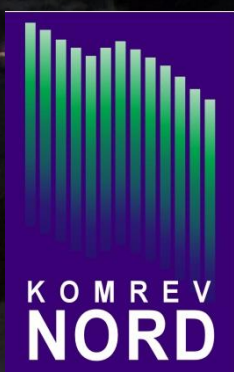


FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling i plan- og byggesaker

Harstad kommune



Rapport 2021

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling i plan- og byggesaker.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Harstad kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi benytter anledningen til å takke administrasjonen i Harstad kommune for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 26.01.2021

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Tone Jæger Karlstad
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Knut Teppan Vik
Ansvarlig for kvalitetssikring

Susanne Arntzen Langnes
*Prosjektmedarbeider,
forvaltningsrevisor*

0 SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling i byggesaker og ved private planforslag. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Overholder Harstad kommune sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag, herunder særlig reglene om medvirkning og tidsfrister?

Revisor har undersøkt kommunens saksbehandlingstid i 77 byggesaker med tre ukers saksbehandlingsfrist og 35 byggesaker med tolv ukers saksbehandlingsfrist. I tillegg til å undersøke saksbehandlingstiden i disse sakene har vi undersøkt kommunens praksis for å sende foreløpig svar etter forvaltningsloven, legge til rette for medvirkning i dispensasjonssaker og å snarlig underrette søker om vedtak. Vi har også undersøkt kommunens praksis for å tilbakebetale byggesaksgebyr i tråd med regelverk når saksbehandlingsfrister oversittes.

Vi har også undersøkt kommunens saksbehandling ved mottak av klage i sak etter plan- og bygningsloven. Vi gjorde et utvalg av ti saker for undersøkelse. Våre undersøkelser av klagesakene retter seg mot tidsbruk fra mottak av klage til oversendelse til klageinstansen, eller til det ble gitt svar til søker i de tilfellene kommunen tok klagen til følge. Vi har også undersøkt praksis for varsling av motpart i klagesaker, samt kommunens praksis for å legge ved kopi av klagen når klagemotpart varsles med brev og å sende kopi til partene dersom kommunen gir uttalelse til klageinstansen.

Videre har vi undersøkt saksbehandlingen i 27 saker som gjelder planforslag fra private. Her har vi undersøkt tidsbruk for behandling av saker samt tilrettelegging for medvirkning og offentlighet i plansaker. Vi har også undersøkt kommunens praksis rundt oppstartsmøter i saker som gjelder private planforslag, herunder tidsbruk fra oppstartsmøtet er forespurt og til det blir avholdt, oppstartsmøtets innhold, dokumentasjon av møter og tidsbruk for oversendelse av møtereferat til forslagsstiller.

Revisors konklusjon på den overordnede problemstillingen er at **Harstad kommune til dels overholder sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag.**

Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger av saksbehandlingen i byggesaker:

I 58 av de 77 undersøkte sakene med tre ukers saksbehandlingsfrist ble det truffet vedtak innen tre uker. I de resterende 19 sakene brukte kommunen mer enn tre uker på å treffe vedtak. Revisors vurdering er at Harstad kommune i 58 saker har **oppfylt** kriteriet om å behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrist på tre uker når vilkårene for det er oppfylt. Kriteriet vurderes som **ikke oppfylt** i 19 saker.

For de samme 77 sakene har revisor undersøkt hvor lang tid som er medgått fra vedtak er truffet og til det er sendt underretning til tiltakshaver. I 67 av sakene er vedtaket sendt til søker samme dag eller i løpet av en til to dager etter at det er truffet. I de øvrige to sakene brukte kommunen mer enn to dager på å underrette søker om vedtaket. Revisors vurdering er dermed at Harstad kommune i 67 saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å underrette søker om vedtaket så snart som mulig. I de øvrige ti sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**.

I 31 av de 35 undersøkte sakene med tolv ukers saksbehandlingsfrist ble det truffet vedtak innen tolv uker. I de øvrige fire sakene brukte kommunen mer enn tolv uker på å treffe vedtak. Revisors vurdering er at Harstad kommune i 31 saker har **oppfylt** kriteriet om å behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrist på tolv uker. I de resterende fire sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**.

For de samme 35 sakene har revisor undersøkt hvor lang tid som er medgått fra vedtaket er truffet og til det er sendt underretning til tiltakshaver. I 29 av sakene er vedtaket sendt til søker samme dag eller i løpet av en til to dager etter at det er truffet. I de øvrige seks sakene brukte kommunen mer enn to dager på å underrette søker om vedtaket. Revisors vurdering er dermed at Harstad kommune i 29 saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å underrette søker om vedtaket så snart som mulig. I de øvrige seks sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**.

Revisor har ikke funnet at kommunen har sendt foreløpig svar til søker i noen av de fire sakene der saksbehandlingsfristen på tolv uker er oversittet. Revisors vurdering er derfor at Harstad kommune **ikke har oppfylt** kriteriet om å sende foreløpig svar når plikten til dette inntreffer.

Det er dokumentert overfor revisor at kommunen i dispensasjonssaker har lagt til rette for medvirkning fra andre myndigheter i de tilfellene der det har vært relevant. Revisors vurdering er derfor at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å forelegge søknad for berørte regionale og statlige myndigheter for uttalelse før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbud mot tiltak langs sjø og i vassdrag.

Revisor har undersøkt kommunens saksbehandlingstid i behandling av klagesaker. I fem av ti undersøkte saker er revisors vurdering at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å behandle klagesaker innen åtte uker. For de øvrige fem sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**. Revisor har videre vurdert at Harstad kommune i fem av seks relevante saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å varsle motpart i saken om klage. Kriteriet vurderes som **ikke oppfylt** i én sak. I alle de fem sakene der dette er relevant har Harstad kommune etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om å legge ved kopi av klagen dersom klagemotparten varsles ved brev.

I to av fire saker der kommunen har oversittet lovpålagt saksbehandlingsfrist på tolv uker har revisor funnet at kommunen ikke har foretatt reduksjon av innkrevd byggesaksgebyr i tråd med regelverket. Revisors vurdering er derfor at Harstad kommune i to av fire undersøkte saker **ikke har oppfylt** kriteriet om å tilbakebetale/reducere byggesaksgebyret i tråd med regelverket. Kommunen har imidlertid ved gjennomgang av rapportens faktagrunnlag gitt tilbakemelding om at byggesaksgebyrene i de to aktuelle sakene vil bli tilbakebetalt i tråd med gjeldende regelverk.

Konklusjonen bygger også på følgende oppsummerte funn og vurderinger av saksbehandlingen i private planforslag:

I elleve av de 27 undersøkte plansakene har kommunen ikke avholdt oppstartsmøte med forslagsstilleren. Revisors vurdering er derfor at Harstad kommune i disse elleve sakene **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å avholde oppstartsmøte med forslagsstiller innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette, der det tas stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket. Bakgrunnen for at kriteriet er vurdert som ikke oppfylt i disse elleve sakene er, som nevnt, at det ikke i det hele tatt er avholdt oppstartsmøte mellom kommunen og forslagsstiller. I de øvrige 16 sakene er det avholdt oppstartsmøte, og vurderingen av om kriteriet er oppfylt i disse 16 sakene knytter seg til hvorvidt møtene ble avholdt *innen rimelig tid*, og om det i møtet ble tatt stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket. I fem av de 16 sakene er revisors vurdering at kriteriet er

oppfylt. I de øvrige elleve sakene har revisor vurdert at kriteriet **ikke er oppfylt.** Bakgrunnen for vurderingen er at det har tatt over fire uker fra forslagsstiller har sendt forespørsel om oppstartsmøte og til det er gjennomført. Etter revisors vurdering kan kommunen da ikke sies å ha gjennomført oppstartsmøtet *innen rimelig tid.*

I alle de 16 sakene der det ble avholdt oppstartsmøte har kommunen dokumentert møtet ved referat. Ifølge det utledede revisjonskriteriet skal referatet sendes til forslagsstiller innen rimelig tid etter at møtet er avholdt. Revisors vurdering er at kommunen, i de tilfellene de har brukt under to uker på å sende referatet til forslagsstiller, har oppfylt kriteriet. I de tilfellene der det er brukt mer enn to uker på å sende referat til forslagsstiller, vurderes kriteriet som ikke oppfylt. På bakgrunn av dette har revisor vurdert at kriteriet er **oppfylt** i 13 av 16 saker, og videre at kriteriet **ikke er oppfylt** i de øvrige tre sakene.

I 21 av 22 saker som ble behandlet etter såkalt forenklet prosess har Harstad kommune truffet vedtak innen 12 uker etter at komplett planforslag er kommet inn til kommunen. Revisor vurderer dermed at Harstad kommune i 21 av 22 saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å treffe vedtak innen 12 uker etter at komplett planforslag er kommet inn til kommunen. I ytterligere en sak vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**, all den tid det ble brukt mer enn 12 uker (84 dager) på å treffe vedtak. I tillegg til de 22 ovenfor nevnte sakene, har revisor undersøkt én sak som ble behandlet etter ordinær prosess. For denne saken har revisor vurdert at Harstad kommune har oppfylt kriteriet om å innen 12 uker etter at planforslag er kommet inn til kommunen avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring eller legges ut for offentlig ettersyn.

Det er dokumentert overfor revisor at kommunen har lagt til rette for medvirkning i planprosessen i alle saker der dette har vært relevant. Revisors vurdering er dermed at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det er lagt til rette for medvirkning i saker som gjelder planforslag fra private.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon har vi funnet grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at søknader om tillatelse etter plan- og bygningsloven behandles innenfor lovbestemte frister på tre og tolv uker. Videre anbefales kommunen å treffe tiltak for å sikre at klagesaker behandles innenfor den lovbestemte fristen på åtte uker.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at søker underrettes om vedtak i byggesaker så snart som mulig, og som hovedregel ikke senere enn to dager etter at vedtak er truffet.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å etablere en tilfredsstillende praksis for å sende et foreløpig svar til søker når lovbestemt saksbehandlingsfrist på tolv uker oversittes.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre fullt ut tilfredsstillende saksbehandling i klagesaker.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at byggesaksgebyr tilbakebetales/reduceres i tråd med regelverket når lovbestemt saksbehandlingsfrist på tolv uker oversittes.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å avholde oppstartsmøter i tråd med bestemmelsene i regelverket i **alle saker** som gjelder planforslag fra private.

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	5
1	BAKGRUNN OG BESTILLING	9
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	9
2.1	Problemstillinger	9
2.2	Revisjonskriterier	9
2.2.1	<i>Kilder for utledning av revisjonskriterier</i>	<i>9</i>
2.2.2	<i>Utledning av revisjonskriterier for byggesaksdelen.....</i>	<i>9</i>
2.2.3	<i>Utledning av revisjonskriterier for plandelen.....</i>	<i>14</i>
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING	19
3.1	Metode og datamateriale	19
3.2	Avgrensning	21
4	PLAN- OG BYGGESAKSBEHANDLING I HARSTAD KOMMUNE	22
5	SAKSBEHANDLING BYGGESAK.....	26
5.1	Saksbehandling.....	26
5.1.1	<i>Saker med tre ukers saksbehandlingsfrist</i>	<i>26</i>
5.1.2	<i>Underretning om vedtak.....</i>	<i>29</i>
5.1.3	<i>Saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist.....</i>	<i>29</i>
5.1.4	<i>Foreløpig svar</i>	<i>31</i>
5.1.5	<i>Medvirkning i dispensasjonssaker og saker der det foreligger merknader fra naboer</i>	<i>31</i>
5.1.6	<i>Underretning om vedtak.....</i>	<i>32</i>
5.1.8	<i>Tilbakebetaling av byggesaksgebyr.....</i>	<i>35</i>
6	SAKSBEHANDLING PRIVATE PLANFORSLAG	36
6.1	Saksbehandling.....	36
6.1.1	<i>Oppstartsmøte</i>	<i>36</i>
6.1.2	<i>Saksbehandlingstid i saker behandlet etter forenklet prosess.....</i>	<i>39</i>
6.1.3	<i>Tilrettelegging for medvirkning – varsling</i>	<i>41</i>
6.1.4	<i>Sak behandlet etter ordinær planprosess</i>	<i>42</i>
6.2	<i>Saker hvor planforslag ble stoppet eller endelig søknad ble avslått.....</i>	<i>42</i>
7	OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON	47
8	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	48
9	ANBEFALINGER.....	49
10	REFERANSER.....	50

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kommunestyret i Harstad behandlet i møte 29.8.2019 sak 108/2019 som gjaldt rettslige konflikter i perioden 2011-2019 som Harstad kommune har vært involvert i. På bakgrunn av denne saken vedtok kommunestyret å be kontrollutvalget om å iverksette en forvaltningsrevisjon rettet mot areal- og byggesakstjenesten. Kontrollutvalget vedtok i møte 21.1.2020 under sak 6/2020 å bestille slik forvaltningsrevisjon, og utvalget anmodet revisor om å utarbeide og fremlegge overordnet prosjektskisse til neste møte. Overordnet prosjektskisse ble deretter vedtatt av kontrollutvalget i møte 28.04.2020 under sak 19/20, og revisor ble da bedt om å igangsette forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke om Harstad kommune, ved enheten areal- og byggesakstjenesten, overholder de sentrale saksbehandlingsreglene ved sin behandling av private planforslag og byggesaker.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstilling:

Overholder Harstad kommune sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag, herunder særlig reglene om medvirkning og tidsfrister?

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene utledes fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er:

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 2. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven
- Prop. 149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier for byggesaksdelen

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Med *tiltak* menes etter plan- og bygningsloven *oppføring, riving, endring, herunder fasadeendring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*, jf. plan- og bygningsloven § 1-6. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av

arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, jf. samme bestemmelse.

For den delen av prosjektet som omhandler byggesaker, utleder vi revisjonskriterier fra plan- og bygningslovens fjerde del; *byggesaksdelen*. Kravene i byggesaksdelen gjelder både prosessen tiltakene skal følge og de materielle kravene som skal oppfylles¹. Det er byggesaksdelens bestemmelser om saksbehandlingen hos kommunen som har relevans i denne forvaltningsrevisjonen. I byggesaksbehandlingen gjelder også forvaltningsloven. Forvaltningsloven er dermed også en relevant kilde for utledning av revisjonskriterier i dette prosjektet.

Problemstillingen i dette prosjektet viser til at det skal undersøkes saksbehandling i byggesaker. Det er spesifisert at det særlig skal undersøkes hvorvidt kravene til tidsfrister og medvirkning etterleves.

Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og er således relevante for denne forvaltningsrevisjonen²:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
- b) vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a
- c) fasadeendring
- d) varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under bokstav a
- e) riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
- g) oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig
- h) oppføring av innhegning mot veg
- i) plassering av skilt- og reklameinnretninger
- j) plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- k) vesentlig terrenginngrep
- l) anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
- m) opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrund for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. matrikkellova.

De nevnte tiltak kan ikke gjennomføres med mindre det er søkt til kommunen om tillatelse og kommunen har innvilget søknaden jf. § 20-2. Disse tiltakene kan deles inn i tre kategorier:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak, jf. § 20-3
- Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-4
- Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, jf. §§ 20-5 til 20-8

Byggesaksforskriften gir nærmere anvisning på hvilke tiltak som faller inn under de tre nevnte kategoriene. Med *tiltakshaver* menes primært eier av eiendommen eller tiltaket; den som vil oppføre eller utføre et tiltak. *Ansvarlig foretak* opptrer på vegne av tiltakshaver. Det ansvarlige foretaket innestår overfor kommunen for at tiltaket blir utført i samsvar med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven kapittel 23 inneholder regler om ansvarlige foretak³.

¹ Prop. 91 L (2011-2012)

² Jf. plan- og bygningsloven § 20-1

³ Ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende

Dersom noen ønsker å bygge, dele, rive eller endre noe i strid med gjeldende planverk, herunder kommuneplanens arealdel eller lokale reguleringsplaner, må det søkes om dispensasjon. Det samme gjelder dersom tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Saksbehandlingsfrister⁴

Det følger av plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd at når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig, og innenfor tidsfrister gitt i plan- og bygningsloven § 21-7, gi tillatelse til tiltak som ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det følger videre av § 21-4 fjerde ledd at kommunen straks skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og de som har merknader. Etter forvaltningsloven § 27 skal det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Plan- og bygningsloven § 21-7 angir maksimumsfrister for kommunens saksbehandling av byggesøknadene. Her angis også rettsvirkningene av fristoverskridelser. Tidsfristene følger også av byggesaksforskriften. Den alminnelige fristen er tolv uker. I enkelte saker er fristen tre uker.

Søknader med saksbehandlingsfrist på tolv uker

Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunen innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. For søknad om rammetillatelse gjelder ikke andre og tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen tolv uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1. Tidsfristen for andre myndigheter er fire uker, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. Før vedtak om dispensasjon treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjoner fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8 (forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag).

Søknader med saksbehandlingsfrist på tre uker

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen tre uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen tre uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om igangsettelsestillatelse skal behandles av kommunen innen tre uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes⁵.

⁴ Informasjonen om saksbehandlingstid er inntatt her for å vise at kommunen på dette området må forholde seg til ulike saksbehandlingsfrister for ulike typer av søknader

⁵ Jf. plan- og bygningsloven § 21-7 sjette ledd

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen tre uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk⁶.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen innen tre uker. Har ikke kommunen avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt⁷.

Søknad om midlertidig brukstillatelse etter plan- og bygningsloven § 21-10 tredje ledd skal behandles av kommunen innen tre uker⁸.

Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Om beregning og forlengelse av frist

Byggesaksforskriften § 7-2 inneholder regler for beregning og forlengelse av frist. Kommunens saksbehandlingstid løper fra søknaden er mottatt av kommunen og til vedtaket er sendt. Det fremgår imidlertid av bestemmelsen at fristene kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplerende opplysninger. Dersom søknaden mangler informasjon for å kunne tas under behandling, regnes saksbehandlingstiden fra disse opplysningene er kommet til kommunen, og søknaden dermed anses som «fullstendig». Dersom det gjelder mindre feil eller mangler starter fristen å løpe når kommunen har mottatt søknaden, men tiden søker bruker til å komplettere søknaden trekkes fra saksbehandlingstiden.

Foreløpig svar

Forvaltningsloven § 11 bokstav a har generelle bestemmelser om saksbehandlingstid og foreløpig svar. Etter andre ledd må kommunen gi et foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og der skal så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. Etter tredje ledd skal det gis foreløpig svar etter forvaltningsloven dersom en hendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

I denne forvaltningsrevisjonen undersøkes saker med tre ukers saksbehandlingsfrist, og saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist. I saker med tre uker saksbehandlingsfrist er regelen etter plan- og bygningsloven at dersom henvendelsen ikke er besvart fra kommunens side innen tre uker, så regnes tillatelse som gitt. Det er derfor, etter revisors syn, ikke relevant å vurdere et revisjonskriterium om foreløpig svar opp mot disse sakene. Revisor vurderer kriteriet å være relevant for sakene med tolv ukers saksbehandlingsfrist i de tilfellene der kommunen har oversittet denne fristen. Plan- og bygningslovens bestemmelser om saksbehandlingsfrister går foran forvaltningslovens bestemmelser⁹.

Underretning om vedtak

Etter forvaltningsloven § 27 skal det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket sørge for at partene underrettes om vedtaket «så snart som mulig». «Så snart som mulig» innebærer i praksis at underretningen skal gis *umiddelbart* når vedtaket er truffet uten at det gis noen ytterligere henvisning

⁶ Jf. plan- og bygningsloven § 21-7 sjuende ledd

⁷ Jf. åttende ledd

⁸ Jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav b

⁹ Jf. tolkningsprinsippet *lex specialis* – bestemmelser i særlovgivning går foran bestemmelser i generell lovgivning

til en bestemt tidsfrist. Sivilombudsmannen har i en uttalelse¹⁰ vist til at ««så snart som mulig» i praksis betyr at underretning skal skje umiddelbart, ettersom det sjelden vil være noen berettiget grunn til å utsette underretningen når vedtaket først er truffet».

Tilbakebetaling av byggesaksgebyr

Tilbakebetaling/reduksjon i byggesaksgebyr fremgår av byggesaksforskriften § 7-6. Etter denne bestemmelsen skal kommunen, ved overskridelse av tidsfristene i byggesaksforskriften § 7-4 bokstav a (søknader om dispensasjon) og plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd (søknader om dispensasjon og øvrige saker med tolv-ukers frist) tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides. Bestemmelsen gjelder ikke dersom det er avtalt særskilte frister eller kommunen har forlenget fristen etter byggesaksforskriften § 7-3¹¹. I slike tilfeller inntreffer virkninger av fristoverskridelse fra det tidspunkt den avtalte eller forlengede frist overskrides.

Medvirkning fra andre myndigheter i saker som gjelder dispensasjon

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag¹² skal regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, få mulighet til å uttale seg¹³. Dersom dette ikke gjennomføres, kan eventuelle dispensasjonsvedtak være ugyldige¹⁴. Statlige og regionale myndigheter skal etter plan- og bygningsloven § 7-5 gis en fire ukers frist til å gi uttalelse.

Klagebehandling

Saksforberedelsen i klagesaker er regulert i forvaltningsloven § 33. Dersom et vedtak blir påklaget, skal kommunen foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Kommunen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal kommunen avvise saken, med mindre det er grunnlag for å behandle klagen selv om det er klaget for sent, jf. forvaltningsloven § 31. Kommunen skal varsle motparter, som eksempelvis kan være naboer eller fylkesmann, i saken snarest mulig, med en frist for å gi uttalelse. Dersom kommunen ikke gir klager medhold, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Dersom kommunen gir uttalelse til klageinstansen som partene kan kreve å få se uten hinder av § 19, skal kommunen sende kopi til partene.

Som følge av ovennevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven utleder vi som revisjonskriterier at Harstad kommune skal:

- **Behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrister på tolv uker**
- **Behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrist på tre uker når vilkårene for det er oppfylt**
- **Sende foreløpig svar når plikten til dette inntreffer**

¹⁰ Politiets utlendingsenhets (Pus) manglende underretning om avvisningsvedtak i asylsøknaden over Storskog, 23.1.2018 (2016/2249) Sivilombudsmannen viser i uttalelsen til Voxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer* side 472.

¹¹ Særlig kompliserte saker, saker som krever ekstra politisk behandling, krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, særskilt avtalte frister i klagesaker eller særlige tilfeller i saker med 3-ukers saksbehandlingsfrist

¹² Jf. plan- og bygningsloven § 1-8

¹³ Jf. § 19-1

¹⁴ Jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

- **Tilbakebetale/reducere byggesaksgebyr i tråd med regelverk når saksbehandlingsfrister oversittes**
- **Forelegge søknad for berørte regionale og statlige myndigheter for uttalelse før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbud mot tiltak langs sjø og i vassdrag**
- **Underrette søker om vedtaket så snart som mulig**
- **Behandle klagesaker innen åtte uker**
- **Varsle motparter i klagesaken snarest mulig, med en frist for å gi uttalelse**
- **Legge ved kopi av klagen dersom klagemotparten varsles ved brev**
- **Sende kopi til partene dersom kommunen gir uttalelse til klageinstansen**

2.2.3 Utledning av revisjonskriterier for plandelen

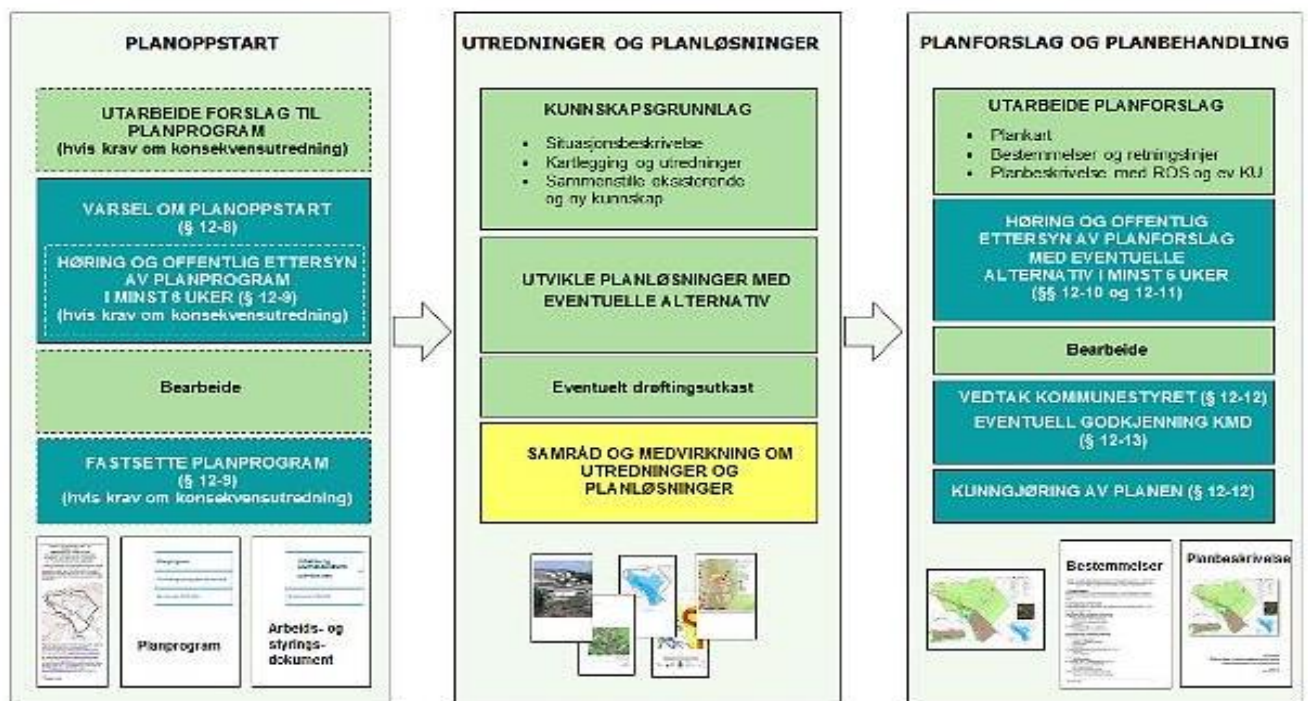
Om planprosessen

En reguleringsplan kan utarbeides både av kommunen og av private. Ifølge kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til reguleringsforskriften¹⁵ består en reguleringsplanprosess av tre trinn:

1. Planinitiativ, oppstartsmøte og planoppstart
2. Utredninger og planløsninger
3. Planforslag, planbehandling og vedtak

Nedenstående utklipp er hentet fra reguleringsplanveilederen, og beskriver innholdet i de tre trinnene i reguleringsplanprosessen.

Utklipp 1: Innholdet i trinnene i reguleringsplanprosessen



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/> 01.11.2020

Behandling etter forenklet prosess

Ved en ordinær planprosess behandles planforslag politisk først i planutvalget og deretter i kommunestyret. Imidlertid kan kommunestyret etter plan- og bygningsloven § 12-14 (2) delegerer myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder. Om vilkårene for forenklet prosess er oppfylt, må vurderes konkret av kommunen i det enkelte tilfellet¹⁶. I vurderingen må det tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder, og hvilke interesser som blir berørt. Behandling etter forenklet prosess skiller seg altså fra ordinær prosess ved at administrasjonen, i dette tilfellet planavdelingen i Harstad kommune, delegeres myndighet til å treffe vedtak. Ved en ordinær prosess behandles forslag politisk i planutvalg.

Om oppstart og medvirkning i planprosessen

Ved oppstart av reguleringsplanarbeid som nevnt i § 12-8 skal det etter forskrift om behandling av private planforslag § 2 gjennomføres et oppstartsmøte innen rimelig tid etter at kommunen har mottatt forespørsel om dette fra forslagsstilleren. Hva som er «rimelig tid» må vurderes ut fra prosjektets størrelse og kompleksitet, samt områdets karakter. Normalt bør tre til fire uker være tilstrekkelig for at kommunen skal kunne forberede seg til møtet, men det kan være påkrevd med lengre forberedelsestid i komplekse områder eller dersom planinitiativet legger opp til vesentlige avvik fra kommunens overordnede planer¹⁷.

I oppstartsmøtet skal alle temaer som er nødvendig for å klargjøre forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget, behandles. I bestemmelsen oppstilles det kriterier som det *skal* tas stilling til i oppstartsmøtet:

- a) hvordan det skal tilrettelegges for samarbeid, medvirkning og samfunnsikkerhet
- b) om planen vil omfattes av forskrift om konsekvensutredninger, og hvordan det videre opplegget skal være for arbeidet frem til en slik utredning foreligger
- c) om det skal utarbeides andre utredninger om bestemte temaer, og om kommunen eller forslagsstilleren skal utarbeide rapportene
- d) om det er hensiktsmessig med felles behandling av plan- og byggesak etter plan- og bygningsloven § 12-15
- e) hva kommunen skal bidra med underveis i planarbeidet
- f) om det er behov for senere dialogmøter mellom forslagsstilleren og kommunen
- g) en overordnet fremdriftsplan som skal gjelde for planarbeidet
- h) hvem som er kontaktpersoner hos forslagsstiller og i kommunen
- i) om det kan være aktuelt å stoppe planinitiativet etter plan- og bygningsloven § 12-8 (2)

Etter § 3 i nevnte forskrift skal kommunen utarbeide et referat fra oppstartsmøtet. Referatet skal sendes til forslagsstilleren i rimelig tid etter møtet. Referatet skal inneholde opplysninger om de temaene som ble drøftet i møtet, avklaringer og konklusjoner det ble enighet om, vesentlige punkter det er uenighet om og punkter som gjenstår å avklare. Det skal redegjøres for vurderingen av punktene som nevnt ovenfor, kommunens vurdering av om kravet til fagkyndighet i plan- og bygningsloven § 12-3 fjerde ledd er oppfylt, og om det er aktuelt å bringe forslaget inn for regionalt planforum.

Plan- og bygningslovens kapittel 5 regulerer medvirkning i planlegging etter loven. Etter § 5-1 skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Bestemmelsen, med tilhørende forarbeider, slår dermed fast at det i tilfeller der private fremmer planforslag, er forslagsstiller som er ansvarlig for å tilrettelegge for medvirkning. Kommunen som planmyndighet

¹⁶ Prop. 149 L (2015 – 2016)

¹⁷ Reguleringsplanveilederen pkt. 3.3.2

har imidlertid et eget ansvar for å *påse* at det er lagt til rette for medvirkning. Kommunen har videre et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Kommunale råd for funksjonshemmede, samt regionale og lokale brukerorganisasjoner, kan være viktige aktører i denne sammenheng og bør trekkes inn på hensiktsmessig måte¹⁸.

Plan- og bygningsloven § 12-8 omhandler oppstart av reguleringsplanarbeid. Her fremgår det at når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Berørte offentlige myndigheter vil normalt være¹⁹:

- Alle kommunale etater som kan komme til å bli berørt av planen, eller som forvalter offentlige interesser som kan bli berørt, eksempelvis veietat, vann- og avløpsetat, grønn etat, ev. brann- og redningsvesenet.
- Kommunale, interkommunale eller private selskaper som har ansvar for offentlig infrastruktur av typen vann- og avløp, strøm, renovasjon, fjernvarme, brann- og redningsvesenet.
- Fylkeskommunen.
- Fylkesmannen.
- Andre statlige fagmyndigheter som berøres av planarbeidet.
- Sametinget, i de fylker og kommuner der Sametinget har innsigelsesmyndighet.
- Nabokommuner.
- Velforeninger, berørte organisasjoner etc.

Varslet om at planarbeidet starter skal ha vedlagt planinitiativet og referatet fra oppstartsmøtet, eller opplyse om hvor det er tilgjengelig, jf. forskrift om behandling av private planforslag § 5. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, altså ved for eksempel private planforslag, skal planspørsmålet først legges frem for planmyndigheten i oppstartsmøte.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp²⁰.

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder de samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan²¹. Før det treffes vedtak om utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Også ved behandling etter forenklet prosess skal planforslag forelegges for berørte myndigheter, eiere og festere og andre berørte, jf. plan- og bygningsloven § 12-14 (3). Formuleringen «andre berørte» ble tatt inn i bestemmelsen samtidig som adgangen til forenklet prosess ble utvidet. Dette var etter lovgivers syn nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning og opplysning av saken før vedtak treffes. Særlig viktig er dette ifølge lovgiver når adgangen til behandling etter forenklet prosess utvides, for å møte forvaltningslovens krav om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. For søknader som gjelder utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan, og som

¹⁸ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 189

¹⁹ Reguleringsplanveilederen pkt. 3.3.3

²⁰ Jf. plan- og bygningsloven § 12-8 (2)

²¹ Jf. plan- og bygningsloven § 12-14 (1)

oppfyller kravene til å behandles etter forenklet prosess, vil de ordinære kravene til høring og offentlig ettersyn med frist på seks uker ikke gjelde²².

Høring og offentlig ettersyn

Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn²³. Høring og offentlig ettersyn er obligatorisk ved behandlingen av reguleringsplaner, og kommer i tillegg til kravet om medvirkning i en tidlig fase av planarbeidet. Høring og offentlig ettersyn skal sikre at alle berørte får mulighet til å gi merknader til planforslaget.²⁴ Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelser skal være minst seks uker. Dersom reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget. Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

For private planer kan både kommunen og forslagsstiller stå for høring og offentlig ettersyn av planforslaget.

Saksbehandlingsfrister og sluttbehandling av reguleringsplanforslag

Saksbehandlingsfrister for private planforslag fremgår av plan- og bygningsloven § 12-11. Når komplett forslag til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen **snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller**, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren **innen tre uker** underrettes ved brev.

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak. Planforslaget er ferdigbehandlet når det har vært sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, og kommer inn til kommunen som komplett søknad om reguleringsplan/reguleringsendring. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak **senest tolv uker** etter at planforslaget er ferdigbehandlet²⁵. Som nevnt ovenfor kan kommunestyret delegere til administrasjonen å treffe vedtak i saker som gjelder mindre reguleringsplaner når vilkårene for det er oppfylt. Revisor legger til grunn at saksbehandlingsfristen på tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet også gjelder i de tilfellene vedtaket treffes av administrasjonen ved areal- og byggesakstjenesten. I dette tilfellet må saksbehandlingsfristen begynne å løpe idet komplett forslag kommer inn til kommunen, all den tid det er da kommunen får forutsetninger til å ta stilling til planforslaget i sin helhet.

²² Prop. 149 L (2015-2016) s. 76

²³ Plan- og bygningsloven § 12-10

²⁴ Jf. reguleringsplanveilederen pkt. 3.5.2

²⁵ Jf. plan- og bygningsloven § 12-12

Som følge av ovenfor nevnte kilder utleder vi som revisjonskriterier at Harstad kommune skal:

- **Avholde oppstartsmøte med forslagsstiller innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette der det tas stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket**
- **Dokumentere oppstartsmøtet ved referat og sende referatet til forslagsstiller innen rimelig tid etter møtet**
- **I saker som behandles etter ordinær prosess: Innen tolv uker etter at planforslag er kommet inn til kommunen, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut for offentlig ettersyn**
- **I saker som behandles etter forenklet prosess: Treffe vedtak innen tolv uker etter at komplett planforslag er kommet inn til kommunen**
- **Innen 3 uker underrette søker ved brev dersom kommunen ikke finner grunn til å fremme forslaget**
- **Påse at det er lagt til rette for medvirkning i alle saker som gjelder planforslag fra private**
- **Påse at private planforslag som gjelder ny reguleringsplan, sendes på høring og legges ut for offentlig ettersyn**

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon.²⁶ Revisor sendte oppstartsbrev til Harstad kommune ved kommunedirektør Hugo Thode Hansen 19.5.2020. Enhetsleder for areal- og byggesakstjenesten Jan Inge Lakså ble i den forbindelse oppnevnt som vår kontaktperson i kommunen for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartsmøte med kontaktpersonen 4.6.2020.

Om utvelgelse av saker og gjennomføring av mappegjennomgang byggesak

I henhold til problemstilling 1 har vi undersøkt kommunens etterlevelse av sentrale saksbehandlingsregler. I oppstartsmøtet med kommunen ba revisor om å få oversendt en liste over plan- og byggesaker som var behandlet av kommunen i 2018, 2019 og frem til og med 4. juni 2020. Vi fikk tilsendt et uttrekk fra kommunens saksbehandlingssystem (ephorte). Ut fra denne oversikten gjorde vi et tilfeldig utvalg av saker til undersøkelse.

Saker med tre ukers frist

Vi har undersøkt 77 saker med tre ukers saksbehandlingsfrist. Av disse 77 sakene var det 18 av sakene som kom inn til kommunen i 2018. 49 av sakene kom inn til kommunen i 2019. Ifølge Harstad kommune sine rapporteringer til KOSTRA²⁷ behandlet kommunen i 2018 og 2019 totalt 103 saker med 3 ukers saksbehandlingsfrist. Det vil si at revisor, ved å undersøke totalt 67 saker fra 2018 og 2019, har undersøkt **65 %** av sakene med tre ukers saksbehandlingsfrist som ble behandlet disse årene.

Revisor valgte også å undersøke ti saker med tre ukers saksbehandlingsfrist fra 2020. Harstad kommune gir ikke løpende KOSTRA-rapporteringer gjennom året, og tall som viser saksvolum for 2020 er derfor ikke tilgjengelig. Ut fra den oversikten som revisor fikk oversendt, var det heller ikke mulig å telle hvor mange av sakene som var relevante for vår undersøkelse uten å gå nærmere inn på søknad i hver enkelt sak.

Saker med tolv ukers frist

Vi har undersøkt 35 saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist. Av disse sakene var det syv saker som kom inn til kommunen i 2018, og 27 saker som kom inn til kommunen i 2019. Ifølge Harstad kommune sine rapporteringer til KOSTRA behandlet kommunen i 2018 og 2019 totalt 316 saker som ikke hadde tre ukers saksbehandlingsfrist. I disse tilfellene gjelder dermed plan- og bygningslovens generelle frist på tolv uker. Det vil si at revisor, ved å undersøke totalt 34 saker fra 2018 og 2019, har undersøkt **11 %** av sakene med tolv ukers saksbehandlingsfrist som ble behandlet disse årene. I tillegg har vi undersøkt en sak fra 2020. KOSTRA-rapporteringer fra 2020 på dette området er ikke tilgjengelig.

Gjennomgangen av enkeltsaker er gjennomført ved at to revisorer har, basert på utvalgte saksnummer, funnet frem til relevante dokumenter i kommunens offentlige postlister.

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011. Etter påbegynnelse av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har standarden blitt revidert og vedtatt i ny utgave. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomføres imidlertid etter tidligere gjeldende standard for forvaltningsrevisjon

²⁷ Kommune-Stat-Rapportering, som gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner

Datainnsamlingen ble gjennomført i KomRev NORD sine lokaler i Tromsø, og de innsamlede dataene har ved flere anledninger senere blitt sjekket opp i kommunens postlister. Vi har også fått tilgang til kommunens saksbehandlingssystem for å innhente informasjon som ikke fremgår av de offentlige postlistene, herunder når vedtak og referat fra oppstartsmøter er blitt sendt til søker/forslagsstiller. I de tilfellene vi har hatt behov for supplerende informasjon om enkeltsaker, har vi innhentet dette fra enhetsleder for areal- og byggesakstjenesten i Harstad kommune.

Om beregning av frister

Innenfor byggesak mottar og behandler kommunen ulike typer av søknader og henvendelser. Plan- og bygningslovens hovedregel om saksbehandlingstid, er at når søknaden er fullstendig skal kommunen så snart som mulig gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven angir hvor lang tid kommunen maksimalt kan bruke på behandlingen av ulike saker. Hovedregelen er at kommune kan bruke maksimalt tolv uker fra søknaden er fullstendig. Som redegjort for i kapittel 2 gjelder det imidlertid for flere sakstyper frist på tre uker. Vi har undersøkt kommunens saksbehandlingstid i ulike søknads-/sakstyper som reguleres i plan- og bygningsloven og som skal behandles innenfor frister på enten tre uker eller tolv uker.

Ved beregning av kommunens tidsbruk for behandling av sakene har vi regnet hvor mange kalenderdager som har gått fra søknaden ble journalført inn hos kommunen, og til underretning om vedtaket ble journalført ut fra kommunen. I noen tilfeller så vi at søknadene var stemplet med dato når de kom inn til kommunen, og at denne datoen avvek fra datoen hvor søknaden ble journalført inn. I de tilfellene søknadene var stemplet ved mottak i kommunen, er det denne stempeldatoen vi har lagt til grunn ved beregning av tidsfrister.

Det var momenter ved enkelte av søknadene som gjør at vi i vår beregning av saksbehandlingstid har trukket fra tid. Nedenstående tabell viser hvilke konkrete forhold som har medført at vi ved beregningen ikke bare har tatt utgangspunkt i antallet kalenderdager fra journalføring inn til kommunen og ut fra kommunen.

Tabell 1. Beregning av saksbehandlingstid

Sakstype	Beregning av kommunens saksbehandlingstid
Saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist	<ul style="list-style-type: none"> I saker hvor kommunen har meddelt søker at søknaden ikke var fullstendig, det vil si manglet dokumentasjon for å kunne tas under behandling: Saksbehandlingstiden regnes fra søknaden er «fullstendig». Vi har talt kalenderdager fra «fullstendig» søknad ble journalført inn og til underretning er journalført ut.
Dispensasjonssaker	<p>Fristen gjelder fra søknaden er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1 (fire uker).</p> <p>Tilfeller der kommunen har bedt om feilretting/supplering av opplysninger: fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering. Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig</p>
Søknader, herunder søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest	<p>Fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. I de tilfeller kommunen etter plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd første punktum har satt som vilkår for å gi tillatelse at gebyr er innbetalt, avbrytes tidsfristen ved at kommunen krever innbetaling av gebyr.</p>

Ved beregning av kommunens tidsbruk fra vedtaket ble truffet og til søker ble underrettet, har vi tatt utgangspunkt i antall kalenderdager fra datoen som er oppgitt i vedtaket og til den datoen som er oppgitt som «ekspedert-dato» i kommunens saksbehandlingssystem.

Om utvelgelse av saker og gjennomføring av mappegjennomgang private planforslag

For utvelgelsen av private planforslag til undersøkelse fikk revisor tilsendt et utdrag fra kommunens saksbehandlingssystem. Ut fra oversikten identifiserte vi 41 saker fra perioden 2018 – juni 2020 som kunne være relevante for våre undersøkelser²⁸. Av disse sakene endte vi opp med å undersøke 27 saker, noe som tilsvarer **66 %** av de relevante sakene.

Gjennomgangen av de private planforslagene er gjennomført på samme måte som byggesakene.

Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisjonen mener at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har samlet inn data fra saksbehandlingssystem som kommunen bruker på området for plan- og byggesaker, og fra offentlige postlister. Vi mener antallet saker som er gjennomgått i denne undersøkelsen utgjør en tilstrekkelig stor andel av Harstad kommunes totale antall saker i den reviderte perioden, til å gi tydelige indikasjoner på om kommunen overholder sentrale saksbehandlingsregler. Revisors konklusjon gjelder likevel kun for de undersøkte sakene.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger. Vi har også fremlagt datamaterialet for representanter fra Harstad kommune. Korrigeringer og suppleringer som kommunen har fremsatt, er innarbeidet i rapporten. Vi har ingen indikasjoner på at datamaterialet som rapporten bygger på, er beheftet med feil. På bakgrunn av ovenstående er revisors vurdering at rapporten bygger på nøyaktige og pålitelige data.

Rapporten er også gjort til gjenstand for kvalitetssikring gjennom revisors interne kvalitetssikringssystem.

3.2 Avgrensning

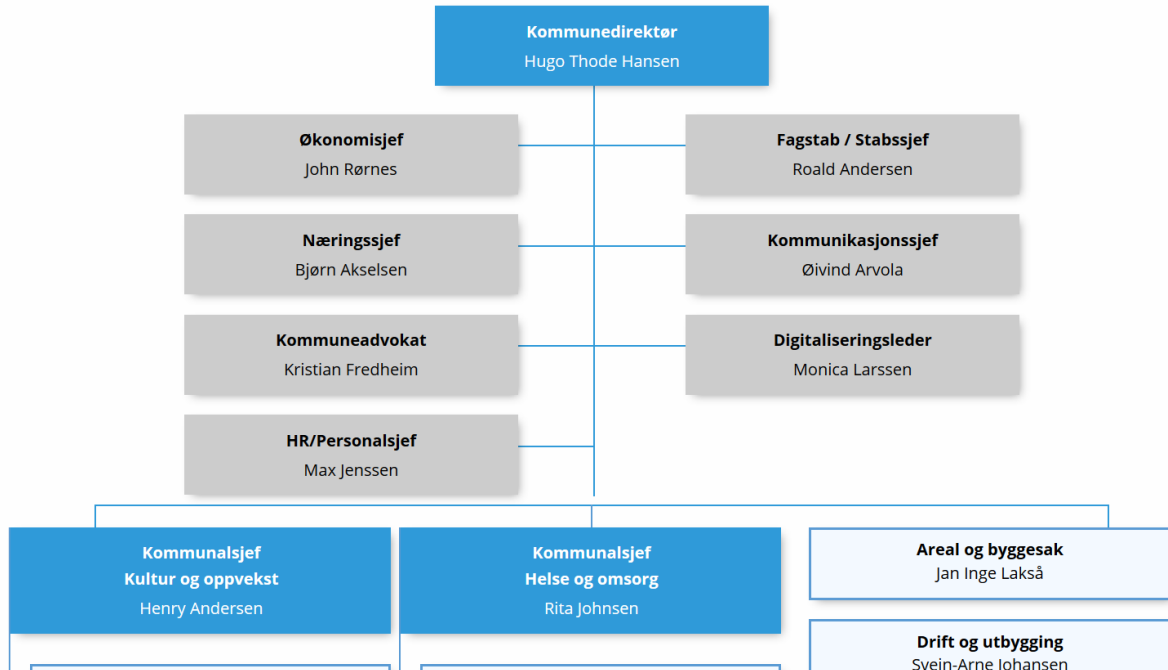
I prosessen som gjelder behandling av private planforslag, er det forslagsstiller som har ansvaret for at planarbeidet varsles til berørte privatpersoner og myndigheter. Imidlertid har kommunen et ansvar for å påse og legge til rette for medvirkning i sakene. Revisor har undersøkt kommunens rutiner og praksis for å legge til rette for medvirkning og hvorvidt kommunen tar til behandling private planforslag der det ikke er lagt til rette for medvirkning. På bakgrunn av revisors myndighet og mandat avgrensner vi våre undersøkelser mot undersøkelser av private aktørers praksis på området.

²⁸ Oversikten vi fikk oversendt inneholdt lang mer enn 41 av saker. Vi fant imidlertid at mange av sakene av ulike årsaker ikke hadde relevans for våre undersøkelser

4 PLAN- OG BYGGESAKSBEHANDLING I HARSTAD KOMMUNE

Areal- og byggesakstjenesten er en enhet organisert under kommunedirektøren, jf. nedenstående utsnitt fra kommunens organisasjonskart.

Utklipp 2: Utsnitt fra Harstad kommunes organisasjonskart



Kilde: www.harstad.kommune.no

Ifølge Harstad kommune sine hjemmesider står areal- og byggesakstjenesten for all arealplanlegging i Harstad kommune, og har også landbruk som ansvarsområde²⁹. Enheten ledes av enhetsleder Jan Inge Lakså som har overordnet fagansvar, samt ansvar for personell og økonomi. Videre er enheten organisert i fire fagområder:

- Areal – 7 ansatte. Har ansvar for reguleringsplaner, private planforslag og kommuneplanens arealdel
- Byggesak – 6 ansatte. Har ansvar for byggesaker, oppfølging av ulovlige tiltak, forurensningssaker, mindre utslipp og tilsyn
- Landbruk – 3 ansatte. Har ansvar for saker etter jordlov og skoglov, viltforvaltning, motorferdsel i utmark mm. Fungerer også som næringskontor for arbeidere i landbruket i kommunen
- Oppmåling – 8 ansatte. Har ansvar for oppmålingsforretninger, matrikkelføring, adressemyndighet, føring av kommunalt register for vann, - avløp, - og renovasjon, eiendomsskatt og feiing. Fungerer som eiendomsskattekontor.

Revisor har fått informasjon om at fagmiljøet areal ble redusert med 1 stilling fra og med 1.10.2020.

Harstad kommunes delegasjonsreglement for perioden 2020-2024 har bestemmelser om delegasjon av avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven. Av punkt 28.1 i delegasjonsreglementet fremgår det at kommunedirektøren delegerer sin avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven

²⁹ <https://www.harstad.kommune.no/areal-og-byggesakstjenesten.4977763-191786.html> 28.10.2020

med lokale og sentrale forskrifter til enhetslederen for areal- og byggesakstjenesten. Dette omfatter blant annet:

- Vedtak om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8³⁰, kommuneplaner og reguleringsplaner delegeres til enhetsleder i små saker uten prinsipiell betydning
- Myndighet til å opptre som planmyndighet i henhold til plan- og bygningsloven § 12-8³¹ delegeres til enhetsleder, herunder myndighet til å kunne beslutte at et planinitiativ skal stoppes
- Enhetsleder gis myndighet til å treffe avgjørelse i små saker uten prinsipiell betydning innenfor rammene av plan- og bygningsloven § 12-14 (2)³²
- Enhetsleder gis myndighet til å kunne beslutte, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-8, at et planinitiativ skal stoppes
- Enhetsleder delegeres også myndighet til å treffe beslutninger etter plan- og bygningslovens kapittel 20-33, med unntak av de områdene som etter loven selv ikke kan delegeres
- Enhetsleder delegeres myndighet som «ansvarlig myndighet» etter § 5 i forskrift om konsekvensutredninger
- Enhetsleder delegeres vedtaksmyndighet etter byggesaksforskriften og byggeteknisk forskrift

Videre oppgis det unntak for delegering til enhetsleder. Dette gjelder plan- og bygningsloven §§ 32-3 (pålegg om retting og pålegg om stans), 32-5 (tvangsmulkt), 32-6 (forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud, 32-7 (tvangsfullbyrdelse) og 32-8 (overtredelsesgebyr).

Når det gjelder byggesaker og dispensasjonssaker, behandles søknader av saksbehandlere i plan- og byggesaksavdelingen i tråd med bestemmelser gitt i delegasjonsreglement. Vedtak treffes og signeres av enhetsleder. Når søknad kommer inn til kommunen, blir den gjennomgått av saksbehandler med sikte på å, i første omgang, avdekke hvorvidt søknaden er fullstendig og på den måten klar for behandling. Dersom vurderingen er at søknaden ikke er fullstendig, sendes det en såkalt mottakskontroll til søker. I mottakskontrollen vises det til at søknad er mottatt, og hvilke opplysninger kommunen har behov for å få tilsendt for at søknaden skal regnes som fullstendig og kunne tas til behandling. I disse tilfellene gir kommunen også en frist for å oversende etterspurt informasjon - og informerer om at søknaden i mellomtiden vil stilles i bero.

I saker som gjelder private planforslag, treffes avgjørelse administrativt av saksbehandlere i plan- og byggesaksavdelingen i de tilfellene der planforslaget oppfylder vilkårene for forenklet behandling. I saker som ikke oppfylder vilkårene for forenklet behandling, behandles endelig planforslag i planutvalget og deretter i kommunestyret. Revisors gjennomgang viser at de fleste saker behandles forenklet. Av de sakene revisor undersøkte, var det kun en sak som ble fremmet for planutvalget og kommunestyret.

På Harstad kommune sine hjemmesider finnes det informasjon om Harstad kommunes krav til planleveransen ved utarbeidelse av regulering- og bebyggelsesplaner, og hvordan kommunen ønsker at planprosessen skal forløpe. Her finnes også fire relevante dokumenter til publikum:

- Krav til komplett planleveranse
- Sjekkliste planleveranse

³⁰ Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

³¹ Oppstart av reguleringsplanarbeid

³² Mindre endringer i reguleringsplan som i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går ut over hovedrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder

- Planprosess med møteplan
- Oppstartsmøte

Dokumentet *Planprosess med møteplan* angir en plan over møter og milepæler i planprosessen. Her fremgår også hvordan det ifølge kommunen skal legges til rette for medvirkning i planprosessen. Hovedtrekkene i dokumentet gjengis i nedenstående tabell.

Tabell 2: Planprosess med møteplan

	<p>Møte 1: Oppstartsmøte Skjema vedr. oppstartsmøte skal være sendt inn sammen med anmodning om oppstartsmøte. Informasjonen her er grunnlag for vurdering av planens omfang, innhold, utforming, gebyrgrunnlag mv. Gjennomgang av sjekkliste. Saksnummer og plannummer. Vurdere virkning for samfunn og miljø. Avklare behov for konsekvensutredning.</p>
<p>1. Kunngjøring av planstart</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brev til berørte parter • Annonse i minimum en avis, samt via elektronisk media • Frist for innspill settes til minst fire uker. Annen frist kan avtales i oppstartsmøtet • Evt. planprogram legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker. 	
	<p>Møte 2: Innspill til planstart Gjennomgang av merknader/innspill. Veiledning vedrørende utarbeidelse av planforslag.</p>
<p>2. Utarbeidelse av planforslag</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skal være iht. nasjonal produktspesifikasjon • Veiledere og krav finnes også på www.planlegging.no 	
	<p>Møte 3: Gjennomgang av planmateriale Innlevering av godkjent planmateriale iht. skriv og krav til komplett leveranse</p>
	I planutvalget innen 12 uker fra mottak av komplett planforslag
<p>3. Planutvalget 1. gang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vurdering av innspill, planforslag mv. • Forslag fremmes av planutvalget for offentlig ettersyn • Forslaget fremmes ikke. Retur til forslagsstiller for omarbeiding evt. til kommunestyret jf. pbl. § 12-11 	
<p>4. Offentlig ettersyn. (min. 6 uker)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brev til høringsinstanser/berørte parter • Annonse i minimum en avis samt via elektronisk media • Legges ut på Rådhuset og biblioteket 	
	Rapportering til planutvalget dersom planen ikke er forelagt utvalget innen 24 uker fra vedtak om offentlig ettersyn.
<p>Planutvalget 2. gang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Merknadsbehandling • Evt. nytt offentlig ettersyn ved større endringer • Innstilling til kommunestyret 	
	Kommunestyret innen 12 uker fra vedtak
<p>6. Kommunestyret</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vedtak/egengodkjenning. Kunngjøring av vedtak • Klagefrist: 3 uker fra kunngjøring 	
<p>7. Vedtatt plan inn i planbasen og planregister</p>	
<p>8. Evt. klagebehandling</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ev. klage på kommunestyrets vedtak til planutvalget og til Fylkesmannen dersom den ikke anbefales tatt til følge. Ny runde hvis klagen tas til følge. 	

Kilde: www.harstad.kommune.no

Det foreligger en uttalelse fra Sivilombudsmannen som gjelder Harstad kommunes behandling av private reguleringsplanforslag³³. Bakgrunnen for saken var en klage som ble fremmet for Sivilombudsmannen, og der det ble anført at Harstad kommune ikke fulgte kravene i forskrift om behandling av private planforslag. Klager anførte at kommunen i planprosessen fremsatte krav om møter ut over det som følger av regelverket, noe som igjen førte til en utvanning av saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. Klager anførte videre at kommunens praksis var unødvendig og kostnadsøkende for forslagsstiller av private detaljreguleringer. Sivilombudsmannen foretok undersøkelser i saken, og konkluderte med at de ikke hadde innvendinger mot kommunens møtepraksis i saker om private forslag til detaljregulering, men fant grunn til å minne om at det – ut over det obligatoriske oppstartsmøtet – må vurderes konkret om det er behov for møter. Sivilombudsmannen påpekte også at tolv-ukersfristen for kommunens behandling av planforslag begynner å løpe når forslaget er mottatt av kommunen, uavhengig av om kommunen mener det er behov for ytterligere møter. Planforslaget trenger ikke å være komplett for at fristen skal starte å løpe.

³³ 2018/4498

5 SAKSBEHANDLING BYGGESAK

Overholder Harstad kommune sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag, herunder særlig reglene om medvirkning og tidsfrister?

Revisjonskriterier

Harstad kommune skal:

- **Behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrister på tolv uker**
- **Behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrist på tre uker når vilkårene for det er oppfylt**
- **Sende foreløpig svar når det er relevant**
- **Tilbakebetale/reducere byggesaksgebyr i tråd med regelverk**
- **Forelegge søknad for berørte regionale og statlige myndigheter for uttalelse før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbud mot tiltak langs sjø og i vassdrag**
- **Underrette søker om vedtaket så snart som mulig**
- **Behandle klagesaker innen åtte uker**
- **Varsle motparter i klagesaken snarest mulig, med en frist for å gi uttalelse**
- **Legge ved kopi av klagen dersom klagemotparten varsles ved brev**
- **Sende kopi til partene dersom kommunen gir uttalelse til klageinstansen**

5.1 Saksbehandling

Om saksbehandlingstid opplyser kontaktpersonen i kommunen at areal- og byggesakstjenesten ikke selv mottar og registrerer innkomne byggesaker i saksbehandlingssystemet, noe som betyr at areal- og byggesakstjenesten ikke kjenner til saken før den registreres i saksbehandlingssystemet. Videre informerer kommunen om at denne sakstypen varierer i mengde gjennom året, og at sesongtoppen starter i mai og øker mot fellesferien. Sesongtoppen kommer dermed på samme tidspunkt som flere ansatte i areal- og byggesakstjenesten avvikler sommerferie, og fører ifølge kommunen til at saker samles opp. Det opplyses at enheten ikke er satt opp med ressurser til å kunne ta unna slike sakstopper, og at derfor oppstår store etterslep utover høst og vinter.

5.1.1 Saker med tre ukers saksbehandlingsfrist

Revisors funn

Søknader som skal behandles av kommunen innen tre uker, er saker der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og der det ikke er nødvendig med tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet. I disse sakene regnes tillatelse som gitt dersom kommunen ikke har truffet vedtak innen fristens utløp. Fristen på tre uker gjelder også for igangsettelsestillatelser og ferdigattester.

I tabellen nedenfor er vår oppsummering etter undersøkelse av kommunens tidsbruk i de 77 sakene som har saksbehandlingsfrist på tre uker. Sakene gjelder søknad om tillatelse til tiltak, samt søknader om ferdigattester som skal behandles innen tre uker. Antallet dager fra fullstendig søknad ble journalført inn av kommunen og til vedtaket ble truffet, fremkommer i kolonnen lengst til høyre i

tabellen. Fargen på cellen indikerer hvorvidt kommunen har holdt seg innenfor lovpålagt saksbehandlingsfrist. Grønn celle markerer at saksbehandlingsfristen er overholdt, mens rød celle markerer at saksbehandlingsfristen er oversittet.

Tabell 3: Saksbehandlingstid i saker med 3 ukers saksbehandlingstid

Fullstendig søknad journalført inn	Vedtaksdato	Journaldato vedtak	Kommunens saksbehandlingstid (dager)
21.12.2017	02.02.2018	07.02.2018	43
22.01.2018	23.01.2018	23.01.2018	1
02.02.2018	12.02.2018	12.02.2018	10
06.08.2018	17.08.2018	17.08.2018	11
31.08.2018	12.09.2018	12.09.2018	12
14.08.2018	12.09.2018	12.09.2018	29
27.08.2018	04.09.2018	05.09.2018	8
01.09.2018	09.10.2018	16.10.2018	38
03.01.2018	08.03.2018	14.03.2018	64
07.09.2018	20.09.2018	20.09.2018	13
10.09.2018	19.03.2020	20.03.2020	556
25.09.2018	11.10.2018	11.10.2018	16
04.10.2018	08.10.2018	09.10.2018	4
30.10.2018	05.11.2018	06.11.2018	6
09.11.2018	20.11.2018	20.11.2018	11
16.11.2018	01.03.2019	04.03.2019	105
21.11.2018	27.11.2018	27.11.2018	6
02.04.2019	03.04.2019	03.04.2019	1
04.02.2019	11.02.2019	11.02.2019	7
10.04.2019	10.04.2019	10.04.2019	0
26.03.2019	26.03.2019	27.03.2019	0
20.03.2019	29.04.2019	29.04.2019	40
04.03.2019	13.03.2019	13.03.2019	9
11.03.2019	25.03.2019	25.03.2019	14
04.04.2019	24.04.2018	25.04.2019	20
14.05.2019	22.05.2019	23.05.2019	7
02.05.2019	09.05.2019	10.05.2019	7
10.04.2019	14.05.2019	15.05.2019	34
07.08.2019	14.08.2019	14.08.2019	7
16.05.2019	23.05.2019	23.05.2019	7
29.04.2019	16.05.2019	16.05.2019	17
18.06.2019	03.09.2019	03.09.2019	77
10.06.2019	12.06.2019	13.06.2019	2
16.08.2019	16.08.2019	19.08.2019	0
31.05.2019	11.06.2019	12.06.2019	11
13.06.2019	30.07.2019	30.07.2019	47
10.07.2019	13.08.2019	13.08.2019	34
02.09.2019	10.09.2019	11.09.2019	8
29.08.2019	30.08.2019	30.08.2019	1
25.06.2019	04.07.2019	10.07.2019	9
13.09.2019	10.10.2018	10.10.2019	27
06.08.2019	09.08.2019	13.08.2019	3

21.08.2019	06.09.2019	09.09.2019	17
12.07.2019	30.07.2019	30.07.2019	18
13.09.2019	13.09.2019	13.09.2019	0
24.09.2019	14.10.2019	14.10.2019	21
12.08.2019	17.09.2019	17.09.2019	36
02.09.2019	17.09.2019	17.09.2019	15
22.08.2019	17.09.2019	18.09.2019	26
27.08.2019	04.09.2019	05.09.2019	8
30.04.2020	30.04.2020	30.04.2020	0
06.11.2019	11.11.2019	12.11.2019	5
12.09.2019	13.09.2019	16.09.2018	1
16.09.2019	26.09.2019	26.09.2019	10
25.09.2019	07.10.2019	07.10.2019	18
26.09.2019	14.10.2019	14.10.2019	18
26.09.2019	08.10.2019	08.10.2019	12
27.09.2019	08.10.2019	08.10.2019	11
02.10.2019	08.10.2019	08.10.2019	6
03.10.2019	08.10.2019	08.10.2019	5
14.10.2019	21.11.2019	22.11.2019	7
25.10.2019	28.10.2019	28.10.2019	3
25.02.2020	27.02.2020	27.02.2020	2
06.11.2019	12.11.2019	12.11.2019	6
12.12.2019	16.12.2019	17.12.2019	4
20.11.2019	16.01.2020	16.01.2020	57
17.02.2020	19.02.2019	19.02.2019	2
18.12.2019	15.01.2020	16.01.2020	28
07.01.2020	13.01.2020	13.01.2020	6
09.01.2020	28.01.2020	28.01.2020	19
17.01.2020	17.02.2020	17.02.2020	31
21.01.2020	18.02.2020	18.02.2020	28
29.01.2020	18.02.2020	18.02.2020	20
21.02.2020	20.03.2020	23.03.2020	28
02.03.2020	10.03.2020	10.03.2020	8
29.04.2020	29.04.2020	29.04.2020	0
27.03.2020	07.04.2020	08.04.2020	12

Av de 77 sakene som er presentert i tabellen ovenfor, ble 58 søknader behandlet innenfor tre uker (21 dager), og 19 søknader brukte kommunen mer enn tre uker på å saksbehandle.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i 58 av de 77 undersøkte sakene har oppfylt revisjonskriteriet om å behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrist på tre uker når vilkårene for det er oppfylt. Kriteriet vurderes som **ikke oppfylt** i de resterende 19 sakene.

5.1.2 Underretning om vedtak

Revisors funn

Om underretning om vedtak opplyser kommunen om at byggesaker, etter at de er godkjent og ferdigstilt, oversendes til service- og dokumenttjenesten som står for ekspedering og journalføring. Videre opplyses det om at ekspedering som oftest skjer rimelig raskt etter ferdigstillelse, men at det kan ta lengre tid før dokumentet er journalført.

Revisor har undersøkt hvor lang tid som er medgått fra vedtaket er fattet og til det er sendt underretning til tiltakshaver. Ved beregningen har vi lagt til grunn tidsperioden mellom vedtaksdato og til vedtaket er oppført med «ekspedert dato» i kommunens saksbehandlingssystem Ephorte. Våre undersøkelser viser at Harstad kommune i 48 av de 77 undersøkte sakene har underrettet søker om vedtaket samme dag som vedtaket ble truffet. I 19 saker ble søker underrettet om vedtak dagen etter. I de ti resterende sakene har kommunen brukt mellom tre og syv dager på å underrette søker om vedtak.

Revisors vurdering

Forvaltningsloven § 27 krever at kommunen må sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dette innebærer i praksis at underretningen skal gis *umiddelbart* når vedtaket er truffet. Sivilombudsmannen har i en uttalelse³⁴ vist til at «så snart som mulig» i praksis betyr at underretningen skal skje umiddelbart, ettersom det sjelden vil være noen berettiget grunn til å utsette underretning når vedtaket først er truffet». For 48 av de undersøkte sakene ble underretningen sendt til søker samme dag. For 19 av de undersøkte sakene ble underretningen sendt til søker én til to dager etter at vedtaket var truffet. Revisor legger til grunn at dette er i henhold til forvaltningslovens krav, og revisors vurdering er at Harstad kommune for 67 av de undersøkte sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å underrette søker om vedtaket så snart som mulig. For ti av sakene brukte kommunen mellom tre og syv dager på å sende underretning til søker. Tidsbruk ut over to dager gir grunn til å stille spørsmål om underretning er gitt «så snart som mulig». Etter revisors syn er ikke tidsbruk ut over to dager i henhold til forvaltningslovens krav. Revisors har ikke opplysninger om forhold som tilsa en slik tidsbruk før underretningen ble sendt. For de ti sakene hvor Harstad kommune brukte mellom 3 og syv dager på å sende underretning til søker har kommunen **ikke oppfylt** revisjonskriteriet om å underrette søker om vedtaket så snart som mulig.

5.1.3 Saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist

Revisors funn

Om saker med tolv ukers saksbehandlingstid orienterer kommunens representant om at saksbehandlerne i areal- og byggesakstjenesten har stor total saksmengde, og det daglig gjøres strenge prioriteringer. Fra kommunens side vurderes det som viktig å få i gang større tiltak som vurderes som nyttige i et samfunnsperspektiv, og hvor forsinkelser får større økonomiske konsekvenser. En del av dispensasjonssakene skal til politisk behandling, noe som ifølge kommunen medfører en mer omfattende saksbehandling. Enheten må da ha saken klart til et fastsatt politisk møte, og dersom dette ikke lar seg gjøre er det omtrent fire uker til neste mulige anledning. Det politiske utvalget kan også vedta at saken skal utsettes til et senere møte.

³⁴ 2016/2249: Politiets utlendingsenhets manglende underretning om avvisningsvedtak i asylsøknaden over Storskog, 23.1.2018. Sivilombudsmannen viser i uttalelsen til Woxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer* side 472.

Revisor har undersøkt 35 saker med tolv ukers saksbehandlingsfrist. Av disse sakene var 30 saker som gjaldt dispensasjon, eller som av andre grunner måtte sendes til andre myndigheter for uttalelse. Fire av sakene var søknad om rammetillatelse, og en av sakene hadde tolv ukers saksbehandlingsfrist fordi det var innkommet merknader fra naboer. Ved utregning av tidsbruk i sakene som gjelder dispensasjon har vi trukket fra den tiden søknaden har ligget til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, som er fire uker jf. plan- og bygningsloven § 21-5. I tabellen nedenfor presenteres våre funn i de 35 undersøkte sakene med tolv ukers saksbehandlingsfrist.

Tabell 4: Saksbehandlingstid i saker med tolv ukers saksbehandlingstid

Journaldato søknad	Vedtaksdato	Journaldato vedtak	Kommunens saksbehandlingstid (dager)
08.01.2018	12.02.2018	12.02.2018	7
14.02.2018	09.07.2018	10.07.2018	117
09.10.2018	21.11.2018	22.11.2018	16
27.05.2019	05.07.2019	08.07.2019	12
25.10.2018	29.10.2018	29.10.2018	4
02.05.2019	08.05.2019	09.05.2019	6
20.11.2018	01.04.2019	08.04.2019	104
15.02.2019	11.04.2019	12.04.2019	55
07.03.2019	24.04.2019	24.04.2019	20
04.03.2019	28.05.2019	28.05.2019	57
01.04.2019	15.05.2019	15.05.2019	16
24.04.2019	13.05.2019	14.05.2019	19
25.04.2019	17.10.2019	17.10.2019	147
02.05.2019	23.07.2019	24.07.2019	54
28.05.2019	03.07.2019	04.07.2019	8
11.07.2019	26.07.2019	26.07.2019	-13
02.10.2019	22.10.2019	23.10.2019	-8
11.07.2019	30.09.2019	01.10.2019	53
04.07.2019	09.09.2019	10.09.2019	39
22.07.2019	02.09.2019	03.09.2019	14
27.06.2019	12.09.2019	12.09.2019	49
29.08.2019	25.11.2019	12.12.2019	64
17.07.2019	13.09.2019	17.09.2019	30
17.07.2019	10.09.2019	10.09.2019	27
24.07.2019	16.09.2019	17.09.2019	26
29.07.2019	18.09.2019	20.09.2019	23
25.08.2019	06.01.2020	06.01.2020	106
29.08.2019	16.09.2019	16.09.2019	-10
18.09.2019	07.01.2020	08.01.2020	83
09.09.2019	18.10.2019	21.10.2019	11
11.09.2019	29.11.2019	02.12.2019	51
19.09.2019	14.10.2019	15.10.2019	25
07.01.2020	16.01.2020	16.01.2019	9
27.01.2019	02.04.2020	03.04.2020	38
29.04.2020	04.05.2020	05.05.2020	5

I ovenstående tabell er kommunens saksbehandlingstid i tre av sakene oppgitt som en negativ verdi. I disse sakene så vi at kommunen mottok søknad om dispensasjon og sendte mottakskontroll med

forespørsel om ytterligere informasjon og dokumentasjon fra søker. Saksbehandlingstiden begynner i disse tilfellene ikke å løpe før kommunen har mottatt tilstrekkelig informasjon til at søknaden kan betraktes som komplett. Imidlertid startet kommunen i disse sakene prosessen med å sende dispensasjonssøknaden ut på høring *før* fullstendig søknad forelå. Dette har hatt det resultat at når søknaden ble ansett som komplett av kommunen, og saksbehandlingstiden da etter regelverket begynte å løpe, var høringsprosessen (som tar fire uker) allerede igangsatt. Når vi da kategorisk trekker fire uker fra saksbehandlingstiden, blir resultatet en negativ verdi. I alle tilfeller har kommunen holdt seg innenfor lovpålagt saksbehandlingstid i disse sakene.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i 31 av de 35 undersøkte sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å behandle søknad innenfor plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrister på 12 uker. I de resterende fire sakene har Harstad kommune **ikke oppfylt** kriteriet.

5.1.4 Foreløpig svar

Revisors funn

Kommunens representant har opplyst om at areal- og byggesakstjenesten tilstreber å få sendt ut et foreløpig svar til søker. Som oftest skjer det i form av en mottakskontroll, en henvendelse der manglende dokumentasjon etterspørres, eller et høringsbrev der søker er satt opp som kopimottaker. Det opplyses imidlertid om at på grunn av stor saksmengde og underdimensjonert saksbehandlerstab hender det at det ikke sendes foreløpig svar i de tilfellene der dette skulle ha vært gjort.

I fire av de ovenfor undersøkte sakene har kommunen oversittet lovpålagt frist på tolv uker. Revisor kan ikke finne at Harstad kommune i noen av disse sakene har gitt søker et foreløpig svar etter forvaltningsloven der det redegjøres for at saksbehandlingstiden vil være lengre enn lovpålagt frist.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune **ikke har oppfylt** kriteriet om å sende foreløpig svar når plikten til dette inntreffer.

5.1.5 Medvirkning i dispensasjonssaker og saker der det foreligger merknader fra naboer

Revisors funn

Revisor har videre undersøkt Harstad kommunes praksis for å legge til rette for medvirkning i dispensasjonssaker og saker som ellers krever uttalelse fra andre myndigheter. En gjennomgang av de aktuelle dokumentene i sakene viser at kommunen i 28 av 30 saker har sendt søknad om dispensasjon på høring til lokale, regionale eller statlige myndigheter. Hvilke myndigheter som har fått sakene tilsendt, varierer etter hvilke tiltak det er snakk om, samt hva det søkes dispensasjon fra. Nedenfor gis en samlet oversikt over hvilke myndigheter kommunen har sendt de utvalgte dispensasjonssakene til.

- Harstad kommune ved drifts- og utbyggingstjenesten
- Fylkesmannen i Troms
- Representanter fra berørte reinbeitedistrikter
- Troms Fylkeskommune
- Statens Veivesen
- Sametinget
- Norges vassdrags- og energidirektorat

- Stiftelsen Norges geotekniske institutt
- Hålogaland Kraft AS
- Telenor kabelnett
- Kystverket
- UiT Norges arktiske universitet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Fiskeridirektoratet
- Berørte bygdeutvalg

I to av de undersøkte sakene har ikke revisor funnet informasjon som tilsier at det er lagt til rette for andre myndigheters medvirkning. Enhetsleder for areal- og byggesakstjenesten har overfor revisor redegjort for sakene, og har fremholdt at det ikke ble lagt til rette for andre myndigheters medvirkning i disse to sakene fordi de vurderte at ingen regionale, statlige eller andre myndigheter ble berørt. Den ene av de to sakene gjaldt dispensasjon fra kommunedelplan for å etablere fibernode³⁵ på et lite areal som ifølge kommuneplanen var avsatt til havneområde. Saken ble i tråd med delegasjonsreglement behandlet administrativt da det var snakk om et mindre tiltak uten prinsipiell betydning. Tiltaket ble nabovarslet på vanlig måte. Den andre saken gjaldt dispensasjon fra BRA³⁶-krav i gjeldende reguleringsplan. Tiltaket gjaldt innglassing av veranda. Kommunen vurderte selv at tiltaket ikke berørte naboer eller at det var nødvendig å legge til rette for medvirkning fra andre myndigheter. I denne saken så kommunen i ettertid at tiltaket likevel var i tråd med gjeldende reguleringsplan, og at det i utgangspunktet ikke var behov for søknad om dispensasjon.

I saker der det foreligger merknader fra naboer etter at tiltak er nabovarslet, vises det i alle tilfellene til merknadene i endelig vedtak fra kommunen.

Revisors vurdering

Ovenstående funn viser at Harstad kommune har lagt til rette for medvirkning i 28 av de 30 undersøkte sakene. I de øvrige to sakene har kommunen anført at det ikke ble lagt til rette for medvirkning all den tid ingen regionale, statlige eller andre typer myndigheter ble berørt. Revisor har foretatt en selvstendig gjennomgang av sakens dokumenter, og vi har for vår vurdering lagt til grunn kommunens synspunkt om at medvirkning fra andre myndigheter ikke var nødvendig. Revisors vurdering er dermed at disse to sakene ikke er relevant for vurdering opp mot det aktuelle revisjonskriteriet.

Revisors vurdering, basert på funn i de øvrige 28 sakene, er dermed at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å forelegge søknad for berørte regionale og statlige myndigheter for uttalelse før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbud mot tiltak langs sjø og i vassdrag.

5.1.6 Underretning om vedtak

Revisors funn

Revisor har undersøkt hvor lang tid som er medgått fra vedtaket er fattet og til det er sendt underretning til tiltakshaver. Ved beregningen har vi lagt til grunn tidsperioden mellom vedtaksdato og til vedtaket er oppført med «ekspedert dato» i kommunens saksbehandlingssystem Ephorte. Våre undersøkelser viser at Harstad kommune i tolv av de 35 undersøkte sakene har informert søker om vedtaket samme dag som vedtaket ble truffet. I 17 av de undersøkte sakene har kommunen informert

³⁵ Kontaktpunkt for fordeling av internettrafikk

³⁶ Bruksareal

søker innen én til to dager etter at vedtaket ble truffet. I de resterende seks sakene har kommunen brukt tre, tre, tre, fire, syv og 17 dager på å underrette søker om vedtak.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i de 29 sakene der søker er underrettet om vedtaket samme dag, én eller to dager etter at vedtaket er truffet, har **oppfylt** revisjonskriteriet om å underrette søker om vedtak så snart som mulig. I de øvrige seks sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**.

5.1.7 Klagesaker

Revisors funn

Kontaktpersonen i kommunen har overfor revisor påpekt at klagesaker er en sakstype som er arbeidskrevende og krever stor grad av nøyaktighet. Siden sakene i de fleste tilfellene skal videre til fylkesmannen må kommunen ifølge kontaktpersonen være særlig nøye med tekst og dokumentasjon, og det er derfor større tidsbruk på hver enkelt klagesak enn på delegerte saker.

Revisor har gjennomgått ti saker som gjelder klage på vedtak i bygge- og dispensasjonssaker. Nedenstående tabell viser saksbehandlingstiden i de undersøkte sakene. Saksbehandlingstiden regnes fra den dagen kommunen mottok klagen (journalført inn i kommunens postliste, evt. datering i e-post) og frem til det treffes avgjørelse i klagesaken. Saksbehandlingstiden fremgår av kolonnen til høyre, og fargen på cellen angir hvorvidt saksbehandlingstiden er overholdt i den konkrete saken. Grønn celle markerer at saksbehandlingstiden er overholdt, og rød celle markerer at saksbehandlingstiden er oversittet.

Tabell 5: Saksbehandlingstid i klagesaker

Klage mottatt	Vedtak i klagesak	Saksbehandlingstid
23.08.2019	11.12.2019	15 uker + 5 dager
24.08.2018	12.09.2018	2 uker + 5 dager
10.06.2018	10.10.2018	17 uker + 3 dager
30.04.2018	06.06.2018	5 uker + 2 dager
01.03.2018	05.06.2019	13 uker + 5 dager
22.10.2018	24.10.2018	2 dager
24.10.2018	19.12.2018	8 uker
05.11.2018	16.01.2019	10 uker + 2 dager
02.07.2019	25.09.2019	12 uker + 1 dag
07.05.2019	05.06.2019	4 uker + 1 dag

Ovenstående tabell viser at Harstad kommune har truffet vedtak i klagesaker innenfor den lovpålagte fristen på åtte uker i fem av de ti undersøkte sakene. I ytterligere fem saker har kommunen brukt mer enn åtte uker på å treffe vedtak.

Revisor har undersøkt om Harstad kommune i klagesakene har varslet motparter i klagesaken så snart som mulig har varslet motparter i klagesaken, med en frist for å gi en uttalelse. I fire av de undersøkte sakene var det søker selv som klagde over avslag på søknad. I disse sakene er det ingen åpenbar motpart, og det er ikke relevant å vurdere ovenstående spørsmål. Imidlertid i seks av de undersøkte sakene var klager enn annen enn søker selv. I disse seks sakene har revisor gjort følgende funn:

- I fem av de seks undersøkte sakene er det dokumentert at motpart i saken er varslet om klagen. I alle disse sakene ble motpart varslet innen en uke etter at klagen var mottatt av kommunen
- I to av disse sakene er det gitt frist på to uker til å komme med uttalelse til klagen. I ytterligere to saker er det ikke gitt frist til å komme med uttalelse, men dokumentasjon i saken viser at uttalelse fra motpart er gitt i løpet av få dager. I den siste av de fem sakene er det ikke dokumentasjon som viser at det er gitt frist for å komme med uttalelse, og det er heller ikke dokumentasjon som viser om – og når – uttalelse er gitt
- I tre av de fem sakene er det dokumentert at klagen er vedlagt brev til klagemotpart. I de to øvrige sakene er det ikke dokumentert at klagen var vedlagt, men det er gitt uttalelse fra klagemotpart der det vises til klagen, så det er naturlig å legge til grunn at de likevel har vært gjort kjent med innholdet i klagen
- I tre av de totalt ti undersøkte tilfellene tok kommunen klagen til følge, og klage ble således ikke oversendt til Fylkesmannen i Troms
- I de resterende syv sakene ble klagen etter behandling i kommunen oversendt til Fylkesmannen i Troms. Revisor har ikke funnet at kommunen har gitt uttalelse til klageinstansen i noen av disse sakene, ut over den dokumentasjonen som allerede forelå i saken.

Av de syv undersøkte sakene var det tre saker der Fylkesmannen omgjorde kommunens vedtak. I to saker stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak, og i to saker valgte Fylkesmannen å avvise klagen.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i fem av de ti undersøkte sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å behandle klagesaker innen åtte uker. For de resterende fem sakene vurderes kriteriet som **ikke oppfylt**.

Revisors vurdering er at Harstad kommune i fem av seks relevante saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å varsle motpart i saken om klage. I en sak har Harstad kommune **ikke oppfylt** revisjonskriteriet. I alle de fem sakene der klagemotpart er varslet med brev har Harstad kommune etter revisors vurdering **oppfylt** kriteriet om å legge ved kopi av klagen dersom klagemotparten varsles ved brev.

Som nevnt ovenfor har revisor ikke funnet at kommunen i noen av de sakene som ble oversendt fylkesmannen for endelig behandling, har gitt en uttalelse til klageinstansen utover den dokumentasjonen som allerede forelå i saken. Det blir derfor ikke relevant å vurdere hvorvidt kommunen har oppfylt kriteriet om å sende kopi til partene dersom kommunen gir uttalelse til klageinstansen.

Revisors kommentar

Revisor finner grunn til å bemerke de ovenfor nevnte funn som viser at Fylkesmannen i tre av syv undersøkte saker opphevet kommunens vedtak og sendte sakene tilbake til kommunen for behandling. Dette tilsvarer 43 % av de undersøkte sakene som ble sendt til Fylkesmannen for avgjørelse. Etter revisors syn indikerer en relativt stor andel saker som oppheves av Fylkesmannen en svakhet ved kommunens behandling av klagesaker. At Fylkesmannen opphever vedtakene og sender saken tilbake til kommunen for ny behandling *kan* tyde på feil rettsanvendelse eller at det foreligger saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på sakens utfall. Revisor vil imidlertid understreke at vi ikke har sett på Fylkesmannens begrunnelse for oppheving av vedtaket i disse tre sakene. Vi er heller ikke kjent med hvor mange klagesaker *totalt* i den undersøkte perioden der

Fylkesmannen har endt med å oppheve kommunens vedtak. Dersom det totale antallet av slike saker over en viss periode er relativt høyt, kan det være grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten på kommunens behandling av klagesaker.

5.1.8 Tilbakebetaling av byggesaksgebyr

Revisors funn

Revisor har spurt enhetsleder ved areal- og byggesakstjenesten om hvilken praksis avdelingen har for tilbakebetaling av byggesaksgebyr ved fristoversittelser. Enhetsleder har gitt tilbakemelding om at saksansvarlige på byggesaksavdelingen er kjent med fristene for byggesaksbehandling, og at disse normalt blir lagt til grunn når faktura sendes ut. Imidlertid i noen tilfeller at byggesaksgebyret generes automatisk og at det dermed ikke blir tatt hensyn til fristoversittelser. I disse tilfellene, hvor dette påpekes av søker, så blir dette ifølge enhetsleder umiddelbart kreditert, og ny faktura blir sendt.

Tilbakebetaling eller reduksjon i byggesaksgebyr er aktuelt i saker som har tolv ukers saksbehandlingsfrist. I fire av de undersøkte sakene som fremgår av tabell 4 på side 28 i rapporten, har revisor funnet at saksbehandlingsfristen på tolv uker er oversittet, og i alle de fire tilfellene har kommunen brukt mer enn 105 dager på saksbehandlingen. Altså har de i alle tilfellene påbegynt uke fire over lovpålagt frist. Dette tilsier at det i disse tilfellene ikke skal innkreves saksbehandlingsgebyr. Revisor har gjort søk i kommunens regnskap og funnet at det i to av sakene (2018/406 og 2019/5268) likevel er utstedt faktura med byggesaksgebyr pålydende henholdsvis kr. 4997,- og 5149,-.

Kommunen har ved gjennomgang av rapportens faktagrunnlag gitt tilbakemelding om at kommunen tar ovenstående funn til etterretning, og at byggesaksgebyrene i de to aktuelle sakene vil bli tilbakebetalt i tråd med gjeldende regelverk.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i to av fire undersøkte saker **ikke har oppfylt** kriteriet om å tilbakebetale/reducere byggesaksgebyr i tråd med regelverket.

6 SAKSBEHANDLING PRIVATE PLANFORSLAG

Overholder Harstad kommune sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag, herunder særlig reglene om medvirkning og tidsfrister?

Revisjonskriterier

Harstad kommune skal:

- Avholde oppstartsmøte med forslagsstiller innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette der det tas stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket
- Dokumentere oppstartsmøtet ved referat og sende referatet til forslagsstiller innen rimelig tid etter møtet
- I saker som behandles etter ordinær prosess: Innen 12 uker etter at planforslag er kommet inn til kommunen, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut for offentlig ettersyn
- I saker som behandles etter forenklet prosess: Treffe vedtak innen 12 uker etter at komplett planforslag er kommet inn til kommunen
- Påse at det er lagt til rette for medvirkning i alle saker som gjelder planforslag fra private
- Påse at private planforslag som gjelder ny reguleringsplan sendes på høring og legges ut for offentlig ettersyn

6.1 Saksbehandling

Revisor har gjennomgått og undersøkt 27 tilfeldig utvalgte saker som gjelder planforslag fra private. En av de 27 undersøkte sakene gjaldt forslag til ny reguleringsplan. Denne saken ble behandlet etter ordinær planprosess. De øvrige sakene gjelder utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan. Disse sakene er behandlet etter forenklet prosess i kommunen etter en vurdering fra areal- og byggesakstjenesten av at vilkårene for dette er oppfylt.

6.1.1 Oppstartsmøte

Revisors funn

Nedenstående tabell viser en oversikt over 16 av de 27 sakene revisor har undersøkt. I de resterende 11 sakene har revisor fått informasjon om at det ikke ble vurdert som nødvendig å gjennomføre oppstartsmøte. Grunnen til dette har ifølge kommunen vært at temaer som ville vært naturlige å ta opp på et oppstartsmøte har blitt avklart via telefon og e-post. Ifølge kommunen selv har dette vært gjort av pragmatiske og praktiske hensyn, og at planmyndigheten har forsøkt å være effektiv og løsningsorientert. Disse 11 sakene fremgår følgelig ikke av nedenstående tabell.

Tabellen viser dato for når oppstartsmøte er anmodet om fra forslagsstiller, dato for når oppstartsmøte er gjennomført, samt en utregning av hvor lang tid det har tatt fra oppstartsmøtet er anmodet om og til det er avholdt. Ved utregningen har vi lagt til grunn den datoen forespørsel om oppstartsmøte er journalført inn i kommunens postliste. I de tilfellene forespørsel om oppstartsmøte

er sendt per e-post, og datoen på e-posten ikke samsvarer med dato i kommunens postliste, har vi lagt til grunn datoen som fremgår av den aktuelle e-posten.

Tabell 6: Oppstartsmøter

Anmodning om oppstartsmøte	Oppstartsmøte avholdt	Saksbehandlingstid
24.01.2018	02.03.2018	5 uker + 2 dager
25.06.2018	15.10.2018	16 uker
31.07.2018	06.09.2018	5 uker + 2 dager
20.08.2018	17.10.2018	8 uker + 2 dager
14.09.2018	17.09.2018	3 dager
24.09.2018	16.10.2018	3 uker + 1 dag
05.10.2018	19.11.2018	6 uker + 3 dager
05.11.2018	11.12.2018 og 04.03.2019 ³⁷	5 uker + 1 dag
20.10.2018	11.12.2018	7 uker + 3 dager
23.11.2018	11.12.2018	2 uker + 4 dager
15.01.2019	22.02.2019	5 uker + 3 dager
19.02.2019	21.03.2019	4 uker + 2 dager
09.04.2019	03.05.2019	3 uker + 3 dager
08.05.2019	17.06.2019	5 uker + 5 dager
06.11.2019	09.01.2020	9 uker + 1 dag
27.11.2019	06.12.2019	1 uke + 2 dager

Harstad kommune benytter seg av en standardisert mal for referat fra oppstartsmøtene. Referatene inneholder følgende punkter:

- Plantittel, plantype, saksnummer og saksbehandler, deltakere i oppstartsmøtet
- Redegjørelse for hensikten med planarbeidet
- Utsnitt over planområdet
- Gjeldende planstatus for reguleringsområdet
- Antatt viktige utbedringsbehov for planarbeidet (foreløpig vurdering av forhold som bør tas spesielt hensyn til i forbindelse med planarbeidet)
- Miljøfaglige vurderinger
- Kulturlandskap og kulturminner
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Barn, unge, eldre og funksjonshemmedes interesser
- Teknisk infrastruktur
- Eventuelle andre forhold som må redegjøres for og undersøkes
- Grunnkart
- Gjennomføring
- Krav til varsel om oppstart av planarbeid og medvirkning
- Krav til planforslaget – innhold og materiale
- Fremdrift
- Gebyr
- Kommunens foreløpige vurdering/konklusjon

³⁷ Det ble avholdt to oppstartsmøter da det ifølge kommunen ikke var mulig å konkludere i det første oppstartsmøtet, og tiltakshaver trengte mer tid til å undersøke diverse problemstillinger. Saksbehandlingstid er utregnet fra anmodning om oppstartsmøte og til tidspunktet for det første oppstartsmøtet

Revisor har også undersøkt hvor lang tid kommunen har brukt på å sende referat fra oppstartsmøte til forslagsstillere. Disse funnene fremgår av nedenstående tabell. Vi har regnet ut tidsbruken fra oppstartsmøtet ble avholdt og til referat er journalført ut i kommunens postlister. I tabellen under inngår ikke de sakene der revisor ikke har funnet dokumentasjon for gjennomført oppstartsmøte, all den tid disse sakene ikke er relevant for å undersøke tidsbruk for oversendelse av referat fra oppstartsmøte.

Tabell 7: Tidsbruk for oversendelse av referat fra oppstartsmøte

Oppstartsmøte avholdt	Referat journalført ut	Tidsbruk
02.03.2018	09.03.2018	En uke
15.10.2018	17.10.2018	To dager
06.09.2018	14.09.2018	En uke + en dag
17.10.2018	19.10.2018	To dager
17.09.2018	24.09.2018	En uke
16.10.2018	18.10.2018	To dager
19.11.2018	22.11.2018	Tre dager
31.01.2019	07.02.2019	En uke
11.12.2018 04.03.2019	og 20.03.2019	To uker + to dager ³⁸
11.12.2018	20.12.2018	En uke + to dager
22.02.2019	08.04.2019	Seks uker + tre dager
21.03.2019	25.03.2019	Fire dager
03.05.2019	06.05.2019	Tre dager
17.06.2019	17.06.2019	Null dager
09.01.2020	27.01.2020	To uker + fire dager
06.12.2019	06.12.2019	Null dager

Revisors vurdering

Som vist til under revisors funn har Harstad kommune som planmyndighet i elleve av 27 undersøkte saker ikke avholdt oppstartsmøte med forslagsstillere. Kommunen har selv opplyst at dette er gjort av hensyn til en praktisk og effektiv planprosess, og at relevante spørsmål i disse tilfellene ble avklart med forslagsstillere i forkant. Revisor finner imidlertid grunn til å påpeke at oppstartsmøtet etter plan- og bygningsloven § 12-8 er obligatorisk. Revisors vurdering er derfor at Harstad kommune i elleve av de 27 undersøkte sakene **ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om å avholde oppstartsmøte med forslagsstillere innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette der det tas stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket.

I de øvrige 16 undersøkte sakene er det dokumentert at kommunen har avholdt oppstartsmøte med forslagsstillere. Spørsmålet i det følgende blir hvorvidt oppstartsmøtet er avholdt *innen rimelig tid* etter at kommunen mottok forespørsel om dette, og om det i oppstartsmøtene er tatt stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket. Plan- og bygningsloven gir ikke særskilte tidsfrister for når kommunen skal ha gjennomført oppstartsmøtet. Harstad kommune har heller ikke, så vidt revisor er kjent med, fastsatt egne frister for når oppstartsmøte skal gjennomføres. I forarbeidene er det imidlertid fastslått at oppstartsmøtets karakter og krav til forberedelse tilsier at kommunen bør kunne tilby et møte innen tre uker etter at bestilling er mottatt³⁹. Utrekninger av saksbehandlingstid fremstilt under revisors funn viser at oppstartsmøte er avholdt i løpet av de fire første ukene etter at

³⁸ Tidsbruk regnet fra oppstartsmøte nummer to avholdt 04.03.2019. Ifølge kommunen lot deg seg ikke gjøre å konkludere i det første oppstartsmøtet, og det måtte derfor avholdes et ytterligere møte med forslagsstillere

³⁹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 22

oppstartsmøte er etterspurt i fem saker. I de resterende elleve sakene er oppstartsmøte avholdt fra 4 – 16 uker etter at oppstartsmøte er forespurt.

Når det gjelder innholdet i oppstartsmøtene, viser referater fra oppstartsmøtene at planmyndigheten og forslagsstiller i det alt vesentlige i oppstartsmøtene har behandlet de forhold som er påkrevd etter regelverket. Revisor har ikke forutsetninger for å vite med sikkerhet hvilke tema som *faktisk* har blitt behandlet i møtene, men den standardiserte malen for referat fra oppstartsmøtene taler etter revisors syn for at Harstad kommune som planmyndighet har rutiner for å sikre at det i oppstartsmøte med forslagsstiller tas hensyn til de forholdene som er påkrevd etter regelverket.

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i fem av de 16 aktuelle sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å avholde oppstartsmøte med forslagsstiller innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette der det tas stilling til de forhold som er påkrevd etter regelverket. Videre vurderes kriteriet som **ikke oppfylt** i de resterende elleve sakene. Vurderingen bygger på at det i disse sakene har tatt relativt lang tid – over fire uker – fra oppstartsmøte er blitt forespurt og til det er gjennomført. I disse tilfellene kan Harstad kommune etter revisors syn ikke sies å ha gjennomført oppstartsmøte innen rimelig tid etter å ha mottatt forespørsel om dette.

Revisors funn viser at Harstad kommune i alle de 16 sakene der de har avholdt oppstartsmøte med forslagsstiller, har dokumentert oppstartsmøtet ved referat. Spørsmålet i det følgende blir hvorvidt referatene er sendt forslagsstiller innen rimelig tid etter møtet. Regelverket gir ikke nærmere anvisning på hva som ligger i begrepet *innen rimelig tid*. Funnene som fremgår av ovenstående tabell, viser imidlertid at kommunen i en klar overvekt av tilfellene har sendt referat til forslagsstiller innen få dager etter at oppstartsmøtet er avholdt. Dette indikerer at arbeidet med å utarbeide og oversende referat fra oppstartsmøtene fra kommunens side lar seg gjennomføre innen relativt kort tid. Det må imidlertid etter revisors syn også legges vekt på den totale arbeidsbelastningen i enheten, og at prosessen rundt private planforslag er relativt omfattende. Basert på disse faktorene har revisor vurdert at kommunen, i de tilfellene de har brukt **under to uker** på å sende referat fra oppstartsmøtet kan sies å ha gjort dette innen rimelig tid etter at oppstartsmøtet er avholdt. Revisors vurdering blir dermed at Harstad kommune i 13 av de 16 undersøkte sakene har **oppfylt** revisjonskriteriet om å dokumentere oppstartsmøtet ved referat og sende referatet til forslagsstiller innen rimelig tid etter møtet. I de øvrige tre sakene har kommunen etter revisors vurdering **ikke oppfylt** kriteriet.

6.1.2 Saksbehandlingstid i saker behandlet etter forenklet prosess

Revisors funn

Om saksbehandlingstiden i private planforslag har kommunen kommentert overfor revisor at det kan forekomme avvik mellom datoen da henvendelser blir mottatt i kommunen, og datoen for når henvendelsen blir journalført i postlistene. Journalført-dato er ifølge kommunen når saksbehandler faktisk har fått dokumentet og kan begynne gjennomgang og saksbehandling. Det oppgis at disse avvikene oppstår er at arkivet kan ha dokumenter liggende i kø til journalføring. I noen tilfeller er avviket stort, noe som blant annet kan skyldes at dokumentet har vært innom andre enheter før det kommer til arkivet eller at arkivet har stilt spørsmål ved noe før dokumentet kan registreres inn. Det påpekes at det fra kommunens side er uheldig at det er avvik mellom datoene, fordi det medfører en forsinkelse for kunden. Kommunen har ovenfor revisor ønsket å påpeke avviket da det ifølge kommunen i noen tilfeller kan antyde at selve saksbehandlingstiden er lengre enn den faktisk er. Revisor bemerker i den anledning at en henvendelse etter vårt syn må betraktes som mottatt idet den kommer inn til kommunen, og at saksbehandlingstiden begynner å løpe på dette tidspunktet selv om det tar ytterligere tid før henvendelsen kommer frem til riktig enhet/avdeling i organisasjonen. Dette synspunktet er også lagt til grunn i våre utregninger av kommunens saksbehandlingstid.

I nedenstående tabell gis en oversikt over saksbehandlingstiden i de 22 private planforslagene som ble behandlet etter forenklet prosess, og som ikke ble stanset etter oppstartsmøtet. Fem av de totalt 27 undersøkte sakene fremgår altså ikke av tabellen. For den ene av de fem sakene så er det fordi den ikke ble behandlet etter forenklet prosess. Den konkrete saken fremstilles i delkapittel 6.1.5 under. I de øvrige fire sakene valgte Harstad kommune å stoppe planinitiativet etter at oppstartsmøtet ble gjennomført. Da det ikke er relevant å regne ut saksbehandlingstid i disse sakene, fremgår ikke sakene av tabellen under. Det gis imidlertid en fremstilling av saksforholdet i sakene i kapittel 6.3.

I utregning av saksbehandlingstiden har vi telt dager fra fullstendig planforslag ble mottatt av kommunen og frem til vedtak ble truffet ved delegert myndighet til enhetsleder for areal- og byggesakstjenesten eller av kommunestyret etter innstilling fra planutvalget. Tolv uker tilsvarer 84 dager.

Tabell 8: Saksbehandlingstid fra komplett plansøknad til vedtak fra Harstad kommune

Fullstendig planforslag mottatt av kommunen	Vedtaksdato	Vedtak journalført ut	Saksbehandlingstid (dager)
07.03.2018	19.03.2018	19.03.2018	13
25.04.2018	14.06.2018	26.06.2018	51
11.04.2018	17.04.2018	20.04.2018	7
18.05.2018	29.05.2018	30.05.2019	11
14.05.2018	31.05.2018	31.05.2018	17
16.05.2018	06.06.2018	06.06.2018	21
09.07.2018	20.08.2018	23.08.2018	42
10.09.2018	24.09.2018	27.09.2018	14
05.02.2019	18.03.2019	04.04.2019	41
21.03.2018	27.03.2019	17.04.2019	6
03.04.2019	13.05.2019	16.05.2019	40
21.06.2019	25.06.2019	02.07.2019	4
15.03.2019	28.03.2019	17.04.2019	13
08.08.2019	14.08.2019	14.08.2019	6
03.07.2019	19.08.2019	26.08.2019	47
18.03.2019	20.03.2019	16.04.2019	2
25.11.2019	02.12.2019	09.12.2019	7
10.04.2019	12.08.2019	26.08.2019	96 ⁴⁰
06.05.2019	09.05.2019	21.05.2019	3
12.07.2019	06.08.2019	07.08.2019	25
05.08.2019	24.10.2019	29.10.2019	80
30.03.2020	07.04.2020	16.04.2020	8

⁴⁰ I utregningen av saksbehandlingstid er det trukket fra 4 uker (28 dager) fordi kommunen selv, etter avtale med forslagsstiller, måtte sende saken på høring til berørte myndigheter.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune i 21 av 22 saker har **oppfylt** revisjonskriteriet om å treffe vedtak innen 12 uker etter at komplett planforslag er kommet inn til kommunen. I ytterligere en sak har kommunen **ikke oppfylt** revisjonskriteriet, all den tid det er brukt mer enn 12 uker (84 dager) på å treffe vedtak.

6.1.3 Tilrettelegging for medvirkning – varsling

Revisors funn

Den standardiserte malen som kommunen bruker til referat fra oppstartsmøter i plansaker, inneholder et punkt som gjelder *Krav til varsel om oppstart av planarbeid og medvirkning*. Her fremgår:

«*Forslagsstiller skal varsle oppstart av planarbeidet. Varsel skal inneholde:*

- 1. Oversiktskart som viser planområdets beliggenhet*
- 2. Kart med avmerket planavgrensning*
- 3. Brev til grunneiere, berørte naboer, offentlige etater og andre berørte interesser, som orienterer om planforslaget, dagens fremtidige planstatus, størrelse og formål*
- 4. Planprogram (dersom planen skal konsekvensutredes)*
- 5. Kopi av planinitiativ*

- *Kopi av referat fra oppstartsmøtet skal sendes til berørte sektormyndigheter.*
- *Planomriss skal oversendes kommunen på sosi-format⁴¹ sammen med varselet.*
- *Forslagsstiller annonserer varsel om oppstart i Harstad Tidende, gjerne også på egen nettside.*
- *Regionalt planforum*
- *Informasjonsmøte»*

Som nevnt ovenfor har revisor gått igjennom 27 saker som gjelder private planforslag. Tjuetre av disse planinitiativene ble ikke stoppet fra kommunens side etter oppstartsmøte, og det er dermed i disse 23 sakene det er relevant å undersøke hvorvidt det er lagt til rette for medvirkning fra berørte parter i saken. Revisor fant at det i 22 av 23 saker var sendt varsel om planarbeidet til privatpersoner (naboer, grunneiere, festere) og diverse regionale og statlige myndigheter med fire ukers frist til å gi innspill til planinitiativet. Av praktiske og ressursmessige hensyn kan revisor imidlertid ikke, for hver enkelt sak, vurdere om *alle relevante* naboer/grunneiere/festere og *alle relevante myndigheter*, er varslet om planarbeidet. Dette er fordi revisor ikke har forutsetninger for å vite hvem som er relevante naboer/grunneiere/festere og relevante myndigheter i den konkrete saken. Det er imidlertid klart at det i de 22 sakene som er nevnt ovenfor er sendt varsel til flere privatpersoner og myndigheter, uten at revisor kan si med sikkerhet hvorvidt dette er gjort for *alle* berørte parter.

I en sak er det så vidt revisor kan se ikke lagt til rette for medvirkning. Det foreligger dokumentasjon i saken som viser at Harstad kommune v/ areal- og byggesakstjenesten har vurdert at varsel til naboer og berørte myndigheter ikke er påkrevd i saken. Saken gjaldt mindre reguleringsendring, der hensikten var å endre BYA⁴² på en eiendom fra 80% til 100%. Av vedtaket fremgår det «*BYA for BBB1 ble ikke oppdatert etter utskilling av eiendommer og dermed fanger ikke BYA 80% opp bebyggelse om inngår i planen for hele BBB1*». Saken ble behandlet ved forenklet planprosess. Det

⁴¹ Filformat for utveksling av digitale geodata

⁴² Bebygd areal på tomt

fremgår av vedtaket at reguleringsendringen ikke medfører endring av tidligere varslet bebyggelsesstruktur eller vedtatte formål.

Av ovenfor nevnte utdrag fra areal- og byggesakstjenestens standardiserte mal for referat fra oppstartsmøte, fremgår det at forslagsstiller skal annonsere varsel om oppstart i Harstad Tidende og på egen nettside. Revisors har bemerket at enkelte forslagsstillere har praksis for å annonsere varsel om oppstart på egen hjemmeside. En fullstendig gjennomgang av hvorvidt dette har blitt gjort i alle tilfeller, og av hvorvidt søkere faktisk har annonsert oppstart i Harstad Tidende, har revisor av praktiske årsaker, og på bakgrunn av ressursrammen for prosjektet, ikke gjennomført.

Revisors vurdering

Revisor har funnet at det i 22 av 23 relevante saker ble lagt til rette for medvirkning i planprosessen. I ytterligere en sak er det ikke lagt til rette for medvirkning. Revisor har foretatt en selvstendig gjennomgang av sakens dokumenter, og vi legger til grunn kommunens synspunkt om at det ikke var relevant med medvirkning i denne saken. Vår vurdering, basert på våre funn i de øvrige 22 sakene, er derfor at Harstad kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å påse at det er lagt til rette for medvirkning i saker som gjelder planforslag fra private.

6.1.4 Sak behandlet etter ordinær planprosess

Revisors funn

En av de undersøkte sakene (2018/9104) ble ikke behandlet etter forenklet prosess. Saken gjaldt forslag til **ny** reguleringsplan for område. I denne saken er det dokumentert at planforslaget ble sendt på høring og lagt ut for offentlig ettersyn. Komplette planforslag ble oversendt til kommunen 23.08.2019, og det ble i møte 25.09.2019 besluttet at saken skulle legges ut for offentlig ettersyn. Dokumentasjonen i saken viser innkomne innsigelser fra relevant myndighet. Dokumentasjon fra behandling i planutvalget 19.3.2020 viser hvordan planutvalget har forholdt seg til innsigelsene. Kommunestyret traff endelig vedtak i saken 02.04.2020.

Revisors vurdering

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Harstad kommune har **oppfylt** kriteriet om innen 12 uker etter at planforslag er kommet inn til kommunen å avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut for offentlig ettersyn.

6.2 Saker hvor planforslag ble stoppet eller endelig søknad ble avslått

I fire av de undersøkte sakene besluttet kommunen etter oppstartsmøtet å stoppe planprosessen. I ett av de undersøkte tilfellene ble det i endelig vedtak gitt avslag på det private planforslaget. I det følgende gjøres det rede for de faktiske forholdene i de aktuelle sakene, og for kommunens begrunnelse for avslag eller stopp av planprosess.

Sak 1 (2019/6738)

Saken gjaldt endring i detaljregulering for en barnehage. Hensikten med planarbeidet fremgår av referat fra oppstartsmøtet: «*Støybestemmelse § 5 og rekkefølgebestemmelse § 9 om støyskjerm ønskes endret slik at støytiltak i form av bygging av støyskjerm kan utsettes til det er opparbeidet vei forbi området og næring i tilknytning til veien, da tiltakshaver mener det ikke er behov for støytiltak før dette. Plankart ønskes endret, slik at regulert støyskjerm i kartet fjernes*». Kommunen besluttet å stoppe planinitiativet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8, 2. ledd. Følgende fremgår av referatet om hvorfor kommunen besluttet å stoppe planinitiativet:

«Tiltakshaver søkte i 2017 om midlertidig dispensasjon fra de samme bestemmelser i reguleringsplanen (som nå ønskes omregulert) i forbindelse med at man skulle ta barnehagen i bruk. Harstad kommune kom da til at midlertidig dispensasjon inntil 15.08.18 kunne gis på vilkår, hvorav ett av vilkårene var: 3) Dersom støyskjermen ikke er etablert i tråd med reguleringsplanen innen 15.08.18, må det enten være igangsatt planprosess for å endre reguleringsplanen eller omsøkt ny dispensasjon som allikevel ivaretar de hensyn reguleringsplanen skal ivareta, innen 15.08.2018. Ved dato for oppstartsmøtet mer enn 2 år etter at tiltaket ble tatt i bruk, foreligger ikke ferdigattest for tiltaket, og midlertidig dispensasjon er utgått uten at relevante krav i reguleringsplanen eller vilkår fra dispensasjonsvedtaket eller midlertidig brukstillatelse er oppfylt.

Tiltakshaver har siden tiltaket ble tatt i bruk i 2017 hatt svært god tid til å oppfylle vilkår og bringe tiltaket til en ferdigattest i tråd med reguleringsplanen, uten å gjøre dette.

Forslagsstiller har fremmet planinitiativet på grunn av tiltakshavers ønske om å ytterligere utsette oppføringen av en støyskjerm. Et argument i den forbindelse har vært at støyskjerm vil hindre flott utsikt fra barnehagen. Slikt argument kan ikke tillegges vekt, da det allerede ivaretas godt gjennom gjeldende reguleringsbestemmelse:

§ 5 STØY Seneste sammen med søknad om igangsetting skal det følge dokumentasjon fra støyforhold og nødvendige avbøtende tiltak (støyskjerm/fasadetiltak). Støytiltakene skal sikre innendørs støynivå iht. byggeforskriftene og uteoppholdsarealer med støynivå under 55 Lden, jf. T-1442. Støyskjermen skal plasseres langs grensen til barnehagens uteoppholdsareal i øst/sørøst med en høyde på 2 meter. Støyskjermingstiltak skal utformes slik at det ikke blir skjemmende for omgivelsene, samt ivaretar utsikten mot sør og øst i størst mulig grad – også for små barn. Deler av støyskjerming skal utføres i materiale som er transparent for å sikre lys og utsikt til barnehagens uteoppholdsareal.

Det var i opprinnelig planprosess som ledet frem til vedtak av gjeldende reguleringsplan, vært vesentlig og avgjørende for plassering av barnehagen i et industriområde at støytiltak og støybestemmelsene i plan og plankart er utformet nettopp slik det er i dag. Den del av det omkringliggende industriområde som fortsatt er ubebygget er ferdig regulert og klart til å bebygges. Støy og varig støybelastning over tillatte grenseverdier vil, dersom omregulering i tråd med tiltakshavers ønsker, kunne oppstå og vedvare uten at støytiltak er etablert. Dette vurderer planmyndigheten som uakseptabelt.

Planinitiativet stoppes av grunnene redegjort ovenfor.

Sak 2 (2019/663)

Planinitiativet gjaldt detaljregulering av reguleringsplan for området Stangnes Syd. Hensikten med planarbeidet fremgår av referat fra oppstartsmøtet: «Hjemle bruk av bygg til overnatting/beboelse på industriområde. Det ønskes å ta i bruk det tidligere administrasjonsbygget Rundhågen 5 til overnatting for noen av de ansatte på HRS». Kommunen besluttet å stoppe planinitiativet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8, 2. ledd. Følgende fremgår av referatet om hvorfor kommunen besluttet å stoppe planinitiativet:

«Tiltakshavers intensjon med planinitiativet er å legge til rette for at utenlandske arbeidere som er periodisk innleid til industrivirksomheten ved søppeldeponiet skal kunne bo på området, anslagsvis en måned av gangen.

Initiativet er i strid med gjeldende reguleringsplan, i strid med overordnet plan kommuneplanens arealdel, og i tillegg i strid med flere rikspolitiske retningslinjer som skal ivaretas i all planlegging.

Initiativet innebærer en uakseptabel sammenblanding av formål som i utgangspunktet ikke på noen måte hører sammen, og man har da også gjennom oppstartsmøtet tydelig avdekket flere forhold og sider ved initiativet som viser at normale minstekrav til bokvalitet, miljøkvalitet, beliggenhet, omgivelser og egnethet mv. (som benyttes ved all annen planlegging) ikke vil kunne oppfylles (se også under pkt.4). Å tilrettelegge for boformål inne på dette avfallssorteringsanlegget i et større område avsatt til industri vil ikke kunne tillates verken permanent eller midlertidig.

Det vil være i strid med intensjoner i Plan- og bygningsloven og Plan- og bygningslovens formålsparagraf å legge tilrette for at tiltakshaver gjennom sitt planinitiativ skal kunne få hjemmel til å bosette utenlands innleid arbeidskraft på et søppeldeponi-område, tydelig uegnet til beboelse og uten mulighet til oppfyllelse av krav og etterlevelse av prinsipper i loven.

Sak 3 (2018/9295)

Planinitiativet gjaldt detaljregulering av gjeldene reguleringsplan 362 Sama Trondenes del 1 og 2. Hensikten med planarbeidet fremgår av referat fra oppstartsmøtet: «Utarbeide detaljert reguleringsplan iht. krav om BBP Bebyggelsesplan i gjeldende plan. Skaffe hjemmel til ulovlig garasje gjennom ny detaljplan». Kommunen besluttet å stoppe planinitiativet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8, 2. ledd. Følgende fremgår av referatet om hvorfor kommunen besluttet å stoppe planinitiativet:

«Tiltakshavers intensjon med planinitiativet er å hjemle ulovlige tiltak på eiendommen, og tiltakshaver uttaler at han ikke har til hensikt å imøtekomme krav om nødvendig omlegging av VA-ledning, og viser ellers ingen vilje til dialog om løsning av sine ulovlige forhold.

Tiltakshaver og plankonsulent krever at plassering av ny ledningstrasé skal være på naboens eiendom, og mener at kommunen skal forestå ekspropriering av nødvendige rettigheter på denne (en type ekspropriering Harstads politikere i nylige saker har tatt standpunkt om at kommunen generelt ikke skal foreta.)

Tiltakshaver beskriver at han ikke er på talefot med noen i nabolaget, et nabolag som grunnet mange og vedvarende henvendelser til kommunen fremstår å være i harnisk over måten tiltakshaver i årevis har tatt seg til rette i området på. Det vil være i strid med intensjonen i plan- og bygningsloven og Plan- og bygningslovens formålsparagraf å legge til rette for at tiltakshaver gjennom sitt planinitiativ skal få hjemlet sine ulovligheter ved hjelp av at kommunen skal ekspropriere av naboens eiendom».

Forslagsstiller ble ved referat fra oppstartsmøte underrettet om at han kunne kreve å få planinitiativet forelagt kommunestyret for endelig avgjørelse. Dette ble gjort, om kommunestyret vedtok å følge administrasjonens innstilling om å stanse planinitiativet.

Sak 4 (2018/5818)

Planinitiativet gjaldt endring av reguleringsplan. Hensikten med planarbeidet fremgår av referat fra oppstartsmøtet: «Tiltakshaver ønsker å gjøre om eksisterende kontorlokaler i bygget på 57/228 Verkstedveien 11 til boliger. Det ønskes å se på muligheten til å etablere totalt 12 leiligheter, 4 i hver etasje (2-4 etg). Det er snakk om små leiligheter hvor halvparten er 2-roms og resten 3-roms.»

Det fremgår av referatet fra oppstartsmøtet at enhetsleder for Areal- og byggesakstjenesten besluttet å stoppe planinitiativet. Følgende momenter var ifølge referatet begrunnelse for beslutningen:

- «Det er ikke kommunale anlegg i området. Kommunen må vite hvordan tilkobling til offentlig VA-nett søkes løst. Det kan ikke påregnes enkeltutslipp i sjø, men avløpsvann må ledes/pumpes til offentlig nett langt Rv83.»
- «Vannforsyningen i området er sannsynligvis privat, kommunen er ikke kjent med tilstand eller kapasitet på denne. Dette må undersøkes og redegjøres for.»
- «Det er ikke brannkummer i nærheten, det må derfor redegjøres for hvordan krav til slukkevann skal ivaretas.»
- «Det er ikke etablert lekeplasser i området som kan regnes som nær- eller strøkslekeplass. Seljestad ungdomsskole er om lag 1 km i gangavstand, med kryssing av Rv83. Barnas representant i plansaker mener størrelsen på skisserte lekeplass nok kan diskuteres, men viser til at lekeplass på tak er i strid med bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Det stilles også spørsmål ved hvordan de ulike funksjonskravene for større barn skal kunne løses på tak (varierte lek, ballspill, sykling etc).»
- «Eiendommen kan være utsatt for vegstøy og svevestøv fra Rv83.»
- «Like ved eiendommen er det virksomheter med støyende virksomhet (Seaworks).»
- «Eiendommen er like utenfor NVEs registrerte aktsomhetsområde for flom, og under nivå for havnivåstigning og stormflo.»
- «Eiendommen er i et område med kjent forekomst av alvorlig forurenset grunn.»

Sak 5 (2019/2636)

Saken gjaldt søknad om mindre reguleringsendring, med hensikt å endre vedtatt renovasjonsløsning. Reguleringsendringen ville bestå av endret plassering av renovasjonsanlegg, endring av reguleringsbestemmelse fra å gjelde nedgravd container til bakkeplassert container, og endret eierskap fra «offentlig» til «felles». Søknaden hadde vært på høring hos offentlige myndigheter og naboer, og det var innkommet merknader fra to naboer. Følgende utdrag fra kommunens vedtak angir hovedtrekkene i begrunnelsen for hvorfor søknaden om mindre reguleringsendring ble avslått:

«I lovkommentaren til plandelen av plan- og bygningsloven står følgende om § 12-14 Endring og oppheving av reguleringsplan og «mindre endring»: Saken skal forelegges berørte myndigheter før det treffes slikt vedtak, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. Hensikten er at for å avklare om en endring kan regnes som «mindre», skal de myndigheter som er berørt og eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av endringene, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra de berørte myndighetene eller private, vil ikke endringene kunne anses som «mindre». Da vil saken måtte behandles som vanlig reguleringsendring.»

Fra rundskriv H-6/17 om Endringer i reglene for å oppheve og endre reguleringsplan (§12-14): En annen begrensning er at enklere behandling bare er forutsatt å bli benyttet i tilfeller der endringene

ikke er spesielt konfliktfylte. Protester fra nabo eller andre berørte vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres på den enklere måten.

Administrasjonen ser at et annet alternativ kan være å fjerne regulert renovasjonsformål i sin helhet fra planen. Da vil hver boenhet innenfor planområdet bli utstyrt med det til enhver tid gjeldende antall dunker (fraksjoner), og disse må selv fraktes frem til offentlig vei. Dette er ikke noe som er vurdert i denne saken, men kan tas opp til vurdering ved et konkret initiativ.

Med bakgrunn i ovenstående vurderes det at søknad om mindre reguleringsendring i henhold til plan- og bygningsloven § 12-14, 2. ledd ikke kan innvilges.»

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Kapittel 5 og 6 ovenfor viser funn fra revisors undersøkelser av Harstad kommunes praksis for behandling av byggesaker og saker som gjelder planforslag fra private, samt revisors vurderinger av funnene opp mot utledede revisjonskriterier. På bakgrunn av ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at Harstad kommune **til dels** overholder sentrale saksbehandlingsregler ved sin behandling av byggesaker og private planforslag. Konklusjonen gjenspeiler at kommunen overholder sentrale saksbehandlingsregler på flere områder innenfor plan- og byggesaker, men at det også på flere sentrale områder er funnet avvik fra gjeldende regelverk.

I overordnet problemstilling er det spesifisert at det særlig ønskes undersøkt hvorvidt gjeldende saksbehandlingsfrister er overholdt. I ovenstående konklusjon på problemstillingen er det fra revisors side lagt vekt på at det er funnet oversittelse av saksbehandlingsfrister. Dette gjelder både saker med tre- og tolv ukers saksbehandlingsfrist, og i klagesaker. Plan- og bygningslovens bestemmelser om tidsfrister er sentrale saksbehandlingsregler som skal skape forutberegnelighet i forvaltningen og for kommunens innbyggere. Videre er det vektlagt at kommunen etter revisors vurderinger ikke har overholdt kriterier tilknyttet foreløpig svar, tilbakebetaling av byggesaksgebyrer og gjennomføring av oppstartsmøter i plansaker.

Av overordnet problemstilling fremgår det også at det skulle undersøkes særlig hvorvidt krav til medvirkning var overholdt. Revisors undersøkelser synes å vise at Harstad kommune har rutiner for å sikre at det legges til rette for medvirkning, herunder både i byggesaker og i saker som gjelder private planforslag. Når det gjelder planforslag, viser revisors undersøkelser at saksbehandlingsfrister i det alt vesentlige overholdes. Kommunen synes også å ha rutiner som i det alt vesentlige er egnet til å sikre underretning om vedtak i byggesaker i tråd med forvaltningslovens bestemmelser.

8 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisor sendte 12.01.2021 rapporten til kommunedirektøren i Harstad kommune for uttalelse. Vi satte frist for å avgi uttalelse til 26.01.2021, og mottok tilbakemelding fra kommunen 20.01.2021. Tilbakemeldingen gjengis i sin helhet i det følgende.

Heia,

Rapporten er lest gjennom og drøftet her i kommunen og vi har ingen ytterligere kommentarer.

Etter avtale med kommunedirektør Hugo Thode Hansen gir jeg herved denne tilbakemeldingen på vegne av Harstad kommune.

Mvh JILakså

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon har vi funnet grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at søknader om tillatelse etter plan- og bygningsloven behandles innenfor lovbestemte frister på tre og tolv uker. Videre anbefales kommunen å treffe tiltak for å sikre at klagesaker behandles innenfor den lovbestemte fristen på åtte uker.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at søker underrettes om vedtak i byggesaker så snart som mulig, og som hovedregel ikke senere enn to dager etter at vedtak er truffet.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å etablere en tilfredsstillende praksis for å sende et foreløpig svar til søker når lovbestemt saksbehandlingsfrist på tolv uker oversittes.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre fullt ut tilfredsstillende saksbehandling i klagesaker.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å treffe tiltak for å sikre at byggesaksgebyr tilbakebetales/reduseres i tråd med regelverket når lovbestemt saksbehandlingsfrist på tolv uker oversittes.
- Harstad kommune v/areal- og byggesakstjenesten anbefales å avholde oppstartsmøter i tråd med bestemmelsene i regelverket i **alle saker** som gjelder planforslag fra private.

10 REFERANSER

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 2. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven
- Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Prop. 91 L (2011-2012) Endringer i plan- og bygningsloven
- Prop. 149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

- Uttalelse fra sivilombudsmannen 2016/2249
- Uttalelse fra sivilombudsmannen 2018/4498
- Delegasjonsreglement for Harstad kommune 2020-2024
- Reguleringsplanveileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>
- <https://www.harstad.kommune.no/areal-og-byggesakstjenesten.4977763-191786.html>
[28.10.2020](#)

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, tolv kommune i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan, Leknes, Svolvær og Bodø.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Harstad kommune:

- *Offentlige anskaffelser* 2004
- *Barneverntjenesten* 2005
- *Areal- og byggesakstjenesten* 2005
- *Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten* 2006
- *Iverksetting av politiske vedtak* 2006
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger* 2007
- *Offentlige anskaffelser* 2008
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama maskin og Stenhaug Transport AS* 2011
- *Selvkost VA* 2012
- *Ressursbruk PLO* 2013
- *Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressursselskap IKS* 2015
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes* 2015
- *Regeletterlevelse og saksbehandling ved Koordinerende enhet* 2015
- *Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene* 2017
- *Kvalitet i hjemmetjenestene* 2017
- *Offentlige anskaffelser* 2019
- *Kvalitet i psykiatritjenesten* 2020

