

# FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

## HOLMESTRAND KOMMUNE

**Byggesaksbehandling, herunder rutiner,  
saksbehandlingstid, selvkostberegning og oppfølging  
av pålegg og vedtak.**



UTARBEIDET AV

**Vestfold**  
Kommunerevisjon

2015

## 0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Holmestrand kommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Byggesaksbehandling, herunder rutiner, saksbehandlingstid, selvkostberegning og oppfølging av pålegg og vedtak*. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, går fram av rapportens kapittel 3. Kapittel 4 omhandler fremgangsmåte og metode. For faktagrunnlag og en mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 i rapporten.

Formålet med prosjektet har vært å fokusere på om Holmestrand kommune har en tilfredsstillende saksbehandlingstid for byggesaker, samt sikre at selvkostprinsippet er ivaretatt innenfor byggesaksbehandlingen. Videre har prosjektet omfattet en kontroll om hvorvidt pålegg og vedtak innen byggesak blir fulgt opp.

Revisor hovedinntrykk er at byggesaksbehandlingen i Holmestrand er i samsvar med lov – og regelverk, men at kommunen har forbedringspotensial knyttet til visse aspekter ved byggesaksbehandlingen og selvkostregnskapet.

### **Problemstilling 1: Er rutiner for behandling av byggesaker tilrettelagt i tråd med regelverket?**

Saksbehandlingen baseres på plan- og bygningsloven, programvaren Acos og vedtaksmaler. Revisor konkluderer med at saksbehandlerne arbeid i Acos og utfylling av vedtaksmalene bidrar til at byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune er i samsvar med plan- og bygningsloven. Revisjonen konkluderer med at kommunen kan vise til en grundig mottakskontroll av innkomne søknader, noe som bidrar til at mangler ved en søknad oppdages og formidles videre på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen.

Kommunens utarbeidede rutiner for byggesaksbehandling er i all hovedsak i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven. Kommunen kan vise til rutiner knyttet til sidemannskontrollen, faste mandagsmøter, mottakskontroll og oppdatering av maler som sentrale tiltak for å ivareta dette. Med oppdatering av malene har kommunen også sørget for at spesifiserte krav til byggverk blir ivaretatt, som eksempelvis krav til byggverk i byggteknisk forskrift.

Gjennomgangen viser at kommunens ansatte går på kurs i forbindelse med større oppdateringer av plan- og bygningsloven, men at kommunen ikke har utformet noen kompetanseplan for ansatte på byggesak.

Omfanget av antall klagesaker hvor Fylkesmannen i Vestfold har avdekket saksbehandlingsfeil eller gitt klager medhold er få og revisor konkluderer med at dette støtter oppunder at kommunens byggesaksbehandling er i tråd med aktuelt lovverk.

Revisor konkluderer også med at kommunen har størst utviklingspotensial knyttet til å utarbeide rutiner til avslutningen av byggesaken. Kommunen kan gjennom sitt saksbehandlersystem få en god oversikt over dokumentflyten for å sjekke at tiltaket har blitt gjennomført i henhold til tiltakets gjennomføringsplan. Dette danner i all hovedsak kontrollen som kommunen gjennomfører for vurdering av søknader om ferdigattester. Imidlertid er det ikke utarbeidet et system som fanger opp kommunens videre oppfølging når det innvilges

midlertidige brukstillatelser. Dette er etter revisors vurdering uheldig, ettersom kommunen på denne måten ikke får sluttført byggesaken.

## **Problemstilling 2: Etterleves saksbehandlingstiden for byggesaker i Holmestrand kommune i forhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?**

KOSTRA-rapporteringen viser at kommunen mener å overholde 3 og 12 ukers-saksbehandlingsfristene. Revisors stikkprøvekontroll har tatt utgangspunkt i dato for 1) underskrevet søknad, 2) journalført søknad, 3) komplett søknad og 4) vedtak. Kommunen beregner saksbehandlingsfrister fra komplett søknad til vedtaksdato. Når søknaden viser seg ved mottakskontrollen å være komplett, beregnes saksbehandlingstiden ut fra når søknaden er journalført i kommunen. Revisor konkluderer med at stikkprøvekontrollen viser at samtlige gjennomgåtte søknader er behandlet innenfor aktuelle tidsfrister.

Revisor konkluderer også med tidsrammen fra underskrevet søknad til vedtaksdato er forholdsvis lang i mange av byggesøknadene som er gjennomgått. I enkelte av sakene er det et avvik mellom underskrevet søknad og journalført søknad. Dette kan skyldes ulike forhold, og kan være nyttig for kommunen å diskutere nærmere.

## **Problemstilling 3: Etterlever Holmestrand kommune gebyrregler innenfor byggesaksbehandling, herunder selvkostprinsippet?**

Revisors gjennomgang viser at kommunen har rutiner for å utarbeide selvkostkalkyle innenfor selvkostområdet byggesak, og at kommunen fører kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Per 31.12.14 er selvkostfondet for byggesaksbehandling kr 786 055 og revisor merker seg at fondet har vokst siden 2012. Holmestrand kommune må sørge for at fondet blir redusert de nærmeste årene for å etterkomme praktisering av selvkostprinsippet.

Det skal kun være kostnader som direkte eller indirekte er knyttet til selvkosttjenesten byggesak som skal inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Revisor registrerer imidlertid at for selvkostregnskapet 2014 har kommunen oppgitt de avtalefestede indirekte kostnader fra avtale om vertskommunesamarbeid på byggesakstjenesten. Som en følge av dette mener revisor at kommunen ikke følger veilederens anbefalinger for fordeling av indirekte kostnadene på byggesakstjenesten, jf. veilederen ”*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*”.

## **Problemstilling 4: I hvilken grad følger administrasjonen opp pålegg og vedtak innen byggesak?**

En overordnet konklusjon er at kommunen har med den nyopprettede stillingen innen ulovlighetsoppfølging, satt fokus på å systematisere dette arbeidet i større grad enn hva som er gjort tidligere. Kommunen startet det systematiske arbeidet med ulovlighetsoppfølging fra juni 2014, og fagområdet har frem til da ikke vært preget av tydelige og skriftlige rutiner fra kommunens side. Revisor konkluderer med at dette kan bidra til en oppfølging fra sak til sak, og at kommunen bør fortsette arbeidet med å systematisere oppfølgingen av dette fagområdet,

som eksempelvis å koble saksbehandlingssystemet Acos opp mot fristene i gitte pålegg, utarbeide en overordnet tilsynsstrategi osv.

## Anbefalinger

- Kommunen bør sørge for å ha tilstrekkelig rutiner på oppfølging av midlertidige brukstillatelser.
- Kommunen bør sørge for å føre kostnader på selvkostregnskapet for byggesakstjenesten i tråd med veilederen ”*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*”.
- Kommunen bør fortsette arbeidet med å videreutvikle et hensiktsmessig system for ulovlighetsoppfølging.

## Innhold

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....	6
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET .....	6
<b>2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b> .....	<b>6</b>
2.1 FORMÅL.....	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	6
<b>3. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>7</b>
<b>4. METODE OG KVALITET</b> .....	<b>7</b>
4.1 METODEVALG .....	7
4.2. PRAKTISK GJENNOMFØRING .....	7
4.3 KVALITETSSIKRING .....	8
4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....	8
4.5 HØRING .....	8
<b>5. FAKTA OG VURDERINGER</b> .....	<b>9</b>
5.1 INFORMASJON OM TJENESTE BYGGESAK .....	9
5.1.1 <i>Organisering av tjenesten</i> .....	9
5.1.2 <i>Brukerundersøkelse</i> .....	10
5.1.3 <i>Kommunesamarbeid mellom Holmestrand, Hof og Re</i> .....	10
5.2 ER RUTINER FOR BEHANDLING AV BYGGESAKER TILRETTELagt I TRÅD MED REGLEVERKET? .....	11
5.2.1 <i>Revisjonskriterier</i> .....	11
5.2.2 <i>Fakta</i> .....	12
5.2.3 <i>Revisors vurdering</i> .....	15
5.2.4 <i>Konklusjon</i> .....	16
5.3 ETTERLEVES SAKSBEHANDLINGSTIDEN FOR BYGGESAKER I HOLMESTRAND KOMMUNE I FORHOLD TIL BESTEMMELSENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN? .....	18
5.3.1 <i>Revisjonskriterier</i> .....	18
5.3.2 <i>Fakta</i> .....	19
5.3.3 <i>Revisors vurdering</i> .....	23
5.3.4 <i>Konklusjon</i> .....	23
5.4 ETTERLEVER HOLMESTRAND KOMMUNE GEBYRREGLER INNENFOR BYGGESAKSBEHANDLING, HERUNDER SELVKOSTPRINSIPPET? .....	24
5.4.1 <i>Revisjonskriterier</i> .....	24
5.4.2 <i>Fakta</i> .....	25
5.4.3 <i>Revisors vurdering</i> .....	30
5.4.4 <i>Konklusjon</i> .....	31
5.5 I HVILKEN GRAD FØLGER ADMINISTRASJONEN OPP PÅLEGG OG VEDTAK INNEN BYGGESAK?.....	32
5.5.1 <i>Revisjonskriterier</i> .....	32
5.5.2 <i>Fakta</i> .....	33
5.5.3 <i>Revisors vurdering og konklusjon</i> .....	37
<b>6. REVISORS ANBEFALINGER</b> .....	<b>38</b>
<b>7. RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....	<b>39</b>
<b>8. VEDLEGG OG LITTERATURLISTE</b> .....	<b>40</b>

# 1. INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

### Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

### Bestilling

Kontrollutvalget i Holmestrand kommune bestilte forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Byggesaksbehandling herunder rutiner, saksbehandlingstid, selvkostberegning og oppfølging av pålegg og vedtak” i møte 21. 5.2015, sak 12/15.

## 1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Kontrollen er avgrenset til perioden 2013- 2015. Vedrørende selvkostberegningen har revisjonen gjennomgått rapportert selvkostregnskap for Holmestrand kommune for regnskapsåret 2014. Stikkprøvekontroller som revisor har gjennomført på byggesaksbehandling er i hovedsak hentet fra 2015 for Holmestrand, Hof og Re.

# 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

## 2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å sikre at Holmestrand kommune har en tilfredsstillende saksbehandlingstid for byggesaker samt sikre at selvkostprinsippet er ivaretatt innenfor byggesaksbehandlingen. Videre vil prosjektet omfatte en kontroll av hvorvidt vedtak om pålegg innen byggesak blir fulgt opp.

## 2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak har revisor utledet følgende problemstillinger:

1. Er rutiner for behandling av byggesaker tilrettelagt i tråd med regelverket?
2. Etterleves saksbehandlingstiden for byggesaker i Holmestrand kommune i forhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?
3. Etterlever Holmestrand kommune gebyrregler innenfor byggesaksbehandling, herunder selvkostprinsippet?
4. I hvilken grad følger administrasjonen opp pålegg og vedtak innen byggesak?

## 3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket.

Revisjonskriteriene i dette prosjektet er utledet fra:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10
- Plan- og bygningsloven § 33-1, LOV – 2008-06-27-71
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften), FOR-2010-03-26-488
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, rundskriv H-3/14

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

## 4. METODE OG KVALITET

### 4.1 Metodevalg

Metodene som er benyttet i forvaltningsrevisjonen omfatter intervju, dokumentanalyse, regnskapsanalyser og stikkprøver av konkrete byggesaker. For å vurdere byggesaksbehandling i lys av saksbehandlingsfrister tok revisjonen utgangspunkt i byggesaker mottatt i januar og februar 2015 for Holmestrand, Hof og Re. Det har i tillegg vært dialog, på e-post og telefon, mellom revisor og sentrale personer i Holmestrand kommune for avklaringer om enkelte spørsmål. I tillegg er det foretatt stikkprøvekontroll for perioden 2013-2015 for å belyse kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging for Holmestrand kommune.

### 4.2. Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden september – desember 2015. Tidsrammen for prosjektet var ca 400 timer.

Vestfold kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til rådmannen i Holmestrand kommune
- hatt oppstartsmøte med rådmann og administrasjonen
- gjennomført intervju med saksbehandlere i Holmestrand kommune
- gjennomført dokumentanalyse og KOSTRA-analyse
- foretatt detaljert gjennomgang av selvkostregnskapet for 2014 (Holmestrand kommune)
- foretatt stikkprøvekontroll av byggesøknader for Holmestrand, Hof og Re i perioden januar og februar 2015
- foretatt stikkprøvekontroll for å belyse kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- gjennomført verifiseringsmøte med rådmann

Vestfold kommunerevisjon vil takke alle i Holmestrand kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

### **4.3 Kvalitetssikring**

Opplysninger fra intervjuene, som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonen har fått et utkast av rapport til høring. De er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. I tillegg har intervjuer som er blitt gjennomført med administrasjonen blitt sendt for verifisering og kommentarer.

Den løpende kvalitetssikringen i prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg og vurderinger og betydningen av enkelte funn. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

### **4.4 Pålitelighet og gyldighet**

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at empirien som ligger til grunn for rapportens konklusjoner er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm med innsamlet dokumentasjon, som er benyttet i rapporten.

### **4.5 Høring**

Rapporten ble oversendt rådmannen til høring den 7. desember 2015. Rådmannens uttalelse er tatt inn under pkt. 7 i rapporten.



## 5. FAKTA OG VURDERINGER

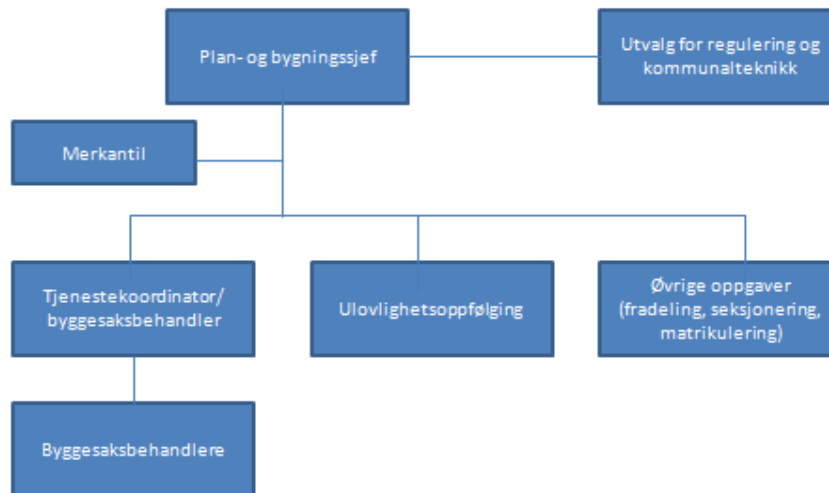
I dette kapittelet belyser vi problemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene.

### 5.1 Informasjon om tjeneste byggesak

#### 5.1.1 Organisering av tjenesten

Organisasjonskart gjeldende for Holmestrand kommune per november 2015 viser følgende organisering av tjeneste byggesak:

Organisering av tjeneste byggesak



Figur 1: organisasjonskart – tjeneste byggesak

Som det fremkommer av organisasjonskartet er det en koordinator for byggesak, som også foretar saksbehandling. I tillegg er det tre byggesaksbehandlere som er stasjonert i Holmestrand, Hof og Re. En saksbehandler er knyttet til ulovlighetsoppfølging, men bistår også de øvrige saksbehandlerne i forbindelse med juridiske problemstillinger knyttet til saksbehandlingen. Totalt sett er det fire byggesaksbehandlere som skal betjene de tre kommunene Holmestrand, Hof og Re. I Holmestrand er det Utvalg for regulering og kommunalteknikk (DRI), som blant annet har plan-, regulerings- og bygnings saker med hjemmel i plan- og bygningslov, som sitt ansvarsområde. I tilknytning til tjenesten inngår også merkantile oppgaver og øvrige oppgaver som fradeling, seksjonering og matrikulering.

### 5.1.2 Brukerundersøkelse

I 2012 gjennomførte Holmestrand kommune en brukerundersøkelse for byggesak ved hjelp av verktøyet ”bedrekommune.no”. 80 brev ble sendt ut og 27 svarte, noe som gir en svarprosent på 34 %.

For byggesak kartlegges tre følgende kvalitetsområder:<sup>1</sup>

- Resultatet (resultatet for brukerne)
- Prosessen (respektfull behandling, pålitelighet)
- Strukturen (tilgjengelighet, informasjon)

Målgruppen for denne undersøkelsen er personer som har søkt om byggetillatelse. En gjennomgang av svarfordelingen i Holmestrand viser følgende resultat:

<b>Tabell 1: kvalitetskartlegging av byggesaksbehandling, 2012</b>		
<b>Indikatorer</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
Resultat for brukerne	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>
Respektfull behandling	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>
Pålitelighet	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>
Tilgjengelighet	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>
Informasjon	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>
Generelt	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>
Snitt totalt	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>

Maksscoren på hver av indikatorene er 6, og tabellen viser at Holmestrand scorer høyest på respektfull behandling og lavest score får informasjon. Dette er nokså synonymt med tendensen i landet for øvrig. Vi ser også at Holmestrand gjennomgående scorer noe lavere på samtlige indikatorer enn landet samlet sett.

### 5.1.3 Kommunesamarbeid mellom Holmestrand, Hof og Re

Etablering av felles funksjons- og tjenestoområder har hovedsakelig vært basert på vertskommuneprinsippet (kommunelovens § 28 a-k). I Holmestrand kommunes årsrapport for 2014 vises det til at i kommunene Hof, Re og Holmestrand kommuner er samarbeidet om kommuneplanen videreført. Det er vedtatt likelydende samfunnsdeler i de tre kommunene, og arealplanens bestemmelser og retningslinjer utarbeides etter samme mal. Fra 1.juli 2014 er plan-, bygg- og geodataavdelingene samlet med Holmestrand som vertskommune og landbruksavdelingene med Re som vertskommune. Alle henvendelser vedrørende byggesak, plan og geodata rettes til Holmestrand kommune. Fra 1. januar 2014 (Hof) og 1. juli 2014 (Re) ble byggesaker behandlet av Holmestrand kommune som en del av det interkommunale samarbeidet mellom Re, Holmestrand og Hof kommuner.

<sup>1</sup> Se vedlegg 1 for hele undersøkelsen.

## 5.2 Er rutiner for behandling av byggesaker tilrettelagt i tråd med regleverket?

### 5.2.1. Revisjonskriterier

Den alminnelige forvaltningsretten omhandler de generelle reglene som gjelder all forvaltningsvirksomhet. Hovedreglene om behandlingen av saker i forvaltningen finnes i forvaltningsloven, som i hovedsak kodifiserer tidligere ulovfestet rett om offentlig saksbehandling.<sup>2</sup> Forvaltningsrettens alminnelige prinsipper må ligge til grunn for utøvelse av offentlig myndighet, som eksempelvis legalitetsprinsippet og prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Forvaltningen har også særskilte forvaltningsområder som i tillegg kan ha spesielle regler for saksbehandlingen, eksempelvis plan- og bygningsrett. Formålet med plan- og bygningsloven er blant annet å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig med blant annet muligheter for medvirkning. Byggesaksdelen i loven starter med bestemmelser om når det kreves søknad og tillatelse for å kunne utføre bygg, anlegg og visse andre tiltak. Byggesaksforskriften av 2010 inneholder spesifiserte regler om blant annet saksbehandling. Forskriften omhandler saksbehandling i kapittel 6 knyttet til forhåndskonferanse, den kommunale bygningsmyndighetenes samordningsplikt, plassering av tiltak, rammetillatelse, rapportering til andre myndigheter, mulighet for bruk av ansvarlige foretak i tiltak, selvbygger, tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett.

Det er også utledet spesifiserte, tekniske krav til byggverk i Byggteknisk forskrift av 2010 (TEK 10). Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven og fastsetter krav til blant annet dokumentasjon for oppfyllelse av tekniske krav, produkter, forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg regulerer forskriften grader av utnyttning, beregnings- og måleregler, sikring mot naturpåkjenninger, forhold til uteareal og ytre miljø.

Et enkeltvedtak kan som hovedregel påklages til et overordnet organ (klagerett). Alle byggesaksvedtak kan påklages til Fylkesmannen i Vestfold, jamfør plan og bygningslovens § 1-6 og forvaltningslovens §§ 28 og 29. Denne retten innebærer at klager som er fremsatt innenfor den alminnelige klagefristen på 3 uker skal behandles som en klagesak av klageinstansen. Ankeinstans for regionale myndigheters vedtak er Sivilombudsmannen.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

**Holmestrand kommunes byggesaksbehandling skal være i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven.**

---

<sup>2</sup> Kilde: Jusinfo.no: Om forvaltningsretten

## 5.2.2 Fakta

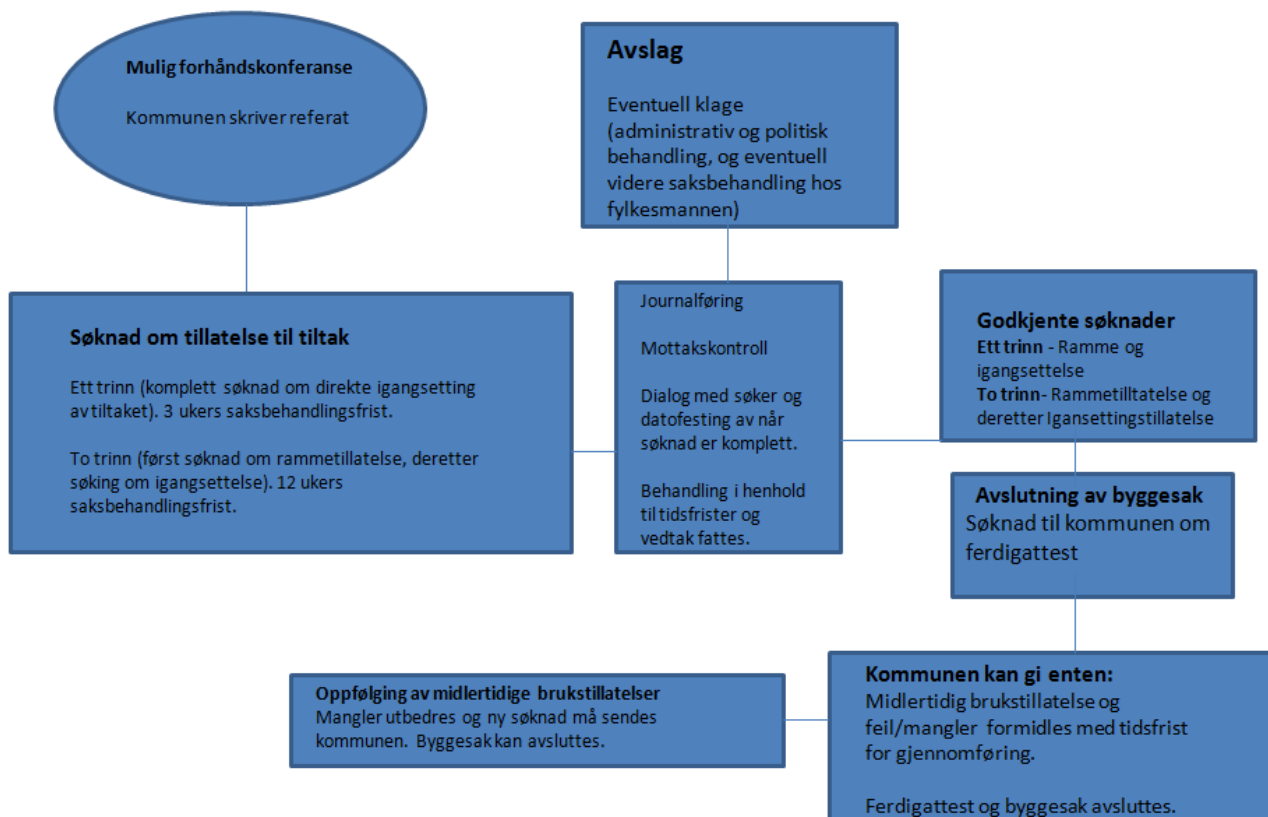
Administrasjonen opplyser til revisjonen at det ikke er utarbeidet en overordnet skriftlig rutine for byggesaksbehandlingen. Arbeidet baseres i hovedsak på den til enhver tid gjeldende regelverk, programvaren Acos og interne maler.

Revisjonen har fått oppgitt fra kommunen at antall byggesaker som er behandlet i perioden 2013-15 er:

Kommune	Periode	Antall byggesaker (cirka)
Holmestrand	2013- oktober 15	650
Hof	1.1.2014- oktober 15	150
Re	1.7.2014- oktober 15	150

Revisjonen har utarbeidet følgende figur som viser saksbehandlingsprosessen i byggesaksavdelingen:

*Figur 2: Saksbehandlingsprosessen*



Figuren viser at saksbehandlingsprosessen består av følgende aspekter:

- 1) Forhåndskonferanse hvor dette er aktuelt.
- 2) Innkommet søknad- mottakskontroll og registrering
- 3) Vedtaksbehandling
- 4) Avslutning av søknad.
- 5) Eventuell videre klagebehandling

Revisjonen vil med utgangspunkt i disse punktene beskrive kommunens rutiner for behandling av byggesaker:

### **Forhåndskonferanse**

Kommunen gjennomfører forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven, hvor hensikten er å avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling. Disse konferansene avholdes før innsending av en eventuell søknad, og kommunen opplyser at de også innkaller berørte fagmyndigheter og andre berørte parter. Dette tilbyr kommunen som en gratistjeneste og det er kommunen som skriver referat fra disse møtene. Dette referatet er retningsgivende for en fremtidig søknad.

### **Innkommet søknad- mottakskontroll og registrering**

Søknadene på byggesak blir registrert i postmottak, blir lagt inn i Acos og sakshyllene. Ved mottak gjennomfører saksbehandlerne en mottakskontroll for å se om det er mangler eller feil ved søknaden. Denne kontrollen skjer så raskt som mulig etter at søknaden er innkommet. Hvis mottakskontrollen konkluderer med at søknaden er komplett, blir det satt inn en frist i henhold til tidsfrister for saksbehandling. Da blir dato for journalføring i kommunen lagt til grunn for videre oppfølging av tidsfristene. Mottakskontrollen er dermed sentral i arbeidet med å levere i henhold til lovpålagte frister og for å gi en rask tilbakemelding til søker hvis det er mangler ved søknaden. Ved større avvik sendes brev til søker med mangler om hva som må utbedres før saksbehandlingstiden løper. Mindre avvik tas gjerne over telefon. Dato for komplett søknad danner grunnlaget for beregning av saksbehandlingstid i henhold til lovpålagte tidsfrister. Kommunen gjennomfører også faste mandagsmøter. Enkelte av søknadene blir også diskutert på disse møtene, hvor alle saksbehandlerne er samlet.

### **Vedtaksbehandling**

Acos benyttes som kommunens saksbehandlersystem. Tjenestekoordinator opplyser at det er mye informasjon som kan kartlegges ved å benytte dette verktøyet. Vedlegg 3 viser hvilken informasjon saksbehandlerne får gjennom Acos saksbehandlingssystem.

Hvorvidt det er søknader med eller uten ansvarsrett er et hovedskille i den videre vedtaksbehandlingen:

- søknad etter pbl § 20- 3, som krever at et profesjonelt foretak står ansvarlig for hele arbeidet
- søknad etter pbl § 20- 4, søknad uten ansvarsrett, der tiltakshaver selv kan stå ansvarlig.

I korte trekk kan man si at en søknad etter pbl § 20- 3, er et større og mer omfattende tiltak som påbygg, ny enebolig, bruksendring til flere boenheter o.l. som krever fagkompetanse. Søknad etter pbl § 20- 4 er mindre tiltak som garasje, bod o.l. som tiltakshaver selv kan ha ansvar for. Blir søknaden vurdert å være komplett, fyller saksbehandlerne ut etablerte maler knyttet til videre saksbehandling. Vedtaksmalene skiller om det er rammesøknader eller ett-trinns søknader. En ett-trinns søknad er en komplett søknad om direkte igangsetting av tiltaket, jf plan- og bygningsloven § 21-2. Søknaden skal inneholde dokumentasjon på at nabovarslingen er foretatt, at tiltaket er avklart med andre myndigheter og belagt med ansvar og kontroll. Ved en rammesøknad vil kommunen fatte et vedtak for om man får bygge det valgte huset på den ønskede plasseringen. Når rammetillatelse er gitt kan man senere søke om igangsetting (IG). Tjenestekoordinator har ansvaret for å oppdatere malene etter endringer i lov- og regelverk. Kommunen opplyser at malene oppdateres jevnlig, eksempelvis i henhold til spesifiserte og tekniske krav til byggverk slik de fremkommer i Byggteknisk forskrift av 2010 (TEK 10).

Holmestrand kommune har også etablert en praksis med sidemannskontroll. Dette bidrar til at det er alltid to underskrifter på vedtak. Denne praksisen bidrar til at det grunnleggende i hver søknad blir sjekket av to saksbehandlere. Dette var eksempelvis ikke vanlig praksis i Re tidligere. Dispensasjonssaker som ansees som mer krevende blir skrevet under av plan- og bygningssjefen. Tjenestekoordinator har da sidemannskontrollen for byggesaker, mens plan- og bygningssjefen har dette for dispensasjonssaker.

For å holde seg oppdatert om endringer i lovverk som får følger for behandling av innkomne søknader, oppfordres blant annet saksbehandlerne å være ukentlig innom hjemmesidene til Direktoratet for bygg og kvalitet. Kursing av alle byggesaksbehandlere gjøres hovedsakelig gjennom dette direktoratet. Kommunen gjennomfører ikke selv årlige kurs, da dette er avhengig av hvilke endringer som gjelder innenfor plan- og bygningsloven. Det er heller ikke utarbeidet en egen kompetanseplan for ansatte innen byggesaksbehandling.

### **Avslutning av byggesaken**

I Acos blir det ikke skilt mellom midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Saksbehandler-systemet gir ikke en enkel oversikt over hvilke saker som har midlertidig brukstillatelse og hvilke som har ferdigattest.

Etter revisors vurderinger har ikke kommunen utarbeidet rutiner for å følge opp om de mottar søknad om ferdigattest. Kommunen behandler innkomne søknader fortløpende. Ved gjennomgang av søknadene går kommunen gjennom dokumentflyten og ser denne i sammenheng med gjennomføringsplanen som ligger til grunn for tiltaket. Viser dokumentgjennomgangen at de ulike aspektene ved byggetillatelsen kan kvitteres ut, blir det gitt ferdigattest. Viser dokumentgjennomgangen at det er mangler, blir det påpekt overfor ansvarlig søker hvilke mangler som må utbedres før ferdigattest gis. Det er ansvarlig søker som må søke om ferdigattest på ny. Kommunen oppgir at de ikke har et eget system som fanger opp det videre arbeidet med midlertidige brukstillatelser, utover at ny søknad blir behandlet når den blir innsendt fra ansvarlig søker.

## Klagebehandling

Av byggesaksforskriftens § 7-1 framkommer tidsfrister for kommunens saksbehandling av klagesaker. Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, senest innen 8 uker. Samme frist gjelder hvor kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Dette er en frist som gjelder klager i forbindelse med alle byggesaker, iberegnet klager i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon.

Kommunen opplyser at klagesaker må fremsettes skriftlig av klager innen tre uker og påklages til fylkesmannen. Saksgangen i Holmestrand kommune kan beskrives slik:

- Klager får foreløpig svar om mottatt klage. Dersom andre enn søker klager, får tiltakshaver klagen til orientering og mulighet til å uttale seg, jfr. forvaltningsloven.
- Klagesaker behandles både administrativt og politisk. Administrasjonen kommer med forslag til vedtak som behandles i det politiske utvalget.
- Får klager medhold avsluttes saken ved at administrasjonen følger opp overfor klager. Da er det fattet et nytt enkeltvedtak som er gjenstand for ny klagerunde.
- Får klagen ikke medhold, oversendes den til fylkesmannen i Vestfold for endelig avgjørelse.
- Kommunen sender informasjon om politisk behandling og når saken eventuelt oversendes fylkesmannen, til aktuelle parter i saken.
- Sivilombudsmannen (SOM) er ikke ankeinstans, men saken kan bringes inn til denne instansen. SOM kommer med uttalelser. De har ingen juridisk virkning, men forvaltningen pleier å lytte til berettiget kritikk fra SOM.

Fra Fylkesmannen i Vestfold har revisjonen fått følgende oversikt over klagesaker som gjelder Holmestrand kommune som mottatt og vedtak som er opphevet i tidsrommet 01.01.13 – 15.11.15.

Tabell 3: behandlede klagesaker hos fylkesmannen i Vestfold	
Mottatte klagesaker	Oppheves/omgjøres
26	5

Fylkesmannen opplyser at bakgrunnen for de opphevelsene som har blitt gjort skyldes i stor grad manglende/utilstrekkelig/dårlig saksbehandling. Dette er spesielt knyttet opp mot at vilkårene for dispensasjon ikke er begrunnet godt nok. Det forekommer også feil rettsanvendelse i noen saker. Vi ser av tabellen over at det kun er 5 saker i perioden som har blitt opphevet av fylkesmannen. Dette utgjør i underkant av 1 % av de 650 byggesakene som har blitt behandlet i Holmestrand kommune for perioden.

### 5.2.3 Revisors vurdering

Etter revisors forståelse er det ikke utarbeidet en overordnet skriftlig rutine for behandling av byggesaker, men at arbeidet baseres på plan- og bygningsloven, saksbehandlingssystemet Acos og vedtaksmaler i form av utgående brev. Kommunen kan vise til gode rutiner på mange av leddene i saksbehandlingen, og at dette i stor grad er tilrettelagt i tråd med regelverket. Revisor vurderer imidlertid at det er deler av saksbehandlingen hvor kommunens rutiner



burde videreutvikles og styrkes. Revisors vurderinger fremkommer av følgende oppsummerende tabell:

<b>Tabell 4: Revisors vurderinger av saksgangen</b>				
Forhåndskonferanse	Innkomet søknad	Vedtaksbehandling	Avslutning av søknad	Klagebehandling
<b>Kommunen gjennomfører i tråd med regelverket.</b>	<b>Kommunen gjennomfører i tråd med regelverket.</b>	<b>Kommunen har rom for forbedringer.</b>	<b>Kommunen har rom for forbedringer.</b>	<b>Kommunen gjennomfører i tråd med regelverket.</b>
En gratistjeneste, som potensielt kan ta mye tid. Kommunen kan vurdere om nivået de har lagt seg på er formålstjenelig.	Kommunen kan vise til gode rutiner knyttet til mottaks-kontroll og faste mandagsmøter, som danner et godt grunnlag for videre vedtaksbehandling.	Kommunen kan vise til gode rutiner knyttet til side-mannskontroll og bruk av vedtaksmaler i arbeidet. Acos gir også god oversikt over saker på avdelingen. Avdelingen har ikke utarbeidet en egen kompetanseplan og revisor vurderer at kommunen gjerne kan ha fokus på en mer systematisk kompetanseheving.	Kommunen behandler innkomne søknader om ferdigattest, men har ikke etablert praksis for å følge opp om de mottar disse søknadene. Når søknad kommer, gjennomgår kommunen dokumentflyten i Acos for vurdering av søknaden. Kommunen har etter revisors vurderinger heller ikke utarbeidet gode rutiner for å følge opp de midlertidige brukstillatelsene.	Kommunen kan vise til gode rutiner for saksbehandling knyttet til klagebehandling.  Tall fra fylkesmannen i Vestfold viser også at det er svært få saker hvor opprinnelig vedtak omgjøres/oppheves.

## 5.2.4 Konklusjon

Saksbehandlingen baseres på plan- og bygningsloven, programvaren Acos og vedtaksmaler. Revisor konkluderer med at saksbehandlerne arbeid i Acos og utfylling av vedtaksmalene bidrar til at byggesaksbehandlingen i Holmestrand kommune er i samsvar med plan- og bygningsloven. Revisjonen konkluderer med at kommunen kan vise til en grundig mottakskontroll av innkomne søknader, noe som bidrar til at mangler ved en søknad oppdages og formidles videre på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen.

Gjennomgangen viser at kommunens utarbeidede rutiner for byggesaksbehandling i all hovedsak er i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven. Kommunen kan vise til rutiner knyttet til sidemannskontrollen, faste mandagsmøter, mottakskontroll og oppdatering av maler som sentrale tiltak for å ivareta dette. Med oppdatering av malene har kommunen også sørget for at spesifiserte krav til byggverk blir ivaretatt, som eksempelvis krav til byggverk i byggeteknisk forskrift.



Gjennomgangen viser at kommunens ansatte går på kurs i forbindelse med større oppdateringer av plan- og bygningsloven, men at kommunen ikke har utformet noen kompetanseplan for ansatte på byggesak.

Revisor konkluderer også med at kommunen har størst utviklingspotensial knyttet til å utarbeide rutiner til avslutningen av byggesaken. Kommunen kan gjennom sitt saksbehandlersystem få en god oversikt over dokumentflyten for å sjekke ut at tiltaket har blitt gjennomført i henhold til tiltakets gjennomføringsplan. Dette danner i all hovedsak kontrollen som kommunen gjennomfører for vurdering av søknader om ferdigattester. Imidlertid er det ikke utarbeidet et system som fanger opp kommunens videre oppfølging når det innvilges midlertidige brukstillatelser. Dette er etter revisors vurdering uheldig, ettersom kommunen på denne måten ikke får slutført byggesaken.

Omfanget av antall klagesaker hvor Fylkesmannen har avdekket saksbehandlingsfeil eller gitt klager medhold, vil kunne gi indikasjoner på hvorvidt Holmestrand kommune har utarbeidet hensiktsmessige rutiner for saksbehandling som er tilrettelagt i tråd med regelverket. I tidsrommet 01.01.13 – 15.11.15 har Fylkesmannen i Vestfold behandlet 26 klagesaker, hvor kun i alt fem saker har blitt omgjort/opphevet. Av totalt behandlede saker (650 stykker), er det kun fem som er blitt opphevet av fylkesmannen. Dette er under 1 % av de 650 byggesakene som er blitt behandlet i perioden. Revisor konkluderer med at dette støtter oppunder at kommunens byggesaksbehandling er i tråd med aktuelt lovverk.

## 5.3 Etterleves saksbehandlingstiden for byggesaker i Holmestrand kommune i forhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

### 5.3.1. Revisjonskriterier

Revisjonen har valgt å fokusere på følgende tidsfrister:

- 3 og 12 ukers tidsfrister for saksbehandling av byggesøknader.

Forvaltningsloven stiller et overordnet krav om at alle saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold. I tillegg krever loven at det skal sendes ut foreløpige svar om henvendelser som ikke kan besvares innen rimelig tid. I særlovgivningen (plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften) er det fastsatt frister for kommunens saksbehandling av byggesøknader. For noen frister utløses ingen rettsvirkning ved overskridelse av fristen, mens for andre utløses rettsvirkninger som tap av gebyr eller at tillatelse anses som gitt. Fristene er imidlertid forpliktende for kommunen, uavhengig av rettsvirkning. I henhold til pbl. § 21-7 er saksbehandlingsfristen i byggesaker i utgangspunktet 3 eller 12 uker, avhengig av sakstype. Bestemmelsen innebærer at det ikke foreligger noen lovpålagte saksbehandlingsfrister i dispensasjonssaker. Kommunen skal i utgangspunktet avgjøre byggesaker innen 12 uker og skal tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynte uke tidsfristen overskrides. Kommunen har 3 uker til å behandle en søknad dersom følgende er oppfylt;

- tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og gjeldende planer,
- naboer og gjenboere ikke har noen merknader,
- tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig.

Tillatelse anses som gitt dersom søknaden ikke er avgjort innen 3 uker. Overskrides denne fristen, er det ingen tilsvarende reduksjon av byggesaksgebyret, slik det er der fristen er 12 uker.

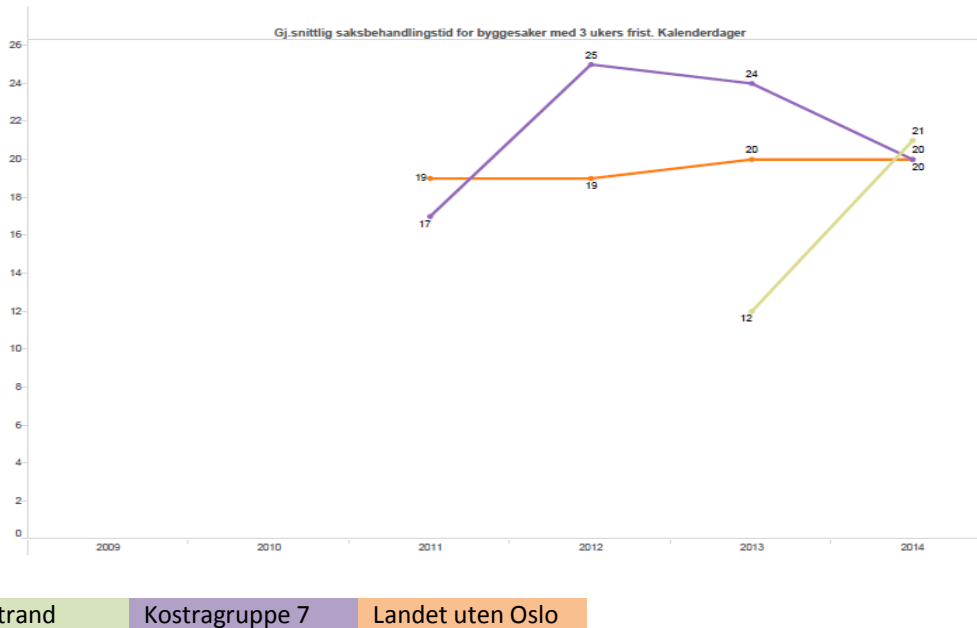
Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterie:

**Kommunen skal behandle søknader innenfor de frister som fremkommer av plan- og bygningsloven § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-1.**

### 5.3.2 Fakta

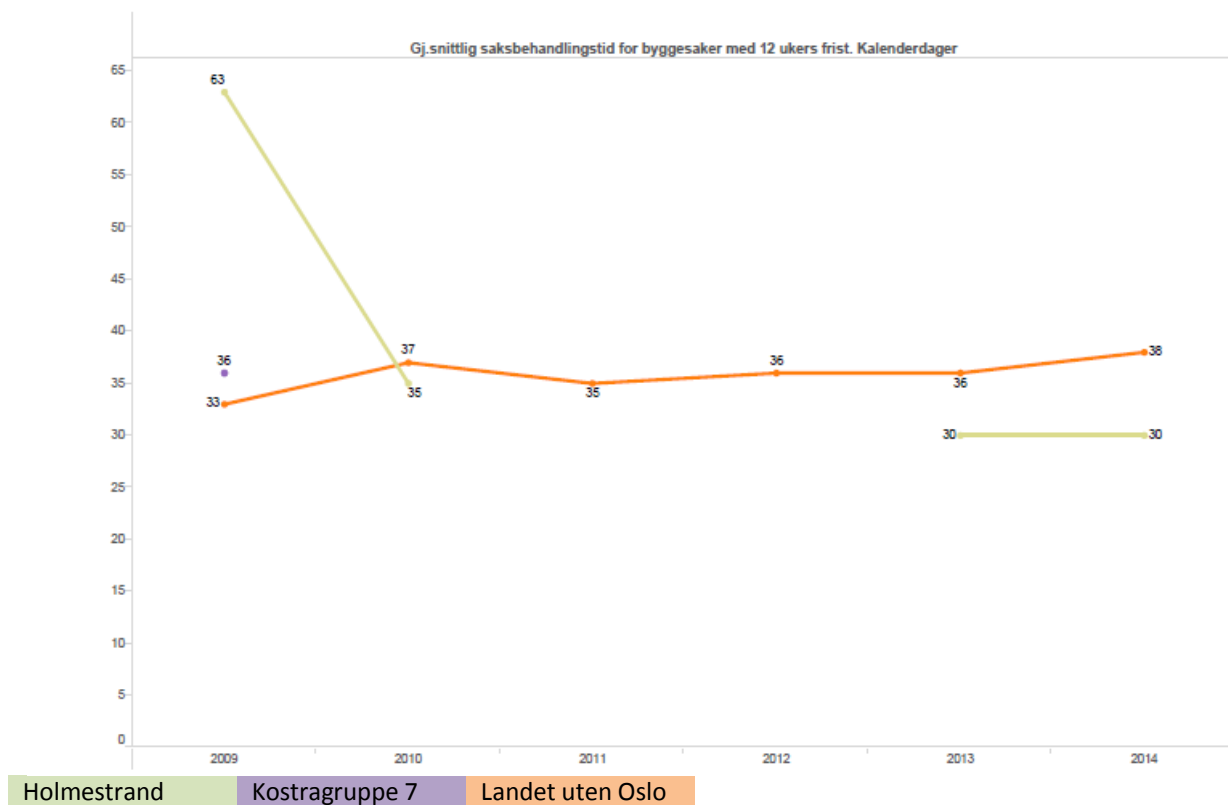
#### Saksbehandlingstid i forhold til 3- og 12- ukers frister

Kommunen rapporterer årlig inn til KOSTRA i forbindelse med saksbehandling i tilknytning til 3- og 12- ukers frister i henhold til plan- og bygningsloven.



*Figur 3: Saksbehandlingstid med 3 ukers frist*

KOSTRA- tall for Holmestrand viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist var 21 kalenderdager i 2014. I 2014 hadde Holmestrand i gjennomsnitt en dag lenger saksbehandlingstid enn landet for øvrig og tre dager lenger enn Kostragruppe 7.



Figur 4: Saksbehandlingstid 12 ukers frist

KOSTRA-tall som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers-behandlingsfrist var 30 dager både i 2013 og 2014 for Holmestrand kommune. Dette ligger under landsgjennomsnittet, hvor figuren viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 38 dager i 2014. Byggesaksavdelingen opplyser at det lages intern statistikk på saksbehandlingstid som rapporteres til KOSTRA, men at de ikke lager statistikk på annen saksbehandlingstid. Hver saksbehandler har ansvar for at saken blir behandlet innen fristen. Acos sorterer ikke sakene i henhold til saksbehandlingsfrister. Det settes frist på dato fortløpende, og her må hver enkelt saksbehandler følge dette opp.

Det opplyses også om at det svært sjelden har forekommet at kommunen har redusert gebyret grunnet fristoverskridelser.

Kommunen oppgir at de regner reel saksbehandlingstid i antall dager fra fullstendig søknad foreligger. I selve mottakskontrollen gjennomgås de innkomne søknadene. Hvis søknaden inneholder mangler, blir søker underrettet om dette.

### Revisors stikkprøvekontroll av saksbehandlingstiden

Revisor har gjennomgått samtlige byggesøknader for kommunene Holmestrand, Hof og Re registrert mottatt i januar og februar 2015. Disse søknadene kan deles inn i to hovedkategorier, med følgende tidsfrister:

- Ett- trinnsøknader - 3 uker
- To- trinnsøknader (Rammesøknader) - 12 uker

Revisor har gjennomgått i alt 25 søknader fra perioden januar- februar 2015. Tabellen viser antall søknader med 3 og 12 ukers saksbehandlingstid, samt antall søknader som er behandlet innen fristen. Tidsfristen på tre uker gjelder fra når søknaden er registrert som komplett.

### Gjennomgang av 3- ukers saksbehandlerfrist

Revisor har gjennomgått følgende søknader som gjelder Holmestrand kommune:

<b>Tabell 5: Utvalgte byggesaker, Holmestrand kommune- 3- ukers frist</b>				
Underskrevet søknad	Søknad journalført	Komplett søknad	Vedtaksdato	Antall dager
3.februar	25. februar	12.mars	20. mars	8
19. februar	23. februar	27. februar	6. mars	7
7. februar	23. februar	8. april	8. april	1
30. desember 2014	17. februar	6. mai	8. mai	2
1. desember 2014	16. februar	7. juli	9. juli	2
15. januar	4. februar	20. mars	26. mars	6
30. januar	2. februar	18. februar	18. februar	1
30. januar	30. januar	30. januar	30. januar	1

Tabellen viser at samtlige søknader er behandlet innen 3 ukers fristen. Tabellen viser også at det er kan gå forholdsvis lang tid før underskrevet søknad er journalført og registrert komplett. Når søknaden er komplett tar det gjennomgående kort tid før det fattes vedtak

Revisor har gjennomgått følgende søknader som gjelder Hof kommune:

<b>Tabell 6: Utvalgte byggesaker, Hof kommune- 3- ukers frist</b>				
Underskrevet søknad	Søknad journalført	Komplett søknad	Vedtaksdato	Antall dager
23. februar	27. februar	27. februar	9. mars	10
2. februar	2. februar	2. februar	4. februar	2
28. januar	29. januar	29. januar	29. januar	1
31. desember 2014	9. januar	9. januar	12. januar	3
6. januar	9. januar	9. januar	12. januar	3

Tabellen viser at også disse søknadene er behandlet innen 3 ukers fristen.

Revisor har gjennomgått følgende søknader som gjelder Re kommune:

<b>Tabell 7: Utvalgte byggesaker, Re kommune- 3- ukers frist</b>				
Underskrevet søknad	Søknad journalført	Komplett søknad	Vedtaksdato	Antall dager
18. februar	19. februar	26. februar	5. mars	7
9 februar	10. februar	16. mars	25. mars	9
2 februar	9. februar	24. februar	5. mars	9
4 februar	5. februar	25. mars	8. april	14
28 januar	30. januar	24. februar	25. februar	1
10 februar og revidert søknad 5 mai	30. april	5. mai	6. mai	1
15 desember 2014	13. januar	23. februar	27. februar	4

Tabellen viser at samtlige saker er behandlet innenfor 3 ukers fristen.

### Gjennomgang av 12 ukers saksbehandlerfrist

For kontrollert periode er det registrert følgende byggesaker knyttet til 12 ukers saksbehandlerfrist. I aktuell tidsperiode har det ikke vært behandlet noen rammesøknader i Hof kommune.

<b>Tabell 8: Utvalgte byggesaker, Holmestrand kommune, 12 ukers saksbehandlerfrist</b>				
Underskrevet søknad	Søknad journalført	Komplett søknad	Vedtaksdato	Antall dager
17. februar (H)	23. februar	6. mars	10 mars	4
10 februar (H)	11. februar	11. februar	Søknad trekkes	--

<b>Tabell 9: Utvalgte byggesaker, Re kommune, 12 ukers saksbehandlerfrist</b>				
Underskrevet søknad	Søknad journalført	Komplett søknad	Vedtaksdato	Antall dager
4 november 2014	4. februar	25. februar	27. april	61
4 november 2014	4. februar	17. mars	17. mars	1
7 januar	8. januar	18. mai	18. mai	1

Tabellen viser at samtlige saker er behandlet innenfor 12 ukers fristen.

### 5.3.3 Revisors vurdering

Forvaltningsloven stiller et overordnet krav om at alle saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold. I tillegg krever loven at det skal sendes ut foreløpige svar om henvendelser som ikke kan besvares innen rimelig tid. I forhold til plan- og byggesaker gir særlovgivningen mer detaljerte frister, hvor byggesøknader skal være ferdigbehandlet innen 12 uker og innen 3 uker.

Kommunen oppgir i forbindelse med sin KOSTRA-rapportering at tidsfristene opprettholdes, både for saksbehandlerfrister som er 3 og 12 uker. Revisors stikkprøvekontroll samsvarer med dette bildet, da samtlige saker revisor gjennomgikk var innenfor lovens krav til saksbehandlingstid. Gjennomgangen viser at kommunen behandler flere trinnsøknader med 3 ukers saksbehandlingstid, enn rammesøknader med 12 ukers tidsfrist.

Tabell 10 viser oppsummerende oversikt over antall søknader og behandling i henhold til saksbehandlingsfrister.

<b>Tabell 10</b>						
<b>Oversikt over antall søknader og behandling i henhold til saksbehandlingsfrister- januar og februar 2015- (rødt: brudd på lov – grønt:innenfor lov)</b>						
	Holmestrand		Hof		Re	
	3 uker	12 uker	3 uker	12 uker	3 uker	12 uker
Antall søknader med 3- eller 12- ukers saksbehandlersfrist	8	2	5	Ingen i aktuell periode	7	3
Behandling i henhold frister	Alle	Alle	Alle	---	Alle	Alle

### 5.3.4 Konklusjon

KOSTRA-rapporteringen viser at kommunen mener å overholde 3 og 12 ukers-saksbehandlingsfristene. Revisors stikkprøvekontroll har tatt utgangspunkt i dato for 1) underskrevet søknad, 2) journalført søknad, 3) komplett søknad og 4) vedtak. Kommunen beregner saksbehandlingsfrister fra komplett søknad til vedtaksdato. Når søknaden viser seg ved mottakskontrollen å være komplett, beregnes saksbehandlingstiden ut fra når søknaden er journalført i kommunen. Revisor konkluderer med at stikkprøvekontrollen viser at samtlige gjennomgatte søknader er behandlet innenfor aktuelle tidsfrister.

Revisor konkluderer også med tidsrammen fra underskrevet søknad til vedtaksdato er forholdsvis lang i mange av byggesøknadene som er gjennomgått. I enkelte av sakene er det et sprik mellom underskrevet søknad og journalført søknad. Dette kan skyldes ulike forhold, og kan være nyttig for kommunen å diskutere nærmere.

## 5.4 Etterlever Holmestrand kommune gebyrregler innenfor byggesaksbehandling, herunder selvkostprinsippet?

Når kommunene leverer lovpålagte tjenester til sine innbyggere, er det et lovfestet prinsipp at de kan kreve brukerbetaling som maksimalt dekker alle de henførbare direkte og indirekte kostnadene. Dette omtales som selvkostprinsippet. Flere kommunale gebyrer har selvkost som øvre grense for hva som kan kreves for tjenester som utføres. Selvkostprinsippet er også innført for gebyrer etter plan- og bygningsloven.

### 5.4.1. Revisjonskriterier

Revisor har i tilknytning til denne problemstillingen utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Plan- og bygningsloven § 33-1, LOV – 2008-06-27-71
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften), FOR-2010-03-26-488
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, rundskriv H-3/14

I retningslinjer H-3/14 er definisjonen av selvkost ”den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste”. Innenfor områder hvor selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle) innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Plan- og bygningsloven, § 33-1 gir hjemmel for å vedta et regulativ for gebyrer som skal dekke kommunens arbeid etter loven. Gebyrer som kan ilegges med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1 er:<sup>3</sup>

- Kart og eiendomsoppgaver
- Private forslag til reguleringsplan
- Tiltakssaker (bygge- og anleggssaker)
- Refusjonssaker
- Ulovlig byggearbeid
- Overtredelsesgebyr

Kommunen kan også ilegge gebyr med hjemmel i matrikkellova, lov om eierseksjoner, forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg og gebyr etter forskrift om behandling av

---

<sup>3</sup> Kilde: Telemarksforskning og BDO: Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyrer



konsesjonssaker. Vår rapport omhandler byggesaksgebyrer etter plan- og bygningsloven, det vil si tiltakssakene.<sup>4</sup>

Kommunens regulativ kan også inneholde bestemmelser om økning av satsen dersom søknader er mangelfulle og krever merarbeid. Dette kan for eksempel være aktuelt ved innhenting av tilleggsdokumentasjon eller at det må gjennomføres befarings.

Ut ifra disse kildene har revisor utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle) innenfor det aktuelle tjenesteområde.**
- **I beregningsgrunnlaget for selvkost skal det kun inngå direkte og indirekte kostnader knyttet til selvkosttjenesten.**
- **Kommunen skal se gebyrinntekter og etterkalkylen over flere år i sammenheng, slik at det føres kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost.**

Revisor avgrensner oppgaven til å se på Holmestrand kommunes selvkostregnskap for 2014, som er kommunens siste regnskapsavleggelse.

## 5.4.2 Fakta

Revisor tar utgangspunkt i følgende definisjon av selvkostbegrepet:

*Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste<sup>5</sup>*

Videre definerer plan- og bygningsloven § 33-1 at brukerbetaling maksimalt kan dekke selvkost, men det er ikke pålagt full kostnadsdekning.

### 5.4.2.1 Praktisering av selvkostprinsippet

#### Selvkostfond

Normalt vil oppstillingen av selvkostregnskapet vise at gebyrinntektene avviker noe fra beregnet selvkost (etterkalkylen). For sikre at selvkostprinsippet ivaretas over tid er det nødvendig å se gebyrinntekter og etterkalkylen over flere år i sammenheng, slik at det føres kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Som regel vil det være rimelig å legge til grunn at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet. En slik tilnærming ivaretar også behovet for en nødvendig fleksibilitet med tanke på endringer på inntekts- og kostnadssiden, f.eks. som følge av investeringer (økt nivå på kapitalkostnadene).

---

<sup>4</sup> Kilde: ibid

<sup>5</sup> Kilde: H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

Tilnærmingen legger også til rette for at man kan sikte mot en viss stabilitet i nivået på gebyrene til tross for planlagte kostnadsvariasjoner mellom regnskapsår.

Retningslinjene anbefaler at dette praktiseres slik at et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) brukerne innen fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod. Tabellen under viser Holmestrand kommunes avsetning/overskudd og saldo på selvkostfond de siste 3 år.

År	Avsetning/overskudd	Saldo selvkostfond
2012	48 856	48 856
2013	161 737	210 593
2014	575 462	786 055

*Tabell 11: selvkostfond*

Tabellen viser høyere avsetning/overskudd for 2014 enn de foregående årene, og revisor understreker at 2014 var et unntaksår ettersom Re trådte inn i vertskommunesamarbeidet midt i året (1.7.14). I tråd med anbefalinger i retningslinjene beskrevet ovenfor bør overskuddet som Holmestrand avsatte i 2012, senest bli brukt i 2017. Avsetning for 2013 og 2014 må brukes senest i 2018 og 2019.

Vi ser av tabell 11 at selvkostfondet for byggesaksbehandling er kr 786 055 ved utgangen av 2014. Fondet har vokst siden 2012. Holmestrand kommune må sørge for at fondet blir redusert de nærmeste årene for å etterkomme praktisering avselvkostprinsippet.

### **Momentum Selvkost**

Kommunen benytter Momentum Selvkost som et verktøy til etterkalkyle. Verktøyet benyttes på de kommunale tjenester som beregner selvkost i henhold til Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer, som eksempelvis vann-, avløp- og renovasjonstjenester, byggesaksbehandling, kart og oppmåling.

Momentum Selvkost benyttes til å fordele bokførte transaksjoner hentet fra regnskapssystemet for den aktuelle perioden til det enkelte selvkostområdet. Verktøyet brukes fullt ut innenfor de fleste selvkostområdene i kommunen, men brukes ikke fullt ut innenfor tjenesteområdet for byggesak.

### **Fordeling mellom kommunen**

Alle utgifter og inntekter vedrørende byggesaksbehandling for de tre kommunene blir ført i regnskapet til Holmestrand under funksjon 290 Interkommunale samarbeid (§§ 27/28a - samarbeid) løpende gjennom året. Ved årsavslutningen blir Holmestrand sin andel flyttet til funksjon 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering i sitt regnskap. Hof og Re sine andeler blir værende under funksjon 290 som skal gå i 0. Inntekter og utgifter knyttet til byggesaksbehandling blir flyttet i henhold til avtalt fordeling mellom kommunene; henholdsvis Holmestrand 42 %, Re 38 %, og Hof 20 %. Avtalefestet fordeling mellom

kommunene er basert på prinsipp om at 2/3 er fordelt etter folketall i kommunene, mens den siste tredjedelen er fordelt likt til hver kommune (hver kommune har 11 %).

KOSTRA-veilederen anbefaler at funksjon 290 interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27/28a brukes ved denne type samarbeid. Finansieringsbidrag skal etter veilederen føres på art 750 på denne funksjonen. Refusjoner for de indirekte kostnadene til Re og Hof blir delvis ført under funksjon 290 og funksjon 120 Administrasjon. Ifølge Holmestrand kommune gjøres dette på grunn av at kostnadene til de indirekte kostnadene ikke ligger under byggesaksbehandling og eierseksjonering, men hos resten av kommunen. Dette gjelder kostnader til post/arkiv, kontordrift, IT-drift og husleie.

#### 5.4.2.2 Selvkostregnskap

Holmestrand kommunes selvkostregnskap for 2014 er som følger:

<b>Etterkalkyle selvkost Holmestrand kommune 2014</b>	<b>Bygge-, delings-, og seksjoneringsaker</b>
Direkte driftsutgifter	2 045 979
<b>Driftskostnader</b>	<b>2 045 979</b>
Gebyrinntekter	2 326 044
Øvrige driftsinntekter	280 998
<b>Driftsinntekter</b>	<b>2 607 042</b>
+/- kalkulert renteinntekt-kostnad selvkostfond (2,68)%	14 399
<b>Resultat</b>	<b>575 462</b>
Kostnadsdekning	127 %
<b>Selvkostfond 01.01.14</b>	<b>210 593</b>
+Avsetning til selvkostfond	575 462
<b>Selvkostfond 31.12.14</b>	<b>786 055</b>

*Tabell 12: selvkostregnskap 2014*

Selvkostregnskapet viser at kommunen har 2 mil i driftskostnader, og 2,6 mill i driftsinntekter. Dette medfører et overskudd på 0,6 mill som er avsatt til selvkostfond, se tabell 11 selvkostfond på forrige side.

#### Direkte kostnader

Direkte kostnader er arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte tjenesten. Direkte kostnader kan alltid henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.

I note for bygge- delings- og seksjoneringsaker førte Holmestrand kr 2 045 979 i direkte utgifter.

Lønn og sosiale utgifter	1 840 041
Driftsutgifter	205 937
Sum lønn og driftsutgifter	2 045 978

*Tabell 13 – direkte kostnader*

Driftutgifter i selvkostkalkylen er hentet direkte ut fra regnskapet til Holmestrand kommune under ansvar 410, tjeneste 5402. Etter at selvkostkalkylen ble laget, ble det flyttet kr 219 080 i pensjon og arbeidsgiveravgift som ikke er tatt med i selvkostkalkylen.

### Indirekte kostnader

Veilederen<sup>6</sup> sier at fordeling av indirekte kostnader i størst mulig grad skal reflektere faktisk bruk av interntjenesten, som for eksempel andel ansattes bruk av personalfunksjonen. Dersom det er vanskelig å finne en slik fordelingsnøkkel kan man eksempelvis bruke hvilken andel av selvkosttjenesten utgjør av kommunens samlede brutto driftsutgifter.

Under art 1690 er det ført kr 81 906 som utgift. Arten heter fordelte utgifter og internsalg og her føres de indirekte kostnader til Holmestrand kommune. I denne ligger det utgifter til **post/arkiv, IT-drift og husleie**. Disse utgiftene er basert på satser som er avtalt i samarbeidet, mens veilederen sier at slike utgifter skal være basert på faktisk bruk. For **post arkiv** er 1/3 av en 60 % stilling belastet selvkostregnskapet. Dette er ikke basert på dokumentert tidsbruk, men avtalt mellom kommunene. **IT-drift** er beregnet ut fra antall ansatte multiplisert med et avtalt beløp (22 245 pr ansatt). I fakturagrunnlaget er **husleie** satt til 25 600 pr ansatt, jf samarbeidsavtale.

I selvkostkalkylen for 2014 er disse indirekte kostnadene til byggesak registrert som ”Øvrige driftsinntekter”, se tabell 13 Øvrige inntekter nedenfor.

### Avskrivninger og investeringer

Det er ikke belastet noen investeringsutgifter under dette område. Dette medfører at avskrivninger og investeringer ikke påvirker selvkostregnskapet.

### Gebyrinntekter

Holmestrand har ført kr 2 326 044 i selvkostregnskapet for gebyrinntekter i 2014. Dette er i tråd med det som er ført i regnskapet.

Ordfører og rådmann uttaler følgende til byavisen Sandefjord 08.06.13 for hvordan de bygger opp gebyrinntekter:

*Gebyrnivået og de forskjellige satsene for byggesaksbehandling i Holmestrand er avstemt mot de øvrige bykommunene i Vestfold. Selvkostprinsippet kommunene baserer sitt gebyrregulativ på, begrenser seg ikke bare til utgiftene for selve søknadsbehandlingen fra postmottak til utstedelse av ferdigattest, men omfatter alle direkte og indirekte utgifter knyttet til det å drive byggesaksbehandling i en kommune. Med andre ord, reduserer eller fjerner du én gebyrsats, kan inntektstapet kompenseres gjennom en annen gebyrsats. Timeforbruk pr. sakstype blir i denne sammenheng et blindspor. Da er det innbyrdes forholdet gebyrsatsene imellom mer interessant å rette søkelyset mot.*

*Bestemmelsen om urimelige gebyr er ikke myntet på behandling av sakstyper etter faste satser, som er det vanlige i byggesaksbehandlingen, men ment for tiltak der flere gebyrsatser kombineres og gir en urimelig totalsum.*

Ot.prp nr 45 (2007-2008) (side 283) sier at det ikke er hensiktsmessig at kommuner bruker timelister som beregningsgrunnlag for gebyrer. I mange tilfeller vil dette kunne være mer

<sup>6</sup> H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

kostnadskrevende enn gjennomsnittsbetraktninger, og det gir liten fleksibilitet til å tilpasse gebyrene til de oppgavene som skal utføres. Det aksepteres en viss utlikning mellom gebyrene i de enkelte sakene.

For politisk vedtatt gebyrregulativ for plan- og byggesaker for 2015, se vedlegg 2.

### Øvrige driftsinntekter

Øvrige driftsinntekter		
1623	GEBYR	-29 811
1690	FORDELTE UTGIFTER	81 906
1710	4EF. SYKEPENGER	-232 480
1711	REF SVANGERSKAPSPERMISJON	-100 614
<b>Sum øvrige driftsinntekter</b>		<b>-280 999</b>

*Tabell 14 – øvrige inntekter*

I noten for bygge-, delings-, og seksjoneringsaker 2014 er kr 280 998 ført under posten ”øvrige driftsinntekter”. Dette er gebyrer (overtredelsesgebyrer), sykepenger og fødselspenger hentet direkte ut fra regnskapet. Her er det også ført en utgift på kr 81 906 under fordelte utgifter. Denne behandles under indirekte kostnader i rapporten.

Holmestrand kommune har ført til sammen 333 000 i refusjon syke- og fødselspenger. Holmestrand har fordelt kr 543 000 i refusjon syke - og fødselspenger i 2014. Av dette har kr 293 000 blitt fordelt Hof og Re kommune. Holmestrand skal dermed ha kr 250 000 i refusjoner, men her er det ført kr 333 000. Inntekten er kr 83 000 mer i Holmestrand sitt selvkostregnskap enn beregnet andel.

### Kalkulatoriske renter

Det er ført kr 14 399 som en inntekt for kalkulatorisk rente. Dette er en kalkulert inntekt som oppstår da kommunen alternativt kunne oppnå avkastning ved å plassere tilsvarende beløp i markedet.

På avsatte midler til selvkostfond legges det til kalkulatoriske renter som skal reflektere alternativavkastningen brukerne går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond. Kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente, med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget vil være gjennomsnittlig beholdning det enkelte år. Selvkostfondets kalkulatoriske renter er lik beregningsgrunnlaget multiplisert med kalkylerente.

$$\frac{249\,558 + 825\,020}{2} * 2,68\% = 14\,399$$

Holmestrand kommune brukte 2,68 %. Ifølge kommunalbanken er 5-årig swaprente i 2014 2,18 %. Med tillegg på 0,5 prosentpoeng har Holmestrand kommune brukt korrekt sats i selvkostregnskapet.

### 5.4.3 Revisors vurdering

Revisors gjennomgang viser at kommunen har utarbeidet en selvkostkalkyle innenfor byggesak for den kontrollerte perioden.

Kommunen skal se gebyrinntekter og etterkalkylen over flere år i sammenheng, slik at det føres kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Inntekter fra byggesaksgebyr må ikke overstige kommunens beregnende selvkost (nødvendige kostnader). Retningslinjene anbefaler at dette praktiseres slik at et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) brukerne innen fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod. Per 31.12.14 er selvkostfondet for byggesaksbehandling kr 786 055 og revisor merker seg at fondet har vokst siden 2012. Holmestrand kommune må sørge for at fondet blir redusert de nærmeste årene for å etterkomme praktisering av selvkostprinsippet.

Revisors kontroll av selvkostregnskapet for 2014 viser at direkte kostnader knytte til lønn er fordelt etter faktisk bruk på selvkostområdet. Revisor bemerker seg imidlertid at direkte ugifter på kr 219 080 angående pensjon og arbeidsgiveravgift ikke er tatt med i selvkostregnskapet for 2014 for Holmestrand kommune.

De indirekte kostnader er andelen av en ressurs i 2014 fordelt etter avtalt sats i samarbeidsavtalen mellom kommunene Holmestrand, Hof og Re. Revisor vurderer at indirekte kostnader som kontordrift, post/arkiv, IT-drift og husleie ikke er beregnet ut fra faktisk bruk knyttet til selvkosttjenesten og bryter prinsippet om selvkost. Veilederen gir konkrete eksempler på fordelingsnøkler av indirekte kostnader. Den inneholder eksempler på fordeling av regnskap, innfordring, revisjon, personal/HMS, kantinedrift og andre mulige indirekte kostnader.

Revisor vurderer at inntekter er i tråd med departementets vurderinger etter Ot.prp nr 45 (2007-2008). Gebyrinntekter er fordelt mellom kommunene etter avtalt andel, for Holmestrand utgjør dette 42 %. Revisor bemerker seg imidlertid at det er funnet avvik for refusjoner på syke – og fødselspenger. Her er det er tatt inn for stor andel (kr 83 000) i selvkostregnskapet for 2014 for Holmestrand kommune.

De indirekte kostnadene som er fakturert, vises ikke under funksjoner tilhørende selvkostområdet byggesaksbehandling og eierseksjonering, verken under funksjon 290 eller 302. Noen av de indirekte kostnadene blir ført på funksjon 120 administrasjon under tjeneste 1200 Rådmannskontoret. Regnskapet er lite oversiktlig slik det føres nå og heller ikke i tråd med KOSTRA-veilederen som sier at finansieringsbidrag skal føres på art 750 under funksjon 290.

Revisor vurderer at selvkostregnskapet for 2014 er mangelfullt knyttet til fordeling av inntekter og direkte kostnader. Revisor vurderer videre at fordeling av indirekte kostnader ikke er i tråd med Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Revisor registrerer også at selvkostverktøyet Momentum Selvkost ikke er benyttet fullt ut innenfor selvkostområdet byggesak, slik den benyttes på kommunens øvrige selvkostområder.

#### 5.4.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at kommunen har rutiner for å utarbeide selvkostkalkyle innenfor selvkostområdet byggesak, og at kommunen fører kontroll med at gebyrene samlet sett samsvarer med selvkost. Per 31.12.14 er selvkostfondet for byggesaksbehandling kr 786 055 og revisor merker seg at fondet har vokst siden 2012. Holmestrand kommune må sørge for at fondet blir redusert de nærmeste årene for å etterkomme praktisering av selvkostprinsippet.

Det skal kun være kostnader som direkte eller indirekte er knyttet til selvkosttjenesten byggesak som skal inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Revisor registrerer imidlertid at for selvkostregnskapet 2014 har kommunen oppgitt de avtalefestede indirekte kostnader fra avtale om vertskommunesamarbeid på byggesaktjenesten. Som en følge av dette mener revisor at kommunen ikke følger veilederens anbefalinger for fordeling av indirekte kostnadene på byggesaktjenesten, jf. veilederen ”*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*”.



## 5.5 I hvilken grad følger administrasjonen opp pålegg og vedtak innen byggesak?

I besvarelse av problemstilling 4 har revisjonen fokusert på hvordan kommunen følger opp vedtak om pålegg som blir fattet i forbindelse med ulovlighetsoppfølging.

### 5.5.1. Revisjonskriterier

I plan- og bygningsloven § 32 blir kommunene pålagt å forfølge ulovligheter. Kommunens tilsynsplikt og pålegg om å forfølge ulovligheter, overlapper hverandre i stor grad. I rundskriv H-1/10 blir kommunes pålegg om å følge opp ulovligheter nærmere beskrevet. Kommunen har regler knyttet til pålegg om retting og stans, tvangsmulkt og forelegg. Oppfølging av ulovlige forhold skal inngå i tilsynsstrategien, jf. pbl. §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd. Det anbefales at tilsynsstrategien tas opp til politisk behandling. En slik politisk forankring anbefales, bl.a. for å synliggjøre de kostnader som det kommunale tilsynet medfører. Kommunen må utarbeide en årlig oversikt over tilsynsvirksomheten der virksomheten sees i forhold til kommunens tilsynsstrategi.

Kapitel 25 i plan- og bygningsloven omhandler kommunens tilsynsplikt. I henhold til § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. 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. Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig, i samsvar med § 25-2. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 syvende ledd. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

I henhold til forskrift om byggesak, § 15, blir bestemmelser om det kommunale tilsynet nærmere beskrevet. I henhold til § 15-1 skal kommunen utarbeide strategi for tilsynet, i tillegg til en årlig rapport som skal vise hvordan tilsynsaktiviteten har vært i forhold til strategien. Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak, jmfør § 15-2. Strategien skal også si noen om utvelgelse og prioritering av hva det skal føres tilsyn med, både mht. til de tilsynskravene som fremgår av lov og forskrift, og lokale forhold kommunen vil føre tilsyn med.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen skal forfølge ulovligheter i samsvar med lov- og regelverk.**

For å belyse problemstillingen har revisor sett på pålegg vedrørende ulovlighetsoppfølging for Holmestrand kommune i perioden 2013-15.



## 5.5.2 Fakta

I forbindelse med ulovlighetsoppfølging er det en saksbehandler som arbeider med dette. Dette var en nyopprettet stilling fra juni 2014. Revisor har fått opplyst at det ikke er utarbeidet noen skriftlige rutiner på området. I tillegg har en av byggesaksbehandlerne også hatt arbeidsoppgaver knyttet til kommunens tilsyn. Samhandlingen mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging, er at saksbehandler på ulovlighetsoppfølging deltar i de fleste tilsynssakene. Sakene blir overtatt på det stadiet hvor avdekkede avvik ikke rettes opp frivillig.

Kommunen opplyser at deres statistikk er mangelfull når det gjelder tilsyn generelt. Til nå har det vært mer fokus på å få gjort sakene, enn registreringene av disse. Det opplyses at det ikke er utarbeidet en egen strategi for tilsyn med byggesaker. Kommunen understreker at på tross av at det ikke ligger et eget dokument eller strategi til grunn for tilsynsarbeidet, så blir dette arbeidet likevel håndtert av kommunen.

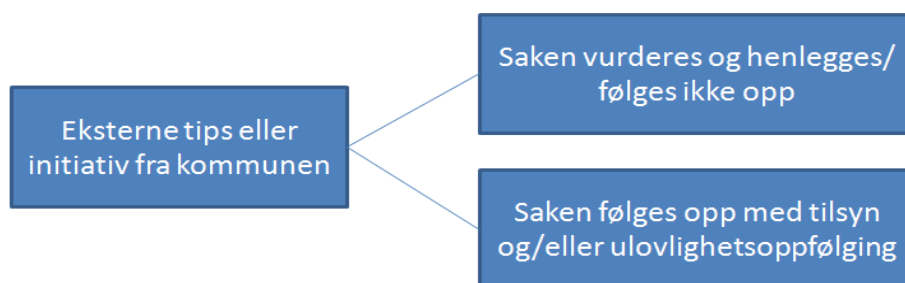
Ulovlige byggetiltak kan deles opp i to hovedkategorier: Tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, men:

- A) som er oppført uten at det er søkt om tillatelse,
- B) hvor tiltakshaver bygger utover tillatelsen som er gitt på bakgrunn av søknad og søknadspliktige tiltak.

Kommunen har mulighet til å følge opp ulovligheter på en rekke måter, som eksempelvis:

- Tilbaketrekking av ansvar
- Pålegg om stans
- Pålegg om retting
- Tvangsmulkt

Revisor har utarbeidet følgende figur for å belyse saksgangen og oppfølgingen av ulovlighetsoppfølgingen i kommunen:



*Figur 5: Ulovlighetsoppfølging*

Figuren viser at saksprosessen starter med et eksternt tips, eller at kommunen selv tar initiativ til et tilsyn. Dette kan ha utgangspunkt i forhold som oppdages i byggesaken, for eksempel gjennom en dokumentkontroll. Kommunen vurderer da om saken skal henlegges, hvor da saken avsluttes uten at det foreligger et eget tilsyn.

Går saken videre til tilsyn gjennomføres dette og kommunen vurderer om det foreligger avvik fra plan- og bygningsloven eller gitt byggetillatelse. Det blir ikke alltid utarbeidet en rapport etter et tilsyn. Dreier det seg om et byggeplasstilsyn, eller tilsyn i byggesak (plan- og bygningsloven kap 25), skal det utarbeides en tilsynsrapport, jf. byggesaksforskriften § 15-2. Men dreier det seg om et tilsyn med eksisterende byggverk, jf plan og bygningsloven § 31-7, er det ikke krav om utarbeiding av tilsynsrapport. Foreligger ingen avvik avsluttes saken.

Konstateres avvik følges dette videre opp i tilsynsrapporten hvor kommunen påpeker hvilke avvik som er funnet, og hvordan dette skal følges videre opp av den berørte parten. Det blir gitt tidsfrister for lukking av avvikene. Dette vedtaket kan ikke påklages. Når avvikene lukkes blir saken avsluttet. Hvis ikke avvikene følges opp fatter kommunen vedtak om pålegg og avvikoppfølgingen innlemmes i kommunes ulovlighetsoppfølging.

Et tilsyn kan også gå rett til ulovlighetsoppfølging hvor kommunen formulerer pålegg uten at det formuleres en tilsynsrapport. Før det fattes vedtak om ulovlighetsoppfølging, har kommunen praksis med å sende forhåndsvarsel, jmfør plan- og bygningsloven § 32-2. Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging har blant annet hatt fokus på å få en hensiktsmessig oppbygging av vedtak, som inneholder:

- 1) Bakgrunn for vedtaket
- 2) Vurdering av partens merknader til forhåndsvarselet
- 3) Begrunnelse for vedtaket
- 4) Informasjon om klagefrist og gebyr.

Når kommunen gir et pålegg settes også en tidsfrist for når dette skal være gjennomført. Som regel vil det også bli fastsatt en tvangsmulkt for å få fortlgang i saken. Dette er en mulkt som vil begynne å løpe dersom pålegget ikke er gjennomført innen den fastsatte fristen. Saksbehandler på ulovlighetsoppfølging opplyser at kommunen må påse at tiltakshaver/utbygger forholder seg til fristene. Med hensyn på kommunens saksbehandling forholder de seg til reglene i forvaltningsloven § 11a om å avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

For å følge opp påleggene må saksbehandler notere ned de fristene som er satt. Dette gjøres i Outlook. Saksbehandler henvender seg til den som har fått pålegget, og ber om dokumentasjon for utført arbeid. Dette kan være ved biliddokumentasjon eller egenerklæring/erklæring fra de som har utført arbeidene. Sanksjonsmiddelet som kommunen benytter er fastsetting av tvangsmulkt som vil løpe fra den fristen kommunen har satt. Dette kan være fastsatt som et engangsbeløp (for eksempel kr 25 000,-) eller som engangsbeløp kombinert med dagbøter (for eksempel kr 1 000,- per dag).

## Oppfølging av saker

Følgende tabell viser statistikk for saker med ulovlighetsoppfølging i perioden 2013-november 2015.

<b>Tabell 15: Ulovlighetsoppfølging i Holmestrand (2013-15)</b>	
Under behandling	10
Avsluttede saker	10
Totalt	20

Tabellen viser at det per november 2015 er 10 saker som er under behandling, og at det er 10 saker som er avsluttet i den aktuelle perioden.

## Avsluttede saker

For å belyse kommunens saksbehandling knyttet til ulovlighetsoppfølging har revisjonen gjennomgått saksdokumenter til tre avsluttede saker. Samtlige av disse sakene startet med at kommunen mottok melding om mulig ulovligheter, og at kommunen følger opp ved befaring, saksbehandling, saksforberedelser til politisk utvalg og til fylkesmannen. Til samtlige saker er det knyttet frister, og saksbehandler legger inn påminnelse på outlook om de fristene som er lagt inn i vedtaket.

### *Sak 1 – Pålegg om øyeblikkelig stans av byggearbeid*

Kommunen mottok tips om igangsettelse av ulovlige byggearbeider, og ved nærmere gjennomgang hadde ikke kommunen registrert byggetillatelse for tiltaket. Kommunen gjennomførte tilsyn på byggeplassen, hvor det ble gitt muntlig pålegg om øyeblikkelig stans av byggearbeidene.

Dette muntlige pålegget ble fulgt opp av et skriftlig pålegg. Tiltakshaver ble skriftlig informert om at kommunen vurderte videre oppfølging av ulovligheten, herunder overtredelsesgebyr og/eller tvangsmulkt. Tiltakshaver ble også informert om klageadgang på vedtaket.

Kommunen følger deretter opp dette vedtaket med et forhåndsvarsel om at kommunen ville fatte et nytt vedtak om overtredelsesgebyr. Det ble også gitt en frist for å fremme søknad om dispensasjon og at det ville fastsettes en tvangsmulkt hvis ikke søknaden ble levert i henhold til frist. Hvis ikke en slik søknad forelå innen fristen, opplyste kommunen videre om at det vil fattes et vedtak om riving av det aktuelle byggearbeidet.

I en skriftlig uttalelse fra tiltakshaver blir kommunens forhåndsvarsel kommentert, hvorpå kommunen i et skriftlig tilsvare oppsummer saken og gir sine vurderinger av tiltakshavers tilsvare. I tillegg fattes vedtak om overtredelsesgebyr i tillegg til gebyr for ulovlighetsoppfølging. Tiltakshaver klager deretter på overtredelsesgebyrets størrelse, hvorpå klagen blir lagt frem for politisk behandling. Utvalget fulgte rådmannens innstilling om å ikke ta klagen til følge. Kommunen sender deretter klagen til Fylkesmannen i Vestfold for endelig klagebehandling. Her tas ikke klagen til følge.

Tabell 16 viser en oppsummering av saken:

<b>Tabell 16: Oppfølging av sak 1</b>				
<b>Dato- sak startet</b>	<b>Vilkår som er satt</b>	<b>Oppfølging av vilkår</b>	<b>Utfall av sak</b>	<b>Dato- sak avsluttet</b>
04.09.14	1. Pålegg om øyeblikkelig stans av ulovlige byggearbeider. 2. Pålegg om retting v/søknad, alternativt riving. 3. Overtredelsesgebyr.	1. Øyeblikkelig stans: info fra tiltakshaver + befaring. 2. Pålegg om retting: behandling av søknad om dispensasjon. 3. Overtredelsesgebyr: behandling av klagesak.	1. Øyeblikkelig stans: overholdt. 2. Pålegg om retting: søknad om dispensasjon avslått. Riving unngått ved ny søknad om oppføring av garasje. 3. Overtredelsesgebyr: klagen ikke tatt til følge. Stadfestet av FMV. (Gebyr allerede innbetalt.)	11.06.15

### **Sak 2 Pålegg om retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr**

Kommunen ble varslet om ulovlig igangsatte byggearbeider vi hadde blitt varslet om og under befaringen ble det registrert vi at det også var foretatt betydelige terrenginngrep. Fra tiltakshaver ble det anført at bygningen som var under oppføring var søkt på, og det var ikke gitt svar innen svarfristen på tre uker, jf plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd. Dette ble gitt som begrunnelse for at arbeidene var igangsatt. I henhold til tiltakshaver var søknaden sendt inn til kommunen over en måned før den var blitt registrert i kommunens journalsystem. Kommunen undersøkte saken nærmere, og bestemte å gi pålegg om øyeblikkelig stans. Byggesaken som vedrørte terrenginngrepet gikk over til ulovlighetsoppfølging fra kommunens side.

Tabell 17 viser en oppsummering av saken:

<b>Tabell 17: Oppfølging av sak 2</b>				
<b>Dato- sak startet</b>	<b>Vilkår som er satt</b>	<b>Oppfølging av vilkår</b>	<b>Utfall av sak</b>	<b>Dato- sak avsluttet</b>
25.02.15	1. Pålegg om øyeblikkelig stans av ulovlig byggearbeid (bolighus). 2. Overtredelsesgebyr.	1. Pålegg om øyeblikkelig stans: fulgt opp i byggesaken ved behandling av søknad. 2. Overtredelsesgebyr: ikke klage.	1. Tillatelse til oppføring av bolighus ble avslått. Tillatelse ble gitt til oppføring av garasje. 2. Overtredelsesgebyr: innbetalt.	04.05.15

### **Sak 3 Lukking av avvik**

I denne saken har kommunen på bakgrunn av en henvendelse gjennomført en befaring. Her ble det avdekket at det var foretatt oppføring av terrasse og mulig bruksendring av uthus/bod. Med utgangspunkt i anslått frist får fritidsboligeier muligheten til a) tilbakeføre oppføring av terrasse til opprinnelig godkjenning eller b) sende inn en komplett søknad etter plan- og bygningsloven. Eier av fritidsboligen valgte å tilbakeføre terrasse til opprinnelig godkjenning og kommunen avsluttet saken.

Tabell 18 viser en oppsummering av saken:

<b>Tabell 18: Oppfølging av sak 3</b>				
<b>Dato- sak startet</b>	<b>Vilkår som er satt</b>	<b>Oppfølging av vilkår</b>	<b>Utfall av sak</b>	<b>Dato- sak avsluttet</b>
13.11.2014	Forhåndsvarsel om pålegg om retting ved tilbakeføring, alternativt innlevering av ny søknad.	Erklæring om tilbakeføring.	Vilkårene oppfylt.	20.01.15

## Saker under behandling

I Holmestrand er det i alt 10 saker som fortsatt er under behandling. Av disse sakene er det to som er journalført fra 2013 (februar og august) og to fra 2014 (juli og oktober). De resterende 6 sakene er registrert først i 2015. Revisor har undersøkt de fire sakene som er eldst, og ser at enkeltsaker trekker ut i tid på grunn av vanskelige juridiske vurderinger, klagebehandling, avhengighet fra andre myndigheter, dokumentasjonsmangel etc. Revisor registrerer også at ulovlighetsoppfølgingen ikke har vært gjennomført systematisk fra kommunen, men at ved den nyopprettede stillingen innen området har det blitt økt oppfølging fra kommunen.

### 5.5.3 Revisors vurdering og konklusjon

I pbl. § 25-1 er det nedfelt en tilsynsplikt for kommunene, men revisor vurderer at det verken i lov eller forskrift fastsatt klare kriterier for fremgangsmåte, organisering, ressursbruk eller mål for omfanget av tilsynsplikten. Dette vil da i overveiende grad være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser. Ingen private rettssubjekter har heller rettskrav på at kommunen skal forfølge ulovligheter.

Kommunen har ikke etter revisors vurdering utarbeidet en overordnet strategi for tilsyn i kommunen. Det er heller ikke utformet en skriftlig strategi for oppfølging av tidsavgrensede og prioriterte tilsynsområder. Kommunen utarbeider ikke en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og som viser hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Selv om kommunen selv avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene, skal det fremgå av tilsynsstrategien hvordan dette skal være. En slik strategi er ment å være til internt bruk og det opp til kommunen selv hvor ofte strategien skal rulleres. En tilsynsstrategi må være dynamisk og revideres etter behov, blant annet fordi forholdene kan ha endret seg i løpet av perioden strategien gjelder for med hensyn til foretakenes struktur, kommunens prioriterte innsatsområder med videre.

En overordnet konklusjon er at kommunen har med den nyopprettede stillingen innen ulovlighetsoppfølging, satt fokus på å systematisere dette arbeidet i større grad enn hva som er gjort tidligere. Kommunen startet det systematiske arbeidet med ulovlighetsoppfølging fra juni 2014, og fagområdet har frem til da ikke vært preget av tydelige og skriftlige rutiner fra kommunens side. Revisor konkluderer med at dette kan bidra til en oppfølging fra sak til sak, og at kommunen bør fortsette arbeidet med å systematisere oppfølgingen av dette fagområdet, som eksempelvis å koble saksbehandlingssystemet Acos opp mot fristene i gitte pålegg, utarbeide en overordnet tilsynsstrategi osv.

## 6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisor har utformet tre anbefalinger:

- Kommunen bør sørge for å ha tilstrekkelig rutiner på oppfølging av midlertidige brukstillatelser.
- Kommunen bør sørge for å føre kostnader på selvkostregnskapet for byggesakstjenesten i tråd med veilederen ”Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester ”.
- Kommunen bør fortsette arbeidet med å videreutvikle et hensiktsmessig system for ulovlighetsoppfølging.

Borre, 15. desember 2015



Linn Therese Bekken  
Oppdragsansvarlig revisor/  
statsautorisert revisor



Eivind Finstad  
Revisor



Elisabeth Nilsen  
Revisor

## 7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Holmestrand kommune v/rådmannen er svært fornøyd og stolt over at byggesaksbehandlingen i hovedsak skjer innenfor et forsvarlig system, der søkere kan være trygge på at saker behandles innenfor de frister og lover som gjelder.

Forvaltningsrevisjonen har skjedd på en god måte der læringsfokus har vært framtreddende, selv om revisjonens hensikt også er å avdekke områder der det finnes ytterligere rom for forbedring.

Rapporten synliggjør på en god måte den gode praksis som er etablert og de forbedringsområder som selvsagt finnes.

Rådmannen tar rapporten til etterretning, og vil følge opp anbefalingene som gis.

Holmestrand. 14.12.15  
Thor Smith Stickler

## **8. VEDLEGG OG LITTERATURLISTE**

**Vedlegg 1: Brukerundersøkelse, byggesak - 2012**

**Vedlegg 2: Gebyrregulativ for plan- og byggesaker 2015**

**Vedlegg 3: Acos saksbehandlingssystem**

**Vedlegg 4: Samarbeidsavtale for kommunene Hof, Holmestrand og Re, datert 16.5.2014**



**Vedlegg 1: Brukerundersøkelse, byggesak - 2012**

Resultat 0 enheter(kommune) er med i snittet for Holmestrand34 enheter(kommune) er med i snittet for Norge for brukerne

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
forutsigbarheten i saksbehandlingen?	3,8	3,8	4,0
kvaliteten i saksbehandlingen?	4,1	4,1	4,3
faktisk saksbehandlingstid/svartid?	4,1	4,1	4,0
Snitt	4,0	4,0	4,1

Respektfull behandling

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
behandler deg med høflighet og respekt?	4,6	4,6	4,8
møter deg med vennlighet?	4,6	4,6	4,8
tar deg på alvor?	4,6	4,6	4,8
Snitt	4,6	4,6	4,8

Pålitelighet

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?	4,2	4,2	4,4
byggesakskontoret holder hva de lover?	4,2	4,2	4,4
Snitt	4,2	4,2	4,4

Tilgjengelighet

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
åpningstid for oppmøte på kontoret/servicesenter?	4,0	4,0	4,3
muligheten for timeavtale?	4,4	4,4	4,4
muligheten til å snakke med saksbehandler på telefon?	4,1	4,1	4,2
Snitt	4,2	4,2	4,3

Informasjon

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
saksgangen som gjelder dine saker?	3,8	3,8	4,1
generelle retningslinjer for byggesaker?	3,7	3,7	4,0
hvilke tjenester byggesakskontoret kan yte?	3,9	3,9	4,2
Snitt	3,8	3,8	4,1

Generelt

<b>Spørsmål</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
hvor fornøyd er du med byggesaksbehandlingen?	4,0	4,0	4,2
Snitt	4,0	4,0	4,2

**Totalt**

	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Holmestrand</b>	<b>Snitt Norge</b>
Snitt totalt	4,1	4,1	4,3

0 enheter(kommune) er med i snittet for Holmestrand34 enheter(kommune) er med i snittet for Norge

Side	Snitt Holmestrand	Snitt Holmestrand	Snitt Norge
Resultat for brukerne	4,0	4,0	4,1
Respektfull behandling	4,6	4,6	4,8
Pålitelighet	4,2	4,2	4,4
Tilgjengelighet	4,2	4,2	4,3
Informasjon	3,8	3,8	4,1
Generelt	4,0	4,0	4,2
Snitt totalt	4,1	4,1	4,3

## Vedlegg 2: Gebyrregulativ for plan- og byggesaker 2015

Vedtatt 10.12.14 Bystyresak 098

## Gebyrregulativ for plan- og byggesaker 2015 fra 01.01

## Kapittel I – Alminnelige bestemmelser

1.0	<p><b>Hjemmel</b></p> <p>For dette regulativet viser kommunen til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan- og bygningsloven § 33-1</li> <li>▪ Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)</li> <li>▪ Matrikkeloven § 32</li> <li>▪ Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)</li> <li>▪ Lov om eierseksjonering § 7</li> </ul>
1.1	<p>Alle gebyrer betales til kommunekassen etter oppgave fra bygningsmyndigheten. Gebyrer utstedes til den som er tiltakshaver/rekvirent.</p> <p>Behandlingsgebyret for reguleringsaker sendes tiltakshaver før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker.</p> <p>Alle gebyrer forfaller til betaling 30 dager etter fakturadato.</p> <p>Faktura som ikke blir betalt sendes etter purring til tvangsinnfordring.</p> <p>Dersom kommunen har en forfalt fordring overfor tiltakshaver eller rekvirent, kan kommunen kreve at gebyr for den nye saken er betalt før behandling av denne påbegynnes. For byggesaker vil ikke igangsettingstillatelse, brukstillatelse eller ferdigattest bli gitt før gebyr for rammetillatelse eller ett-trinnstillatelse er betalt.</p>
1.2	<p>Gebyret dekker kommunens arbeid med saken og må betales for hver enkelt søknadsbehandling, også om søknaden avslås.</p> <p>Dersom ny eller revidert søknad fremmes innen 3 måneder etter slikt avslag, skal 50 % av totalt innbetalt gebyr fra forrige søknad gå til fradrag på nytt gebyr.</p>
1.3	<p>Kommunen kan rekvirere sakkyndig bistand etter plan- og bygningslovens § 33-1, første ledd jfr pbl § 25-2, andre ledd for tiltakshavers regning.</p>
1.4	<p>Saker som er vanskelig å beregne etter dette regulativet, eller hvor gebyret etter dette regulativet synes urimelig lavt kan kommunen fastsette gebyr på grunnlag av anvendt tid. Kr 860 pr. time for kontorarbeid og kr 1400 pr. time for feltarbeid. Minstegebyr: kr 2560,-</p>
1.5	<p>Hvis gebyret anses å bli åpenbart urimelig i forhold til det arbeid og de kostnadene kommunen har hatt med saken, eller anses åpenbart urimelig av andre grunner, kan det fastsette et passende gebyr. En rimelighetsvurdering etter denne bestemmelsen bør ta utgangspunkt i gebyr for sammenlignbare saker. <i>Søknad om nedsettelse av gebyr utsetter ikke betalingsfristen.</i></p>
1.6	<p>Gebyrfastsettelsen i den enkelte sak kan ikke påklages da dette kun er oppfølging av regulativet. Dette gjelder ikke der gebyret fastsettes skjønnsmessig. Avgjørelser av søknad om reduksjon av gebyr kan påklages til fylkesmannen for saker etter Plan- og bygningsloven og til kommunens klagenemnd for saker etter Matrikkeloven.</p>
1.7	<p>NS 3940:2007 – Areal- og volumberegning av bygninger benyttes ved utregning av bygningsarealer.</p>

## Kapittel II – Gebyrer

		2015
2.1	Tiltak uten ansvarsrett etter pbl § 20-2	
2.1.1	Søknad om tiltak som omfattes av pbl § 20-2, første ledd, bokstav a (mindre tiltak på bebyggt eiendom)	4 240
2.1.2	Søknad om tiltak som omfattes av pbl § 20-2, første ledd, bokstav b (driftsbygninger i landbruket) <= 1000 m <sup>2</sup>	5 300
	Midlertidig tillatelse inntil 2 år.	
2.1.3	Søknad om tiltak som omfattes av pbl § 20-2, første ledd, bokstav c (midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg)	3 340
2.1.4	Søknad om tiltak som omfattes av pbl § 20-2, første ledd, bokstav d (andre mindre tiltak)	3 340
2.2	Helårsboliger og fritidsboliger etter PBL § 20-1	
2.2.1	Enebolig/fritidsbolig og første boenhet i flerboligbygg	20 020
2.2.2	Tillegg for sekundærleilighet i enebolig – samme søknad	11 240
2.2.3	Tillegg for garasje – samme søknad – pr garasjebygg	4 240
2.2.4	Rekkehus, kjedehus, tomannsboliger og andre boligbygg, oppdeling/tilbygg med ny boenhet - Pr. boenhet	11 240
2.3	Øvrige søknadsppliktige bygg etter PBL § 20-1	
	Andre kategorier nybygg samt tilbygg, påbygg, hovedombygging og bruksendring beregnes etter bruksareal iht. NS 3940.	
2.3.1	0-50m <sup>2</sup>	5 560
2.3.2	51-100m <sup>2</sup>	8 280
2.3.3	101-200m <sup>2</sup>	12 590
2.3.4	201-500m <sup>2</sup>	18 130
2.3.5	501m <sup>2</sup> - 1000m <sup>2</sup>	23 810
2.3.6	- deretter pr 100m <sup>2</sup>	2 190
2.3.7	Tillegg for behandling i områder uten reguleringsplan, jfr best til kommuneplanens arealdel	1 070
2.4	Øvrige søknadsppliktige tiltak etter PBL § 20-1	
2.4.1	Øvrige søknadsppliktige tiltak som skilt, riving, sammenføyning av bruksenheter, nettstasjoner, konstruksjoner og anlegg (både sjø og land), tekniske installasjoner, fasadeendring, endring av tidligere tillatelser, igangsettingstillatelse ut over den første.	5 010
2.4.2	Rehabilitering av pipe/ installering av ildsted. inkl. lokal godkjenning.	1 070
2.4.3	Søknad om bruksendring etter pbl § 20-1 bokstav d) uten bygningsmessige endringer.	5 010
2.5	Dispensasjoner	
2.5.1	For dispensasjoner i henhold til plan- og bygningslovens kap. 19 betales et gebyr pr dispensasjon pålydende	7 700
2.5.2	Ved dispensasjon etter pbl kap. 19 der regionale og statlige myndigheter er høringspart betales et gebyr pr dispensasjon pålydende	17 650
2.5.3	For dispensasjoner i henhold til plan- og bygningslovens § 31-2, fjerde ledd betales gebyr pr. dispensasjon	7 700
2.6	Delingssøknader	
2.6.1	Pr. tomt i regulert område hvor grenser er fastlagt i planen	3 670
2.6.2	Pr. tomt utenfor regulert område	11 770
2.6.3	Arealoverføring	4 570
2.7	Lokal godkjenning av foretak/personlig ansvarsrett	
2.7.1	Søknad om lokal godkjenning av foretak uten sentralgodkjenning	4 500
2.7.2	Personlig ansvarsrett (egeninnsats på bolig/fritidsbolig)	2 250

		2015
2.8	Øvrige gebyrer	
2.8.1	Tilsyn: Kontroll med tiltak etter pbl. Kap. 25 beregnes etter medgått tid á kr 860,-. Fast maksimum pris kr. 15.350.-	15 350
2.8.2	Ulovlighetsoppfølging: Saksbehandling etter pbl. Kap. 32 beregnes etter medgått tid.	
	Minstegebyr	2 560
	Pr time	860
2.8.3	Forurensningssaker: Opprydding av forurenset grunn i forbindelse med bygge- og gravearbeider, beregnes etter medgått tid.	
	Minstegebyr	2 560
	Pr. time	860
3.0	<b>PLANSAKER (jf. Plan- og bygningsloven av 2008)</b>	
3.1	Private reguleringsplaner: §12-3 og 12-14 første ledd.	
3.1.1	Ny plan/ending for regulering areal fra 0 da til 5 da	53 380
3.1.2	Ny plan/ending fra 5-10 da	74 730
3.1.3	Ny plan/ending over 10 da	96 080
3.1.4	Pr påbegynt da utover 10 da	1 210
3.1.5	Det beregnes i tillegg gebyr etter bebyggelsens areal (BRA) i detaljerte reguleringsplaner og bebyggelsesplan. (Med detaljert reguleringsplan menes planer der det ikke stilles krav om bebyggelsesplan)	
	For hver 100 m <sup>2</sup> mulig BRA	950
	For næringsformål pr. 100 m <sup>2</sup> BRA	490
3.1.6	Oppstartsmøte – Gebyret trekkes fra dersom komplett planforslag sendes kommunen innen 1 år etter avholdt oppstartsmøte.	27 800
3.2	Mindre endring av reguleringsplan § 12-14 andre ledd	18 680
3.3	Bagatellmessig endring § 12-14 andre ledd, siste setning	3 340
3.4	Forkastede planer: For planer som avvises av Utvalg for regulering og kommunalteknikk ved 1. gang behandling betales 75 % av basisgebyr	
3.5	Konsekvensutredning: For KU pliktige planer betales tilleggsgebyr for arbeid med ansvarlig myndighet.	75 %
3.6	Planer innenfor senterområder, Kleivbrottet og Felleskjøpet For detaljregulering betales tilleggsgebyr utover basisgebyr pga. merarbeid som følge av kompleksitet.	25 %
3.7	Planer i strid med kommuneplanens arealdel eller områdeplan. For detaljregulering betales tilleggsgebyr utover basisgebyret pga. merarbeid som følge av avviksbehandling. Samlet tillegg kan ikke overstige 100 % dersom planen også faller inn under pkt. 3.5 og 3.6	25 %
3.8	Planer som ikke tilfredsstiller kravspesifikasjon for digitale data. Ved behov for bearbeiding av digitale data som ikke tilfredsstiller kommunens kravspesifikasjon, betales tilleggsgebyr.	6120 ≤1dag. 12230 >1 dagsverk
4.0	<b>OPPMÅLINGSSAKER, MATRIKKELLOVEN § 32</b>	
4.1	Oppretting av matrikkelenhet	
4.1.1	Oppretting av grunneiendom og festegrund:	
	Areal fra 0 - 2000 m <sup>2</sup>	19 910
	Areal fra 2001 m <sup>2</sup> - økning pr. påbegynt daa	1 410
4.1.2	Matrikulering av eksisterende umatrikulert grunn:	
	Areal fra 0 - 2000 m <sup>2</sup>	4 210
	Areal fra 2001 m <sup>2</sup> - økning pr. påbegynt da.	710
4.1.3	Oppmåling av uteareal på eierseksjon: Gebyr for oppmåling av uteareal pr. eierseksjon	
	Areal fra 0 - 100 m <sup>2</sup>	3 360
	Areal fra 101 - 250 m <sup>2</sup>	10 060

		2015
	Areal fra 251 – 500 m <sup>2</sup>	19 680
	Areal fra 501 – 2000 m <sup>2</sup>	22 460
	Areal fra 2001 m <sup>2</sup> - økning pr. påbegynt da.	1 410
4.1.4	Oppretting av anleggseiendom:	
	Gebyr som for oppretting av grunneiendom.	
	Volum fra 0 – 2000 m <sup>3</sup>	19 910
	Volum fra 2001 m <sup>3</sup> - økning pr. påbegynt 1000 m <sup>3</sup>	1 410
4.1.5	Registrering av jordsameie:	
	Gebyr for registrering av eksisterende jordsameie faktureres etter medgått tid. Timepris kr. 730,-	
4.2	Oppetting av matrikkelenhet uten fullført oppmålingsforretning:	3 900
	I tillegg kommer gebyr for gjennomføre oppmålingsforretning, jfr pkt. 4.1.	
4.2.1	Avbrudd i oppmålingsforretning eller matrikulering:	
	Gebyr for utført arbeid når saken blir trukket før den er fullført, må avvises, ikke lar seg matrikkelføre på grunn av endrede hjemmelsforhold eller av andre grunner ikke kan fullføres, settes til 1/3 av gebyrsatsene etter pkt. 4.1 og 4.2	
4.3	Grensejustering	
4.3.1	Grunneiendom, festegrund og jordsameie:	9 200
	Ved gebyr for grensejustering kan arealet for involverte eiendommer justeres med inntil 5 % av eiendommens areal. (maksimalgrensen er satt til 500 m <sup>2</sup> ). En eiendom kan imidlertid ikke avgi areal som i sum overstiger 20 % av eiendommens areal før justeringen. For grensejustering til veg- eller jernbaneformål kan andre arealklasser gjelde.	
	Pr. eiendom som avstår grunn	
4.3.2	Anleggseiendom:	9 200
	For anleggseiendom kan volumet justeres med inntil 5 % av anleggseiendommens volum, men den maksimale grensen settes til 1000 m <sup>3</sup>	
	Gebyret er fastsatt til	
4.4	Arealoverføring:	
4.4.1	Grunneiendom, festegrund og jordsameie	
	Ved arealoverføring skal oppmålingsforretning og tinglysing gjennomføres. Arealoverføring utløser dokumentavgift. Dette gjelder ikke arealoverføring til veg- og jernbaneformål.	
	Areal fra 0 – 500 m <sup>2</sup>	16 040
	Arealoverføring pr. nytt påbegynt 500 m <sup>2</sup> medfører en økning av gebyret på.	
	Gebyr for arealoverføring mellom konsesjonspliktig landbrukseiendommer fastsettes særskilt.	1 410
4.4.2	Anleggseiendom	
	For anleggseiendom kan volum som skal overføres fra en matrikkelenhet til en annen, - ikke være registrert på en tredje matrikkelenhet. Volum kan kun overføres til en matrikkelenhet dersom vilkårene for sammenføring er til stede. Matrikkelenheten skal utgjøre et sammenhengende volum.	
	volum fra 0 – 500 m <sup>3</sup>	12 620
	Volumoverføring pr. nytt påbegynt 500 m <sup>3</sup> medfører en økning av gebyret på .	1 410
4.5	Klarlegging av eksisterende grense der grensen tidligere er koordinatbestemt ved oppmålingsforretning	
	For inntil 2 punkter	
	For overskytende grensepunkter, pr. punkt	3 900
		1 670
4.6	Klarlegging av eksisterende grense der grensen ikke tidligere er koordinatbestemt / eller klarlegging av rettigheter	
	For inntil 2 punkter	
	For overskytende grensepunkter, pr. punkt	
	Gebyr for klarlegging av rettigheter faktureres etter medgått tid.	8 340



		2015
		1 670
4.7	Urimelig gebyr	
	Dersom gebyret åpenbart er urimelig i forhold til de prinsipper som er lagt til grunn, og det arbeidet og de kostnadene kommunen har hatt, kan det fastsettes et passende gebyr på grunnlag av anvendt tid, timesats kr 860.-.	
4.8	Betalingsbestemmelser	
	Gebyret fastsettes etter det regulativ og de satser som gjelder på rekvisisjonstidspunktet. Eventuelle tinglysingsgebyr og dokumentavgift kommer i tillegg, men kreves inn av kommunen.	
	Gebyret kan kreves inn før forretning avholdes, i alle tilfeller må alle gebyrer være betalt før tinglysing. (Disse bestemmelsene framgår av matrikkelloven)	
4.9	Forandringer i grunnlaget for matrikkelføring av saken	
	Gjør rekvisenten under sakens gang forandringer i grunnlaget for matrikkelføring av saken, opprettholdes likevel gebyret.	
4.10	Utstedelse av matrikkelbrev	
	Matrikkelbrev inntil 10 sider	210
	Matrikkelbrev over 10 sider	420
	Endring i maksimalsatsene fastsettes av Statens kartverk i takt med den årlige kostnadsutviklingen.	
4.11	Timesats for arbeider fastsatt etter medgått tid	790
5.0	<b>EIERSEKSJONERING.</b>	
	Gebyr må betales før tillatelse til seksjonering/reseksjonering kan gis jf. Seksjoneringslovens § 6	
	For oppmåling av uteareal til eierseksjon se pkt 4.1.3	
5.1	Begjæring om seksjonering eller reseksjonering av eiendom	
5.1.1	Sak som krever befaring 5 x rettsgebyr	
5.1.2	Sak som ikke krever befaring 3 x rettsgebyr.	
5.1.3	Blir seksjoneringstillatelse ikke gitt, skal tinglysingsgebyr og 50% av gebyr for seksjonering/reseksjonering tilbakebetales.	
6.0	<b>KARTDATA</b>	
	Kartdata er avgiftsbelagt for bruk av kart som kommunen helt eller delvis har bestøttet/besørget utgivelse av/ajourført jf. teknisk forskrift TEK kap. II om Kartverk § 2.1. Betaling av avgift gir rett til kopiering til eget bruk. Ervervsmessig kopiering er ikke tillatt.	
6.1	Plott fra kartsystemet (kun avgift for format større enn A3)	
6.1.1	Papirplott i farge A2	560
6.1.2	Papirplott i farge A1	720
6.1.3	Papirplott i farge A0	840
6.2	Digitale data fra kartsystemet	
6.2.1	<a href="http://www.infoland.no">For salg av digitale kartdata henvises til www.infoland.no</a>	
7.0	<b>EIENDOMSOPPLYSNINGER</b>	
7.1.1	Eiendomsopplysninger og planopplysninger	1 560
8.0	<b>MILJØFYRTÅRN – sertifisering</b>	6 230
	Diplomat bekostes av kommunen	
9.0	<b>Separate utslipp</b>	8 790
	Saksbehandling og kontroll av mindre avløpsanlegg etter forskrift T1331, pr. anlegg	

### Vedlegg 3– Acos saksbehandlingssystem

**A= Avslutta saker**  
**B = Pågående saker**

**L41=forhåndskonferanse**  
**L42= byggesøknader**  
**L45= ferdiggattester**

**Arkivsak ID, angir år/løpenummer**

**BS=byggesaker for Holmestrand**  
**HBS= byggesaker i Hof**  
**REBy=byggesaker i Re**

**Angir hvor mange aktive saker en person har for øyeblikket**

**Inneholder dokumenter som er satt med en 3 uker frist etter forvaltningsloven.**

**Efter denne frist, går saken over i Forfall**

**Pågående utgående brev/vedtak i en sak**

**Angir eiendom, kommune og hva soknraden dreier seg om.**

**Angir gårds/bruksnummer for den aktuelle eiendommen**

**Viser om det er et inngående eller utgående dokument**

**Sak systemet tar for seg ulike kategorier, da vi er en kommune med 3 K-samarbeid. Det er derfor veldig viktig at det i hver hedding, angir hvilken kommune det gjelder.**

**A= uten ansvarsrett**  
**C= ett trinn søknad**  
**D1=rammetillatelse**  
**D2= igangsettingsstillatelse**  
**Z=ikke søknadspliktig**

**Åpne for å vise de skannede dokumentet**

**Angir eiendommen**

**Angir eiendommen, kommune og hva soknraden dreier seg om.**

**Angir gårds/bruksnummer for den aktuelle eiendommen**

**Viser om det er et inngående eller utgående dokument**

**Sak systemet tar for seg ulike kategorier, da vi er en kommune med 3 K-samarbeid. Det er derfor veldig viktig at det i hver hedding, angir hvilken kommune det gjelder.**



## Vedlegg 4: Samarbeidsavtale for kommunene Hof, Holmestrand og Re, datert 16.5.2014

### **Samarbeidsavtale for kommunene Hof, Holmestrand og Re om felles plan- , byggesak og geodatavirksomhet (kommunelovens § 28-1 e). datert 16.05.2014**

#### **1. Deltakerkommuner og vertskommune**

Samarbeidet om felles plan- og byggesaksbehandling, oppmåling og matrikkelsaker samt geodata/kartforvaltning omfatter kommunene Hof, Holmestrand og Re. Holmestrand kommune er vertskommune, og Hof og Re er samarbeidskommuner.

#### **2. Oppgaver og fullmakter til vertskommunen**

Samarbeidet er hjemlet i kommunelovens § 28, bokstavene a, b, e, f, h, i, j og k. Vertskommunen skal levere følgende tjenester under KOSTRA 301 Plan, 302 Byggesak og 303 Oppmåling:

- Saksbehandling og oppgaver iht. plan- og bygningsloven, matrikkelloven, seksjoneringsloven, friluftsløven og aktuelle deler av forurensningsloven som kan knyttes til byggesaksbehandlingen (tillatelse til separatutslipp og godkjenning av tiltaksplan for forurensa grunn). NB! Infoland forblir i samarbeidskommunen så lenge det historiske eiendomsarkivet ikke er digitalisert i alle deltakerkommunene og tilgangen til opplysninger for øvrig ikke er tilgjengelig elektronisk.
- Geodatatjenester og kartforvaltning herunder bekreftelser på egenerklæringer om konsesjonsfrihet. NB! Ledningskartverket forblir i samarbeidskommunen.

Samarbeidskommunene overfører avgjørelsesmyndighet til vertskommunen i alle kurante saker og dispensasjoner som ikke er av prinsipiell betydning. Virksomhetsleder i vertskommunen er plan- og bygningssjef i Holmestrand, Hof og Re og har møteplikt i politisk utvalg ved behandling av reguleringsplaner og for øvrig etter anmodning fra rådmennene i samarbeidskommunene vedr. mindre planendringer, dispensasjoner av prinsipiell betydning, ukurante byggesaker og klagesaker.

Oppgaver og beslutningsmyndighet delegeres fra kommunestyrene i Hof og Re via rådmennene i Hof og Re til rådmannen i Holmestrand innenfor rammen av denne avtalen.

Delegerte vedtak fattet i vertskommunen rapporteres til utvalgssekretær i aktuell samarbeidskommune på pdf.-format iht. politisk møteplan. Tillatelser i samarbeidskommunene som påvirker kommunaltekniske gebyrer sendes med kopi til teknisk sjef i samarbeidskommunene.

#### **3. Forpliktelser for samarbeidskommunene**

Hof kommune avslutter sitt plan-, byggesaks- og oppmålingsarkiv med virkning fra 01.01.2014. Fra dette tidspunkt er post/arkiv-funksjonen for disse tjenestene overført til vertskommunen.

Re kommune avslutter sitt plan-, byggesaks- og oppmålingsarkiv med virkning fra etableringstidspunktet 01.07.2014. Fra dette tidspunkt er post/arkiv-funksjonen for disse tjenestene overført til vertskommunen.

Re kommune slutter seg til samarbeidet mellom Andebu, Stokke, Holmestrand og Hof om digitalisering av det historiske eiendomsarkivet med forutsatt kontraktsinngåelse i 2014/2015. Digitaliseringen er en forutsetning for evt. felles betjening av Infoland og gir den mest effektive tilgang til det historiske byggesaksarkivet for saksbehandling og oppgaveløsning i vertskommunen.

#### **4. Ansvar og økonomisk oppgjør mellom vertskommunen og samarbeidskommunene**

Holmestrand kommune har som vertskommune et samlet ansvar for driften av felles virksomhet Plan, byggesak og geodata, herunder arbeidsgiveransvar, budsjettansvar, ansvar for tilhørende post/arkiv-funksjon, tilfredsstillende kapasitet, lokaler, arkiv og driftsmidler. Oppgavefordelingen mellom deltakerkommunene knyttet til evt. områdereguleringer og geodata som ikke er gebyrbelagt, skal prioriteres tilnærmet tilsvarende den økonomiske fordelingsnøkkelen som blir avtalt.

Gjeldende økonomirutiner for 3-k nevner ikke post/arkiv spesielt, men sier at "direkte kostnader som påløper etter tjenestens karakter fordeles etter faktisk eller anslått forbruk, der det er fastslått i samarbeidsavtalen". Årlig kostnad til drift av post/arkiv settes til 0,1 årsverk pr. fagansatt i virksomheten, dvs. 1,6 årsverk pr. etableringstidspunktet eller kr 832.000 (kr 400.000 + 30 % sosiale kostnader X 1,6) og budsjetteres som en del av driftskostnadene. For øvrig belastes samarbeidet flg. utgifter iht. 3-k økonomirutiner:

- Kontordrift – 6 % av samlede lønnsutgifter inkl. sosiale utgifter
- IT-drift – kr 22.245,- (2014) pr. ansatt/år
- Husleie – kr 25.600,- (2014 Re) pr. ansatt/år NB! Sats pr. kvm. Kr 1600x16 kvm. kontor

Gjennom felles gebyrregulativ skal 100 % selvkost tilstrebes etter flg. dekningsgrad:  
KOSTRA 301 Plan 60 % (gjelder ikke 2. gangs behandling, klager og kommuneplanen)  
KOSTRA 302 Byggesak 100 %  
KOSTRA 303 Geodata 70 % (gjelder ikke kartforvaltning)

33 % (1/3) av nettoutgiftene for den enkelte KOSTRA-funksjonen fordeles likt på deltakerkommunene, dvs. 11 % på hver.

67 % (2/3) av nettoutgiften for den enkelte KOSTRA-funksjonen fordeles etter folketall. Folketallet pr. 01.01.2014 på 3091 i Hof, 10456 i Holmestrand og 9144 i Re gir flg. fordeling i 2014:

- Holmestrand 42 % (11 + 46x2/3) %
- Re 38 % (11 + 40x2/3) %
- Hof 20 % (11 + 14 x2/3) %

Budsjett- og regnskapsrutiner for samarbeidet utarbeides etter de vedtatte økonomirutinene for interkommunale avdelinger i 3k- samarbeidet.

## 5. Opprettelse, forandring, oppsigelse og avvikling av samarbeidet

Vertskommunesamarbeidet opprettes fra 01.07 2014. Hver av kommunene kan si opp avtalen. Årlig oppsigelsesfrist er 01.09. Ved oppsigelse vil avtalen gjelde t.o.m. 31.12 påfølgende driftsår. Første frist for oppsigelse er 01.09 2015.

Holmestrand kommune som vertskommune orienterer Fylkesmannen om samarbeidet.

## 6. Annet

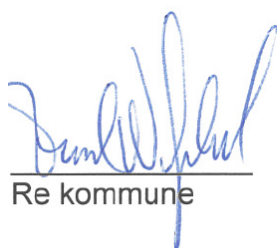
De til enhver tid gjeldende rutiner for samarbeid innenfor 3K, gjelder. Vertskommunen er ansvarlig for at rutinene følges. Dersom det oppstår forhold som ikke er særskilt nevnt i avtalen, gjelder kommunelovens § 28 bokstavene a, b, e, f, i, j, og k.

## 7. Overgangsbestemmelser

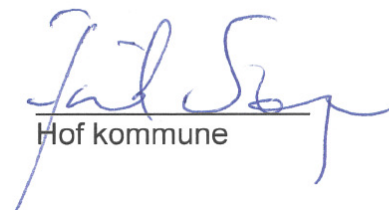
Avtalen trer i kraft når by-/kommunestyrene i alle tre kommuner har godkjent den. Felles virksomhet plan, byggesak og geodata er forutsatt satt i drift fra 01.07. 2014.

Vertskommunen skal stille til rådighet tilstrekkelig antall kontorplasser med nødvendige kontormøbler og IKT-utstyr. Vertskommunen dekker selv eventuelle omdisponeringer og interne flyttekostnader for å etablere den felles virksomheten.

Ansatte som overføres fra Re skal på overføringstidspunktet ha fått utbetalt feriepenger for 2013, og det skal være gjort avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver Re kommune om hvordan og når feriepenger for første halvår av 2014 skal utbetales. Holmestrand kommune utbetaler feriepenger fra tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen.

  
Re kommune

  
Holmestrand kommune

  
Hof kommune

## Litteraturliste

Byavisa Sandefjord 08.06.13: Store sprik i prisene  
(<http://byavisa.sandefjord.no/Naering/Aktuelt/Store-sprik-i-prisene>)

Byggteknisk forskrift av 2010 (TEK 10).

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

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

Plan- og bygningsloven § 33-1, LOV – 2008-06-27-71

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, rundskriv H-3/14

Telemarksforskning og BDO (2011): Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyrer. TF-rapport nr. 292.