

Byggesak og reguleringsplaner

Nesbyen kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
sak 15/2020
3.9.2020

Formål

Prosjektets formål er undersøke om kommunen sikrer god saksbehandling og etterlevelse av lov og forskrift på området, om den gir brukerne god service i slike saker, videre om kommunen har utviklet en systematisk internkontroll på området.

Problemstillinger

1. Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?
2. Foregår reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandlingen i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?
3. Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen ved arealplan/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på området?

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *"RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon"*.

- Samtaler og dialog med ledelse, ansatte teknisk enhet
- Gjennomgang av skriftlige dokumentasjon, prosedyrer og rutiner på området
- Brukerundersøkelse til søkere av byggesaker og reguleringsplaner
- Intervjuer med brukere/klagere av byggesaker og reguleringsplaner
- Gjennomgang av byggesaker og reguleringsplaner

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet kommuneloven¹, plan og bygningsloven² og forskrift om byggesak. I tillegg har revisjonen tatt i bruk veiledere fra direktoratet for byggkvalitet og kommunens egne rutiner i utarbeidelsen av revisjonskriterier.

Oppsummering og konklusjoner

Gjennomgangen viser at det er et forbedringspotensiale knyttet til alle av undersøkelsens problemstillinger.

Vedrørende internkontroll viste gjennomgangen at det ikke er utarbeidet sentrale elementer for å sikre en god internkontroll, som oppdaterte risikoanalyser, oversikt over bemanning og kompetanseplaner. Det er etablert rutiner for saksgang og kvalitetssikring av saksbehandlingen ved enheten. Det fremkommer imidlertid i gjennomgangen at enheten har hatt turn-over og underbemanning over tid. Dette påvirker også oppgaver knyttet til saksbehandling og kvalitetssikring. Dette gir igjen et styrket behov for internkontroll etter revisjonens mening.

¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)- Lov av 1992-09-25-107

² Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)- Lov av 2008-06-27 nr 71

Gjennomgangen viste videre at byggesaksbehandlingen i kommunen gjennomføres etter de fristene som er satt i gjeldende regelverk. Det er imidlertid en lav grad av tilsyn, lite dokumentasjon av dette og det er ikke utarbeidet en tilsynsstrategi for Nesbyen. Dette er ikke i henhold til gjeldende forskrifter.

Det fremkommer at saksgangen ved reguleringsplaner oppleves som uforutsigbar og lite gjennomskiktig. Tilbakemeldinger fra forslagstillere er at det er detaljfokus i planarbeidet, med blant annet gjentatte mangelbrev, som gjør prosessen langdryg og energikrevende. Dette er en problemstilling som også er kjent for kommunalsjef. Videre oppgir forslagstillere frustrasjon rundt at administrasjonen gjør endringer i planene som legges frem for politisk behandling, uten at dette opplyses i tilstrekkelig grad om i forslag til vedtak. Ansatte og ledere i teknisk enhet oppgir at det har vært en endring i behandlingen av planforslag og at dette er noe det fortsatt arbeides med. Det vises også til av ansatte og ledere i teknisk enhet at det gjøres noe forskjellig fra sak til sak. Revisjonen får opplyst at behandling av planer krever høy kompetanse og at arbeidet fordrer at saksbehandler bruker skjønn i behandlingen av den enkelte plan. Sett i sammenheng med de vakanser og utskiftninger enheten har fungert under over en lengre periode, setter revisjonen spørsmålsteget ved hvorvidt Nesbyen har sikret tilstrekkelig kompetanse og et robust nok system i plansaker.

Nesbyen har et uttalt mål om å ute service og kvalitet til sine innbyggere som har saker til behandling i teknisk enhet. Brukerundersøkelsen som revisjonen gjennomførte viser imidlertid at det er en relativt høy andel som ikke er fornøyd med den servicen og kvaliteten på saksbehandlingen de har mottatt. Det er gjentatte tilbakemeldinger på at saksbehandlingen og opplevelsen av service har endret seg etter skifte av saksbehandler, både positivt og negativt.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektør og Nesbyen kommune å gjennomføre følgende:

1. Kommunen bør sørge for at teknisk enhet har et system for internkontroll, som omfatter vurderinger av risiko, bemanning og kompetanse og habilitet
2. Kommunen bør gjennomføre og dokumentere kommunens tilsynsstrategi og gjennomførte tilsyn
3. Kommunen bør sikre at saksgangen for reguleringsplaner er avklart og kjent, både for ansatte og forslagstillere
4. Kommunen bør ha evalueringer av egne målsetninger innen servicenivå og innbyggerkontakt ved teknisk enhet

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 07.05.2021 er vedlagt rapporten.

Innhold

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Innledning..... | 8 |
| 1.1. | Bakgrunn for prosjektet..... | 8 |
| 1.2. | Formål og problemstillinger..... | 8 |
| 1.3. | Avgrensning av undersøkelsen..... | 8 |
| 1.4. | Definisjoner..... | 8 |
| 2. | Metode..... | 11 |
| | Om brukerundersøkelsen..... | 11 |
| | Om intervjuer..... | 11 |
| | Om mappegjennomgang..... | 11 |
| 3. | Revisjonskriterier..... | 13 |
| 3.1. | Internkontroll..... | 13 |
| 3.2. | Saksbehandlingsregler..... | 14 |
| | Forsvarlig og effektiv saksbehandling..... | 15 |
| | Saksbehandlingsfrister byggesak..... | 15 |
| | Tilsyn..... | 16 |
| | Tilsynsstrategi..... | 17 |
| | Tilsynsrapport..... | 17 |
| 3.3. | Reguleringsplaner..... | 18 |
| | Dispensasjoner..... | 19 |
| 3.4. | Servicenivå..... | 19 |
| 4. | Organisering..... | 20 |
| 5. | Internkontroll..... | 20 |
| 5.1. | Ansvar og oppgaver..... | 21 |
| 5.2. | Saksgang byggesak..... | 21 |
| 5.3. | Saksgang reguleringsplaner..... | 23 |
| 5.4. | Rutiner for kvalitetssikring..... | 24 |
| 5.5. | Risikovurderinger..... | 25 |
| 5.6. | Bemanning og kompetanse..... | 25 |
| | Bemanning..... | 26 |
| | Kompetanse..... | 28 |
| 5.7. | Habilitet..... | 30 |
| 5.8. | Vurdering..... | 31 |
| 6. | Saksbehandlingsregler..... | 32 |
| 6.1. | Fakta byggesak..... | 32 |
| | Saksbehandlingsfrister byggesak..... | 32 |
| | Klagebehandling..... | 34 |
| | Tilsynsstrategi og tilsyn..... | 35 |
| | Vurdering byggesak..... | 36 |
| 6.2. | Fakta reguleringsplaner..... | 37 |
| | Mulighet og tilgjengelighet i planarbeid..... | 37 |
| | Oppstartsmøte..... | 39 |
| | Dispensasjonssøknader..... | 40 |
| 6.3. | Vurdering reguleringsplaner..... | 41 |

| | | |
|------|--|----|
| 7. | Servicenivå | 42 |
| 7.1. | Kommunens målsetninger | 42 |
| 7.2. | Opplevd service fra søkere og brukere av tjenesten | 43 |
| 7.3. | Opplevd effektiv og tilgjengelig tjeneste | 44 |
| 7.4. | Opplevd servicenivå..... | 44 |
| 7.5. | Revisjonens vurdering servicenivå..... | 45 |
| 8. | Oppsummering og konklusjon | 46 |
| 9. | Anbefaling | 48 |
| | Referanser | 49 |
| | Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren, datert 07.05. 2021..... | 50 |
| | Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon..... | 53 |
| | Vedlegg 3 – Metode | 55 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nesbyen vedtok i sitt møte 3. september -sak 15/2020 en forvaltningsrevisjon på området byggesaksbehandling og reguleringsplaner på teknisk sektor.

Det kommer frem fra møteboken at det over tid har vært henvendelser til politikere og KUs medlemmer vedrørende kommunens avdeling for arealplaner og byggesaker. Det beskrives blant annet at kommunen/saksbehandlere ikke svarer på henvendelser per telefon eller mail, samt om selve saksbehandlingen og hvordan denne gjennomføres.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å undersøke om kommunen sikrer god saksbehandling og etterlevelse av lov og forskrift på området, om den gir brukere god service i slike saker og om kommunen har utviklet en god internkontroll på området.

Prosjektet foreslås med følgende problemstillinger:

- Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?
- Foregår reguleringsarbeidet og byggesaksavdelingen i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?
- Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen ved arealplan/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på området?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Det har blant annet ikke blitt gjort vurderinger av organiseringen av den politiske behandlingen av byggesaker og reguleringsplaner. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

1.4. Definisjoner

Tiltak

Med tiltak etter loven menes oppføring, rive, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Byggesaksbehandling:

Byggesaksbehandling er kommunens myndighetsutøvelse i en byggesak med tilhørende dokumentasjon. Byggesak omhandler ikke bare husbygging, men også andre tiltak, slik som terrenginngrep (planering), veibygging etc.

Forhåndskonferanse:

Forhåndskonferanse skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling.³ etter plan- og bygningsloven § 21-1 skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling. etter plan- og bygningsloven § 21-1 skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling.

Ulovlighetssaker:

Ulovlighetssaker er tiltak som er gjennomført uten at det foreligger nødvendig godkjenning eller tiltak som ikke er gjennomført i henhold til aktuell godkjenning.

Uformelt møte:

Innbyggere kan møte kommunen på uformelt vis, får veiledning til planlagt prosjekt og blir i grove trekk informert om, på hvordan de bør gå frem og hvor utfordringene kan ligge.

Reguleringsplan:

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Detaljregulering:

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Kan fremmes av private, tiltakshavere og organisasjoner og skal behandles og vedtas av kommunen

Dispensasjon:

Dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad gis unntak fra planer og bestemmelser. Ved dispensasjon gis det tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser /planer gitt i medhold av plan- og bygningsloven til gunst for søker. Men lovens dispensasjonsbestemmelser gir ikke hjemmel til å fastsette generelle unntak fra lov eller plan.

Dispensasjonen innebærer at tiltaket, til tross for at det er i strid med plan- og bygningslovgivningen, likevel er lovlig så langt dispensasjonen rekker. En dispensasjon i en plansak innebærer derfor kun ett unntak fra planen i et enkelt tilfelle, men planen som sådan blir uendret. En dispensasjon fra en reguleringsplan medfører altså ikke noen endring av reguleringsplanen.

Tilsyn:

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet

Tilsyn med kvalifikasjoner:

Etter endringer i regelverket i 2016 er det foretaket som bygger som selv erklærer ansvarsrett i byggesaker. Erklæringen skal bekrefte at det skal brukes nødvendige og relevante faglige kvalifikasjoner for å gjennomføre de aktuelle oppgavene i tiltaket. Kommunen skal føre med tilsyn med at foretaket kan dokumentere at det oppfyller krav til utdanning og praksis.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*³ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse, samtaler med nøkkelpersoner i kommunen, brukerundersøkelse og intervjuer med brukere av tjenesten. Se vedlegg 3 for utdypende beskrivelser av metodene brukt i undersøkelsen.

Om brukerundersøkelsen

Brugerundersøkelsen ble sendt ut til 378 mailadresser via programmet Questback. Adressene var hentet fra kommunens registrerte adresser for de som har hatt byggesak, plansak og/eller klagesak i perioden 2017-2020. Av disse var 39 av adressene reservert mot slike undersøkelser, og fikk ikke invitasjonen til å delta. Det er også sannsynlig å anta at noen av adressene ikke lenger var aktive eller var knyttet til konkrete prosjekter som er avsluttet. Det vil også være en del invitasjoner som gikk til samme firma, og at dette ikke blitt svart ut flere ganger.

Brugerundersøkelsen fikk 123 svar, som gir en svarprosent på 33 prosent. Filtrerer man bort de som ikke fikk undersøkelsen levert gir det en svarprosent på 36 prosent.

Om intervjuer

Det ble sendt ut invitasjon til 303 mailadresser, hvor da ugyldige mailadresser har blitt tatt ut av opprinnelige liste. Av disse 303 adressene var det 32 som ikke ble levert, som kom tilbake med feilmelding. Revisjonen fikk svar fra og snakket med 18 personer som har hatt byggesak, plansak og/eller klage til behandling i Nesbyen. På grunn av pandemi ble alle intervjuene gjennomført digitalt på Teams eller per telefon.

Revisjonen gjennomførte også intervjuer med 3 ansatte i enheten, med oppgaver innen både byggesak og planarbeid, samt tjenesteleder og kommunalsjef.

Om mappegjennomgang

Revisjonen hadde en gjennomgang av 22 byggesaker og 22 plansaker. Sakene ble gjennomgått med egen bruker i kommunens saksprogram, 360. Sakene ble plukket ut av revisjonen selv, med et uttrekk for hvert av årene 2018, 2019 og 2020.

Valg av metode følger av problemstillingene, samt et ønske om å få brukernes opplevelse av enheten og saksbehandling. Vi mener det er samlet inn et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og revisjonskriteriene.

Vi viser kapittel 1.3 for eventuelle avgrensinger i prosjektets omfang.

³Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunalsjef og tjenesteleder teknisk enhet for gjennomgang av rapportens faktagrunnlag. Revisjonen har ikke mottatt noen tilbakemeldinger fakta. Rapport ble sendt til rådmann for høringsuttalelse. Uttalelsene fra rådmann er vedlagt rapporten.

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene⁴ har vi i hovedsak benyttet kommuneloven⁵, plan og bygningsloven⁶ og forskrift om byggesak. I tillegg har revisjonen tatt i bruk veiledere fra direktoratet for byggkvalitet og kommunens egne rutiner i utarbeidelsen av revisjonskriterier.

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene, har vi utledet følgende revisjonskriterier for vår gjennomgang av byggesaksbehandling og planbehandling i Nesbyen kommune. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

3.1. Internkontroll

Den første problemstillingen er:

- *Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?*

Kommunen skal ha etablert en internkontroll som gjør at den har styring med, og kontroll over, at den når sine mål. Gjennom utformingen av internkontrollen skal kommunen kunne få rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen er pålitelig og at den etterlever lover og regler. Internkontrollen skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt, hvilke risikofaktorer virksomheten har vurdert, hvilke kontrolltiltak som er etablert og hvordan ledelsen følger opp internkontrollen (KS 2013, jfr. KRD 2009). Rådmannens ansvar for kommunens internkontroll er nedfelt i kommuneloven § 23. Det slås her fast at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I forarbeidene til loven pekes det på at internkontrollen skal bidra til å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regelverk (Ot.prp.nr. 70 (2002-2003)). I ny kommunelov § 25-1 slås det fast at internkontrollansvaret innebærer at kommunedirektøren skal:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det legges til grunn i all praktisk forståelse av interkontroll at denne er formalisert, med avklarte oppgave og ansvarsforhold, at det gjennomføres risikovurderinger og sentrale rutiner og prosedyrer er samlet og lett tilgjengelig for de som skal bruke dem.

⁴Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

⁵ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)- Lov av 1992-09-25-107

⁶ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)- Lov av 2008-06-27 nr 71

Formalisering innebærer at internkontrollen er dokumentert, det vil bl.a. si at rutiner og retningslinjer finnes og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart (KS 2013, 34). En grunnleggende forutsetning for en god og velfungerende internkontroll er at det gjennomføres risikovurderinger. Risikovurderinger beskrives som systematiske gjennomganger for å identifisere aktiviteter eller andre forhold som medfører fare for uønsket lav kvalitet, manglende måloppnåelse, mangelfull regeletterlevelse eller mangelfull rapportering (KS 2013, COSO 2013). Risikovurderinger gir grunnlag for kommunens innretning av internkontrollen, og legger grunnlaget for treffsikre kontrolltiltak- og aktiviteter. Risikovurderinger bør utføres både på overordnet, strategisk nivå, og på operativt tjenestenivå i kommunen (KS 2013, 30).

Det er viktig at sentrale rutiner og prosedyrebeskrivelser er samlet og lett tilgjengelig for de som skal bruke dem. Kommunens internkontroll bør derfor være satt i system, dvs. at dokumentasjonen av internkontrollen er «strukturert lagret» og samlet på ett sted (KS 2013, 35). Dette kan gjøres gjennom et enhetlig kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner og prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det kan i tillegg være naturlig at systemet også ivaretar og dokumenterer risikovurderinger og avviksoppfølging. Det legges i undersøkelsen til grunn at grunnleggende krav til internkontroll i en kommune også omfatter byggesaksbehandlingen. Byggesaksavdelingen bør ha dokumenterte systemer og rutiner som beskriver oppgave- og ansvarsfordeling, sikrer tilstrekkelig kontroll med kvaliteten på saksbehandlingen og etterlevelse av lovkrav, samt gjennomføring av risikovurderinger.

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningsloven gjelder for blant annet behandling av byggesaker. Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det frem når en offentlig tjenestemann er å regne som inhabil. Videre går det frem av § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er «(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 3:

Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?

- Kommunen bør ha tydelig fordeling av ansvar og oppgaver
- Det bør være utarbeidet rutiner og prosedyrer for saksbehandling og kvalitetssikring
- Det bør være rutiner for risikovurdering og at dette gjennomføres regelmessig
- Rutiner for vurdering av bemanning og kompetanse
- Rutiner for vurdering av habilitet

3.2. Saksbehandlingsregler

Den andre problemstillingen er:

- *Foregår reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandling i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?*

Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven. Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av søknader, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Forsvarlig saksbehandling etter saklighetsprinsippet innebærer videre at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling av søknader, og at like saker skal behandles likt. Av dette følger at like byggesøknader skal behandles ut fra de samme kriterier og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

Effektiv byggesaksprosess kan knyttes til grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper som f.eks. forutberegnelighetskravet, både når det gjelder klare krav til søknadens innhold, tidsbruk og det endelige resultatets materielle innhold. For å bidra til dette, finner man i plan- og bygningsloven blant annet bestemmelser om forhåndskonferanse og tidsfrister for saksbehandlingen. Av plan- og bygningsloven § 1-1 om «lovens formål» og byggesaksforskriften § 1-1 bokstav b går det frem at både lov og forskrift har som formål å sikre (...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk. I § 21-4 i plan- og bygningsloven står det følgende om behandling av søknader om byggesaker i kommunen:

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

Forvaltningsloven har bl.a. som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling med tanke på rettssikkerhet, grundighet og upartiskhet. Forvaltningens saksbehandlingsregler omfatter bl.a. inhabilitetsregler, utredningsplikt og partenes rett til varsel og til å få uttale seg, retten til dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven, kravene til form og begrunnelse for vedtak og reglene for klage over forvaltningsvedtak og omgjøring av vedtak. Videre har man ulovfestede prinsipper for rettssikkerhet for borger (bl.a. krav om lovhjælp og utøvelse av forsvarlig skjønn).

Kommunen skal avholde forhåndskonferanse innen 2 uker etter mottatt anmodning, jf. SAK § 7-1 første ledd bokstav a. Om kommunen trenger opplysninger fra tiltakshaver for å forberede forhåndskonferansen, løper fristen fra disse opplysningene har kommet inn. Forhåndskonferanse skal avholdes før tiltakshaver sender inn søknad, jf. sak § 6-1 tredje ledd første punktum, og inngår ikke i byggesaksbehandlingen. Forhåndskonferansen skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling mellom bygningsmyndighetene og tiltakshaver. Både tiltakshaver og kommunen kan anmode om forhåndskonferanse, jf. pbl. § 21-1 første ledd. Det er viktig å merke seg at tiltakshaver har krav på forhåndskonferanse dersom vedkommende ønsker dette. Fristen forlenges om bygningsmyndighetene mener anmodningen må rettes eller suppleres og tiltakshaver må underrettes om hva som mangler. Fristen forlenges med den tid som går med til feilretting eller supplerings, jf. sak § 7-2 annet ledd.

Saksbehandlingsfrister byggesak

Hovedregelen er at behandlingsfristen for a) byggetiltak i tråd med regelverket er tre uker og b) for mer omfattende saker tolv uker, jf. pbl. § 21-7.

Oppsummert er kommunens saksbehandlingsfrister i byggesak:

- tre uker for igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelser, ferdigattester, byggetiltak der alle vilkår er oppfylt og det ikke er nødvendig med uttalelse eller samtykke fra en annen myndighet (tiltak uten ansvarsrett)
- tolv uker for omfattende byggetiltak (tiltak som krever søknad og tillatelse (med ansvarsrett), med og uten dispensasjon fra reguleringsplan, felling av trær med dispensasjon fra reguleringsplan.

Videre skal kommunen straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert jf. pbl. § 21-7, sak §§ 7-1, 7-2 og veiledning til sak. Frister som følger av pbl. § 21-7 og sak § 7-1 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger (SAK § 7-2). Fristen løper fra den dagen søknaden er fullstendig, jf. § 21-7 første ledd, dvs. fra den dag bygningsmyndighetene har nødvendig (fullstendig) dokumentasjon og kan realitetsbehandle søknaden. Hvis man må innhente ytterligere dokumentasjon fordi søknaden ikke er fullstendig, inngår ikke dette i saksbehandlingstiden. Partene kan avtale lenger frist, jf. § 21-7 femte ledd (søkeren må uttrykkelig akseptere ny frist, før 12-ukersfristen utløper). I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av pbl. § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling.

I forskriften § 7-1 går følgende frem om frist for behandling av klage i byggesaker:

- c) Klage 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 kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven blir påklaget, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, femte ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen i det enkelte fylke.

Tilsyn

Direktoratet for byggkvalitet sier på sine hjemmesider: «*tilsyn skal sikre det offentliges interesser i at bygg har god kvalitet og beskytter sine brukere mot skade og ulempe. Tilsyn er kommunens virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess og foretakene. Tilsyn er ett av de viktigste virkemidlene for å få gode bygg for et godt samfunn.*»⁷

Plan- og bygningslovens kapittel 25 i loven omhandler kommunens tilsynsplikt og hva tilsynet skal inneholde. Iht. pbl. §§ 25-1 og 25-2, har kommunen plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

⁷ www.dibk.no/no/Tema/Tilsyn

Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal også føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift, se avsnitt om tidsavgrensede tilsyn nedenfor. Kommunen avgjør i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Tilsynsstrategi

Iht. byggesaksforskriften § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsynet hvor det blant annet tas stilling til

- a) Målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
- b) Organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering
- c) Utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder.

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

Direktoratet for byggkvalitet presiserer i sin veiledning om tilsyn, at det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene, men det skal fremgå av strategien hvordan dette skal være. Tilsynsstrategien er til internt bruk og skal ikke oversendes noe statlig organ. Det er også opp til kommunen hvor ofte strategien skal rulleres. De presiserer også at tilsynet er en kommunal oppgave som ikke skal privatiseres. Kommunen oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om tilsyn, f.eks. gjennom interkommunalt tilsyn. Vedrørende årlig rapportering nevnes det blant annet at det er viktig at rapporteringen inneholder tilstrekkelig opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet.

Tilsynsrapport

I henhold til byggesaksforskriften § 15-2 skal kommunen utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- a) Faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
- b) Foretak og ansvar i byggesaken
- c) Observasjoner under tilsynet
- d) Bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt
- e) Fremlagt dokumentasjon
- f) Kommunens vurdering av forholdet
- g) Sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- h) Frist for lukking av avvik.

Rapporten sendes til tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak i byggesaken. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet. Det kan lages fellesrapport ved flere, enkle tilsyn.

3.3. Reguleringsplaner

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Plan- og bygningsloven § 12-1 slår fast at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Videre presiseres det at for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3. Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess. Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om en slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte beskrivelser av arealbruken i et område. Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel, og kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige. Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles (pbl § 12-8). Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varslings- og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker. Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring.

Når forslaget 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 og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Dispensasjoner

Det er etter plan- og bygningsloven § 19 gitt anledning for å søke om dispensasjon fra plan – og bygningsloven og gjeldende planer. Det skal ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Videre påpekes det at ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Følgende kriterier er utledet for vurdering av byggesaksbehandling

- Kommunen må følge de saksbehandlingsfrister i byggesaker, herunder
 - Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker
 - Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker
- Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser i plan- og bygningsloven

Følgende kriterier er utledet for vurdering av reguleringsplaner

- Kommunen skal sørge for at det gis mulighet for å fremme forslag om plan og at planstilleregis tilgang til kommunens behandlinger og standpunkter i saksbehandlingen
- Det skal avholdes oppstartsmøte ved planforslag og det skal skrives referat fra disse
- Forslag til vedtak skal være ferdigbehandlet senest 12 uker etter høringsrunde
- Det skal gis mulighet til å søke dispensasjon i henhold til gjeldende lovverk

3.4. Servicenivå

Den tredje problemstillingen er:

- *Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen ved arealplan/byggesaksavdeling et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/ utbyggere på området?*

- Kommunen bør ha tydelige strategier og målsetninger for hvordan servicenivået skal ivaretas

4. Organisering

Figur 1 Overordnet organisasjonskart Nesbyen



Kilde: Nesbyen.kommune.no 3.2.2021

I følge Nesbyens nettsider er oppgaver knyttet til byggesak og reguleringsplaner fordelt på ulike avdelinger, henholdsvis samfunnsutvikling, teknisk og byggesak- oppmåling og miljø. Ut fra det revisjonen kan lese ligger planarbeidet og ansatte som følger opp dette under samfunnsutvikling.

5. Internkontroll

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha tydelig fordeling av ansvar og oppgaver
- Det bør være utarbeidet rutiner og prosedyrer for saksbehandling og kvalitetssikring
- Det bør være rutiner for risikovurdering og at dette gjennomføres regelmessig
- Rutiner for vurdering av bemanning og kompetanse

- Rutiner for vurdering av habilitet

5.1. Ansvar og oppgaver

I Nesbyens delegeringsreglement (11.10.2018) er myndighet etter plan- og bygningsloven tildelt rådmann. Ingen øvrige beskrivelser av den videre delegeringen i administrasjonen er beskrevet eller funnet i kommunens dokumenter.

Sentralt i gjennomgangen av internkontroll i teknisk enhet er rutinedokumentet «Rutiner- og tverrfaglig samarbeid for enhet teknisk», som fortløpende viser til ulike oppgaver og ansvar i sine beskrivelser av enhetens oppgaver. Innledningsvis i dette dokumentet er det beskrevet at teknisk enhet dekker mange forvaltnings- og fagområder. Det blir bemerket innledningsvis i rutinedokumentet at den ansatte i en liten kommune ofte får oppgaver utenfor sitt fagområde, utenfor egen «komfortsone». Det vises derfor til at foruten rett kompetanse er man avhengig av gode rutiner, men også faggrupper og møteplasser som gjør hver enkelt trygg i sin oppgaveforståelse. Dette beskrives som viktig for å gjøre enheten mindre sårbar. Det er også viktig at ansatte ser sitt forvaltningsområde i sammenheng med den totale tjenesteproduksjonen.

I intervjuer med kommunalsjef, tjenesteleder og ansatte i teknisk enhet kommer det frem at det over en lengre tid har vært endringer i hvem som gjør de ulike arbeidsoppgavene innen byggesak og private reguleringsplaner. Blant annet viser tjenesteleder teknisk at hun også behandler byggesaker på grunn av underbemanning.

5.2. Saksgang byggesak

Nesbyen kommune bruker arkivsystemet 360 for saksbehandling. Av rutiner revisjonen har fått oversendt er det beskrevet følgende saksgang for byggesaker i Nesbyen.

Mottak og fordeling av søknader

- Alle saker legges inn med saksansvarlig enhet i teknisk i arkivsystemet 360 av arkivar.
- Saksbehandler overfører saker etter dato fra mappen til fordeling.
- Dersom noe mangler på saken legges det inn en merknad på saken
- Byggesak prioriterer saker etter dato for mottak og tidsfrister for den enkelte sak, med følgende prioriteringsliste
 - Ett-trinns søknader, igangsettingstillatelser, endringstillatelser, ferdigattester og midlertidig brukstillatelser (3-ukers tidsfrist)
 - Klagesaker (8-ukers tidsfrist)
 - Rammesøknader og dispensasjoner (12- ukers frist). Samme tidsfrist gjelder når dispensasjon og ett-trinns søknad er sendt inn samtidig.

Saksbehandling

- Ett-trinnstiltak, rammetillatelser, igangsetting- og endringstillatelser og midlertidig brukstillatelse/ferdigattest er delegert til saksbehandler i teknisk enhet, så sant ikke saken er av prinsipiell karakter.
- Tjenesteleder skal ha saken til godkjenning

- Tjenesteleder fører alle delegerte vedtak i liste, matrikkelfører fører inn alle tillatelser etter denne lista
- Ved oppstart av byggesaksbehandling gjennomføres en dokumentkontroll, med en sjekk om all nødvendig dokumentasjon er lagt ved søknaden.
- Søknaden sjekkes mot gjeldende plan, nabovarsling, fareområde, plan, snitt- og fasadetegninger og situasjonsplan, med følgende sjekklister:
 - Infrastruktur? Ved, vann avløp
 - Sanitærabonnement? Avtale om tilknytning til privat anlegg?
 - Gammel tomt: er eiendomsgrensene innmålt (nøyaktig nok)?
 - Byggegrense til veg
 - Byggegrense til vassdrag
 - Byggegrense til jernbane
 - SEFRAK⁸- registrerte bygninger
- Ved ufullstendige søknader så
 - A) ring ansvarlig søker og gi beskjed, mangel sendes i tillegg på svar ut eller e-post for sporbarhet. Send mangelbrev om hva som mangler for at søknaden skal være fullstendig, via svar ut eller e-post fra 360.
 - B) returner søknaden om den er mangelfull. Utgående brev skal registreres i saksbehandlingssystemet (360).
 - C) sjekk tidsfrister. Dersom tidsfrist ikke kan overholdes vurder å sende «melding i forvaltningssak», eventuelt avtale ny frist med søker.

Vedtak

- Vedtaksdokument mal for delegert vedtak ligger i saksbehandlingssystemet 360. Det skal brukes mal for byggesak, delegert vedtak og standardtekster i 360.
- Vedtaket skal vise til relevante lovhjemler for vedtaket og hvilke vurderinger som er gjort.
- Vedtaket skal sendes til ansvarlig søker og tiltakshaver, og eventuelle naboer og overordnede myndigheter som har kommet med merknad.
- Det skal brukes svart ut (eller en e-post dersom det er ønsket) i 360, der også dokumentet blir ekspedert.
- Etter at vedtak er sendt ut, sendes gebyr ut.

Klage

- Alle klagesaker skal saksbehandles av administrasjonen og legges frem for gjeldende politisk utvalg.
- Klagesaker skal saksbehandles og sendes til klageinstansen innen 8 uker.
- Det skal skrives sak i mal for saksfremlegg i 360.
- Saksfremlegget skal godkjennes av tjenesteleder
- Dersom klagen retter seg mot noen skal motparten alltid gis mulighet til å kommentere klagen, med 3 ukers frist.

⁸ Bygninger registrert hos Riksantikvaren

Tjenesteleder teknisk enhet og ansatte forteller at saker fordeles fortløpende fra en liste med innkommende saker. Rutinen er at leder legger inn saker på denne lista, og så tar saksbehandler ut saker fra denne og inn på sitt område. Sakene tas etter kronologisk rekkefølge. Tjenesteleder forklarer i intervju at dette systemet for fordeling av saker er relativt nytt. Før fordelte sekretær saker til den enkelte saksbehandler. Hun hadde imidlertid ikke kunnskap om arbeidsmengde til saksbehandler eller omfanget i den enkelte sak. Tjenesteleder peker på at det nok er enkelte innbyggere som savner at det er en saksbehandler å forholde seg til ved innsendelse av en sak, men viser til at det nye systemet er mer rettferdig med tanke på ressursbruk og rekkefølge på sakene. Før en sak blir tildelt saksbehandler, gis det svar til søker om at saken vil bli behandlet innenfor saksbehandlingstiden på enten 3 eller 12 uker.

5.3. Saksgang reguleringsplaner

På samme måte som byggesaker har teknisk enhet beskrevet saksgang og oppgaver knyttet til planforslag. Oppsummert er de som følger;

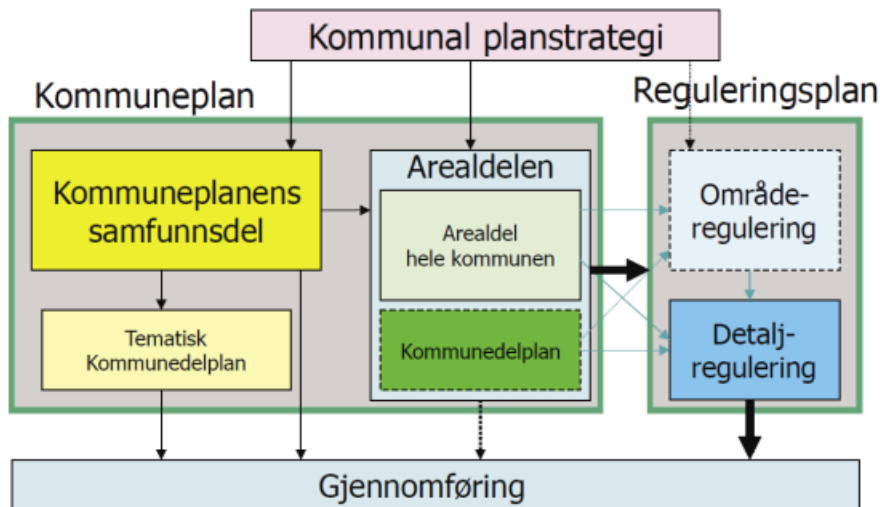
1. Mottak ny plan eller forespørsel om oppstartsmøte.
2. Internt oppstartsmøte og forberedelse
3. Oppstartsmøte
4. Registrere plan og plannavn i digitalt planregister, bokdel.
5. Mottatt oppstartsvarsel
6. Mottak av planforslag
 - a. Mottakskontroll og eventuell tilbakemelding om mangler med frist.
 - b. Internt møte om 1. gangs behandling.
 - c. Sosi-fil⁹ sendes til kart/oppmåling. Planer med skog/grøntområder og bestemmelser til disse skal sendes til jord- og skogbrukssjef for uttale. Intern høring på vann/anlegg.
7. Gebyr
8. Offentlig ettersyn/høring/1.gangsbehandling.
9. Eventuelt dialogmøte. Gjennomgang av innspill/ merknader ved forslagstiller.
10. 2. gangsbehandling.
11. Klagefrist. Sjekke sak i 360 når klagefrist og avslutte sak.

Samme rutine har også definert hvem som har ansvaret, fordelt mellom kommune som administrasjon og kommune som politisk behandler, samt forslagstiller.

Nesbyen kommune har 3 overordnede kommunedelplaner, delt i arealplan, Nesbyen og Natten/Tverrlien. Ifølge kommunens egen planoversikt er det per nå 51 reguleringsplaner som er vedtatt og aktive, i en periode fra 1987 og frem til i dag. I tillegg er det 45 detaljreguleringer. Det er ifølge oversikten også 10 bebyggelsesplaner for ulike områder. I perioden 2017 til 2020 ble det vedtatt 17 planer til sammen i Nesbyen. Per nå er det også 12 planer for detaljregulering under planlegging (WebPlan Nesbyen kommune februar 2021).

Figur 2 Planers forhold til hverandre i Nesbyen

⁹ SOSI er det offisielle norske standardformatet for utveksling av digitale kartdata (geonorge.no)



Kilde: Rutiner- og tverrfaglig samarbeid for enhet teknisk, Nesbyen kommune

5.4. Rutiner for kvalitetssikring

Ved fordeling av saker forteller tjenesteleder teknisk enhet at hun holder tråden i listen over innkommende saker og behandlingen av disse. Det gjennomføres ingen faste punkter eller møter på dette, men det blir regelmessig gjennomgått. Ansatte forteller i intervju at de tar ut saker kronologisk fra sakslista. Denne lista omfatter også de sakene som har merknader eller mangler. Videre fortelles det at en sjekkliste for gjennomgang av nye søknader er under utarbeidelse. Denne vil bli lagt inn i nytt sakssystem når den er ferdig, men vi blir fortalt at sjekklista allerede er i bruk i enheten. Den sjekklisten som tidligere var i bruk, opplevdes som uoversiktlig. Den nye skal bedre saksbehandlingen og gjøre den mer strømlinjeformet. Det vises til at det nok har vært sånn at alle saksbehandlere har hatt sine egne systemer for å holde kontroll på sakene sine. Det gjennomføres imidlertid ukentlige enhetsmøter med informasjon til ansatte og med påfølgende fagmøter. Ansatte ved enheten forteller til revisjonen at de opplever at det er en lav terskel for å ta kontakt med kollegaer og ledere og be om hjelp.

Om søknader som har mangler så fortelles det av ansatte at det også jobbes med en ny mal for mangelbrev, for å få den bedre og mer brukervennlig.

I intervju forteller tjenesteleder teknisk enhet at hun går igjennom alle innkomne søknader og at hun leser igjennom alle planer før det sendes ut fra enheten. Det forklares videre at de fleste av sakene er hytter og mange er likeseende. Enheten sjekker alltid søknad opp mot plan og andre bestemmelser. Det er betryggende at det blir lest igjennom, også for saksbehandler. Tjenesteleder forklarer at sidemannskontrollen kunne blitt gjort av noen andre, men når man ikke er flere ved kontoret så gjør leder det i sin kvalitetssikring.

Også kommunalsjef bekrefter at alle saker blir kvalitetssikret. Alle saker som behandles blir sendt til tjenesteleder for godkjenning, og noen ganger også til kommunalsjef. Det er et system for

kvalitetssikring, uten at ledere sitter med detaljkunnskap i alle saker. Men det er et press på å få saker unna, og det vil kunne påvirke tid brukt på kvalitetssikring. Dette gjør seg særlig gjeldende ved behandling av reguleringsplaner.

Både kommunalsjef og tjenesteleder viser til at reguleringsplaner er et mer komplekst saksområde, hvor ikke ledere sitter med spisskompetanse. Det gjør det vanskeligere å veilede og korrigere.

Tjenesteleder peker også på at reguleringsplaner krever høy kompetanse, og der har det også vært utfordringer på enheten grunnet gjennomtrekk av ansatte. Reguleringsplaner gir også mer rom for diskusjoner og skjønn, og skjønnet kan variere fra saksbehandler til saksbehandler. Tjenesteleder viser til at reguleringsplaner har også en større grad av politisk involvering, noe som krever mer av de som arbeider med disse sakene.

5.5. Risikovurderinger

I den oversendte dokumentasjonen kan det ikke gjenfinnes et dokument som konkret beskriver en risikovurdering av enhetens drift. Det er imidlertid kommentert utfordringer for teknisk enhet i ulike kommunale rapporter og planer. Fra Nesbyens planstrategi pekes det på følgende forhold som enheten må ta høyde for i sin drift.

- Teknisk sektor må gjøre seg attraktive som kompetansearbeidsplass i kommunen. Det er nødvendig å bevare og investere i ansatte gjennom om interessante arbeidsoppgaver og kontinuerlig tilbud om utdanning, samt legge til rette for at ansatte skal lykkes i sitt arbeid.
- Etterslep på vedlikehold på bygningsmasse, ledningsnett og vegnett gjør at behovet for midler er formidabelt kommende planperiode. Det må være samsvar med planer innen vedlikehold og bevilgninger i økonomiplan.
- Tilstrekkelig midler til rullering av kommunale planer er avgjørende for videre utvikling av utbyggingsområdene.
- Tilstrekkelig fremdrift i utbygging av nytt renseanlegg.

Det vises også til muligheter, som kan leses som forbedringsmuligheter, i samme dokument.

- Samhandling med de andre enhetene og tilpasse støttefunksjonene teknisk gjør ut fra servicenivå vil skape gode arbeidsforhold i hele kommune.
- Kontinuerlig forbedring og aktiv styring av arbeidsprosesser gjennom høyt fokus på økonomistyring, ta i bruk ny teknologi og god dialog med politikere, ansatte og brukerne av kommunale tjenester.
- Teknisk skal søke samarbeid med andre kommuner om arbeidsprosesser der det er hensiktsmessig.

Utover dette er det ingen dokumenter som ytterligere beskriver tjenestens gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser. Det gjennomføres risikoanalyser i de enkelte prosjekt, på prosjektets potensielle risikoer og sårbarheter.

5.6. Bemanning og kompetanse

Oversikt over tjenestens bemanning og kompetanse er sentralt i styringsdataene en tjeneste trenger for å sørge for forsvarlig drift.

Bemanning

Revisjonen får opplyst at enheten per februar 2021 har 8 ansatte, inkludert leder teknisk enhet og ansatte som jobber med matrikkelføring og kommunale planer. Ifølge oversikten fordeler de ulike ansatte seg på følgende oppgaver:

- 1 byggesak
- 1 byggesak (nyansatt 2021)
- 1 byggesak/ private planer
- 1 private planer (slutter januar 2021)
- 1 leder/ delvis byggesak
- 1 kommunale planer (jobbet med private planer frem til august 2020)
- 1 kommunale planer
- 1 matrikkelføring byggesak

Det er fem ansatte som jobber med oppgavene byggesak og private planer, men det er endringer i hvilke oppgaver som gjøres av hvem på revisjonstidspunktet.

Ifølge kommunens årsmelding (2020) har tekniske tjenester vært i en omstilling de siste årene. Her vises det til blant annet en langvarig underbemanning i tjenesten.

Tekniske tjenester har i 2019 vært igjennom endringer i organisering og bemanning for å være bedre rustet for videreutvikling av tjenesteproduksjon i årene som kommer. Teknisk er nå oppsatt med full bemanning etter flere år å ha hatt vakante stillinger innen flere fagområder. Det er også gjort endringer for å styrke bemanningen både på drift og byggeprosjekter for å kunne levere gode og effektive tjenester som skal komme innbyggerne i Nesbyen til gode.

Kommunalsjef har også utarbeidet et notat som beskriver bemanningssituasjonen i tekniske tjenester de siste årene, som vist under.

Notatet er utarbeidet som en del av å vise bemanningssituasjonen for teknisk enhet i Nesbyen kommune. Notatet er utarbeidet med bakgrunn i kontert lønn i perioden 2016-2020

| Års-tall | Areal-planlegger | Kommune-planlegger | Byggesaks-behandler | Avdelings-leder | Merkantile ressurser | Kart/ oppmåling | Jord/ skog-bruks sjef | Vann og avløp/ingeniører | Prosjektleder utbygging | Kommunalsjef |
|----------|------------------|--------------------|---------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------|
| 2016 | 2 | 1 | 2 | 0,5 | 1,8 | 1,4 | 1,5 | 1 | 0 | 1 |
| 2017 | 2 | 1 | 2 | 0,5 | 2 | 1,4 | 1,5 | 1 | 0 | 1 |
| 2018 | 3 | 1 | 2 | 0,5 | 2 | 1,4 | 0,5 | 3 | 0 | 1 |
| 2019 | 2 | 0,6 | 1,5 | 0,5 | 1,3 | 1,4 | 1 | 3 | 1 | 1 |
| 2020 | 1 | 0,6 | 2 | 1 | 1,3 | 1,4 | 0 | 3 | 1 | 1 |

Ansatte fra teknisk enhet forteller i intervju at enheten har hatt lite ro med tanke på bemanning og organisering de siste årene. Det utdypes med at det er en opplevelse at det var en stødig organisasjon frem til 2015, men at det etter dette har det vært en utrolig vekst i saksomfang, samt en del utskiftninger. De opplever at det er en «satt» organisasjon i forhold til ansettelse. Ansatte vet ikke hvor mange stillinger det egentlig er tenkt, men at det er 2 på hver avdeling pluss leder i prinsippet er måltallet. Nå er det en planlegger og 2 byggesaksbehandlere. Det understrekes at det er ulike grunner til hvorfor folk slutter i enheten, men ansatte sier at de opplever et godt arbeidsmiljø internt, med god oppfølging av kollegaer.

Tjenesteleder teknisk enhet bekrefter at det har vært gjennomtrekk av ansatte, men at dette har etter deres kjennskap vært på grunn av praktiske årsaker. Høy turn-over er en belastning på enheten, da organisasjonen er så liten. Høy turn-over påvirker alle og blir en stor belastning på de som er igjen. Tjenesteleder forklarer at det har egentlig vært folk inn og ut siden hun startet i Nesbyen. Det er ikke en opplevelse at dette grunnes interne konflikter eller dårlig arbeidsmiljø. Men at det er elementer med jobben som sikkert oppleves krevende. Som at saksbehandlere må stå i en stor saksmengde alene. I tillegg til at de fleste ansatte bor i kommunen og at de har flere interesser i kommunen som innbygger. Siden kommune er liten, kan det skape ekstra belastning for de ansatte. Tjenesteleder forteller at det er bevisste holdninger til hvordan de kan ivareta hverandre i tøffe saker.

På spørsmål om restanse i enheten svarer tjenesteleder i intervju at det har gått rundt, selv om saksmengden går opp og bemanningen varierer. Tjenesteleder peker på at dette kan tilskrives at de som jobber ved enheten er tilpasningsdyktige. Det blir imidlertid mindre tid til lederoppgaver når tjenesteleder må bruke en del tid på saksbehandling. På samme måte blir det lite tid til organisasjonsutvikling, som revidering av maler og gjennomgang av rutiner.

Om bemanningsbehovet forklarer tjenesteleder at det per nå er en på planbehandling og to på byggesaksbehandling, men at 2 stillinger på plan og 3 på byggesak hadde vært optimalt som grunnbemanning. En økt bemanning er også grunnleggende for å kunne gjennomføre lovpålagte oppgaver som tilsyn og å øke servicenivået med en raskere saksbehandling og større tilgjengelighet.

Kommunalsjef bekrefter i intervju at det har vært utfordringer i organisasjonen, særlig knyttet til stillingshjemler. Det er nyttig med en tjenesteleder, som er effektiv og kan bistå i saksbehandling, men det er ikke nok folk i enheten. Kommunalsjef forklarer videre at per nå er det en arealplanlegger som jobber med reguleringsplaner og dispensasjoner. Og på byggesaksbehandling er det to stillinger. Grunnbemanning bør være to arealplanleggere, en samfunnsplanlegger og to på byggesaker, i tillegg til en tjenesteleder på toppen. Nå mangler det to årsverk for å oppfylle dette.

Kommunalsjef peker også på at saksomfanget har økt massivt, uten at det er lagt til nye stillinger. For illustrasjon forteller kommunalsjef at det var totalt 42 saker til behandling når kommunalsjef startet i kommunen i 2013, mens i fjor var det 171 hyttesøknader alene.

På spørsmål om årsaker til turnover og kompetanse forteller kommunalsjef at det er utfordringer med rekruttering. Det kan være komplekse saker som skal behandles, som krever høy kompetanse. De ansetter ofte nyutdannede, og de flytter ofte videre etter et par år. De får erfaring og opplæring i kommunen, for så å finne seg noe annet. Kommunalsjef bemerker at noe årsaken til at folk slutter kan skyldes høyt arbeidspress, samt at detaljstyring fra politikk kan oppleves demotiverende. Kommunalsjef forklarer at det er ikke budsjett for å dekke opp underskudd i lønnskostnader, og da blir det et «kjør» på planarbeidet, som faller under selvkost. Kommunen har et underskudd på titalls millioner. Det er en uttalt en prioritet fra kommunalsjef at oppgaver som er gebyrpliktige skal prioriteres.

Kompetanse

Revisjonen får opplyst at enheten har ansatte med ulike utdannelser, herunder ingeniør, arealplanlegger, sivilingeniør bygg og jurist. Det kan ikke fremvises en kompetanseplan for enheten.

Saksbehandlere på byggesaksavdelingen forteller i intervju at de opplever at de har den kompetansen som trengs for å behandle de søknadene de får. Det meste går i hyttebygg, så man får mengdetrening på de søknadene man mottar. Det er ofte likeseende hytter. Der hvor det er spesielle saker så er det er en litt større mulighet for at de går utover reguleringsplan, så her legges ofte en eventuell dispensasjonssøknad som en del av mangelbrevet.

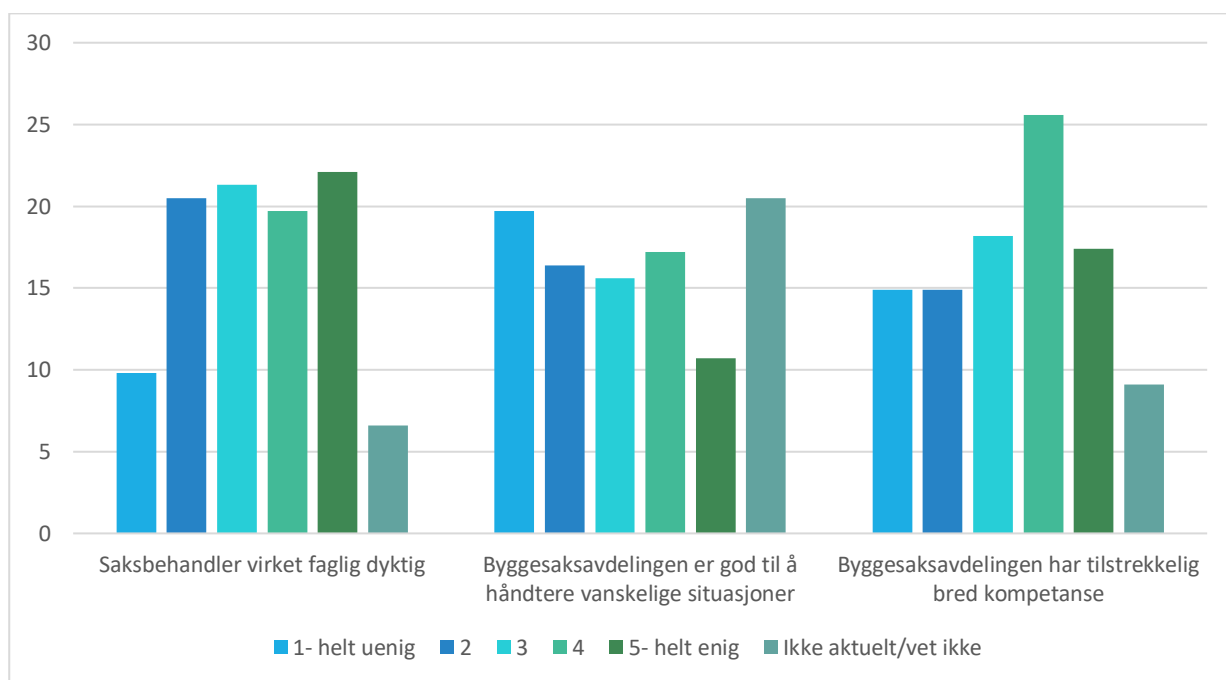
På spørsmål fra revisjonen om ansatte i teknisk enhet opplever å bli ivaretatt og at deres forutsetninger er kjent opp i kommunens tjenestelinje, svarer Tjenesteleder at kommunalsjef er opptatt av å ivareta de ansatte, og står ofte i førstelinje ut mot innbyggere og politikere.

Om kompetanse og kompetanseutvikling blir det forklart av kommunalsjef at det er laget et opplæringsprogram som Tjenesteleder skal følge ved nyansettelse, inkludert tett oppfølging av leder de første ukene. Det er også satt av penger til konsulentbruk, som er delegert til Tjenesteleder å disponere. Kommunalsjef mener at ansatt sjelden får avslag på søknader om å gjennomføre kurs. Det har blant annet blitt gjennomført kurs med tilknyttet jurist, som er en innføring i byggesaksbehandling. Ved komplekse saker så kan tjenester kjøpes. Enhetene har rammeavtaler ved flere konsultentselskaper, men kommunalsjefen forteller at dette i liten grad blir brukt. Det har vært utfordringer knyttet til kompetanse og erfaring i enheten, men det har det blitt gjort grep for å bedre dette forteller kommunalsjef.

Tjenesteleder forteller at ansatte får kurs og opplæring som de ønsker. Dette har alltid vært en prioritet. På reguleringsplan så er det så vidt og bredt kunnskapsgrunnlag, men det er generell kompetanseheving på dette også.

Brukerundersøkelsen inkluderte noen spørsmål som berørte hvordan brukere av tjenesten opplever kompetansenivået i sitt møte med den. Som vist i figuren under tok brukere stilling til påstander om saksbehandler virket faglig dyktig, om byggesaksavdelingen er god til å håndtere vanskelige saker og om byggesaksavdelingen har bred kompetanse.

Diagram 1 Brukerundersøkelse om kompetanse



På spørsmålet om saksbehandler virket faglig dyktig oppgir 9,8 % av respondentene at de er 1- helt uenig. Svarene på de andre alternativene fordeler seg imidlertid nokså likt på rundt 20 %, men med en liten overvekt på helt enig på 22 %. Påstanden om byggesaksavdelingen er god til å håndtere vanskelige situasjoner så er det flere av respondentene som oppgir å være uenig. Her er det nesten 20 % av respondentene som oppgir å være helt uenig. Det må bemerkes at mange oppga at dette ikke var aktuelt eller ikke visste på den påstanden. På kompetanse, den siste påstanden, oppgir en større andel av respondentene å være enig i at byggesaksavdelingen har tilstrekkelig bred kompetanse, hvor 43 % har oppgitt verdi 4 og 5. Det er imidlertid rundt 15 % som oppgir å være helt uenig.

I sum så blir bildet at respondentene har opplevd kompetansen i byggesaksavdelingen ulikt. Dette underbygges i de kommentarer som ble gitt i undersøkelsen, samt i intervjuer med brukere. Flere trekker frem i kommentarfelt eller i intervju at de har en opplevelse av at kompetanse har endret seg etter at de har byttet saksbehandler, med utslag i både positiv og negativ forstand. At behandlingen har blitt opplevd som personavhengig og tilfeldig. Flere kommenterer at de opplever at det på grunn av manglende kompetanse blir gitt avslag eller at man blir sendt fra saksbehandler til saksbehandler for å få svar på henvendelsen.

Det er viktig å bemerke at det også er respondenter som poengterer at de opplever enheten som dyktige med høy kompetanse, med en positiv utvikling over år.

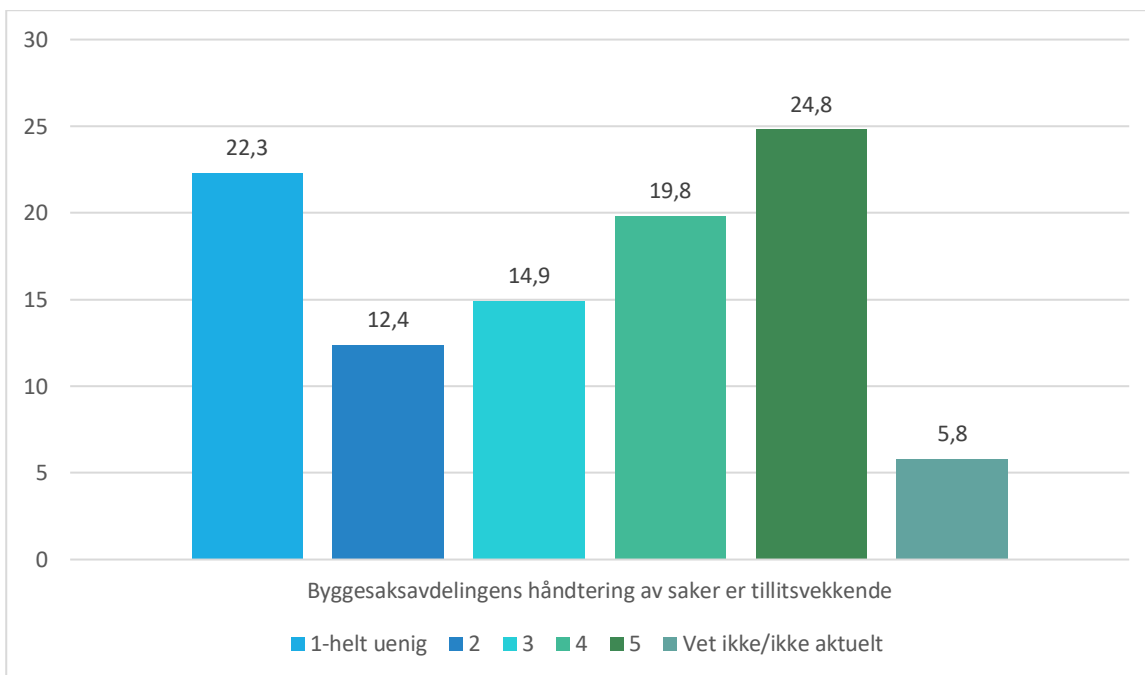
5.7. Habilitet

Nesbyen har utarbeidet etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Nes kommune, som også omfatter vurdering av habilitet. Denne slår fast at folkevalgte og ansatte skal søke å unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlig interesser, konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt. Videre sier den at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste leder.

I intervjuer forteller ansatte at de opplever at habilitet blir jevnlig diskutert og det er en høy bevissthet rundt dette. De forteller at det er klare instruksjoner på hvordan saker med habilitetsspørsmål skal bli håndtert.

I brukerundersøkelsen ble respondentene spurt om de opplevde byggesaksavdelingen som tillitsvekkende. Av de som svarte var det 22 % som oppga at de var helt uenig i denne påstanden. Det er imidlertid en større andel som oppga å være helt enig, nærmere 25 %.

Diagram 2 Brukerundersøkelse om habilitet



Denne påstanden rommer en større vurdering enn habilitet konkret. I kommentarfeltene til brukerundersøkelsen og i intervjuer er det enkelte som setter spørsmålsteget ved enhetens habilitet og vurdering av denne. Mer spesifikt er det enkelte som har en opplevelse at dersom de kommer på feil fot med teknisk enhet ved å være kritisk til behandling eller saksoppfølging, vil de i etterkant bli møtt med en tydeligere motstand på sak. Revisjonen vil bemerke at dette ikke var en gjennomgående mening ved de revisjonen har vært i kontakt med, men at det er en opplevelse hos noen få.

5.8. Vurdering

I dette avsnittet har vi sett på følgende problemstillinger og kriterier.

Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?

- Kommunen bør ha tydelig fordeling av ansvar og oppgaver
- Det bør være utarbeidet rutiner og prosedyrer for saksbehandling og kvalitetssikring
- Det bør være rutiner for risikovurdering og at dette gjennomføres regelmessig
- Rutiner for vurdering av bemanning og kompetanse
- Rutiner for vurdering av habilitet

Avsnittet har sett på enhetens system for internkontroll og noen sentrale prinsipper om god internkontroll, herunder avklarte roller og ansvar, kvalitetssikring, risikoanalyser, vurderinger av kompetanse, bemanning og habilitet. Gjennomgangen viser at teknisk enhet har forbedringspunkter knyttet til de fleste elementene som er omfattet av denne revisjonen.

Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for de ulike saksbehandlingsløpene som teknisk enhet gjennomfører, med beskrivelser av ansvar og roller. Gjennomgangen viser også at det er system for kvalitetssikring. Det fremkommer imidlertid også i undersøkelsen at det har vært utskiftninger av ansatte og vakanser i stillinger, som påvirker både oppgavefordelingen og kapasiteten til kvalitetssikring. Gjennomgående i vurderingen av system og internkontroll kan det vises til at enheten over en lengre periode har hatt vakanser, utskiftninger og lite ro for organisasjonsutvikling.

Revisjonen mener at dette styrker behovet for en grunnleggende internkontroll. Gjennomgangen viser at det ikke er utarbeidet en risikoanalyse for enhet tekniske tjenester eller kompetanseplan. Sett i lys av enhetens turn-over, underbemanning og utfordringer med rekruttering av personer med riktig kompetanse vil en tydeliggjøring og bevisstgjøring av enhetens utfordringer og de påfølgende risikoene av disse utfordringene vært nyttig i planleggingen av enhetens ressursbruk og prioritering av oppgaver, som gjennomføring av tilsyn. Det fremkommer under revisjonen at enheten har unngått store restanser på selve saksbehandlingen i byggesak, og at dette kan tilskrives tilpasningsdyktige ansatte. Dette utgjør, etter revisjonens mening, en risiko for at andre eller nye endringer i ansatte og kompetanse vil kunne skape større etterslep og fristoversittelser.

Revisjonen vil også peke på at brukerundersøkelsen viste at mange av respondentene oppga at de opplevde enheten som lite tillitsvekkende, hele 20 % svarer helt uenig på spørsmålet. I tillegg oppgir også 20 % av respondentene at de er helt uenig i at avdelingen for byggesak klarer å håndtere vanskelige saker. Samlet sett gir dette et inntrykk av at enheten har et problem med omdømme og tillit hos innbyggerne, også knyttet til at de etterlever habiliteringsreglene. Teknisk enhet har rutiner for vurderinger av habilitet og revisjonen har ingen funn på at disse ikke har blitt fulgt i de sakene som er gjennomgått. Men det er etter revisjonens vurdering viktig at teknisk enhet har høy tillit og godt omdømme blant innbyggerne og brukerne av enheten, og kommunen bør iverksette tiltak for å øke denne tilliten.

Med tanke på kvalitetssikring er dette også, som nevnt innledningsvis, preget av enhetens endringer i roller og ansvar etter utskiftninger og vakanser. I tillegg er særlig kvalitetssikring av

planarbeidet krevende, da dette krever en særskilt kompetanse på området. Dette skaper en sårbarhet både for enheten selv og ut mot brukere for feil og påfølgende uenigheter i enkeltsaker.

Revisjonene mener på bakgrunn av det gjennomgåtte at kommunen må sikre at det gjennomføres aktiviteter for å sikre god internkontroll, herunder risikoanalyser, kartlegging av bemanning og kompetanse, habilitet og styrkede rutiner for kvalitetssikringer av planer.

6. Saksbehandlingsregler

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

Foregår reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandling i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?

Følgende kriterier er utledet for vurdering av byggesaksbehandling:

- Kommunen må følge de saksbehandlingsfrister i byggesaker, herunder
 - Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker
 - Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker
- Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser i plan- og bygningsloven

Følgende kriterier er utledet for vurdering av reguleringsplaner:

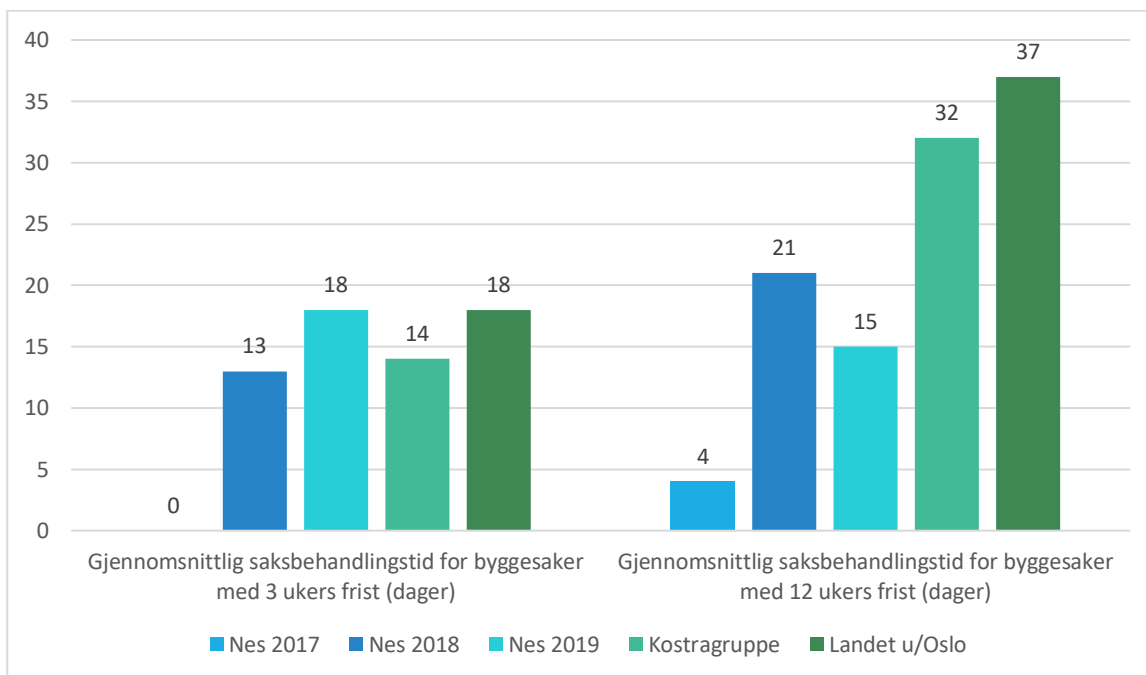
- Kommunen skal sørge for at det gis mulighet for å fremme forslag om plan og at planstilleregis tilgang til kommunens behandlinger og standpunkter i saksbehandlingen
- Det skal avholdes oppstartsmøte ved planforslag og det skal skrives referat fra disse
- Forslag til vedtak skal være ferdigbehandlet senest 12 uker etter høringsrunde
- Det skal gis mulighet til å søke dispensasjon i henhold til gjeldende lovverk

6.1. Fakta byggesak

Saksbehandlingsfrister byggesak

Tall fra Kostra viser at Nesbyen for årene 2018 og 2019 har hatt en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker innenfor frist på 3 uker, med henholdsvis 13 og 18 dager. Det samme er tilfelle i byggesaksbehandlinger med en utvidet saksbehandlingstid på 12 uker, hvor Nesbyen har en gjennomsnittstid på henholdsvis 4, 21 og 15 dager for de tre årene. Til sammenligning har Kostragruppe 3 og landet uten Oslo en gjennomsnittlig behandlingstid på 32 og 37 dager.

Diagram 3 Kostratall frister



Revisjonen har fått oversendt oversikt over alle saker enheten har hatt til behandling, fordelt på type sak, og med oppgitt saksbehandlingstid. Revisjonen har gått igjennom disse og sett på de vanligste sakene¹⁰, og regnet gjennomsnittets behandlingstid på disse, oppgitt i dager.

Diagram 4 Beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid

| | Antall delegerte vedtak 2019 | Gjennomsnittlig behandlingstid i dager | Antall delegerte saker 2020 | Gjennomsnittlig behandlingstid i dager |
|------------------------------------|------------------------------|--|-----------------------------|--|
| Igangsettingtillatelse | 227 | 11,2 | 174 | 11,6 |
| Midlertidig brukstillatelse | 38 | 17,5 | 49 | 12 |
| Ferdigattest | 163 | 11,5 | 146 | 16 |
| Dispensasjoner | 19 | 21,4 | 26 | 29,6 |
| Fradeling | 28 | 30,6 | 45 | 18,2 |
| Endringstillatelser | 73 | 12,7 | 41 | 15 |

Gjennomgangen viser at søknader i all hovedsak behandles innen 3 uker. For 2019 var det en noe høyere snitt-tid på saker som omhandlet fradeling, på litt over 30 dager. Denne er nede i 18 dager for 2020. Motsatt ser vi at gjennomsnittstiden for behandling av dispensasjon fra reguleringsplan har økt fra rundt 21 dager i snitt i 2019 til nærmere 30 dager i 2020. Gjennomgangen viser at det for hvert av årene er enkeltsaker som drar snittet opp. Antall saker i 2019 som gikk over 60 dager saksbehandlingstid var 14, hvor lengste tid brukt var 382 dager. For 2020 var det 18 saker, hvor

¹⁰ Listen er ikke uttømmende i antall eller typer saker enheten har til behandling. Saker ikke inkludert i denne oversikten er: arealoverføring, bygging landbruksvei, hogst i verneskog, konsesjon skog, mindre endring plan, rammetillatelse hytte, utslippstillatelser

saken med lengst tid er oppgitt til 264. Det er en klagesak fra dette året som er oppgitt med 604 dager saksbehandlingstid.

I revisjonens gjennomgang av mapper er hovedinntrykket av de aller fleste byggesøknader blir raskt og effektivt behandlet, innenfor fristen på 3 uker. I intervju fortelles det også av ansatte at enkle byggesaker behandles som regel innenfor 3 uker, men det varierer mellom 1 uke og 3 uker. Men at søknader inn til enheten kan komme i rykk og napp med noen topper i innkommende saker, som påvirker behandlingstiden.

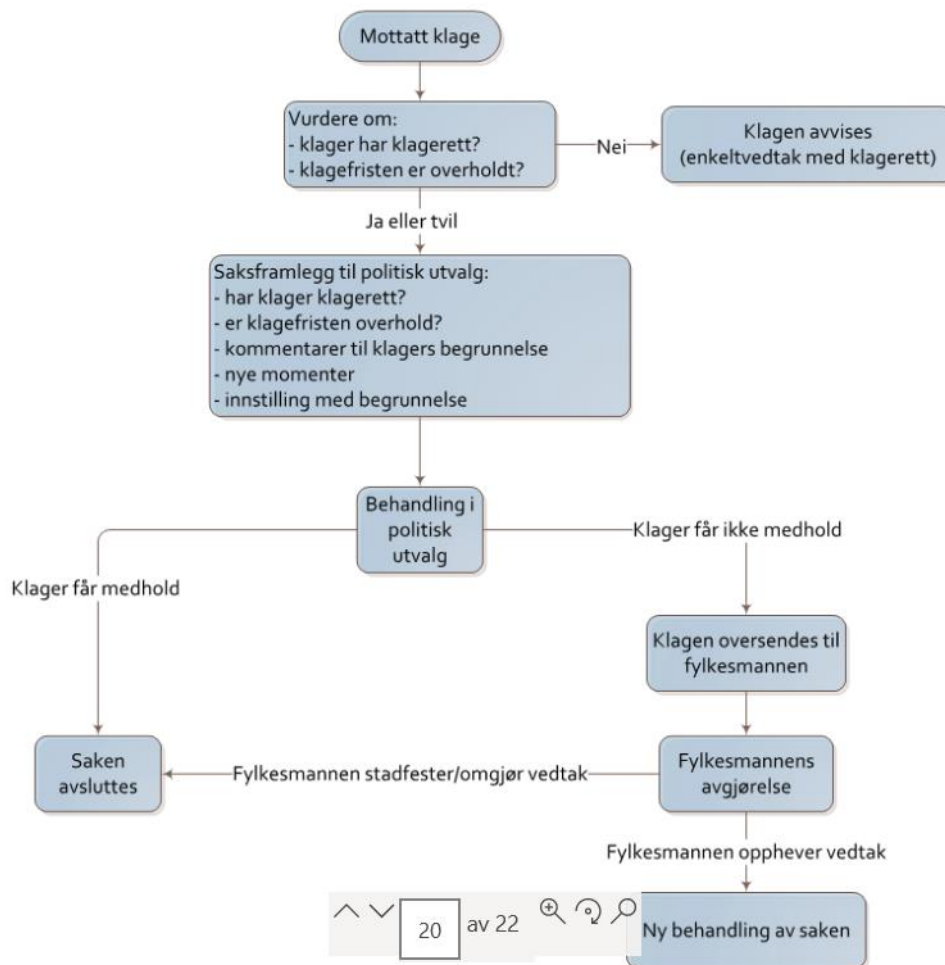
Startdato som er oppgitt er imidlertid når teknisk enhet vurderer søknaden å være komplett. Ifølge enhetens egne rutiner for saksbehandling skal søker underrettes om mangler ved telefon eller post, samt i form av et mangelbrev (se avsnitt 1.1). Frist for saksbehandling stilles i bero til søknaden er komplett. I intervjuer med ansatte fremkommer det at rundt halvparten av alle søknader har mangler ved første innsendelse. Det utdypes at dette kan handle om manglende utfylling av søknader, dårlige tegninger som gjør det vanskelig å vurdere søknad, målsetting og kvalitet og/eller ikke utredet i forhold til terreng osv. Enheten går igjennom søknaden først i helhet for å se om det som skal være med er der, etterpå kontrollerer de de enkelte dokumentene. Småting avklares direkte med søker, mens større mangler tas i brevform.

Mappegjennomgangen viste at det i 7 av 40 saker ble sendt ut mangelbrev. I enkelte saker ble det sendt gjentatte ganger på ulike elementer. Et søk i kommunens arkivsystem på antall saker med mangelbrev i dokumentasjonen fra perioden 1.1.2017 til 1.1.2021 er det 758 saker, hvor det har vært en økning fra 195 saker med mangelbrev i 2017 til 299 saker i 2020. Dette kan imidlertid sees i sammenheng med den økende saksmengden generelt. Mapegjennomgangen viser at mange av manglene gjelder manglende søknad på vann og avløp.

Klagebehandling

Vedrørende klagesaker er følgende flytskjema utarbeidet for behandling av klager på søknader etter plan- og bygningsloven i Nesbyen.

Klagebehandling – saker etter plan- og bygningsloven



Mappegjennomgangen av 40 saker innen byggesak, var det ikke inkludert noen dokumentasjon på at sakene ble klaget på i noen av disse. Et søk på arkivsystemet ga 1 treff på ordet klage i sin dokumentasjon.

I intervjuer med ansatte oppgis det at ut ifra saksmengden er det ikke så mange som klager på vedtaket. Det er som regel dialog underveis og veiledning for å rette opp i feil. Det bemerkes at det er tilfeller hvor man ønsker en politisk behandling og da styrer man jo inn mot en klagesak. Der det er en klagesak, går det i de fleste tilfeller til statsforvalter etter politisk behandling i kommunen, for en siste avgjørelse. Ansatte forteller at erfaringen fra egne saker er at i all hovedsak så opprettholder statsforvalter kommunens syn. Det vises til kjennskap om at noen saker er omgjort, blant annet på grunn av saksbehandlingsfeil.

Tilsynsstrategi og tilsyn

Det fremkommer av rutinebeskrivelsene at Nesbyen skal ha en tilsynsstrategi, med henvisninger til de gjeldende bestemmelsene i plan og bygningsloven. Videre er det beskrevet at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien. Kommunen skal ha hovedfokus på tilsyn med kvalifikasjoner.

Tilsynsstrategien er nevnt i dokumentasjon om saksfremlegg til teknisk utvalg fra 2017. Protokoller fra teknisk utvalg viser også at utvalget vedtar at det skal utarbeides en slik strategi fra møter i november 2017. Det er ikke vedlagt en tilsynsstrategi i den dokumentasjonen revisjonen har fått oversendt, og vi kan heller ikke se at den finnes i kommunenes åpne dokumenter. Revisjonen får oppgitt i mail fra Tjenesteleder teknisk enhet at de følger Direktoratet for byggkvalitet sine anbefalinger med tilsyn og at denne brukes som enhetens tilsynsstrategi. Videre blir det forklart at enheten har et spesielt fokus på tilsyn med kvalifikasjoner de siste årene. Revisjonen kan ikke se ut fra dokumentasjonen at det er skrevet noen årlige rapporter på etterlevelse av tilsynsstrategi.

En oversikt over gjennomførte tilsyn viser at det var 26 tilsyn med kvalifikasjoner som ble gjennomført i perioden 2018-2020. I beskrivelser ved dokumentoversendelse står det at det gjøres tilsyn med kvalifikasjoner på alle firmaer uten sentral godkjenning. Videre er det forklart at fysiske tilsyn gjennomføres månedlig før ferdigattest, ved saker som har vært mye omdiskutert eller som følge av bekymringsmelding. Det oppgis videre at det ikke lages tilsynsrapport på disse sakene, det bare sjekkes at de har fulgt gitte tillatelser.

Ansatte forteller i intervju at det er liten grad av befaring og tilsyn. Det er saker som har merknad som må gjennomgås før ferdigattest, og det må sees med selvsyn. Ofte er det relevant å se på plassering, meter til grense, fylling og skjæring. Enkelte entreprenører på Grunn/Terreng er flinke til å si ifra ved feil og mulige feil ved oppstart. Det er et ønske om å ha enda mer befaring og tilsyn. Det pekes på i intervju at en høyere grad av tilsyn også har en preventiv effekt, ved at utbyggere blir nøyer på å holde seg til gjeldende planer og tillatelser.

I de sakene revisjonen gikk igjennom så var det en sak som hadde dokumentasjon på gjennomført tilsyn.

Gjennom intervjuer og brukerundersøkelse peker noen søkere på at de gjerne skulle sett at det var en høyere tilsynsaktivitet.

Vurdering byggesak

Foregår reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandling i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?

- Kommunen må følge de saksbehandlingsfrister i byggesaker, herunder
 - Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker
 - Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker
- Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser i plan- og bygningsloven

Gjennomgangen viser at byggesaker i Nesbyen i all hovedsak blir behandlet innen fristene på henholdsvis 3 og 12 uker. Dette er etter revisjonens vurdering positivt. Gjennomgangen viser imidlertid at det i økende grad ble sendt ut mangelbrev ved byggesøknader, som setter saksbehandlingen rettmessig på vent til dokumentasjonen er komplett. Dette vil kunne gi en lengre

saksbehandlingstid fra søknaden er sendt inn, men i henhold til plan og bygningslovens fristbestemmelser.

Videre viser gjennomgangen at administrasjonen har en lav tilsynsaktivitet på generelle byggesaker med stedlig tilsyn. Det fremkommer at kommunen følger direktoratet for byggkvalitet sine anbefalinger for tilsyn og baserer seg blant annet på at kommunen har et fokus på tilsyn med kvalifikasjoner. Utover dette har ikke kommunen utarbeidet noen tilsynsstrategi, selv om det fremkommer av protokoller at det er ønskelig at det foreligger en tilsynsstrategi og at dette er beskrevet som et krav i byggesaksforskriften. Revisjonen finner heller ingen dokumentasjon av gjennomførte tilsyn, som det settes krav om. Etter revisjonens vurdering er ikke enhetens dokumentasjon og praksis av tilsynsaktivitet ikke i henhold til forskrift om byggesak.

Det er etter revisjonens vurdering nødvendig for kommunen å gjennomføre og dokumentere tilsyn i byggesaker.

6.2. Fakta reguleringsplaner

Kapittelet er delt opp etter kriteriene som er utledet. I tillegg er det lagt til overskrifter for å tydeliggjøre de ulike kildene, henholdsvis fra administrasjon og planstillere/innbyggere i Nesbyen.

Mulighet og tilgjengelighet i planarbeid

Som vist i avsnitt 1.2 følger saksbehandlingen rundt et privat planforslag noen gitte punkter. Sentralt i behandlingen av planer er:

- Mottak av foreløpig plan eller forespørsel om oppstartsmøte
- Oppstartsmøte mellom administrasjon og planstiller med eventuelle avklaringer om planens innhold og eventuelt vurdering om planen ikke bør videreføres
- Mottak av plan med påfølgende dokumentkontroll
- 1. gangsbehandling
- Saksbehandling av endelig plan med innspill/merknader med eventuelle dialogmøter
- 2.gangsbehandling

Administrasjonen om saksgang og fremgangsmåte

Gjennom intervjuer med ansatte i teknisk enhet, tjenesteleder og kommunalsjef fremkommer det at saksgangen i plansaker varierer fra sak til sak. I intervjuer med ansatte og ledere blir det vist til at det brukes to fremgangsmåter i saksbehandlingen av plansaker, særlig knyttet til saksbehandling for 1. - og 2. gangsbehandling av planene.

En fremgangsmåte er å sende planen til høring med planstillers forslag i sin originalutgave, og legge ved administrasjonens forslag hvor de har lagt inn sine endringer på samme plan som eget vedlegg. Det vises til i intervju at dette er en fremgangsmåte som brukes i andre kommuner. Den andre fremgangsmåten, som ansatte oppgir i intervju at de har gjort ved noen tilfeller siden 2020, er at administrasjonen endrer planene og at det sendes over *én* versjon av planene. Ansatte forteller i intervju at endringene som er gjort da vil bli bemerket i forslag til vedtak. Grunner for å velge den siste fremgangsmåten er ifølge ansatte som har arbeidet med private planer;

- Endringer i bestemmelser bør ligge til saksbehandlers handlingsrom, det kan være elementer i innsendt plan som åpenbart er feil. Å skrive mangelbrev på dette vil trekke ut saksbehandlingstiden.
- Lettere å forstå og behandle for alle parter ved 1. gangsbehandling
- Det kan gjøres endringer av planen i teknisk utvalg ved 2. gangsbehandling, som fører til mer tidsbruk og ressursbruk fra administrasjonen.
- Det er tilbakemeldinger fra teknisk utvalg at de ønsker korte, og helst planer som er ferdig diskutert mellom planstiller og administrasjon, når de skal behandle sakene

Administrasjonen om mangler ved planer og kommunikasjon rundt dette

Administrasjon i Nesbyen, både ansatte og ledere, forteller i intervju at ved mangler så ramser de opp de mangler som man må utbedres når dette avdekkes. Det er en del planer som har mangler. Det er en opplevelse at konsulentfirmaer synes å sende inn planer uten å faktisk å ha gjennomarbeidet planen, men heller tar en sjanse på at de får beskjed om hva som mangler. De vil da ifølge saksbehandlingsrutinene få en konkret liste med mangler tilbake, en oppskrift over hva som skal gjøres. Ansatte og kommunalsjef setter spørsmålsteget ved om det skal være så enkelt for konsulentfirmaene. Ansatte og kommunalsjef bemerker i intervju at konsulentfirmaene må gjøre en grundig jobb i forkant.

Videre blir det forklart av ansatte som jobber med planer at ved mottak av en plan så starter en gjennomgang med et enkelt spørsmål; - samsvarer alle plandokumentene? Hvis ikke alle dokumentene er på plass er planen ukomplett. I intervju vises det til at dette ofte kan skyldes at forslagsstiller ikke har brukt tid til å gå gjennom alle krav til dokumentasjon før innsendelsen.

Videre forklarer ansatte at forslagsstiller ofte ønsker et dialogmøte for å gå gjennom det som mangler. Disse møtene kan imidlertid ha et preg av at utbygger ønsker å argumentere bort de manglene som er påpekt. Dette er en tidskrevende prosess og tar bort tid fra saksbehandlingstid. Et annet aspekt ansatt peker på er at det kan skje at forslagstillere tar kontakt med kommunalsjef, og det fattes en beslutning dem imellom, som gjør dialogmøter overflødige, i følge ansatte.

Ansatte i teknisk enhet i Nesbyen forklarer også i intervju at planbehandlinger krever mye erfaring og kompetanse. De peker videre på at sett i sammenheng med andre kommuner, er det nok ikke opparbeidet et like robust apparat for arbeidet med reguleringsplaner i Nesbyen. I Nesbyen må man i litt større grad stå i prosessen underveis, og ta ting som de kommer, alene. Et annet element det vises til i intervju er at ansatte også må stå i det med store konsulentselskaper, som kan trekke på masse ressurser. De ansatte opplever derfor at det beste er å få ting inn skriftlig, da det gir mulighet til å kunne sjekke ut ting før det besvares. I dialogmøter og oppstartsmøter skjer mer forhandling og det gir lite mulighet til å få sjekket ting ordentlig ut.

Kommunalsjef forteller også at det har vært saker som har vært utfordrende innen reguleringsplaner og oppgir at det er tilfeller hvor det kan brukes for mye tid på enkeltdetaljer istedenfor det store og hele bildet i reguleringsplanbehandlinger. Kommunalsjef viser til at de store konsulentselskapene kan mene at de aldri har opplevd en slik saksbehandling, og dette kan det være utfordrende å stå i som saksbehandler. Kommunalsjef viser imidlertid til at påstander om at kommunen har en annen praksis enn andre kommuner, kan oppleves som et pressmiddel for å få igjennom egen sak, mer enn en reel forskjell i praksis.

Tilbakemeldinger fra brukerundersøkelse og intervjuer med brukere

Det kom en rekke tilbakemeldinger fra brukere vedrørende reguleringsplan gjennom både brukerundersøkelse og intervjuer. Oppsummert så peker de på:

- Administrasjonen endrer planen, selv om det er uenighet mellom administrasjon og planstiller, før det sendes til høringer. Dette gir, ifølge kritikken, et inntrykk av at dette er planstillers opprinnelige forslag, mens det i realiteten er bearbeidet og endret av administrasjonen uten at dette blir tilstrekkelig informert om.
- Høy grad utrednings- og dokumentasjonsbehov uten at dette nødvendigvis er en refleksjon av det reelle behovet i de enkelte sakene
- Et overdrevent høyt krav om detaljnivå på planleveransene
- Formalisme og unødvendig problematisering
- Lite konkrete tilbakemeldinger på hva planen mangler for å kunne bli saksbehandlet
- Administrasjonen peker stadig på nye mangler og nye utredningsbehov ved en plan
- Tilbakemeldinger om feil og mangler ved plan oppleves ikke ha bakgrunn i en faglig begrunnelse eller vanlig praksis
- Involvering av Fylkesmann og Statens vegvesen på saker hvor dette ikke oppleves som nødvendig
- Ikke god nok kjennskap til eksisterende reguleringsplaner
- Liten vilje til å finne løsninger sammen med planstiller, det oppstår steile fronter
- Ulik beskjeder avhengig av saksbehandler

Det er flere revisjonen har snakket med som har fremmet et privat planforslag, både kommersielle utbyggere og privatpersoner, som forteller at administrasjonen i Nesbyen legger seg på et detaljnivå i planforslaget som er nærmest uoppnåelig. Det er også en opplevelse av at det blir spurt etter utredninger og dokumentasjon på forhold som ikke er relevante for den aktuelle planen. Dette skaper mange tidkrevende runder frem og tilbake, uten at dette oppleves som nødvendig. Noen setter det på spissen ved å stille spørsmålsteget om det sendes ut mangelbrev for å kjøpe seg tid for den reelle saksbehandlingen.

Det kom også tilbakemeldinger på at det i flere tilfeller er nødvendig å koble på kommunalsjef, og i noen tilfeller også kommunedirektør og ordfører, for å få saken videre. Det vises til at saker stoppet etter uenigheter rundt planen og det da også ble vanskelig å få tak saksbehandler ved teknisk enhet.

Revisjonens gjennomgang av dokumentasjonen vedrørende reguleringsplaner viser også saker hvor det er gåt flere runder frem og tilbake, med gjentatte mangelbrev. Store variasjoner i hvor lang tid det tar fra søknaden/ plan er mottatt til det sendes svar. I noen tilfeller blir det gitt et svar til forslagstiller innen noen dager eller få uker, i andre tilfeller går det over mange måneder og år.

Oppstartsmøte

Det er en rutine og en implementert del av saksgangen at det skal gjennomføres oppstartsmøter i plansaker, ifølge enhetens dokumentasjon.

Ansatte i tjenesten forteller at det alltid er oppstartsmøte, hvor det sendes et referat i etterkant av møtet. Opplevelsen er at saken allikevel lever sitt eget liv og utvikler seg uavhengig av det som man ble enige om i møte. Saker med vei og støy er for eksempel vanskelige saker, da det må forsvares og tas hensyn til i fremtidige innbyggere og ikke bare nåværende.

Tilbakemeldinger gjennom brukerundersøkelser og intervjuer bekrefter at det gjennomføres oppstartsmøter. Det er imidlertid flere som forteller at de ikke fikk referat, at dette måtte purres på og at mottatt referat ikke var i samsvar med det som ble diskutert og avtalt i møte.

Revisjonens gjennomgang av mapper på plansaker viste at det i all hovedsak ble gjennomført oppstartsmøter.

Dispensasjonssøknader

Det er utarbeidet rutiner for søknader for dispensasjoner. Rutinebeskrivelsene omfatter hva som er krav til søknaden, hvilke vurderingskriterier som bør utredes ved behandling av søknader, og for hvilke områder det kan søkes dispensasjon fra.

I saksoversikten over delegerte saker til teknisk enhet er det oppgitt at det ble behandlet 31 søknader om dispensasjon i 2020, hvorav 26 ble innvilget. Søknadene gjelder følgende områder:

- Bruksendring
- Byggegrense langs vassdrag
- Fradeling
- Rekkefølgekrav
- Utnyttelsesgrad
- Bygging uthus/brygge/garasje

Administrasjonen om dispensasjoner

Tjenesteleder teknisk enhet forklarer i intervju at det har vært noen endringer i hvem som behandler dispensasjonssøknader. Det lå tidligere hos de som jobbet med planarbeidet å behandle alle dispensasjoner, men nå blir saker som gjelder dispensasjoner som gjelder byggesaker behandlet av byggesaksavdelingen. Videre blir det forklart at det er sjelden at det blir sendt søknad om dispensasjon uten at søkere har tatt kontakt med teknisk enhet på forhånd, og søkere blir veiledet derfra. Enheten utøver mye veiledning i denne forbindelse, hvor det også vises til at politikere har gitt føringer og presedens i en del saker. Det er ytterst få søker som får avslag. Det blir gitt veldig mange dispensasjoner i kommunen, særlig sett i sammenheng med at det finnes så mange nye reguleringsplaner. Flertallet av de som klager, og får saken politisk behandlet, får medhold. Tjenesteleder teknisk enhet peker på utfordringene ved at vedtak om medhold i enkeltsaker skaper en presedens for lignende saker i fremtiden. Dette faller under prinsippet om likebehandling, har noen fått lov til noe i ett tilfelle må det tillates ved neste lignende søknad.

Tilbakemeldinger fra søkere

Av tilbakemeldinger fra søkere om dispensasjon er det noen som forteller om en ryddig saksprosess med god dialog. Det er imidlertid en rekke søkere som gir tilbakemeldinger til revisjonen gjennom brukerundersøkelse og intervju at de har opplevd saksbehandlingen om dispensasjoner som vanskelig. Det vises til at

- det var vanskelig å få kontakt med avdelingen vedrørende søknaden
- det var behov for å på eget initiativ ta kontakt med statsforvalter for behandling av saken
- det var lang saksbehandlingstid
- saksgangen har blitt gjennomført uten informasjon til søker
- de fikk veiledning om å søke dispensasjon og at administrasjonen sa at det pleier å gå bra, men at de allikevel avslag
- manglende kommunikasjon om prosess gir mange og unødvendige runder frem og tilbake
- manglende kunnskap om saken og om gjeldende reguleringsplaner
- det ble gitt avslag uten begrunnelse

6.3. Vurdering reguleringsplaner

Følgende kriterier er utledet for vurdering av reguleringsplaner

- Kommunen skal sørge for at det gis mulighet for å fremme forslag om plan og at forslagstillere gis tilgang til kommunens behandlinger og standpunkter i saksbehandlingen
- Det skal avholdes oppstartsmøte ved planforslag og det skal skrives referat fra disse
- Forslag til vedtak skal være ferdigbehandlet senest 12 uker etter høringsrunde
- Det skal gis mulighet til å søke dispensasjon i henhold til gjeldende lovverk

Gjennomgangen viser at det gis mulighet til å fremme private planforslag og at disse blir behandlet av kommunen, både administrativt og politisk.

Det fremkommer imidlertid at saksgangen ved reguleringsplaner oppleves som uforutsigbar og lite gjennomslagskraftig. Tilbakemeldinger fra forslagstillere er at det er detaljfokus i planarbeidet, med blant annet gjentatte mangelbrev, som gjør prosessen langdryg og energikrevende. Dette er en problemstilling som også er kjent for kommunalsjef. Videre vises det til at administrasjonen gjør endringer i planene som legges frem for politisk behandling, uten at dette opplyses i tilstrekkelig grad i forslag til vedtak. Ansatte og ledere i teknisk enhet oppgir at det har vært en endring i behandlingen av planforslag og at dette er noe det fortsatt arbeides med. Det vises også til at ansatte og ledere i teknisk enhet at det gjøres noe forskjellig fra sak til sak. Revisjonen får opplyst at behandling av planer krever høy kompetanse og at arbeidet fordrer at saksbehandler bruker skjønn i behandlingen av den enkelte plan. Sett i sammenheng med de vakanser og utskiftninger enheten har fungert under over en lengre periode, setter revisjonen spørsmålsteget ved hvorvidt Nesbyen har sikret tilstrekkelig kompetanse og et robust nok system i plansaker.

Det vises til at det alltid gjennomføres oppstartsmøte i plansaker. Dette er positivt etter revisjonens mening. Det fremkommer imidlertid flere aktører at det har tatt lang tid å få referat, ofte etter puringer, og at referatet ikke er samsvar med hva de mener ble avtalt i møte.

Gjennomgangen viser at Nesbyen har mange reguleringsplaner som til enhver tid er gjeldende. Det søkes også om dispensasjoner fra gjeldende planer. Revisjonens gjennomgang viser at mange dispensasjoner innvilges, om enn etter en politisk behandling. Revisjonen vil bemerke at mange planer og mange dispensasjoner samlet sett vil kunne gi utfordringer for likebehandling skulle det være en økning i søknader i fremtiden.

Revisjonen har forståelse for at arbeidet med plansaker er krevende og at må være rom for ulike tilnærminger i saksbehandlingen av de enkelte sakene. Det er også i administrasjonens handlingsrom å velge fremgangsmåte i sin behandling. Revisjonen mener allikevel at kommunen bør se nærmere på rutiner for den administrative behandlingen av planer, og hvordan planer legges frem for politiske behandling og høringer. Dette for å sikre likebehandling, sporbarhet i saksbehandlingen og trygghet for saksbehandlere. Rutinene bør forankres i kommunens ledelse og hos de ansatte, og gjøres kjent for alle søkere.

7. Servicenivå

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen ved arealplan/byggesaksavdeling et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på området?

- *Kommunen bør ha beskrevet målsetninger for service og innbyggerkontakt*

7.1. Kommunens målsetninger

I kommuneplanen til Nesbyen (2018-2030) har som uttalte verdier for kommunen, handlekraft, service og respekt. Det utdypes at;

- Med handlekraft menes evne og vilje til å gjennomføre, samt tørre ta beslutninger innen sitt myndighetsområde. Handlekraft handler også om at det som er lovet blir gjort til avtalt tid og med kvalitet- at en er effektiv og får ting til å skje.
- Service handler om hvordan en opptre og tjener sine kunder og omgivelser, samt hvordan man bygger et godt omdømme
- Respekt handler om å anerkjenne andre menneskers egenskaper, verdier og roller.

Videre er det beskrevet mål for alle kommunens sektorer i kommuneplan. For området teknisk, miljø og næring så er følgende målsetning formulert;

Tjenestetilbudet fra teknisk enhet skal være basert på service og kvalitet, herunder rask og effektiv saksbehandling.

Forvaltningsfunksjonene skal utøves slik at bærekraftig utvikling ivaretas.

Nes Kommune skal ha et gjennomgående planverk i henhold til lovgivning, og med målsettinger og tiltak i kommunedelplaner og fagplaner som samsvarer med kommuneplanen.

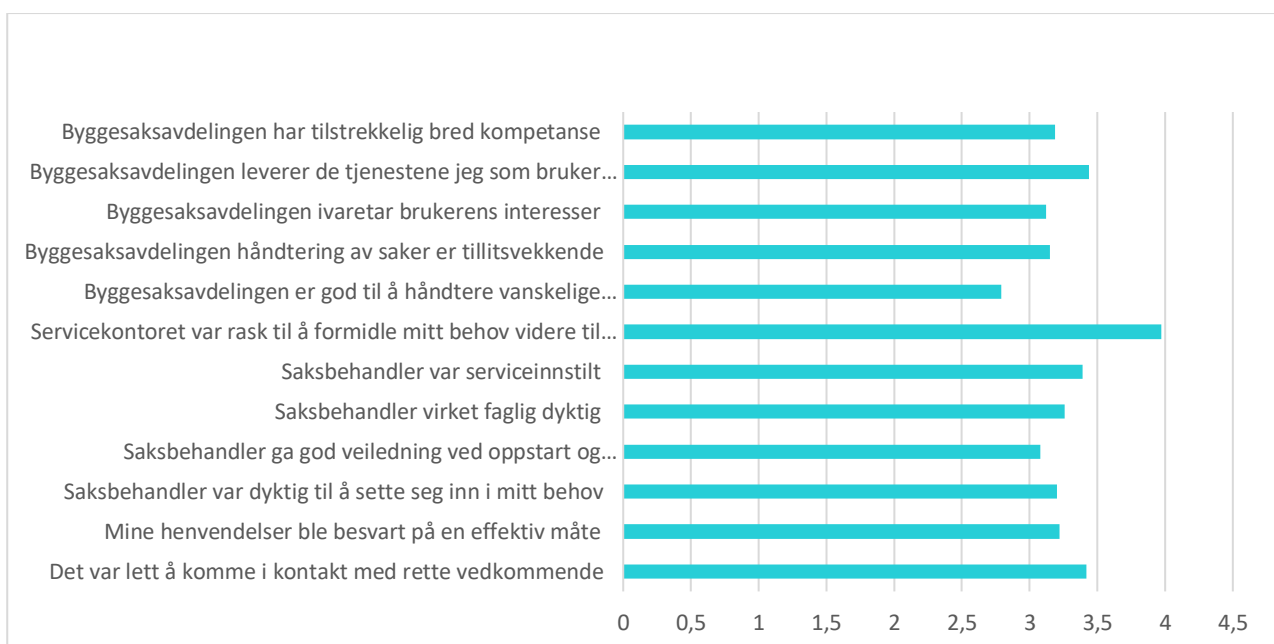
7.2. Opplevd service fra søkere og brukere av tjenesten

Brukerundersøkelsen som revisjonen sendte til alle som har hatt byggesak eller plansak inne til behandling hos Nesbyen kommune i perioden 2017-2020, omhandlet i stor grad om hvordan brukere opplevde service og kvaliteten på saksbehandlingen. Revisjonen ba respondentene ta stilling til følgende påstander vedrørende opplevd service og kvalitet og rangere det på en skala fra 1-5, hvor 5 var best;

- Det var lett å komme i kontakt med rette vedkommende
- Mine henvendelser ble besvart på en effektiv måte
- Saksbehandler var dyktig til å sette seg inn i mitt behov
- Saksbehandler ga god veiledning ved oppstart og underveis i byggeprosessen
- Saksbehandler virket faglig dyktig
- Saksbehandler var serviceinnstilt
- Servicekontoret var ras til å formidle mitt behov videre til byggesaksavdelingen
- Byggesaksavdelingen er god til å håndtere vanskelige situasjoner
- Byggesaksavdelingens håndtering av saker er tillitsvekkende
- Byggesaksavdelingen er styrende/kontrollerende i sin håndtering av byggesaker
- Byggesaksavdelingen ivaretar brukerens interesser
- Byggesaksavdelingen leverer de tjenestene jeg som bruker har behov for
- Byggesaksavdelingen har tilstrekkelig bred kompetanse

I diagrammet under er gjennomsnittet av svarene for de ulike påstandene vist.

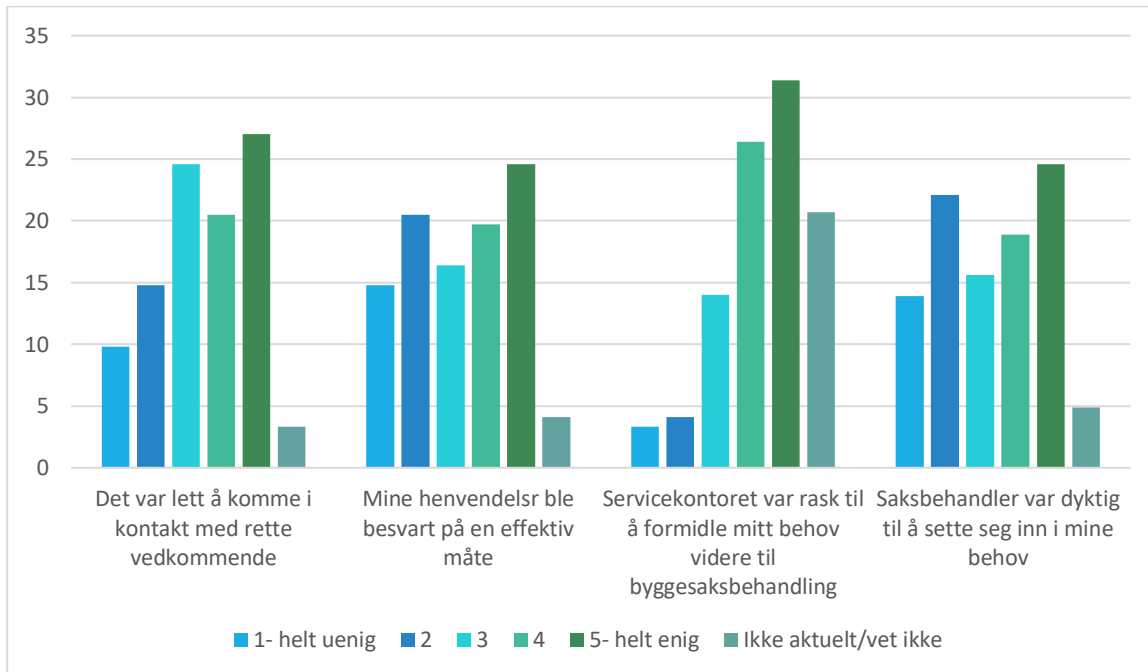
Diagram 5 Brukerundersøkelse service samlet



Som vist i diagrammet er det variasjoner i gjennomsnittsskår på de ulike påstandene. Det er også variasjoner i de ulike spørsmålene, som vi i de følgende avsnitt skal se nærmere på sammen med de kommentarer som har blitt gitt. Gjennomgangen i dette avsnittet er delt opp i hvordan brukerne opplevde å bli møtt med effektiv og tilgjengelig tjeneste og servicenivå i sitt møte med tjenesten.

7.3. Opplevd effektiv og tilgjengelig tjeneste

Diagram 6 Brukerundersøkelse tilgjengelig tjeneste

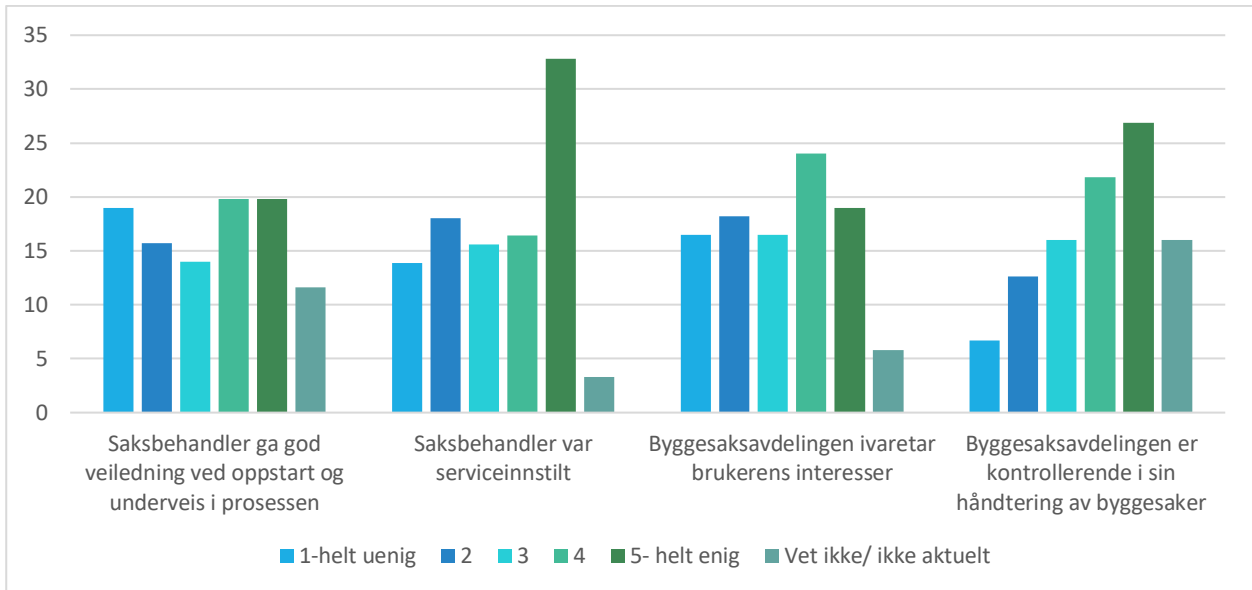


Hovedparten av respondentene oppgir at de syntes det var lett å komme i kontakt med rette vedkommende i sin kontakt med teknisk enhet og at de som tok kontakt via servicekontoret opplevde at disse viderefremidlet deres behov raskt. På spørsmålet om henvendelsen ble besvart på en effektiv måte fordeler svarene seg mer over hele skalaen, hvor 15 % av respondentene oppgir å være helt uenig i denne påstanden. På påstanden om saksbehandler var dyktig til å sette seg inn i søkers behov er det samme tendensen, med en relativt høy andel på kategoriene 1 og 2, helt uenig og litt uenig.

7.4. Opplevd servicenivå

Brukerundersøkelsen ba respondentene ta stilling til hvordan de opplevde at teknisk enhet ivaretok brukerens interesser og ga veiledning i saken.

Diagram 7 Brukerundersøkelse service



På spørsmålet om brukerne opplevde at saksbehandler ga god veiledning ved oppstart og underveis i prosessen, er det delte meninger om dette. Rundt 20 % oppgir å være helt enig i dette eller ganske enig i dette (kategori 5 og 6). Det er imidlertid også 18 % som oppgir å være helt uenig og 15% som er litt uenig i denne påstanden. Samme tendens sees i påstanden om byggesaksavdelingen ivaretar brukerens interesser. På spørsmål om saksbehandler var serviceinnstilt er det tydeligere enighet om dette, med 32 % på helt enig.

I intervjuer med brukere av tjenesten fortelles det om ulike opplevelser. Noen som revisjonen snakket med forteller at de opplevde en strømlinjeformet saksbehandling av sin sak, hvor det er lett å få kontakt med saksbehandler og avklare ting fortløpende i saken. Andre forteller om en opplevelse av det er gjennomgående sendretktighet i prosessen. Det nevnes at det oppleves som krevende å stå i så lange løp med kommunen, hvor alle ledd i prosessen krever tid og energi. Flere viser da også til at det er vanskelig å få tak i kommunen og få svar på henvendelser. Enkelte forteller at saksbehandlingen har gått over lang periode og med store vanskeligheter med å få tak i enheten, at det har blitt nødvendig å ta kontakt med kommunalsjef, rådmann og noen ganger ordfører for å få svar og løsning i saken. Det flere peker som særlig frustrerende er at det blir stille fra administrasjonen, og at det må purres gjentatte ganger for å få svar og fremdrift i prosessen.

Gjennomgående i de tilbakemeldingene som ble samlet inn gjennom undersøkelse og intervjuer, er imidlertid at opplevd service, veiledning og kompetanse avhenger av saksbehandler. Flere peker i sine tilbakemeldinger på at de har opplevd det som problematisk med en saksbehandler, men helt uproblematisk med en annen. Enkelte viser også på at de får ulike råd fra ulike saksbehandlere.

7.5. Revisjonens vurdering servicenivå

Kommunen har et uttalt mål om at tekniske tjenester skal basert på service og kvalitet. Gjennom brukerundersøkelse og intervjuer er det ulike opplevelser av hvordan de opplever at enhet har vært tilgjengelig og med et høyt servicenivå.

Selv om noen forteller om strømlinjeformet og effektiv behandling, med en lett tilgjengelighet til enheten for avklaringer underveis. Andre forteller om en opplevelse med sendretktighet i alle deler

av prosessen, lang responstid på henvendelser med mange purringer fra søkers side. Det fortelles også om opplevelser at råd som blir gitt ved første henvendelse allikevel ikke er gjeldende senere i prosessen, eller at det blir gitt forskjellige råd av ulike saksbehandlere. Det er en gjennomgående kommentar at opplevelsen er avhengig av hvem som er saksbehandler.

På bakgrunn av det gjennomgåtte mener revisjonen at teknisk enhet i Nesbyen har grunn til å se nærmere på etterlevelsen av egne målsetninger om service og omdømme ut til brukere av tjenesten.

8. Oppsummering og konklusjon

Prosjektets formål var å undersøke om kommunen sikrer god saksbehandling og etterlevelse av lov og forskrift på området, om den gir brukere god service i slike saker og om kommunen har utviklet en god internkontroll på området. Følgende problemstillinger ble utledet for å besvare dette:

- 1. Har kommunen et tilfredsstillende og dokumentert system for internkontroll på området?*
- 2. Foregår reguleringsplanarbeidet og byggesaksbehandlingen i Nesbyen kommune i tråd med gjeldende regelverk?*
- 3. Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen ved arealplan/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på området?*

Gjennomgangen viser at det er et forbedringspotensial knyttet til alle av undersøkelsens problemstillinger.

Vedrørende internkontroll viste gjennomgangen at det ikke er utarbeidet sentrale elementer for å sikre en god internkontroll, som oppdaterte risikoanalyser, oversikt over bemanning og kompetanseplaner. Det er etablert rutiner for saksgang og kvalitetssikring av saksbehandlingen ved enheten. Det fremkommer imidlertid i gjennomgangen at enheten har hatt turn-over og underbemanning over tid. Dette påvirker også oppgaver knyttet til saksbehandling og kvalitetssikring. Dette gir igjen et styrket behov for internkontroll.

Gjennomgangen viste videre at byggesaksbehandlingen i kommunen gjennomføres etter de fristene som er satt i gjeldende regelverk. Det er imidlertid en lav grad av tilsyn, lite dokumentasjon av dette og det er ikke utarbeidet en tilsynsstrategi for Nesbyen. Dette er ikke i henhold til lovverk.

Det fremkommer at saksgangen ved reguleringsplaner oppleves som uforutsigbar og lite gjennomskiktig. Tilbakemeldinger fra forslagstillere er at det er detaljfokus i planarbeidet, med blant annet gjentatte mangelbrev, som gjør prosessen langdryg og energikrevende. Dette er en problemstilling som også er kjent for kommunalsjef. Videre vises det til at administrasjonen gjør endringer i planene som legges frem for politisk behandling, uten at dette opplyses i tilstrekkelig grad i forslag til vedtak. Ansatte og ledere i teknisk enhet oppgir at det har vært en endring i behandlingen av planforslag og at dette er noe det fortsatt arbeides med. Det vises også til at ansatte og ledere i teknisk enhet at det gjøres noe forskjellig fra sak til sak. Revisjonen får opplyst at behandling av planer krever høy kompetanse og at arbeidet fordrer at saksbehandler bruker skjønn

i behandlingen av den enkelte plan. Sett i sammenheng med de vakanser og utskiftninger enheten har fungert under over en lengre periode, setter revisjonen spørsmålstegn ved hvorvidt Nesbyen har sikret tilstrekkelig kompetanse og et robust nok system i plansaker.

Nesbyen har et uttalt mål om å ute service og kvalitet til sine innbyggere som har saker til behandling i teknisk enhet. Brukerundersøkelsen som revisjonen gjennomførte viser imidlertid at det er en relativt høy andel som ikke er fornøyd med den servicen og kvaliteten på saksbehandlingen de har mottatt. Det er gjentatte tilbakemeldinger på at saksbehandlingen og opplevelsen av service har endret seg etter skifte av saksbehandler, både positivt og negativt.

9. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektør/ Nesbyen kommune å gjennomføre følgende:

1. Kommunen bør sørge for at teknisk enhet har et system for internkontroll, som omfatter vurderinger av risiko, bemanning og kompetanse og habilitet
2. Kommunen bør gjennomføre og dokumentere kommunens tilsynsstrategi og gjennomførte tilsyn
3. Kommunen bør sikre at saksgangen for reguleringsplaner er avklart og kjent, både for ansatte og forslagstillere
4. Kommunen bør ha evalueringer av egne målsetninger innen servicenivå og innbyggerkontakt ved teknisk enhet

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 7.5.2021 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 7. mai 2021.

Ann Heidi Jebsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Hanne Tømte
Forvaltningsrevisor

Referanser

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

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

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

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

COSO: Internal Control – Integrated Framework. Coso Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2013.

KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? Kommunesektorens organisasjon 2015.

Tabell og figurliste

| | |
|---|----|
| Figur 1 Overordnet organisasjonskart Nesbyen..... | 20 |
| Figur 2 Planers forhold til hverandre i Nesbyen | 23 |
| Diagram 1 Brukerundersøkelse om kompetanse | 29 |
| Diagram 2 Brukerundersøkelse om habilitet | 30 |
| Diagram 3 Kostratall frister | 33 |
| Diagram 4 Beregning av gjennomsnittlig saksbehandlingstid | 33 |
| Diagram 5 Brukerundersøkelse service samlet..... | 43 |
| Diagram 6 Brukerundersøkelse tilgjengelig tjeneste | 44 |
| Diagram 7 Brukerundersøkelse service..... | 44 |

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren, datert 07.05. 2021

BYGGESAK OG REGULERINGSPLANER-UTTAELSE OM FORELØPIG RAPPORT

Under følger rådmannens høringssvar på rapporten. Første delen består av en del generelle kommentarer og opplysninger. Til slutt kommer rådmannens kommentarer til revisjonens 4 anbefalinger.

Layout og fargevalg

Jeg synes grafene som viser resultat av spørreundersøkelsen er krevende å lese fordi fargene er veldig like hverandre. Det kan være en god ide å bytte ut farger slik at det blir mer leservennlig.

Bruk av begrep/stillingsbenevnelse

Rapporten bør konsekvent bruke samme stillingsbetegnelse. Det står for eksempel på side 25 i avsnittet «*Bemanning :inkludert leder teknisk enhet*». Regner med det siktes til Kommunalsjef teknisk, og en bør bruke den betegnelsen konsekvent. Det samme gjelder andre slike benevnelser og henvisninger i tekst slik at det ikke er tvil hvem eller hva som påpekes.

Lederskifte

Det har vært gjennomført et skifte av leder på tjenesteledernivå fra 1. mai- 2021.

Kvalitetssystem

Kommunen har ikke et helhetlig kvalitetssystem som inneholder alle kommunens rutiner, prosedyrebeskrivelser, reglementer, styringsbeskrivelser og instruksjoner. Det har ikke vært mulig å prioritere dette arbeidet de siste par årene. Dette har 2 hovedforklaringer:

- For det første har det krevd store personellressurser med hensyn til implementering av endringene Nesbyen kommune har gjort på eiendomskatteområdet (eiendomsskatt i hele kommunen, samt eiendomsskatt på fritidsboliger).
- For det andre har alt merarbeidet tilknyttet koronaepidemien krevd en omdirigering av ressursene som egentlig skulle vært brukt i kvalitetsarbeidet. Denne ressursen tilhører rådmannens stab og styres ikke av kommunalsjef for teknisk. Så snart arbeidet med koronaepidemien er over, så vil det frigi kapasitet til å arbeide med kvalitetssystem.

Bemanning/Ressursbruk

Rapporten viser klart hvordan saksmengden har økt, uten at det er lagt til flere stillinger.

Telemarksforskning gjorde i 2020 en analyse av kommunens ressursbruk (basert på 2019 tall). Dette utklippet er hentet fra den analysen:

Ressursbruk sammenholdt mot landsgjennomsnittet og «normert nivå» på utvalgte områder utenfor inntektssystemet. Nesbyen kommune 2019. Kilde: KOSTRA, beregninger ved TF

| | Netto driftsutgifter (i kr per innb.) | Mer-/mindreutgift (mill. kr) sammenlignet med | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------|----------------|
| | Nesbyen kommune | Landsgjennomsnitt | Landsgjennomsnittet | «Normert nivå» |
| Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø | 441 | 834 | -1,3 | -1,6 |

Tabellen viser at vi i 2019 hadde et mindreforbruk på 1,6 mill kr i forhold til vårt normerte utgiftsnivå på området fysisk planlegging (inkludert /kulturminne/natur/nærmiljø).

Bemanningen **må** være riktig dimensjonert i forhold til saksmengden!

Nytt sak/arkivsystem

Videre kommenteres det at vi skal over i nytt sak/arkivsystem fra og med 18.05.2021. Det er bestilt moduler for e-byggesak og e-plan som iverksettes høsten-21. Vi vil da få et mer transparent system som vil tilrettelegge for at våre innbyggere og samarbeidspartnere lettere får tilgang til våre saker og ha oversikt over status på egen saker.

Folkevalgtopplæring

Vi har en dag igjen av folkevalgtopplæringen som gjennomføres av KS. Denne ble delvis satt på vent på grunn av koronapandemien, Vi kan bruke denne dagen til å gjennomføre opplæring på plansaker. Vi ser av og til at det er usikkerhet på prosess. Dette må ryddes opp i slik at vi dyktiggjør våre politikere og at man får smidigere planprosesser. Rolleforståelse er også et område man bør tilstrebe å jobbe mer med. På den måten håper rådmannen at man vil oppnå en bedre forståelse for hva som ligger på det politiske bord og hva som ligger i administrasjonens skjønnsutøvelse. Dette vil virke positivt for effektiviteten i vår organisasjon og styrke samhandlingen slik at vi i fellekap når våre målsetninger.

Rådmannens kommentarer til revisjonens 4 anbefalinger:

1) Internkontroll

Med bakgrunn i den lave bemanningen har man ikke kunne prioritere dette arbeidet slik man har ønsket. Teknisk enhet er fortsatt underbemannet og er i tilsettingsprosesser og forventer at man i løpet av høsten-21 vil være tilnærmet fullt bemannet. I teknisk enhet er den nye tjenestelederen allerede i gang med planlegging av arbeidet for utarbeiding av internkontroll. Det skal utarbeides en kompetanseplan og dette arbeidet påbegynnes om kort tid. Man har i dag et godt samarbeid mellom kommunene i Hallingdal og det ytes nabohjelp dersom det er behov. Kommunen leier nå inn saksbehandlerkompetanse på flere fagområder pga. manglende bemanning.

2) Tilsynsstrategi

Vi har startet en prosess med utvikling av en tilsynsstrategi. Mens dette arbeidet pågår har man fulgt direktoratet for byggkvalitet (DIBK) sine anbefalte tilsynsområdet. Det innebærer at selv om man ikke

har en ferdig strategi utarbeidet, betyr ikke det at man ikke har utført tilsyn. Vi har valgt å følge direktoratets anbefalinger for hvert år. En slik strategi vil nå utarbeides.

3) Reguleringsplaner

Kommunen har en politisk vedtatt kravspesifikasjon for hvordan reguleringsplaner skal utarbeides, innhold mm og denne ble vedtatt i 2005. Denne er delvis utdatert. Kommunen har over noen år gjort gjentatte forsøk på å få etablert et samarbeid med de øvrige kommunene i Hallingdal for å utarbeide en felles mal for fremstilling av reguleringsplaner. Kommunens motivasjon til dette er at de firmaer som leverer planforslag til kommunen også leverer planer til de øvrige kommunene i Hallingdal. Det innebærer at man kunne fått en felles holdning til minimumsstandarder på reguleringsplaner. Dette ville være forutsigbart for våre kunder og deres reguleringsplanleggere. Kommunen har derfor på eget initiativ utarbeidet et utkast til en slik mal og den vil det være hensiktsmessig å ferdigstille nå. Den vil da kunne utleveres i oppstartsmøtet slik at både grunneier og konsulent gjøres kjent med kommunens krav til planleveranse på et korrekt detaljnivå så tidlig som mulig i prosessen.

4) Servicemål

Kommunens servicemål må tydeliggjøres og reetableres i kommunens enheter. Det er allerede satt i gang et forbedringsarbeid, og målsetningen er at kommunens førstelinje (servicetorg) styrkes og istandsettes til å svare ut flere henvendelser på egen hånd. På den måten vil man kunne frigjøre kapasitet hos saksbehandlere i teknisk enhet og kunden vil få lettere tilgang til saksbehandler når førstelinjen ikke kan bistå. Det må lages kompetansekrav til servicetorget og det må utarbeides opplæringsmateriell. Videre må det jobbes med en helhetlig tankegang i alle enheter slik at man får en bedre forståelse og eierskap til kommunes servicemål.

Nesbyen 7. mai 2021

Henrik Skovly

Rådmann

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner¹¹, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

| Punkt | Innhold |
|-------|---------------------------------------|
| | Innledning |
| 1-3 | Krav til revisor |
| 4-8 | Bestilling og problemstilling |
| 9-13 | Revisjonsdialogen |
| 14-15 | Revisjonskriterier |
| 16-19 | Metode og data |
| 20-22 | Vurderinger og konklusjoner |
| 23 | Anbefalinger |
| 24-28 | Rapport |
| 29-31 | Dokumentasjon |
| 32-34 | Kvalitetssikring og kvalitetskontroll |

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Revisjonsdialogen:

¹¹ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*¹² som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder¹³. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger og kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)
- Case

¹² Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

¹³ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og https://snl.no/kvantitativ_metode

- Scenarioanalyse
- Observasjon

I denne revisjonen har vi benyttet følgende metoder:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

Brukerundersøkelse og kundeintervjuer

Dataene som legges til grunn i rapportens vurderinger skal være gyldige og pålitelige. Ved metodetriangulering, å innhente informasjon fra en rekke ulike kilder, har en del av risikoen ved at dataene ikke er pålitelige blitt tatt ned. Hvis flere kilder, som både dokumenter og intervjuer, peker på de samme tendensene øker det dataenes pålitelighet. I denne undersøkelsen er dataene innhentet ved dokumenter, intervjuer med ansatte, brukerundersøkelse og oppfølgingsintervjuer med brukere av tjenesten og mappegjennomgang.

Brukerundersøkelser har en høy pålitelighet ved at de samme spørsmålene er sendt til alle man ønsker å spørre. Det er imidlertid verdt å stille noen kritiske spørsmål til om utvalget er representativt. Respondentene som har svart på en spørreundersøkelse gjenspeiler ikke nødvendigvis populasjonen på en god måte. De kan for eksempel være mer velvillige eller misfornøyde enn gjennomsnittet i populasjonen. Denne risikoen er noe dempet av at relativt mange har svart, over 100 personer. Mer relevant er det da spørsmålet for oppfølgingsintervjuene. Fordi denne metoden er brukt for å utdype og

konkretisere brukerundersøkelsen, og svar fra denne vurderes i sammenheng med resultatene fra brukerundersøkelsen, er dette mindre problematisk



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 177, 3540 Nesbyen