegge moglege habilitetskonfliktar og dokumentere slike vurderingar på område der det er særleg habilitetsrisiko. Ut i frå generelle erfaringar er handsaming av byggesaker eit slik område.

Vår spørjeundersøking til medlemmane i Landbruk, miljø og teknisk utval indikerer at dei har kjennskap til habilitetsreglane og reflekterer over etiske problemstillingar som kan vere aktuelle i samband med deira sakshandsaming. Det er krav om å dokumentere i vedtaket dersom spørsmål om habilitet er teken opp og handsama, jf. koml § 11-4 siste ledd

Rettleiingsplikt

Etter vår vurdering har kommunen tiltak for å informere om og rettleie publikum/søkjarar om byggesak. På kommunen sine nettsider finns relevant informasjon om byggesakområdet og kontaktinformasjon til byggesakshandsamar er oppgitt. Det blir gitt rettleiing til søkjarar som kontaktar kommunen, og i dei tilfelle det er manglar ved søknaden. Dersom rettleiing på telefon eller i møte er omfattande, bør kommunen vurdere om ein skal dokumentere den rettleiinga som blir gitt, eventuelt om det burde haldast forehandskonferanse, jf. pbl § 21-1.

Sakshandsamingstid

Tall frå KOSTRA og vår stikkprøvekontroll viser at kommunen i hovudsak har sakshandsamingstid som ligg innafør lovkravet. Særleg for saker med 12-vekers frist er sakshandsamingstida i kommunen godt innafør. Vi fann nokre får avvik for saker med 3-vekers frist.

Førebels svar

I hovudsak har kommunen kort sakshandsamingstid på byggesaksområdet, og det verkar å vere få tilfelle der det er trong for sende førebels svar. Vi har likevel sett saker der det skulle vore sendt førebels svar, og kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at dette blir ivaretatt.

Forsvarleg saksutgreiing

Sjekkliste, rutinar og malar

Kommunen har ein mal for saksframlegg. Malen ser ut til å gi ei god form på saksframlegg og vedtak, men burde etter vår vurdering forsterkast når det gjeld krava til handsaming av dispensasjonssaker. Det kan sikre betre grunngiving i dispensasjonssaker til dømes om vurderingskriteria etter pbl § 19-2 går fram av malen.

Søknadskontroll/mangelskontroll

Kommunen har ikkje rutinar, sjekklister eller prosedyre for tidleg å kontrollere om det er manglar ved søknader. Det er viktig for saksutgreiinga at kommunen har rask, sikker og god kontroll med at saka er godt nok opplyst og at søknaden er fullstendig. Dette kan særleg vere sårbart ved skifte av personell.

Nabovarsel

Vi har sett to tilfelle der det ikkje har gått fram av nabovarslinga at det gjeld dispensasjon. I dispensasjonssaker skal dette gå fram av varselet, slik at dei som kan ha rettsleg interesse av saka blir gjort merksame på at tiltaket kan vere i strid med reguleringsplan eller andre krav.

Saksutgreiing, grunngiving og melding om vedtak

Saksutgreiinga i saker som ikkje krev dispensasjon og i saker der ein innstiller på å avslå søknad om dispensasjon, er etter vår vurdering i all hovudsak i samsvar med gjeldande krav.

Når det gjeld saker der kommunen har gitt dispensasjon, meiner vi at grunngivinga ikkje er tilfredsstillande. Det er særleg dei hovudomsyna kommunen har lagt vekt på i si vurdering som manglar: Det går som regel ikkje fram kvifor kommunen meiner at vilkåra å ha høve til å gi dispensasjon er oppfylt¹¹, eller om kommunen i det heile har vurdert søknaden opp mot dei to vilkåra. Vi vil tilrå kommunen å treffe tiltak for å sikre at dei vurderingane kommunen har gjort kjem betre fram i grunngivinga, også når ein innvilgar dispensasjonar. Det vil vere eit viktig tiltak for å sikre lik handsaming.

Ut over dette har vi ingen merknader til grunngiving og melding om vedtak.

¹¹ Plan- og bygningslova § 19-2

Vi ser at det i standard tekst i melding om *delegert sak* blir vist til at vedtaket er fatta *med heimel i delegasjonsreglementet for Tokke kommune av 2023*. Kommunen sitt delegeringsreglement er frå september 2020, og sist oppdatert i september 2022. Kommunen bør sørge for at standardteksten i delegert sak er presis.

5. Problemstilling 3 - konsesjonssaker

Sikrar Tokke kommune rett handsaming av konsesjonssaker?

5.1. Revisjonskriterium

Konsesjonshandsaming

Den som skal kjøpe eller erverve fast eigedom, må som hovudregel ha konsesjon. Konsesjon er det same som løyve. Ein eigedom kan for eksempel vere hus, gard, ubebygd tomt eller andre areal, og konsesjonsplikta gjeld også for langvarige bruksrettar i eigedomen (over ti år). Ved overdraging av ein eigedom eller bruksrett som er konsesjonspliktig, må ny eigar/brukar søke kommunen om konsesjon (løyve) til å overta eigedomen. Fristen for å søke er fire veker frå avtaletidspunkt eller frå ervervaren fekk råderett over eigedomen, jf. konsesjonslova § 13.

Dei fleste eigedomserverv er likevel konsesjonsfrie, jf. konsesjonslova § 4:

- bebygd eigedom inntil 100 dekar, og heller ikkje meir enn 35 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord
- tomter inntil 2 dekar som er godkjende til bustad- og fritidsformål
- ubebygd areal som er regulert til anna enn landbruksformål

Det er også konsesjonsfridom som følgje av ervervaren si stilling, jf. konsesjonslova §§ 5 og 6:

- overtaking frå nær familie
- når den som overtar har odelsrett
- dersom ervervaren buset seg på eigedomen

Etter førespurnad frå kommunen kan konsesjonsplikta regulerast lokalt, jf. konsesjonslova § 7, om nedsett konsesjonsgrense for bebygd eigedom. For Tokke kommune gjeld slik lokal regulering. Kommunen har vedteke ein forskrift som utvidar konsesjonsplikta.¹² Gjeldande forskrift er frå 2021, og gir konsesjonsplikt ved overdraging av

- landbrukseigedom over 100 dekar og meir enn 35 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord
- ubebygd tomt som er regulert til bustadføremål
- bebygd eigedom som er eller har vore i bruk som heilårsbustad
- eigedom med bebyggelse i område som i reguleringsplan er regulert til bustadføremål

¹² Forskrift 5. mars 2021 nr. 627 om nedsett konsesjonsgrense etter konsesjonslova § 7, Tokke kommune, Vestfold og Telemark (lokal konsesjonsforskrift)

Desse eigedomane kan likevel vere konsesjonsfrie, dersom ervervaren forpliktar seg til å bruke eigedomen som heilårsbustad, enten sjølv eller ved utleige, jf. konsesjonslova § 7.

Kommunen si mynde

Kommunen har mynde til å gi konsesjon, gi konsesjon på vilkår og avslå konsesjon innanfor rammene til konsesjonslova med forskrifter. I vurderinga av om kommunen skal gi konsesjon eller ikkje, skal det leggst vekt på dei omsyna som konsesjonslova skal fremme, dvs. eigar og bruksforhold som er mest gagnelege for samfunnet no og i framtida (berekraftig forvaltning), til dømes omsyn til landbrukets produksjonsareal, busetnad, utbyggingsgrunn, miljø, naturverninteresser og friluftsiinteresser, jf. konsesjonslova § 1. Konsesjonslova gir elles reglar om kva handlingsrom kommunen har og kva omsyn kommunen skal legge vekt på i ulike typar konsesjonssaker.

For landbrukseigedomar står det i konsesjonslova §§ 9 og 9a, mellom anna:

- om ervervet vil ivareta omsynet til busetting
- om ervervet gir ei driftsmessig god løysing
- om ervervaren er skikka til å drive eigdommen
- om ervervet ivaretek omsynet til heilskapleg ressursforvaltning og kulturlandskapet

For nokre konsesjonspliktige erverv er kommunen pliktig å kontrollere prisen. Det betyr at kommunen skal vurdere om den avtala prisen gir ei samfunnsmessig forsvarleg prisutvikling. Ved priskontroll kan kommunen fastsetje ein lågare pris enn avtala.

Kommunen skal gjere priskontroll på

- bebygd eigedom med over 35 dekar fulldyrka jord og overflatedyrka jord
- ubebygd eigedom med fulldyrka jord, overflatedyrka jord eller innmarksbeite.

Kommunen skal ikkje gjere priskontroll på

- bebygd eigedom med brukbart bustadhus når kjøpesummen er under 3 500 000 kroner¹³
- bebygd eigedom med skog, innmarksbeite og uproduktive areal
- ubebygd eigedom med skog og uproduktive areal

Når det gjeld konsesjonssaker etter lokal regulering (nedsett konsesjonsgrense), skal kommunen gi konsesjon dersom det ikkje er naudsynt ut frå formålet med forskrifta å hindre at den aktuelle eigedomen blir brukt til fritidsbustad, jf. § 10. I slike saker er det altså ikkje høve til å ta andre

¹³ Gjeld eigedomar med bustadbygg som har ein brukbar standard, slik at kjøparen kan flytte til eigdommen. Det skal då vurderast om det er tilfredsstillande løysingar for veg, vatn og avløp.

omsyn enn omsynet til busetting, slik som til dømes natur- og friluftsumsyn eller omsynet til utbyggingsgrunn. Dette er nærare drøfta i lovforarbeida.

Kompetanse og kapasitet

Kommunen er konsesjonsmynde,¹⁴ og må ha tilstrekkeleg kompetanse og ressursar til å kunne avgjere ei sak innan rimeleg tid.

Habilitet

Ifølgje kommunelova og forvaltningslova § 6 blir ein inhabil til å greie ut ei sak eller treffe avgjerder i ei sak når ein sjølv eller andre som ein er i nært slektskap til, er part i saken. Ein blir også inhabil når ein er verje eller fullmektig for ein part, eller dersom ein har ei leiande stilling eller sit i styret for eit selskap som er part i saka.

Ein blir også inhabil dersom det ligg føre andre særeigne forhold som er egna til å svekke tilliten til at ein er upartisk. Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderinga og avgjerda, bortsett frå vurderinga i kollegiale organ. Men det kan vere eit godt tiltak å ha rutinar som sikrar at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderinga og avgjerda blir dokumentert og eventuelt grunngeven, jf. kommunelova § 25-1 om internkontroll.

Rettleiingsplikt

Kommunen har rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde, jf. forvaltningslova § 11. Formålet er å gi partar og andre interessentar best mogleg høve til å ivareta sine interesser. Rettleiinga skal vere generell, og gjelde regelverk og vanlig praksis på saksfeltet, og regler for sakshandsaminga.

Sakshandsamingstid og førebels svar

Forvaltningslova seier at saka skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid å handsame ein søknad, skal kommunen gi eit førebels svar innan ein månad etter at søknaden er mottatt, jf. forvaltningslova § 11a, tredje ledd. I svaret skal det gjerast greie for grunnen til dette, og om mogleg skal ein seie når svar kan ventast.

Saksutgreiing, grunngeving og vedtak

Saksutgreiing

Kommunen ansvarar for å hente inn nødvendige opplysningar og tilrettelegge saka, jf. forskrift om konsesjonssakshandsaming § 1.

Likebehandling

Likebehandling er eit grunnleggjande ulovfesta prinsipp, og handlar om at forvaltninga skal sikre at likearta saker får lik behandling, i den grad det ikkje er relevante omsyn som gir grunn til

¹⁴ Forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen m.fl etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven (delegasjonsforskrifta)

forskjellsbehandling. Likebehandling sikrar ein mellom anna ved at dei forholda som blir vektlagt ved vurderinga av ei sak, er relevante og saklege. Det vil sei at argumenta i vurderinga bygger på dei forholda og omsyna som går fram av konsesjonslova.

Grunngeving og melding om vedtak

Enkeltvedtak skal som hovudregel grunngivast samtidig med at vedtaket blir trefft, jf.

forvaltningslova § 24. I grunngevinga skal det visast til dei reglane vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglane, jf. forvaltningslova § 25. Dei faktiske forholda som vedtaket bygger på skal også nemnast, eventuelt skal det visast til tidlegare framstilling av fakta med vedlagt kopi. Dei omsyna ein har lagt vekt på i avgjerda, bør gå fram av grunngevinga. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvinga, kan ein vise til desse.

I alle saker etter konsesjonslova som gjeld søknad om konsesjon for erverv av eigedom som skal nyttast til landbruksformål, skal det i vedtaket visast korleis prisvurderinga er gjort i forhold dei enkelte delane av eigedomen. Dersom kommunen på skjønnsmessig grunnlag kjem fram til ein annan pris enn verdsetjinga av dei enkelte delane, skal dei hovudomsyna som har vore avgjerande for dette gå fram av vedtaket, jf. konsesjonshandsamingsforskrifta § 1 andre ledd.

Kommunen skal gi underretning om vedtaket, jf. forvaltningslova § 27. Her skal grunngevinga gå fram, saman med informasjon om klagerett og framgangsmåte ved klage m.m.

På dette grunnlaget har vi utleidd følgjande revisjonskriterium:

- **Kommunen ha tiltak for oppfylle krava til**
 - **Kompetanse og kapasitet**
 - **habilitet**
 - **retteleiingsplikt**
 - **sakshandsamingstid og førebels svar**
 - **forsvarleg saksutgreiing**
 - **grunngeving og melding om vedtak**

5.2. Konsesjonssaker - data

Landbruksrådgjevar opplyser at kommunen har mellom fem og ti konsesjonssaker i året. Vi har undersøkt 12 saker i perioden frå januar 2022 til juli 2023 (meir om utplukket i vedlegg 2, *metode og kvalitetssikring*)

Kompetanse og kapasitet

Landbruksrådgjevaren er sivilagronom. Ho starta å arbeide i kommunen våren 2017. Landbruksrådgjevaren er normalt til stades på kommunehuset tre gonger i veka. Dei to andre dagane er ho på heimekontor.

Det ligg føre ein stillingsskildring for stillinga som landbruksrådgjevar. Ut over det ligg det ikkje føre skriftlege prosedyrar eller rutinar for handsaming av konsesjonssakene.

Det er i utgangspunktet berre landbruksrådgjevaren som handsamar konsesjonssaker i Tokke. Landbruksrådgivaren opplyser at ho har fagleg støtte frå kommunalsjef og skog- og utmarksrådgjevar. Det er også faste planmøter (om lag ein gong i månaden) der andre som jobbar med plan-, areal- og delingssaker på avdelinga er til stades. Alle typar saker blir diskutert der. I tillegg har ho kontakt med kollegaer i andre kommunar om aktuelle problemstillingar.

Habilitet

Landbruksrådgjevaren seier at ho vurderer om det ligg føre habilitetsproblem i samband med handsaming av saker, også konsesjonssaker. Vurdering av habilitet blir gjerne teke opp med ein tilsett i administrasjonen som er rekna for å ha god kompetanse på slike vurderingar. Dersom det blir konkludert med at ho er inhabil, er det som regel skog- og utmarksrådgjevar som handsamar sakene. Vurderinga av habilitet i dei aktuelle sakene blir ikkje dokumentert i sak/arkivsystemet.

I eitt tilfelle i seinare tid har kommunedirektøren sjølv handsama ei klagesak. Landbruksrådgjevaren blei ikkje erklært inhabil, men ut i frå ei samla vurdering valde kommunedirektøren å sjølv handsame klaga. Denne vurderinga blei det gjort greie for i saksframlegget.

Vi viser elles til omtale av habilitet i kap. 4.2 (s 21) der vi gjer greie for svar på spørsmål om etikk og habilitet frå medlemmar i LMT-utvalet.

Rettleiingsplikt

På nettsida (*Bygg, eigedom og kart / Buplikt og konsesjon*) er det lagt ut informasjon om konsesjon og buplikt for landbrukseigedomar. Her er det gjort greie for kva for type eigedomar som er fritekne frå konsesjon. Det blir vist til at dersom ein meiner eigendomen er konsesjonsfri, må ein sende eigenfråsegn om konsesjonsfridom til kommunen.

Dersom eigdommen er ein landbrukseigedom, og ikkje er friteken for konsesjon, blir det opplyst at ein kan søkje kommunen om konsesjon. Det er ikkje vist til kvar ein finn skjema for eigenfråsegn eller skjema for å søke om konsesjon. Desse skjema ligg likevel tilgjengeleg på kommunen si framside under fana *Tenester på nett*.

Sakshandsamingstid og førebels svar

Det er ingen særskilte krav til frist for å handsame konsesjonssøknader slik det er for byggesakene, men kravet om å gi svar utan ugrunna opphald gjeld. Dersom det tek meir enn fire veker å gi svar på søknaden, skal kommunen gi eit førebels svar til søkjaren med grunngjeving for kvifor søknaden ikkje kan handsa

Vi får opplyst frå landbruksrådgjevaren at saker der det blir gitt konsesjon normalt blir handsama innafor fire veker. Dersom det krevst politisk handsaming, vil ho normalt prøve å legge fram saka i fyrste moglege utvalsmøte. Det er møte i Landbruk, miljø og teknisk utval om lag ein gong i månaden. I dei tilfella der det er lenge til neste utvalsmøte (om sommaren og rundt nyttår) vil det bli gitt eit førebels svar til søkjaren med beskjed om når ein kan forvente å få saka handsama.

Vi har sett på sakshandsamingstida for dei 12 sakene vi har plukka ut:

	Kortaste handsamingstid	Lengste handsamingstid	Gjennomsnittleg handsamingstid
Administrative saker (3 saker)	1 dag	16 dagar	10 dagar
Saker i LMT (9 saker)	6 dagar	97 dagar	35 dagar

I tre av sakene med lengst sakshandsamingstid vart det sendt førebels svar.

I dei tilfella der sakene er handsama politisk i LMT-utvalet, blir det i etterkant sendt melding om vedtak til søkjaren. Vår undersøking viser at slik melding i mest alle tilfella blei sendt ut dagen etter at vedtaket var gjort.

Eventuelle klager over avslag skal sendast til Statsforvaltaren, dersom klagar ikkje får medhald etter handsaming i LMT. Fire av dei sakene vi har undersøkt blei sendt til statsforvaltar for endeleg avgjerd. To saker blei sendt vidare to dagar etter vedtak i LMT-utvalet, ei sak seks dagar etter, og ei sak 24 dagar etter vedtak i LMT-utvalet.

Saksutgreiing

Landbruksrådgjevaren seier at det er konsesjonslova med rundskriv, kommunen sin landbruksplan og samfunnsdelen i kommuneplanen som legg føringar for sakshandsaminga av konsesjonssaker.

Kommunestyret handsama i mars 2022 ei sak om oppfølging av konsesjons- og bupliktsaker i Tokke kommune (sak 14/2022). I den saka blei det gjort greie for regelverket, status på aktuelle eigendomar, og korleis administrasjonen handsamar og følgjer opp konsesjonssaker.

Landbruksrådgjevaren seier det er sterke politiske føringar for å auke busettinga i kommunen.

Søknad om konsesjon skjer på eige søknadsskjema der alle naudsynte opplysingar skal vere utfylt. I visse høve blir det gitt utfyllande opplysningar frå søkjar via brev eller e-post.

I malane for delegert sak og saksframlegg er det lagt opp til at det skal visast til dokument i saka (søknad, skøyte, evt anna). Det skal det vere ei kort utgreiing om bakgrunn for saka, vurderingar og vedtak/framlegg til vedtak (der LMT-utvalet skal ta avgjerda). Denne malen er brukt i dei sakene vi har undersøkt.

I vår spørjeundersøking til medlemmar av Landbruk, miljø og teknisk utval skulle dei svare på i kva grad dei var einige i ulike utsegn som gjaldt sakshandsaming av konsesjonssaker. Svara fordelt seg slik på ein skala frå 1 (heilt usamd) til 6 (heilt samd):

	1 (heilt usamd)	2	3	4	5	6 (heilt samd)
Eg har intrykk av at administrasjonen gjer ein god jobb i handsaminga av konsesjonssaker					1	3
Eg er godt kjend med reglane som gjeld for saksbehandling av konsesjonssaker			1		1	2

Grunngeving og melding om vedtak

Grunngeving

I vurderingane av søknaden blir det vist til at søknadane blir vurdert opp mot konsesjonslova § 9, eventuelt § 7¹⁵, lokale føringar og politiske vedtak. Landbrusakrårdgjevaren seier at krava i konsesjonslova alltid blir vurdert i saksframstillingane. Mest aktuelle er krava i §9:

- om ervervar sitt føremål vil vareta omsynet til busetjinga i området
- om ervervet inneber ei driftsmessig god løysing
- om ervervaren blir rekna skikka til å driva eigedommen
- om ervervet varetek omsynet til heilskapleg ressursforvaltning og kulturlandskapet

I alle dei konsesjonssakene vi har undersøkt, har søknadane vore drøfte opp mot aktuelle krav i konsesjonslova.

I løyve til konsesjon er det som regel sett vilkår om busetting. Normalt må søkjar busette seg innan eitt år. Ifølgje landbruksrådgjevar følgjer kommunen opp om det skjer. I spesielle tilfelle blir det gjort unntak frå hovudregelen.

Der det blir gitt konsesjon, inneheld vedtaket også eventuelle vilkår for konsesjonen.

Melding om vedtak

Dersom søknad er handsama i LMT-utvalet, blir det sendt melding om vedtak med særutskrift av den aktuelle saka til søkjaren. I saker der administrasjonen treff vedtak, blir dokumentet «*delegera sak*» sendt som melding om vedtak til søkjaren. Følgjande informasjon ligg inne som fast tekst i alle svarbrev som blir sendt ut etter at vedtak er fatta:

¹⁵ Gjelder nedsett konsesjonsgrense for bebygd eigendom

Figur 5 Utklipp frå svarbrev som gjeld søknad om konsesjon av fast eigedom

Vedtaket er gjort etter fullmakt gjeve av LMT.

Vedtaket kan påklagast. Klagefristen er 3 veker rekna frå den dagen da brevet kom fram til påført adressat. Det er nok at klaga er postlagt før fristen går ut.

Klaga skal sendast skriftleg til den som har gjort vedtaket, skriv kva for vedtak det klagast over, den eller dei endringar som er ynskjeleg, og dei årsaker du vil gje for klaga. Dersom du klager så seint at det kan være uklart for oss om du har klaga i rett tid, blir du beden om å gje opp dato då denne meldinga kom fram.

I dei sakene vi har undersøkt, er det gitt melding til søkjar om vedtak i saka. Det er vidare opplyst at det er høve til å klage på avgjerda og sett frist for å klage.

5.3. Revisor sin vurdering av konsesjonssaker

Kompetanse og kapasitet

Etter vår vurdering har kommunen naudsynt kompetanse og kapasitet til å handsame konsesjonssaker.

Habilitet

Kommunen sitt etiske reglement er eitt tiltak for å sikre at habilitet til sakshandsamar blir vurdert. Det er sakshandsamar sjølv som må gjere vurderinga. Det er ikkje er krav om å dokumentere habilitetsvurderingar. Det kan likevel vere føremålstenleg å kartlegge moglege habilitetskonfliktar og dokumentere slike vurderingar på område der det er særleg habilitetsrisiko. Ut i frå generelle erfaringar er handsaming av konsesjonssaker eit slik område.

Rettleiingsplikt og førebels svar

Kommunen gir relevant informasjon om reglane for å søkje om konsesjon på nettsida under fana *Bygg, eigedom og kart / Buplikt og konsesjon*. Aktuelle skjema for å søkje om konsesjon ligg ein annan stad, under fana *Tenester på nett / Skjema a-å*. Etter vår vurdering bør kommunen under fana *Bygg, eigedom og kart / Buplikt og konsesjon* vise til kvar ein kan finne dei aktuelle skjema.

I vårt utval av saker fann vi at kommunen hadde sendt førebels svar i tre av seks tilfelle der sakshandsamingstida var lengre enn fire veker. Kommunen bør sørge for å gi førebels svar til søkjarar i alle tilfelle der firevekers-fristen ikkje blir halde.

Sakshandsamingstid

For saker som blir handsama administrativt har kommunen svært kort handsamingstid. For søknader som blir handsama i LMT-utvalet vil sakshandsamingstida av praktiske grunnar vere noko lengre. Etter vår vurdering handsamar kommunen søknader om konsesjon innan rimeleg tid.

Saksutgreiing, grunngiving og melding om vedtak

Vår gjennomgang av konsesjonssaker i kommunen tyder på at konsesjonssakene blir handsama forsvarleg. Grunngivingane viser at søknadene blir vurdert opp mot krav og føringar i konsesjonslova.

Vi ser at det i standard tekst i *delegera vedtak* blir vist til at vedtaket er gjort etter delegasjon frå LMT-utvalet. Det er kommunestyret, ikkje LMT-utvalet, som har gitt kommunedirektøren fullmakt til å handsame saker i medhald av konsesjonslova som ikkje er prinsipielle. Det riktige vil vere å vise til at mynde er gjeve frå kommunestyret

I *kap 2, bakgrunn* viser vi til nokre tilfelle der klagesaker har vore handsama hjå statsforvaltaren i Vestfold og Telemark (og tidlegare fylkesmannen i Telemark). I sju av sakene blei kommunen sine vedtak stadfesta av statsforvaltaren. Etter vår vurdering indikerer dette at det er lite feil i administrasjonen si sakshandsaming, og deira framlegg til vedtak.

To saker blei omgjort på grunn av feil lovbruk. I dei to sakene som blei omgjort, hadde *Landbruk, miljø og teknisk utval* gjort vedtak i strid med administrasjonen si innstilling. Generelt sett kan det i saksframstillinga vere føremålstenleg å peike på alternativ til administrasjonen si innstilling og vere tydelege på kva handlingsrom utvalet har.

6. Konklusjonar og tilrådingar

6.1. Konklusjonar

Internkontroll

Tokke kommune har i mindre grad tiltak for internkontroll med sakshandsaminga innan bygge- og konsesjonssaker.

Kommunen har ein liten og oversiktleg administrasjon, og fordeling arbeidsoppgåver er klarlagt, men det er i liten grad laga skriftlege skildringar/rutinar for arbeidet. Til dømes har ikkje kommunalområdet ein verksemdsplan.

Kommunen har politisk delegeringsreglement som bestemmer kva for mynde som er delegert til formannskap, hovudutval og til kommunedirektøren. Delegeringa av mynde til kommunedirektøren som gjeld handsaming av byggesaker er etter vår vurdering uklår.

Det har den seinare tida vore omorganisering i kommunen. Kommunen har ikkje oppdatert det administrative delegeringsreglementet i tråd med ny organisering. Det er eit arbeid på gang for å oppdatere reglementet.

Kommunen har ikkje vurdert risiko ved sakshandsaminga, og det er difor heller ikkje laga planar eller tiltak for å redusere risiko. Ei risikovurdering kan klargjere i kva grad det er trong for tiltak som til dømes opplæring, rutinar, sjekklister, malar m.m.

Sakshandsaming

Tokke kommune sikrar i all hovudsak rett handsaming av bygge- og konsesjonssaker

Kommunen har tilsette med høg kompetanse innanfor sine fagfelt, og dei opplyser at det er nok kapasitet til å handtere saker som kjem inn.

Kommunen har etisk reglement som skal vere med på å sikre at krava til habilitet i sakshandsaminga blir ivareteken. Både administrasjonen og politikarar er omfatta av reglementet, og dei aktuelle personane som vi har spurt, kjenner til reglementet.

Etter vår vurdering har kommunen tiltak for å informere om og rettleie publikum/søkjarar om bygge- og konsesjonssaker. På kommunen sine nettsider finns relevant informasjon om byggesakområdet og kontaktinformasjon til byggesakhandsamar er oppgitt. Det blir gitt rettleiing til søkjarar som kontaktar kommunen, og i dei tilfelle det er manglar ved søknaden.

Vår undersøking viser at kommunen i hovudsak held seg innfor fristane for sakshandsamingstid. Dette gjeld både byggesøknader og konsesjonssøknader. Kommunen bør treffe tiltak for å sikre at det blir sendt førebels svar i når det er risiko for at saker ikkje blir handsama innanfor gjeldande fristar.

Saksutgreiinga i byggesaker som ikkje krev dispensasjon og i saker der ein innstiller på å avslå søknad om dispensasjon, er etter vår vurdering i all hovudsak i samsvar med gjeldande krav.

Når det gjeld saker der kommunen har gitt dispensasjon, meiner vi at grunngevinga ikkje er tilfredsstillande. Det er særleg dei hovudomsyna kommunen har lagt vekt på i si vurdering som manglar: Det går som regel ikkje fram kvifor kommunen meiner at vilkåra for å gi dispensasjon er oppfylt, eller om kommunen i det heile har vurdert dei to vilkåra. Vi vil tilrå kommunen å treffe tiltak for å sikre at dei vurderingane kommunen har gjort kjem betre fram i grunngevinga, også når ein innvilgar dispensasjonar. Det vil vere eit viktig tiltak for å sikre lik handsaming.

Vår gjennomgang av konsesjonssaker i kommunen tyder på at konsesjonssakene blir handsama forsvarleg. Grunngevingane viser at søknadene blir vurdert opp mot krav og føringar i konsesjonslova.

Generelt sett kan det i saksframlegg til politisk utval vere føremålstenleg å peike på alternativ til administrasjonen si innstilling, og vise tydelege kva handlingsrom utvalet har.

6.2. Tilrådingar

Vi rår kommunen til å

- oppdatere delegeringsreglementa
- gjere risikovurderingar og iverksette eventuelle tiltak
- sikre at handsaminga av dispensasjonssaker er i tråd med regelverket

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova)
- Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonslova)
- Forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven (delegasjonsforskrifta)
- Forskrift 08. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven (konsesjonshandsamingsforskrifta)
- Forskrift 8. desember 2003 nr. 1434 om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom, egenerklæring ved konsesjonsfrihet, fulldyrket jord og beløpsgrense ved priskontroll
- Forskrift 5. mars 2021 nr. 627 om nedsett konsesjonsgrense etter konsesjonslova § 7, Tokke kommune, Vestfold og Telemark (lokal konsesjonsforskrift)

Offentlege dokument

- Prop. 46 L (2017-2018) lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp.nr.45 (2007-2008) lov om planlegging og byggesaksbehandling
- Ot.prp. nr. 79 (2002-2003) lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)
- NOU: 2019:5 om ny forvaltningslov

Elektroniske kjelder

Lanbruksdirektoratet: [Konsesjon på eiendom - Landbruksdirektoratet](#)

Bøker

- Grimstad og Halvorsen: Forvaltningsloven i kommunene, Kommuneforlaget, 2011

Vedlegg

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen starta med oppstartsbrev 9. februar 2023. Vi hadde oppstartsmøte 31. mars med konstituert kommunalsjef for Plan næring og teknikk og byggesakshandsamar i kommunen.

Forvaltningsrevisjonar skal gjennomførast på ein måte som sikrar at informasjonen i rapporten er relevant og påliteleg. Data er relevante (gyldige/valide) dersom dei skildrar dei forholda som problemstillingane handlar om. Om data er pålitelege (reliabilitet) handlar om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mogleg og at det ikkje har skjedd systematiske feil undervegs.

Nedanfor gjer vi greie for datagrunnlaget vårt og kva metodar vi har brukt for å svare på problemstillingane. Vi vil også beskrive kva tiltak som er brukt for å sikre at vi har relevante og pålitelege data.

Innsamling av relevante og pålitelege data

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre seg i perioden april – september 2023

Vi har intervjuet byggesakshandsamar og landbruksrådgjevaren i kommunen. Desse er sentrale i handsaming av byggesøknader og konsesjonssøknader i kommunen. Det er skrive referat frå intervjuet som er verifiserte av intervjuobjekta.

Det er innhenta opplysningar på e-post frå tidlegare kommunalsjef¹⁶ for kommunalområda *Plan, næring og teknisk* og seinare det nye kommunalområdet *Plan, næring og kultur*. På grunn av at kommunalsjefen i ein periode var sjukemeld og seinare slutta i stillinga, har kontakten delvis vore med konstituert kommunalsjef.

Frå kommunen si nettside og intranett har vi fått tilgang til ulike former for dokument som til dømes organisasjonskart, reglement og rutinar.

Vi har gjennomført ein stikkprøvekontroll av saker i sak/arkivsystemet (Elements). Her har vi undersøkt dokumentasjon på behandling av søknader om byggetiltak og konsesjonssøknadar.

For å finne aktuelle byggesaker gikk vi gjennom byggesaker som var lagt fram til handsaming eller som referatsaker i Landbruk. Miljø og teknisk utval i perioden januar 2022 til september 2023. Vi gjorde eit tilfeldig utval av til saman 17 saker. I dei sakene vi har plukka ut, er det ei blanding av «vanlege» saker og saker som gjeld søknad om dispensasjon frå regelverket. Utplukket av saker

¹⁶ Vedkommande slutta undervegs i perioden vi arbeidde med rapporten

er gjort slik at begge sakshandsamarar som har arbeidd med byggesaker dei to siste åra er representert, og slik at vi har med saker med både 3- og 12-vekers handsamingsfrist.

Vi har vidare plukka ut 12 konsesjonssøknader i perioden januar 2020 til september 2023. Søknadene gjaldt konsesjon ved kjøp av fast eigendom, konsesjon med fritak frå buplikt og konsesjon med lemping på vilkår/utsett frist for tilflytting. Det er både saker som er handsama administrativt og saker som har vore handsama i LMT-utvalet.

Vi har sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking (Questback) til medlemmane i Landbruk. Miljø og teknisk utval. Det er sju medlemmar i utvalet, men vi fekk berre svar frå fire av desse. Det er difor vanskeleg å trekke slutningar om meiningar/haldningar i heile utvalet.

Vi har sjekka ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Kommunedirektøren har fått høve til å kome med fråsegn til rapporten, jf. forskrift om kontrollutval og revisjon § 14. Fråsegna ligg i vedlegg 1.

Personopplysningar

I samband med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandla personopplysningar som namn og e-postadresse til tilsette i kommunen. I gjennomgangen av bygge- og konsesjonssaker har vi hatt tilgang til kommunens sak/arkivsystem. Der finns informasjon om søkjarar; til dømes namn, adresse, telefonnr., e-postadresser m.m. Desse personopplysningane har ikkje vore relevante for vår undersøking, og slike opplysningar er ikkje omtalte i rapporten.

Vårt rettslege grunnlag for å behandle personopplysningar er kommunelova § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandlar personopplysningar slik det er sagt i vår personvernerklæring. Personvernerklæringa er tilgjengeleg på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast, dokumenterast, kvalitetssikrast og rapporterast i samsvar med kommunelova og god kommunal revisjonsskikk.¹⁷

Kvalitetssikringa skal sikre at undersøkinga og rapporten har nødvendig fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

¹⁷ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eigarskapskontroll kjem til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eigarskapskontroll. Gjeldande standardar er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre hausten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹⁸ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med krava i RSK 001.

¹⁸ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



Vestfold
og Telemark
revisjon

På vakt for felleskapet sine verdier

Rapporten er laga av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3824 402