

FORVALTNINGSREVISJON NR. 5–2018

BYGGESAKSBEHANDLING

FET KOMMUNE

MARS 2018

INNHOOLD

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Revisjonens anbefalinger	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensninger	1
1.4 Oppbygging av rapporten	1
2 Metode	2
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	2
2.1.1 Dokumentanalyse	2
2.1.2 Intervjuer	2
2.1.3 Gjennomgang av KOSTRA-data og statistikk fra Fet kommune	2
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
3 Revisjonskriterier	4
3.1 Internkontroll i byggesaksbehandlingen	4
3.1.1 Krav til overordnet internkontroll	4
3.1.2 Særlige krav til saksbehandlingen	5
3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister	7
3.2.1 Effektiv saksbehandling	7
3.2.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister	7
3.3 Service og informasjon til søkere	9
3.3.1 God tjenesteyting til brukerne	9
3.3.2 Kvalitet på offentlige nettsider	9
4 Organisering av avdeling for byggesak i Fet kommune	11
5 Internkontroll	12
5.1 Mottak av byggesøknader og fordeling av saker til saksbehandlere	12
5.2 System og rutiner for internkontroll	14
5.2.1 Ansvar- og oppgavefordeling	14

5.2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyser	14
5.2.3 Rutiner for saksbehandling av byggesaker	15
Flytskjema, rutiner og sjekklister	15
Vedtaksmalet	15
Likebehandling av byggesøknader	16
5.2.4 Kvalitetssikring	16
5.2.5 Habilitet	17
5.2.6 Kapasitet og kompetanse	18
Kapasitet	18
Kompetanse	18
5.2.7 System for å holde oversikt over saksbehandlingsfrister	19
5.3 Revisjonens vurderinger	20
6 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	22
6.1 Etterlevelse av frister på tre og tolv uker i byggesaker	22
6.2 Etterlevelse av frist på åtte uker i klagesaker	23
6.3 Etterlevelse av frist på to uker for gjennomføring av forhåndskonferanser	24
6.4 Revisjonens vurderinger	24
7 Service og informasjon til søkere	25
7.1 Strategi og mål for service og informasjon	25
7.2 Veiledning til søkere i byggesaker	26
7.3 Skriftlig informasjon og veiledning om saksbehandling i byggesaker	26
7.4 Evaluering av service og informasjonsarbeid	30
7.5 Revisjonens vurderinger	30
LITTERATUR OG KILDELISTE	32
Litteraturliste	32
Oversikt over tabeller og figurer	33
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	34

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker og om kommunen yter god service til søkere i byggesaker.

Følgende hovedproblemstillinger besvares i undersøkelsen:

1. Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
2. I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?
3. Er det etablert et tilfredsstillende servicenivå for søkere?

Revisjonens oppsummering

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere system og rutiner for internkontroll, som sikrer regeletterlevelse og likebehandling ved behandling av byggesaker, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tydelig fordeling av ansvar- og oppgaver, ○ Rutiner for saksbehandling og utarbeidelse av vedtak, ○ Rutiner for vurdering av habilitet, ○ Rutiner for kvalitetssikring av vedtak, ○ Rutiner for å sikre at ansatte har oppdatert kunnskap om endringer i regelverk knyttet til byggesaksbehandling. ➔ Kommunen bør risikovurdere sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker.

En god og velfungerende internkontroll er viktig for å sikre en byggesaksbehandling er forsvarlig og ivaretar krav til blant annet regelverksetterlevelse og likebehandling. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at internkontrollen blant annet bør omfatte systemer og rutiner som tydelig fordeler ansvar og oppgaver, samt rutiner for saksbehandling og kvalitetssikring av vedtak

Etter revisjonens vurdering er det etablert en praksis for byggesaksbehandling som bidrar til å sikre internkontroll på området. Undersøkelsen viser at Fet kommune har avklart og fordelt ansvar og oppgaver mellom de ansatte i byggesaksavdelingen, både når det gjelder saksbehandling,

kvalitetssikring og godkjenning av vedtak. Ansvars- og oppgavefordelingen oppleves som tydelig av de involverte med hensyn til hvilke roller den enkelte har og hvilket arbeid den enkelte skal utføre.

I tillegg viser undersøkelsen at det er etablert en fast praksis, som sikrer at alle vedtak blir kvalitetssikret av noen andre enn den som har saksbehandlet søknaden og at alle vedtak godkjennes og signeres av to personer. Undersøkelsen viser også at det er etablert prosesser for diskusjon av byggesøknader underveis i saksbehandlingen, noe som etter revisjonens vurdering bidrar til at saksbehandlerne har en felles forståelse av hvordan kompliserte problemstillinger og vurderinger skal håndteres.

Samtidig er det etter revisjonens vurdering også svakheter ved internkontrollen. Undersøkelsen viser at det innenfor byggesak i Fet kommune ikke gjennomføres systematiske, overordnede analyser av hvor i arbeidsprosessene for behandling av byggesaker det foreligger risiko for feil, svikt eller mangler. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikoanalyser er en grunnleggende forutsetning for å sikre en god og treffsikker internkontroll, og vurderer det dithen at kommunen bør sikre at slike analyser blir gjennomført.

Undersøkelsen viser også at avdeling for byggesak ikke har gode nok systemer til å holde løpende oversikt over saksbehandlingstid, som er integrert med saksbehandlersystemet og med funksjonalitet for å varsle saksbehandlere om hvilke frister som nærmer seg i hvilke saker. Kommunen har heller ikke system for fortløpende registrering av data om saksbehandlingstid i klagesaker eller for gjennomføring av forhåndskonferanser. Som del av internkontrollen for å sikre at saksbehandlingsfrister i lov og forskrift overholdes, er det etter revisjonens vurdering viktig at kommunen har et system som gir tilstrekkelig og løpende oversikt over saksbehandlingstid.

Undersøkelsen viser at det er utarbeidet flytskjema for behandling av byggesaker, som viser saksgang og hvilke overordnede aktiviteter som skal gjennomføres i forbindelse med behandling av byggesaker. Det er også utarbeidet vedtaksmaler for ulike typer vedtak i byggesaker, som saksbehandlere kan ta utgangspunkt i når de skal skrive forslag til vedtak i en sak. Utover dette, er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner, sjekklister eller liknende til bruk for saksbehandler i forbindelse med saksbehandling av byggesaker. Det er heller ikke utarbeidet egne rutiner til bruk for saksbehandlere for vurdering av egen habilitet.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som nærmere beskriver de ulike stegene i saksbehandlingsprosessen knyttet til behandling av byggesaker, samt rutiner for vurdering av habilitet. Foruten å styrke internkontrollen på området vil skriftlige rutiner for saksbehandling etter revisjonens vurdering også bidra til å sikre likebehandling av søknader. Rutiner for vurdering av habilitet vil kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker, jf. pbl. § 21-7. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og seneste innen 8 uker, jf. SAK § 7-1. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, seneste innen to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1 første ledd bokstav a.

Undersøkelsen viser at den gjennomsnittlige behandlingstiden i byggesaker med både 3 og 12 ukers frist, ligger innenfor de gjeldende saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven for alle årene i perioden 2014-2017. Samtidig viser undersøkelsen at det i 2017 har forekommet fristbrudd både i saker med 3 og 12 ukers frist.

Undersøkelsen viser også at kommunen i ett tilfelle i 2016 ikke har etterlevd fristen på åtte uker for behandling av klagesaker. Når det gjelder gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaker etter forespørsel fra søker, viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid gjennomfører dette innen fristen på to uker.

Revisjonen vil peke på at kommunen må sikre at lovpålagte frister overholdes i alle saker. En styrking av internkontrollen på området vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til dette.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>Er det etablert et tilfredsstillende servicenivå for søkere?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal tilby veiledning som gir parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jf. fvl § 11. ➔ Informasjon om behandling av byggesaker på kommunens nettsider bør presenteres: <ul style="list-style-type: none"> ○ På en måte som gjør det enkelt for brukere å finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid og fremgangsmåte og frist for å klage. ○ Slik at de handlingene publikum skal utføre kommer i en logisk rekkefølge, og der viktig informasjon er fremhevet og skilt fra annet innhold.

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at et godt servicenivå på byggesaksområdet blant annet er avhengig av at brukerne har god tilgjengelighet til veiledning og informasjon.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert egne strategier eller mål i byggesaksavdelingen for arbeid med service og informasjon. De ansatte i byggesaksavdelingen er likevel oppmerksomme på det å bistå og veilede søkere i byggesaker, og har et ønske om å være tilgjengelige for innbyggerne. Etter revisjonens vurdering fremstår byggesaksavdelingen i Fet kommune som tilgjengelig for innbyggerne når det kommer til muligheten for å få informasjon og veiledning i byggesaker. Det er lav terskel for publikum for å ta kontakt med saksbehandlerne, og det er ikke innført avgrensninger i tilgjengeligheten til avdeling for byggesak i form av for eksempel telefoni eller bestemte besøkstidspunkt.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har lagt til rette nødvendig, relevant informasjon om både saksgang og saksbehandling, samt om forventet saksbehandlingstid for ulike typer saker, på sine hjemmesider. Det er også lagt til rette informasjon om klagerett, herunder frist og fremgangsmåte ved klage, i samsvar med de kriteriene Difi stiller til offentlige nettsider.

Samtidig viser undersøkelsen at byggesaksavdelingen jevnlig får henvendelser fra publikum som ikke klarer å navigere på kommunens nettsider, og som behøver bistand til å finne frem til informasjon. Vurdert opp mot Difis kvalitetskriterier for offentlige nettsider, er det revisjonens vurdering at kommunens nettsider som omhandler byggesak har et forbedringspotensial blant annet når det gjelder hvordan det skilles mellom ulike typer informasjon som kan være relevant for søkere. Til tross for at all informasjonen søkere i byggesaker har behov for ligger tilgjengelig på kommunens nettsider, er det revisjonens vurdering at det kan være krevende for publikum å forstå hvordan man konkret skal gå frem overfor kommunen i forbindelse med byggesøknader.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 9.3.2018 og er vedlagt rapporten. Det pekes i svaret på at kommunen kjenner seg godt igjen i de analyser og vurderinger som revisjonen har gjennomført, samt de konklusjoner rapporten gir. Kommunen vil gjennomføre prosesser og gjøre tiltak slik revisjonen anbefaler og bringe med seg erfaringer høstet fra forvaltningsrevisjonen inn i arbeidet mot ny kommune i 2020.

Revisjonen har i epost av 9.3.2018 mottatt tilbakemelding fra kommunen på faktagrunnlaget i rapporten. Det er gjort endringer i samsvar med tilbakemeldingen.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. For å ivareta kravene til god internkontroll bør kommunen sørge for at det blir gjennomført risikovurderinger på byggesaksområdet.

2. Kommunen bør vurdere behovet for å etablere rutiner som nærmere beskriver stegene i saksbehandlingen, herunder rutiner for vurdering av habilitet.
3. Kommunen må sørge for overholdelse av saksbehandlingsfrister i alle saker, og etablere et system som sikrer bedre oversikt og styring med overholdelse av saksbehandlingsfrister og restanser.
4. Kommunen bør vurdere behovet for å utbedre nettsidene knyttet til byggesak for i større grad å ivareta informasjonsbehovet til innbyggerne.

Jessheim, 12. mars 2018



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
prosjektleder forvaltningsrevisjon

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 og kontrollutvalgets vedtak¹ er det gjennomført en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling i Fet kommune. Undersøkelsen er gjennomført i perioden desember 2017 til mars 2018 med Øyvind Nordbrønd Grøndahl som prosjektleder. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med bistand fra Deloitte AS.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker og om kommunen yter god service til søkere i byggesaker.

Forvaltningsrevisjonen har hatt følgende tre hovedproblemstillinger:

1. *Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?*
2. *I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?*
3. *Er det etablert et tilfredsstillende servicenivå for søkere?*

1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle Fet kommunes behandling av byggesaker. Undersøkelsen har ikke tatt for seg kommunens behandling av plansaker, dele- eller oppmålingsaker.

1.4 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 presenteres undersøkelsens metodevalg og gjennomføring. Kapittel tre gir en oversikt over revisjonskriteriene som legges til grunn i undersøkelsen. Revisjonskriteriene er den målestokken kommunens praksis blir holdt opp mot, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger.

I kapittel 4 er organiseringen av byggesaksbehandling i Fet kommune beskrevet kort. I kapittel 5, 6 og 7 gjennomgås funnene til hver av hovedproblemstillingene i forvaltningsrevisjonen. I innledningen av hvert kapittel gjentas kort de aktuelle revisjonskriteriene, mens revisjonens vurderinger følger til slutt i hvert av kapitlene. Revisjonens samlede vurderinger og anbefalinger er presentert i rapportens sammendrag først i rapporten.

¹ Vedtak i møte 7.3.2017 under sak 9/17.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon² som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og gjennomgang av KOSTRA-data og statistikk fra Fet kommune.

2.1.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen omfatter gjennomgang og analyse av blant annet:

- Flytskjema for byggesak
- Rutine for mottakskontroll
- Rutine for elektronisk godkjenning av administrative vedtak med tillegg
- Maler for vedtaksbrev
- Tjenesteavtale mellom enhet for samfunn og næring og servicetorget

2.1.2 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet fagleder for byggesaksavdelingen, samt en av saksbehandlerne i samme avdeling. Det ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål for å sikre at intervjuet dekket de temaene det var behov for med hensyn til å kunne besvare problemstillingene i undersøkelsen. Intervjureferater er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

I tillegg til data fra intervjuene, er det innhentet skriftlige svar fra fagleder for byggesaksavdelingen via e-post.

2.1.3 Gjennomgang av KOSTRA-data og statistikk fra Fet kommune

For å vurdere tidsbruk i saksbehandlingen og etterlevelse av lovpålagte frister for behandling av byggesaker, har revisjonen gått gjennom aktuelle tall fra KOSTRA for Fet kommune. Revisjonen har også gått gjennom statistikk fra Fet kommune for saksbehandlingstid i klagesaker og etterlevelse av frister for gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaker.

² Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

3.1 Internkontroll i byggesaksbehandlingen

3.1.1 *Krav til overordnet internkontroll*

Internkontroll er en del av kommunens egenkontroll og styres av kommunens administrative leder. Internkontrollen omfatter derfor kommunens administrasjon, med andre ord den virksomheten som ikke er en del av de folkevalgtes roller og oppgaver.³

Kvalitetssikring og kravet om internkontroll følger av rådmannens ansvar iht. kommuneloven § 23, hvor følgende står:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven § 23:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Måltrettet og effektiv drift

³ NOU 2016: 4 Ny kommunelov s. 296

- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Flere rammeverk gir retningslinjer for utarbeidelse av overordnede internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen, som sist ble oppdatert i 2013.⁴ Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll. De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

Ifølge COSO-modellen skal blant annet risikokartlegginger og -vurderinger sikre at de arbeidsprosessene der det er mest sannsynlig at svikt, feil eller mangel oppstår, og der dette samtidig får størst konsekvenser, blir identifisert. Det er viktig at sentrale mål, arbeidsprosesser og oppgaver er tydelig definerte, som et utgangspunkt for risikovurderingene. Videre er det et mål at ledelsen, basert på identifiserte risikoer, skal iverksette målrettede tiltak for å redusere risiko der det er behov for det.

KS har utarbeidet en egen veileder for internkontroll i kommuner, «Rådmannens internkontroll»⁵. I veilederen er det gitt en rekke anbefalinger for hvordan kommunen kan sikre en betryggende kontroll i tråd med kommuneloven § 23 kan sikres, herunder blant annet følgende anbefalinger:

- Benytte risikovurderinger i virksomhetsstyringen (tilråding nr. 17)
- Ha, bruke og vedlikeholde dokument som redegjør for roller og ansvar (tilråding nr. 19)
- Sikre arbeidsdeling ved utforming og utførelse av kontrollene, dvs. en og samme person skal ikke være ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen (tilråding nr. 20)
- Ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring (tilråding nr. 21)
- Prioritere nok ressurser til den løpende internkontrollen (tilråding nr. 22)
- Etablere tiltak for god løpende informasjon og kommunikasjon til ledere og medarbeidere (tilråding nr. 23).

3.1.2 Særlige krav til saksbehandlingen

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

⁴ COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

⁵ KS: Rådmannens internkontroll, 2015

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.

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovsfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av går frem av forvaltningsloven.⁶

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 like kriterium og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere system og rutiner for internkontroll, som sikrer regeletterlevelse og likebehandling ved behandling av byggesaker, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tydelig fordeling av ansvar- og oppgaver, ○ Rutiner for saksbehandling og utarbeidelse av vedtak, ○ Rutiner for vurdering av habilitet, ○ Rutiner for kvalitetssikring av vedtak, ○ Rutiner for å sikre at ansatte har oppdatert kunnskap om endringer i regelverk knyttet til byggesaksbehandling. ➔ Kommunen bør risikovurdere sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker.

⁶ Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

3.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister

3.2.1 Effektiv saksbehandling

Effektiv byggesaksprosess kan knyttes til grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper⁷ som f.eks. forutberegnelighetskravet, både når det gjelder klare krav til søknadens innhold, tidsbruk og det endelige resultatets materielle innhold. Som virkemidler 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 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.

3.2.2 Lovpålagte saksbehandlingsfrister

Hovedregelen er at behandlingsfristen for (i) byggetiltak i tråd med regelverket er tre uker og (ii) for mer omfattende saker tolv uker. Oppsummert er kommunens saksbehandlingsfrister:

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

⁷ Forvaltningsloven har bl.a. som formål å ivareta grunnleggende prinsipper for en forsvarlig offentlig saksbehandling mtp. 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 lovhjemmel og utøvelse av forsvarlig skjønn).

Fristen løper fra den dagen søknaden er fullstendig jf. § 21-7 første ledd, dvs. fra den dag bygningsmyndighetene har nødvendig 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, se § 21-7 femte ledd (søkeren må uttrykkelig akseptere ny frist, før 12-ukersfristen utløper).

I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriftens § 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 klaget på, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, 5. ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen i det enkelte fylke.

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.⁸ Forhåndskonferansen avholdes før tiltakshaver sender inn søknad jf. sak § 6-1 tredje ledd første punktum, og inngår ikke i byggesaksbehandlingen.⁹

Forhåndskonferansen skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling mellom bygningsmyndighetene og tiltakshaver.¹⁰ 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 og fristen forlenges med den tid som går med til feilretting eller supplering jf. sak § 7-2 annet ledd.¹¹

⁸ Veiledning om byggesak sist oppdatert 4.8.2016, kapittel 7 tidsfrister for saksbehandling, § 7-1, veiledning til første ledd bokstav a

⁹ Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 133

¹⁰ Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 132

¹¹ Pedersen, O.J. m.fl., Plan- og bygningsrett, 2011, s. 133

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker, jf. pbl. § 21-7. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og seneste innen 8 uker, jf. SAK § 7-1. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, seneste innen to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1 første ledd bokstav a.

3.3 Service og informasjon til søkere

3.3.1 God tjenesteyting til brukerne

Godt servicenivå avhenger av at brukerne har god tilgjengelig veiledning og informasjon. I § 11 i forvaltningsloven går det fram at et forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Videre går det bl. a fram at:

Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Videre følger det av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har et ansvar for å svare på brukernes spørsmål.

3.3.2 Kvalitet på offentlige nettsider

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet et kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlige nettsider¹². Flere av kriteriene i kriteriesettet til Difi omhandler kvalitet på innhold og informasjon som blir gitt på offentlige nettsider.

Kriterium 2.3 omhandler informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukerne enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid». Videre går det fram at «i de sakene som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage.»

Kriterium 5.2 tar for seg hvor ryddig nettsider og tjenester er framstilt. Det blir vist til at nettsidene skal være logisk og ryddig organisert, og at de handlingene publikum skal utføre må komme i en

¹² Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengelig på www.kvalitet.difi.no

logisk rekkefølge. Publikum skal loses gjennom tjenesten steg for steg, og element som hører sammen i tjenesten bør være plassert nær hverandre og skilt fra andre tjenester.

I kriterium 5.4 er det vist til at det skal være enkelt for publikum å forstå hva som er viktig, og at den viktigste informasjonen skal være framhevet og skilt fra annet innhold. Dette fordi det skal være enkelt for publikum å forstå innholdet og få med seg det som er relevant i situasjonen de er i.

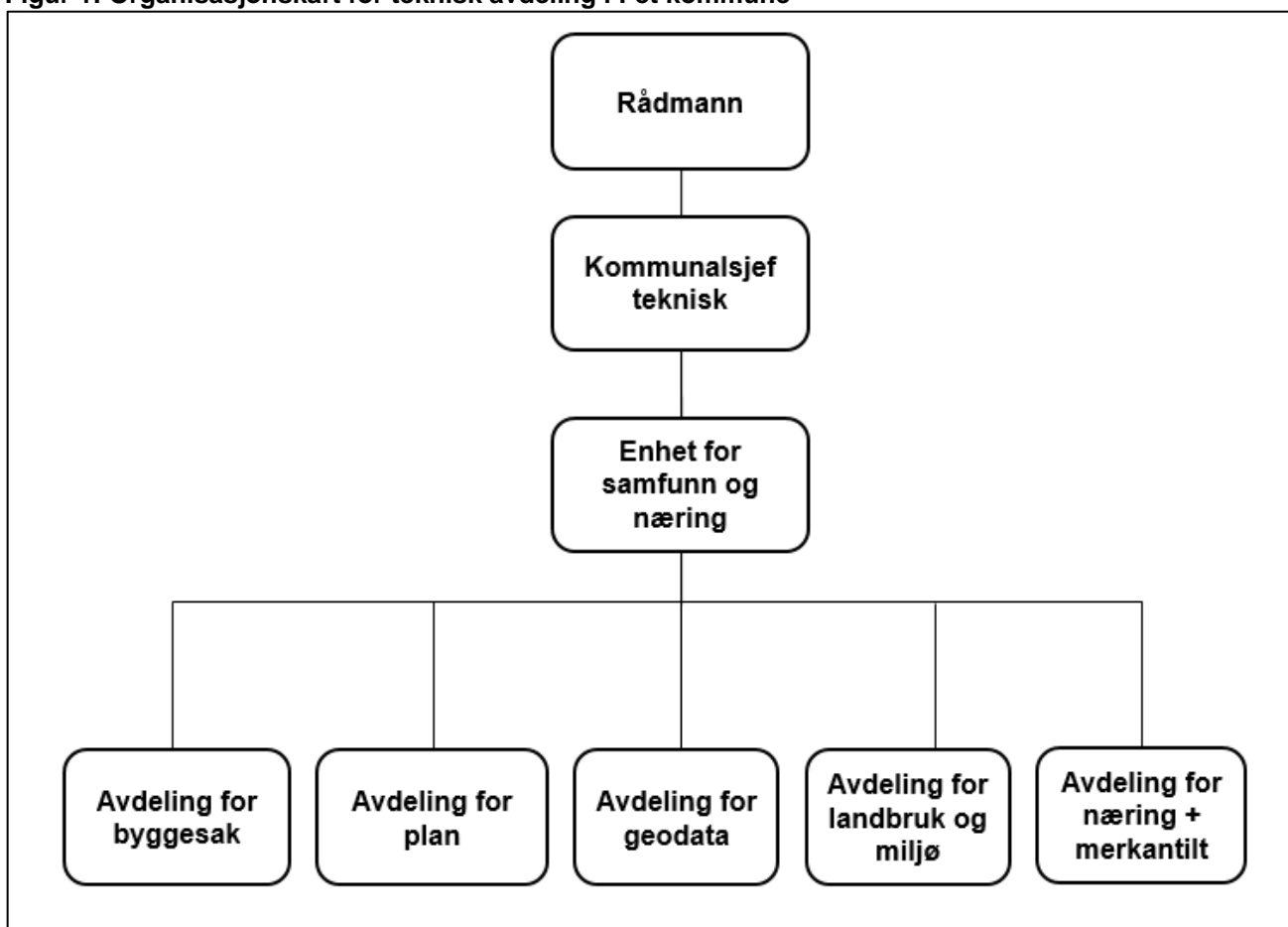
På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Er det etablert et tilfredsstillende servicenivå for søkere?	<ul style="list-style-type: none">➔ Kommunen skal tilby veiledning som gir parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jf. fvl § 11.➔ Informasjon om behandling av byggesaker på kommunens nettsider bør presenteres:<ul style="list-style-type: none">○ På en måte som gjør det enkelt for brukere å finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid og fremgangsmåte og frist for å klage.○ Slik at de handlingene publikum skal utføre kommer i en logisk rekkefølge, og der viktig informasjon er fremhevet og skilt fra annet innhold.

4 ORGANISERING AV AVDELING FOR BYGGESAK I FET KOMMUNE

Avdeling for byggesak i Fet kommune er organisert under enhet for samfunn og næring, som sorterer i linjen under rådmann og kommunalsjef teknisk. Enhet for samfunn og næring består ellers av avdelinger for plan, geodata, landbruk og miljø, og næring. I avdeling for næring er det også tilsatt en merkantil sekretær. Figuren under viser organisering av teknisk avdeling i Fet kommune, med plassering av avdeling for byggesak:

Figur 1: Organisasjonskart for teknisk avdeling i Fet kommune



Kilde: Fet kommune

Avdeling for byggesak består av tre ansatte – en fagleder og to saksbehandlere – hvorav alle tre behandler søknader fra innbyggere om oppføring av byggetiltak. Fagleder behandler noe færre byggesaker enn de to øvrige saksbehandlerne, i og med at han også håndterer andre oppgaver knyttet til ledelsen av avdelingen.

5 INTERNKONTROLL

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapittelet er som følger:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Er det etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere system og rutiner for internkontroll, som sikrer regeletterlevelse og likebehandling ved behandling av byggesaker, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tydelig fordeling av ansvar- og oppgaver, ○ Rutiner for saksbehandling og utarbeidelse av vedtak, ○ Rutiner for vurdering av habilitet, ○ Rutiner for kvalitetssikring av vedtak, ○ Rutiner for å sikre at ansatte har oppdatert kunnskap om endringer i regelverk knyttet til byggesaksbehandling. ➔ Kommunen bør risikovurdere sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker.

5.1 Mottak av byggesøknader og fordeling av saker til saksbehandlere

Revisjonen får opplyst i intervju at søknader til kommunen om gjennomføring av byggetiltak kommer inn på ulike måter, både fysisk på papir, elektronisk per e-post og via elektroniske søknadsskjema som ligger tilgjengelig på nettsidene til Direktoratet på byggkvalitet (med lenke fra Fet kommunes nettsider). Kommunen har ikke stilt krav til at det må benyttes et bestemt skjema i forbindelse med levering av byggesøknader, og alle søknader om gjennomføring av byggetiltak som kommer inn blir registrert og vurdert.

I intervju blir det videre opplyst at alle søknader som kommer inn, både på papir og elektronisk, blir registrert av kommunens dokumentcenter og lagt inn i saksbehandlingssystemet Ephorte. Eventuelle henvendelser med søknader som sendes til saksbehandlerne direkte, blir videresendt til dokumentcenteret for registrering og innlegging i Ephorte. Dette gjelder også for nye dokumenter som blir sendt til kommunen fra søkere, i tilfeller der søknader er mangelfullt dokumentert og det er behov for ytterligere dokumentasjon.

Det er ikke etablert noen egne rutiner i byggesaksavdelingen knyttet til registrering av søknader og innlegging av nye saker i Ephorte. Det blir i intervju pekt på at avdelingen i liten grad opplever at det er behov for slike rutiner, da dette arbeidet i all hovedsak håndteres av dokumentcenteret og dermed følger de system og rutiner som eventuelt er etablert der. I intervju blir det opplyst at løsningen med at alle søknader om byggetiltak og dokumenter i byggesaker blir håndtert og

registrert av dokumententeret oppleves å fungere, og at det er liten risiko for at søknader med tilhørende dokumentasjon ikke blir registrert av kommunen. Samtidig blir det pekt på at det finnes forbedringspotensial med hensyn til hvordan dokumenter knyttet til konkrete byggesaker systematiseres etter at de er registrert. Når dokumententeret registrerer dokumenter i mottatt byggesaker, plasseres alle dokumenter som oftest i en samlet mappe, uten at ulike dokumenttyper skilles mellom og plasseres i ulike mapper ut fra hva de omhandler. Dette skaper noe ekstraarbeid for saksbehandlerne, som da selv må bruke tid på å gjennomgå og systematisere dokumentene. I intervju blir det pekt på at forbedringspotensialet knyttet til systematisering av dokumentasjon naturlig henger sammen med at ansatte ved dokumententeret ofte ikke er godt nok kjent med dokumenttyper i byggesaker til å kunne registrere disse på en mer nøyaktig måte.

Alle nye byggesøknader som registreres av dokumententeret, legges inn i Ephorte med status som «ufordelt». Saker med status som «ufordelt» blir gjennomgått ukentlig av fagleder i byggesaksavdeling, før de fordeles til saksbehandlerne i et ukentlig fordelingsmøte. I intervju opplyser fagleder at han ved fordeling av saker til saksbehandlerne, primært gjør en vurdering av hvem som har tilstrekkelig ledig kapasitet til å ta saken. Videre blir det opplyst at selv om det i utgangspunktet ikke er noen form for spesialisering blant saksbehandlerne i kommunen når det gjelder hvilke saker de behandler, hender det likevel at det ved fordeling også blir tatt hensyn til hvilken type byggesak det er eller hvilket geografiske område det omsøkte tiltaket befinner seg i. Fagleder peker på at det i noen tilfeller kan være gunstig at saksbehandlerne får tildelt saker som tilsvarende saker man har nylig erfaring fra, enten når det gjelder type tiltak eller geografisk beliggenhet.

Etter at byggesøknader har blitt fordelt til saksbehandlerne, blir søknad og dokumentasjon gjennomgått og kontrollert for fullstendighet og eventuelle mangler. Kommunen har etablert en skriftlig rutine for gjennomføring av mottakskontroll av byggesøknader. Rutinen beskriver hva saksbehandler skal kontrollere i forbindelse med mottak av nye søknader som skal behandles, både med hensyn til å sikre at all nødvendig dokumentasjon følger søknaden, og at de dokumentene som er lagt ved inneholder de opplysningene som er påkrevd for at søknaden skal være fullstendig. Rutinen definerer videre hvordan saksbehandler skal gå frem for å sende mangelbrev til søkere ved eventuelle ufullstendige søknader, hvilken brevmal som skal brukes til mangelbrev, og hvilke prosedyrer som gjelder for håndtering og returnering av søknader til søker dersom manglende dokumentasjon ikke blir sendt inn innen angitte frister. Ved mottakskontroll støtter kommunen seg også til sjekklister og brevmal utarbeidet av Norsk kommunalteknisk forening.

I intervju opplyser fagleder at kommunen mottar en del mangelfulle søknader, og at dette krever en del arbeid fra saksbehandlerne både med hensyn til gjennomgang og med hensyn til oppfølging av søkere for utbedring av dokumentasjon. Det blir videre opplyst at byggesaksavdelingen tidligere hadde noe lavere terskel for krav til dokumentasjon, og at en del søknader med mangelfull dokumentasjon ble akseptert og behandlet til tross for at dokumentasjonen ikke var fullstendig. Denne praksisen er nå strammet inn, og per i dag kreves det alltid at fullstendig dokumentasjon er gjort tilgjengelig for kommunen før avdelingen behandler en byggesak.

5.2 System og rutiner for internkontroll

5.2.1 Ansvar- og oppgavefordeling

Som det går frem under kapittel 4, er byggesaksavdelingen i Fet kommune bemannet med tre ansatte (fagleder og to saksbehandlere), hvorav alle tre arbeider med saksbehandling av byggesøknader. Fagleder behandler noe færre byggesaker enn de to øvrige saksbehandlerne, i og med at han også håndterer andre oppgaver knyttet til ledelsen av avdelingen. Som det går frem under overskrift 5.1, behandler alle saksbehandlerne alle typer saker. Det er ikke etablert noen særskilt form for spesialisering blant saksbehandlerne når det gjelder for eksempel hvilke typer byggesaker de behandler, eller hvilke geografiske områder de behandler byggesaker innenfor.

Gjennom intervjuene kommer det frem at både fagleder og intervjuet saksbehandler opplever at roller, ansvar og oppgaver i forbindelse med behandling av byggesaker er tydelig fordelt. Det fremstår som tydelig for de som er involvert i saksbehandlingen hvilke oppgaver de skal utføre, samt hvem som er ansvarlig for gjennomføring av de ulike stegene i saksbehandlings-, kvalitetssikrings- og godkjenningsprosessen. Kvalitetssikring og godkjenning av vedtak i byggesaker er nærmere omtalt under overskrift 5.2.4.

5.2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyser

Undersøkelsen viser at det i byggesaksavdelingen ikke blir gjennomført systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser av kommunens arbeidsprosesser for behandling av byggesaker, med fokus på å kartlegge hvor i saksbehandlingsprosessene det er særlig risiko for feil, svikt eller mangler, herunder hvor i saksbehandlingsprosessene det er risiko for manglende etterlevelse av regelverk. Det er ikke utarbeidet egne rutiner eller prosedyrer for å vurdere risiko i arbeidsprosesser innenfor byggesak. Revisjonen får opplyst at det er utarbeidet en generell ROS-analyse for kommunen, men at denne i liten grad omfatter byggesak (med unntak av momenter knyttet til naturpåkjenninger, flom- og skredfare).

I intervju opplyser fagleder at denne typen risikovurderinger med fordel kunne ha vært tatt i bruk og satt i system i større grad innenfor byggesak, men at avdelingen samtidig må være bevisst på at ressursbruken i forbindelse med eventuelle risikoanalyser står i forhold til avdelingens størrelse, og at de analysene som gjennomføres har tilstrekkelig relevans for det arbeidet avdelingen faktisk utfører.

Videre blir det pekt på i intervju at selv om det ikke har blitt gjennomført formaliserte, overordnede risikovurderinger i byggesaksavdelingen, er det fokus på vurdering av risiko i enkeltsaker. Det blir vist til at alle vedtak i byggesaker blir gjennomgått og kvalitetssikret (nærmere omtalt i kapittel 5.2.4), og det blir også trukket frem at saker med nye eller særlig krevende problemstillinger blir gjennomgått og diskutert i plenum i faste ukentlige og månedlige møter. Fagleder peker på at kvalitetssikring og plenumsdiskusjoner fungerer som risikoreduserende tiltak i den enkelte sak med hensyn til risiko for svikt, feil og mangler i saksbehandlingen, herunder for eksempel risiko for manglende/utilstrekkelig fremdrift og risiko for at like saker og problemstillinger behandles ulikt av de forskjellige saksbehandlerne. Vurderinger som blir gjort med hensyn til risiko ved behandling av

enkeltsaker eller bestemte problemstillinger, blir imidlertid ikke systematisk dokumentert på en slik måte at man som saksbehandler kan finne igjen og nyttiggjøre seg av vurderingene.

5.2.3 Rutiner for saksbehandling av byggesaker

Flytskjema, rutiner og sjekklister

Fet kommune har utarbeidet et flytskjema for prosessen med behandling av byggesaker, som viser saksgangen ved behandling av byggesaker, hvilke overordnede aktiviteter som skal gjennomføres (fordeling av saker til saksbehandlere, behandling av søknader, orientering til tredjeparter om vedtak, beregning av gebyr mv.), samt hvem i kommunen som står ansvarlig for å gjennomføre den enkelte aktiviteten. Flytskjemaet ble gjennomgått og revidert i november 2017.

Utover flytskjemaet som viser hvilke overordnede aktiviteter som skal gjennomføres ved behandling av byggesaker, er det ikke etablert noen skriftlige rutiner eller sjekklister som saksbehandler kan benytte og støtte seg på i forbindelse med gjennomføring av de ulike stegene i saksbehandlingsprosessen. Revisjonen får opplyst at nye sjekklister vil bli implementert når eByggesak blir innført. Det er anbefalt at dette skjer i forbindelse med etablering av Lillestrøm kommune.

I intervju opplyser fagleder at mye av det arbeidet som gjøres knyttet til saksbehandling av byggesaker er basert på erfaring, og at dette i hovedsak fungerer med hensyn til å sikre korrekt behandling av byggesaker. Det blir pekt på at mangel på detaljerte saksbehandlingsrutiner vil kunne være en utfordring dersom det kommer nyansatte uten byggesakererfaring, men fagleder trekker samtidig frem at slike utfordringer som regel lar seg løse gjennom opplæring og ved at den enkelte får anledning til å bygge erfaring gjennom praksis.

Vedtaksmaal

Kommunen har etablert maler for vedtak for en rekke ulike typer vedtak, herunder egne vedtaksmaal for blant annet ferdigattest, igangsettingstillatelse, rammetillatelse, tillatelse til dispensasjon fra plan- og bygningsloven og tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven. De ulike malene inneholder forskjellig standardtekst om de ulike vedtakstypene som saksbehandler kan ta utgangspunkt i forbindelse med utarbeidelse av vedtak, samt oversikt over ulike momenter som skal inngå i alle vedtak og som saksbehandler alltid må ta stilling til og vurdere. Videre inneholder malene relevante henvisninger til bestemmelser i plan- og bygningsloven, samt informasjon om klagerett på enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Detaljert informasjon om hvem som er klageorgan, samt klagefrist og nærmere fremgangsmåte ved klage, går frem av et eget vedlegg som saksbehandler skal legge ved vedtaket.

De ulike vedtaksmalene ligger tilgjengelig for saksbehandlerne i saksbehandlingssystemet, og hentes automatisk frem i Ephorte idet saksbehandler åpner et nytt vedtaksdokument i saken.

I intervju opplyser fagleder at han ønsker å gjennomgå og revidere alle vedtaksmaal som er i bruk i avdelingen. Et moment i vedtaksmalene fagleder særlig ønsker å utbedre, knytter seg til krav til begrunnelse av positive vedtak. Slik vedtaksmalene per i dag er utformet, er det i liten grad lagt opp

til at det blir gitt konkrete skriftlige begrunnelser for vedtak som har positivt utfall for søker. I kommunen er det i dag ikke fast praksis at de vurderingene som fører til positivt vedtak nødvendigvis blir skriftliggjort i vedtaket. Isteden blir det i en del positive vedtak kun henvist til søknaden og dokumentasjonen som er innsendt, at denne er i samsvar med regelverk og at tiltaket derfor godkjennes og byggetillatelse innvilges. Fagleder peker på at dette i noen tilfeller kan gjøre det vanskelig for kommunen å etterprøve hvilket tiltak det egentlig er gitt tillatelse til å oppføre, og hvilke vurderinger som ligger til grunn for en tillatelse. Dette kan være relevant å ha innsikt i dersom det på et senere tidspunkt blir søkt om andre tiltak, bruksendringer mv. på samme gårds- og bruksnummer. Videre blir det opplyst i intervju med saksbehandler at enkelte av vedtaksmalene ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet, og at det kreves en del arbeid fra saksbehandler knyttet til formatering av tekst og flytting overskrifter og avsnitt. Det blir pekt på at dette er ting som gjerne kunne ha vært utbedret, slik at saksbehandler slipper å bruke tid på denne typen tilpasninger hver gang bestemte maler benyttes.

Når det kommer til lovendringer og henvisninger til regelverk, opplyser fagleder i intervju at alle vedtaksmaler blir evaluert og ajourført fortløpende når det forekommer endringer i lov og forskrift. Det er fagleder selv som står for denne evalueringen av malene.

Likebehandling av byggesøknader

I intervju blir det opplyst at byggesaksavdelingen har flere arenaer der byggesøknader og saksbehandling blir diskutert, og som bidrar til lik forståelse blant saksbehandlerne av de forskjellige sakstypene og til mer uniform saksbehandling av byggesaker. Det blir opplyst at det i de ukentlige fordelingsmøtene der nye saker fordeles til saksbehandlere er vanlig praksis å gjennomgå og diskutere ulike problemstillinger i de søknadene som har kommet inn gjennom uken. I tillegg blir det opplyst at det også avholdes månedlige fagavdelingsmøter for byggesaksavdelingen, der saksbehandlerne kan melde inn saker som er under behandling til drøfting. Det blir pekt på at dette er en fin arena for å ta opp mer kompliserte saker, der det kan være nyttig å sikre innspill fra andre enheter i kommunen, slik at man i størst mulig grad er i stand til å treffe riktig vedtak. I de månedlige fagavdelingsmøtene deltar enhetsleder for samfunn og næring i tillegg til de ansatte på byggesak, samt ansatte i andre avdelinger eller andre eksterne ressurser ved behov.

I intervju blir det vist til at saksbehandlerne i byggesaksavdelingen har et tett samarbeid i det daglige, og at det er vanlig å ha tett dialog om saker som er til behandling. Det er lav terskel i avdelingen for å diskutere problemstillinger og spørsmål i byggesaker underveis i saksbehandlingen, og dette blir gjort forholdsvis ofte i saker som er mer komplekse og krevende.

5.2.4 Kvalitetssikring

I intervju blir det opplyst at byggesaksavdelingen har en fast praksis for kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak i byggesaker. Alle vedtak som er utarbeidet av saksbehandlerne sendes til fagleder (ev. til enhetsleder for samfunn og næring dersom fagleder selv er saksbehandler), for gjennomgang og godkjenning. Fagleder opplyser at han i forbindelse med kvalitetssikringsprosessen gjennomgår og kontrollerer både selve saksbehandlingen (fremstilling av faktaopplysninger og vurderinger) og vedtaket saksbehandler har gjort. Det hender at det i

forbindelse med kvalitetssikring blir gjort justeringer i både vedtak og begrunnelser/vurderinger i selve saken, men dette skjer forholdsvis sjelden. Dersom fagleder opplever at en sak ikke er tilstrekkelig godt eller forsvarlig behandlet, eller fagleder er i tvil om vurderingene og konklusjonen i vedtaket, får saksbehandler saken i retur i Ephorte, med skriftlige kommentarer fra fagleder om hvilke deler som bør gjennomgås på nytt og hvilke eventuelle endringer som bør gjøres.

Fagleder opplyser videre at når det gjelder kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak, er det vanlig at de tre som er involvert i saksbehandling i byggesaksavdelingen har fortløpende dialog med hverandre også underveis i saksbehandlingsprosessen, og at de gjerne søker råd hos hverandre i forbindelse med behandling av mer krevende saker. Dette gjør at fagleder og saksbehandlere i stor grad er samstemt om både vurderinger og vedtak i konkrete saker, og bidrar til å redusere mengden saker der det er behov for å gjøre endringer i forbindelse med selve kvalitetssikringen.

Videre har kommunen utarbeidet en skriftlig rutine for elektronisk godkjenning av dokumenter i bygge- og delesaksarkivet. Av rutinen går det frem at alle administrative vedtak innen byggesak skal godkjennes av saksbehandler og aktuell fagleder. I saker der fagleder er saksbehandler og selv fatter vedtak, skal vedtaket godkjennes av enhetsleder, eventuelt enhetsleders stedfortreder. I intervju blir det bekreftet at byggesaksavdelingen også praktiserer denne rutinen, og at alle vedtak signeres elektronisk av to personer, dvs. både av saksbehandler og av fagleder/enhetsleder før søker underrettes.

5.2.5 Habilitet

Undersøkelsen viser at det i byggesaksavdelingen ikke er etablert egne rutiner for habilitetsvurderinger. Vurdering av egen habilitet i forbindelse med behandling av byggesaker er et personlig ansvar, og det er opp til hver enkelt saksbehandler å gjennomføre habilitetsvurderinger i saker de behandler, og å melde fra om eventuelle habilitetskonflikter. I intervju opplyser fagleder at han opplever at alle saksbehandlerne er bevisste på problemstillinger knyttet til egen habilitet i forbindelse med behandling av byggesøknader. Det er ikke gjennomført noen spesifikk opplæring for ansatte i byggesaksavdelingen for hvordan de skal gjennomføre habilitetsvurderinger. Revisjonen får opplyst at Fet kommune har etablert etiske retningslinjer for alle ansatte, og at spørsmål om habilitet vurderes ved mottak og fordeling av byggesaker.

I intervju blir det trukket frem av både fagleder og saksbehandler at inhabilitet i forbindelse med behandling av byggesaker i liten grad er et problem i Fet kommune. Kun én av de tre saksbehandlerne i byggesaksavdelingen er bosatt i kommunen, og de intervjuede er samstemte i at eventuell habilitetsproblematikk som skulle dukke opp i enkeltsaker, vil bli fanget opp og håndtert riktig.

Det er ikke etablert rutiner for å dokumentere eventuelle gjennomførte habilitetsvurderinger, eller for å dokumentere inhabilitet i saker der saksbehandler har meldt fra om habilitetskonflikter og eventuelt blitt vurdert å være inhabil.

5.2.6 Kapasitet og kompetanse

Kapasitet

Når det gjelder saksmengde innenfor byggesak, anslår fagleder i intervju at byggesaksavdelingen hvert år har ca. 150 saker til behandling (i gjennomsnitt). Både fagleder og saksbehandler opplever at byggesaksavdelingen har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere de byggesøknadene kommunen mottar og behandle disse innenfor gjeldende saksbehandlingsfrister. Fagleder opplever at saksbehandlerne i byggesaksavdelingen arbeider effektivt, og at det sjelden forekommer at saksbehandlingsfrister i byggesaker overskrides (se kap 6.1 og 6.2 for omtale av fristetterlevelse).

I intervju blir det opplyst at byggesaksavdelingen har etablert en hensiktsmessig ordning for å sikre at man også har tilstrekkelig kapasitet til behandling av saker i ferieperioder. Ordningen, som består i at saksbehandlerne ikke avvikler lengre ferieperioder samtidig, gjør at kommunen har saksbehandlere tilstede også i perioder der det ofte kan være utfordrende å sikre at alle saksbehandlingsfrister etterlevs, som for eksempel i sommerferien.

Kompetanse

I intervju opplyser både fagleder og saksbehandler at de opplever kompetansen blant de som behandler byggesaker i Fet kommune som tilstrekkelig god. Det blir pekt på at saksbehandlerne har bred og solid erfaring med behandling av byggesaker, samt at de ansatte har ulike fagbakgrunner som utfyller hverandre kompetansemessig på en god måte. Videre blir det opplyst at avdelingen samarbeider godt med de øvrige avdelingene i enhet for samfunn og næring, og at man i saker der det er behov for det får gjort alle relevant avklaringer opp mot for eksempel planavdelingen, eller opp mot enhet for kommunalteknikk.

Byggesaksavdelingen har ikke systematisert arbeid med kompetanseutvikling blant de ansatte i form av egne opplærings- eller kompetanseplaner. Fagleder viser imidlertid til at saksbehandlerne jevnlig får mulighet til å delta på relevante kurs. Det er lav terskel for å få lov til å delta på kurs, og det er satt av midler i budsjett til at saksbehandlerne skal kunne gjennomføre relevante kurs eller delta på fagrelevante konferanser. Det er opp til saksbehandlerne selv å ta initiativ til å delta på relevante kurs. Fagleder har et spesielt ansvar for å holde oversikt over relevante kurs, og informere om disse i fagavdelingsmøter. Det har vært fast praksis de siste årene at saksbehandlerne i kommunen deltar på Byggesaksdagene, som arrangeres en gang i året av Direktoratet for byggkvalitet. I tillegg gjennomføres det jevnlig én-dagssamlinger blant kommunene på Romerike, der man har anledning til å møte saksbehandlere fra nabokommunene for å diskutere problemstillinger, saksbehandlingsrutiner mv.

I intervju blir det opplyst at fagleder har et særlig ansvar for å sikre at ansatte har oppdatert kunnskap om endringer i regelverk. Det er vanlig at det blir avholdt interne samlinger for saksbehandlerne i forbindelse med endringer i lov og forskrift, i tillegg til at relevante tema knyttet til endringer i eller tolkninger av regelverk gjerne blir tatt opp og diskutert i plenum i kommunens faste møtearenaer (fagavdelingsmøter, fordelingsmøter og månedlige møter i enhet for samfunn og

næring). Fet kommune abonnerer også på ulike informasjonstjenester som for eksempel Byggforskserien, for å sikre at man holdes oppdatert og informert om endringer som forekommer i regelverk.

Revisjonen får opplyst at når det gjelder å følge opp og nyttiggjøre seg av tilbakemeldinger fra fylkesmannen i klagesaker der kommunale vedtak omgjøres, er det ikke etablert egne rutiner for dette. Kommunen mottar få klager i byggesaker, og enda færre saker der fylkesmannen gjør om eller opphever kommunale vedtak. I de få enkelttilfellene der dette har skjedd, opplyser fagleder at sakene tas opp til informasjon og drøfting i felles møtearenaer både i avdeling for byggesak og i enhet for samfunn og næring. Fagleder opplever at ansatte både i avdeling for byggesak og i enheten som sådan blir godt informert når det gjelder tilbakemeldinger fra fylkesmannen og hvordan disse eventuelt påvirker kommunens saksbehandlingspraksis.

5.2.7 System for å holde oversikt over saksbehandlingsfrister

Byggesaksavdelingen har utarbeidet et skjema i Excel, der saksbehandlerne kan registrere opplysninger om de byggesakene som er til behandling av kommunen. Skjemaet inneholder egne kolonner for registrering av blant annet tiltakstype, om det er behov for å vurdere dispensasjon fra plan, mottaksdato for søknad, dato for komplettering av søknad, saksbehandlingsfrist og samlet saksbehandlingstid. Gjennom informasjonen som registreres i skjemaet, har byggesaksavdelingen anledning til å holde oversikt over hvilke saksbehandlingsfrister som gjelder i hvilke saker, og også over saksbehandlingstiden i den enkelte sak.

I intervju blir det imidlertid opplyst at Excel-skjemaene primært benyttes med tanke på å sikre korrekt rapportering til KOSTRA, og at det i mindre grad blir benyttet som et aktivt verktøy av saksbehandlerne for å holde løpende oversikt over og følge opp saksbehandlingstid i den enkelte byggesak. De intervjuede opplyser at årsaken til at Excel-skjemaene ikke i større grad blir benyttet som et aktivt verktøy for å holde oversikt over saksbehandlingstid og hvilke frister som nærmer seg, er at det er både tungvint og ressurskrevende å skulle holde data oppdatert i to parallelle systemer samtidig (både i Ephorte og i et separat skjema). Excel-skjemaene som viser oversikt over saksbehandlingstid- og frister er ikke koblet til Ephorte, og alle registreringer av saksbehandlingstid i Excel-skjemaene må gjøres manuelt av saksbehandler parallelt med at saken behandles i saksbehandlingssystemet. Revisjonen får opplyst eByggesak vil få funksjonalitet som gir oversikt over og varsling om saksbehandlingstid.

I intervju blir det videre opplyst at det ikke er lagt til rette andre systemer eller løsninger, for eksempel gjennom saksbehandlingssystemet Ephorte, som gjør det mulig for saksbehandlerne å på en effektiv måte holde oversikt over saksbehandlingstid og hvilke saksbehandlingsfrister som nærmer seg. Både fagleder og saksbehandler peker på at Ephorte ikke fungerer optimalt med hensyn til å holde oversikt over saksbehandlingstid. Systemet er ikke spesifikt tilpasset byggesaksbehandling, og det har for eksempel vist seg utfordrende å finne gode løsninger som gjør at saksbehandlingsfrister automatisk oppdateres når data registrert i saken endres (som for eksempel endring av dato for komplett søknad etter at manglende dokumentasjon fra søker har blitt sendt inn, eller endring av frist fra 3 til 12 uker dersom nye opplysninger i en sak tilsier at også sakstype må endres). Slik løsningene til byggesaksavdelingen i Fet kommune per i dag fungerer, er

det å holde oversikt over saksbehandlingstid- og frister i stor grad en manuell operasjon som den enkelte saksbehandler må sørge for, og det er også den enkelte saksbehandlers ansvar å sikre at saksbehandlingsfrister etterleves.

Videre får revisjonen opplyst at når det gjelder å holde oversikt av saksbehandlingstid i klagesaker (klager på vedtak i byggesaker), er det opp til den enkelte saksbehandler å holde slik oversikt, enten i personlige Excel-skjema, eller ved å følge med på registrerte datoer i Ephorte. I forbindelse med gjennomgang og kvalitetssikring av forslag til vedtak i klagesaker, ser fagleder over tidsbruken i den enkelte sak, og ber om redegjørelser fra saksbehandler dersom saksbehandlingsfrister er overskredet.

I undersøkelsen kommer det frem at det ikke føres noen samlede oversikter over forespørsler fra tiltakshavere om forhåndskonferanser i byggesaker, eller over når kommunen har frist på seg for å ha gjennomført forhåndskonferansen. Ansvar for gjennomføring av forhåndskonferanser tildeles saksbehandlerne i forbindelse med de ukentlige tildelingsmøtene i byggesaksavdelingen. Her blir forespørsler som har kommet inn om forhåndskonferanser tildelt en saksbehandler for videre oppfølging, og det er da saksbehandler som har ansvar for å sikre at forhåndskonferansen blir gjennomført innen to ukers fristen, ved hjelp av egen kalender i Outlook. Det føres ingen sentral kontroll med om forhåndskonferanser i byggesaker gjennomføres innen fristen.

5.3 Revisjonens vurderinger

En god og velfungerende internkontroll er viktig for å sikre en byggesaksbehandling er forsvarlig og ivaretar krav til blant annet regelverksetterlevelse og likebehandling. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at internkontrollen blant annet bør omfatte systemer og rutiner som tydelig fordeler ansvar og oppgaver, samt rutiner for saksbehandling og kvalitetssikring av vedtak

Etter revisjonens vurdering er det etablert en praksis for byggesaksbehandling som bidrar til å sikre internkontroll på området. Undersøkelsen viser at Fet kommune har avklart og fordelt ansvar og oppgaver mellom de ansatte i byggesaksavdelingen, både når det gjelder saksbehandling, kvalitetssikring og godkjenning av vedtak. Ansvars- og oppgavefordelingen oppleves som tydelig av de involverte med hensyn til hvilke roller den enkelte har og hvilket arbeid den enkelte skal utføre.

I tillegg viser undersøkelsen at det er etablert en fast praksis, som sikrer at alle vedtak blir kvalitetssikret av noen andre enn den som har saksbehandlet søknaden og at alle vedtak godkjennes og signeres av to personer. Undersøkelsen viser også at det er etablert prosesser for diskusjon av byggesøknader underveis i saksbehandlingen, noe som etter revisjonens vurdering bidrar til at saksbehandlerne har en felles forståelse av hvordan kompliserte problemstillinger og vurderinger skal håndteres.

Samtidig er det etter revisjonens vurdering også svakheter ved internkontrollen. Undersøkelsen viser at det innenfor byggesak i Fet kommune ikke gjennomføres systematiske, overordnede analyser av hvor i arbeidsprosessene for behandling av byggesaker det foreligger risiko for feil, svikt eller mangler. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikoanalyser er en grunnleggende

forutsetning for å sikre en god og treffsikker internkontroll, og vurderer det dithen at kommunen bør sikre at slike analyser blir gjennomført.

Undersøkelsen viser også at avdeling for byggesak ikke har gode nok systemer til å holde løpende oversikt over saksbehandlingstid, som er integrert med saksbehandlersystemet og med funksjonalitet for å varsle saksbehandlere om hvilke frister som nærmer seg i hvilke saker. Kommunen har heller ikke system for fortløpende registrering av data om saksbehandlingstid i klagesaker eller for gjennomføring av forhåndskonferanser. Som del av internkontrollen for å sikre at saksbehandlingsfrister i lov og forskrift overholdes, er det etter revisjonens vurdering viktig at kommunen har et system som gir tilstrekkelig og løpende oversikt over saksbehandlingstid.

Undersøkelsen viser at det er utarbeidet flytskjema for behandling av byggesaker, som viser saksgang og hvilke overordnede aktiviteter som skal gjennomføres i forbindelse med behandling av byggesaker. Det er også utarbeidet vedtaksmaler for ulike typer vedtak i byggesaker, som saksbehandlere kan ta utgangspunkt i når de skal skrive forslag til vedtak i en sak. Utover dette, er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner, sjekklister eller liknende til bruk for saksbehandler i forbindelse med saksbehandling av byggesaker. Det er heller ikke utarbeidet egne rutiner til bruk for saksbehandlere for vurdering av egen habilitet.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å utarbeide skriftlige rutiner som nærmere beskriver de ulike stegene i saksbehandlingsprosessen knyttet til behandling av byggesaker, samt rutiner for vurdering av habilitet. Foruten å styrke internkontrollen på området vil skriftlige rutiner for saksbehandling etter revisjonens vurdering også bidra til å sikre likebehandling av søknader. Rutiner for vurdering av habilitet vil kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

6 ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapittelet er som følger:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes lovpålagte saksbehandlingsfrister?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal behandle søknader om gjennomføring av tiltak innen lovpålagte frister på hhv. 3 og 12 uker, jf. pbl. § 21-7. ➔ Kommunen skal behandle klager i byggesaker så snart saken er tilrettelagt, og seneste innen 8 uker, jf. SAK § 7-1. ➔ Kommunen skal gjennomføre forhåndskonferanser dersom tiltakshaver ønsker dette, seneste innen to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1 første ledd bokstav a.

6.1 Etterlevelse av frister på tre og tolv uker i byggesaker

Tall fra KOSTRA viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Fet kommune for byggesaker med både 3 og 12 ukers frist, målt i kalenderdager, for hele perioden 2014-2016 ligger innenfor de saksbehandlingsfristene som er angitt i plan- og bygningsloven. I 2014 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Fet kommune for byggesaker med 3 ukers frist, målt i kalenderdager, 18 dager. I 2015 var tilsvarende gjennomsnittlige saksbehandlingstid 20 dager, mens den i 2016 var 17 dager. Når det gjelder byggesaker med 12 ukers frist, var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for Fet kommune, målt i kalenderdager, 49 dager i 2014, 44 dager i 2015 og 36 dager i 2016. KOSTRA-tallene er oppsummert i tabellen under:

Tabell 1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker med frist på 3 og 12 uker

	2014	2015	2016
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (kalenderdager)	18	20	17
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (kalenderdager)	49	44	36

Kilde: KOSTRA

I tillegg til tallene fra KOSTRA, har revisjonen gjennomgått byggesaksavdelingens egne Excel-skjemaer som har blitt benyttet i forbindelse med rapportering av tall til KOSTRA for 2017.¹³ Av tallene som er rapportert inn til KOSTRA, går det frem at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Fet kommune for byggesaker med 3 ukers frist, målt i kalenderdager, var cirka 15 dager. Tilsvarende var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for byggesaker med 12 ukers frist, målt i kalenderdager, cirka 21 dager.¹⁴

Gjennomgangen av tallene til KOSTRA-rapporteringen for 2017 viser at, til tross for at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaker med 3 og 12 ukers frist ligger innenfor saksbehandlingsfristene som følger av plan- og bygningsloven, har det forekommet fristbrudd i enkelte saker. For eksempel ble det i en byggesak med 12 ukers frist, brukt 112 dager på behandling av saken (cirka 16 uker), mens kommunen i 8 byggesaker med 3 ukers frist brukte mer enn 21 dager (3 uker) på saksbehandlingen.

6.2 Etterlevelse av frist på åtte uker i klagesaker

Undersøkelsen viser at antallet klagesaker på vedtak i byggesaker i Fet kommune, er forholdsvis lavt. I 2015 mottok kommunen to klager på vedtak i byggesaker, mens i 2016 mottok kommunen fire klager på vedtak i byggesaker. I 2017 mottok Fet kommune kun én klage på vedtak i en byggesak.

Når det gjelder etterleving av saksbehandlingsfristen på åtte uker for kommunens behandling av klagesaker, viser undersøkelsen at kommunen i hovedsak greier å etterleve denne fristen. I 2016 forekom det imidlertid at kommunen overskred åtte ukers fristen for behandling av klagesaker i ett tilfelle. Tabellen under oppsummerer antall klagesaker på vedtak i byggesaker, samt antall brudd på saksbehandlingsfrist i klagesaker for perioden 2015-2017:

Tabell 2: Antall klagesaker og fristbrudd ved behandling av klagesaker i Fet kommune

	2015	2016	2017
Antall klagesaker på vedtak i byggesaker	2	4	1
Antall klagesaker der saksbehandlingsfrist på åtte uker ikke ble etterlevd	0	1	0

Kilde: Fet kommune

¹³ Tallene er på revisjonstidspunktet ikke bearbeidet og tilrettelagt for nedlastning i KOSTRA.

¹⁴ Revisjonen tar forbehold om at beregningene vil kunne avvike fra de endelige beregningene i KOSTRA for 2017.

6.3 Etterlevelse av frist på to uker for gjennomføring av forhåndskonferanser

Undersøkelsen viser at Fet kommune i 2015 ikke mottok noen forespørsler om gjennomføring av forhåndskonferanse i byggesaker. I 2016 mottok kommunen fem forespørsler, mens kommunen i 2017 mottok tre slike forespørsler.

Undersøkelsen viser videre at når det gjelder etterlevelse av frist på to uker for å gjennomføre forhåndskonferanse (etter at søker har forespurt om dette), overskred Fet kommune denne fristen ved én anledning i både 2016 og 2017.

Tabell 3: Antall forespørsler om forhåndskonferanser i byggesaker og fristbrudd ved gjennomføring av forhåndskonferanser i Fet kommune

	2015	2016	2017
Antall forespørsler om forhåndskonferanser i byggesaker	0	5	3
Antall forespørsler om forhåndskonferanser der fristen på to uker for gjennomføring ikke ble etterlevd	0	1	1

Kilde: Fet kommune

6.4 Revisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at den gjennomsnittlige behandlingstiden i byggesaker med både 3 og 12 ukers frist, ligger innenfor de gjeldende saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven for alle årene i perioden 2014-2017. Samtidig viser undersøkelsen at det i 2017 har forekommet fristbrudd både i saker med 3 og 12 ukers frist.

Undersøkelsen viser også at kommunen i ett tilfelle i 2016 ikke har etterlevd fristen på åtte uker for behandling av klagesaker. Når det gjelder gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaker etter forespørsel fra søker, viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid gjennomfører dette innen fristen på to uker.

Revisjonen vil peke på at kommunen må sikre at lovpålagte frister overholdes i alle saker. En styrking av internkontrollen på området vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til dette, jfr. revisjonens vurdering i kapittel 5.

7 SERVICE OG INFORMASJON TIL SØKERE

Problemstilling og oppsummerte kriterier for dette kapittelet er som følger:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Er det etablert et tilfredsstillende servicenivå for søkere?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen skal tilby veiledning som gir parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jf. fvl § 11. ➔ Informasjon om behandling av byggesaker på kommunens nettsider bør presenteres: <ul style="list-style-type: none"> ○ På en måte som gjør det enkelt for brukere å finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid og fremgangsmåte og frist for å klage. ○ Slik at de handlingene publikum skal utføre kommer i en logisk rekkefølge, og der viktig informasjon er fremhevet og skilt fra annet innhold.

7.1 Strategi og mål for service og informasjon

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet egne strategier eller mål knyttet til arbeid med service og informasjon i byggesaksavdelingen i Fet kommune, herunder for eksempel strategier for tilrettelegging av informasjon for søkere og håndtering av henvendelser fra publikum eller spesifikke mål knyttet til responstid på e-post eller det å være tilgjengelig for søkere på telefon. I intervju blir det opplyst at det er et overordnet mål i Fet kommune at kommunen skal være åpen og tilgjengelig for publikum og kommunens innbyggere.

I intervju opplyser fagleder at man i byggesaksavdelingen er bevisste på å strekke seg langt for å bistå og veilede innbyggere i byggesaker. Avdelingen tilbyr for eksempel mye hjelp til uerfarne søkere, og forsøker i så stor grad som mulig å legge til rette for at det skal være enkelt å søke kommunen om tillatelse til oppføring av ulike byggetiltak. Fagleder opplyser videre at det å yte god service til søkere er en bevisst handling fra byggesaksavdelingen, som man har valgt på bakgrunn av positive erfaringer med at god veiledning fra kommunen resulterer i gode søknader, noe som igjen bidrar til mer effektiv og raskere saksbehandling. Det gir også søkere og publikum et godt inntrykk av kommunen. Fagleder peker på at byggesaksavdelingen har fått en rekke positive tilbakemeldinger fra søkere på servicearbeidet og bistanden som blir ytt i forbindelse med byggesaker.

7.2 Veiledning til søkere i byggesaker

I intervju blir det opplyst at det i byggesaksavdelingen skal være lav terskel for at innbyggere skal kunne ta kontakt, både på telefon, e-post og ved fysisk oppmøte. Kommunen har ikke foretatt noen avgrensninger i publikums tilgang til saksbehandler, gjennom å innføre for eksempel bestemte besøkstidspunkt eller telefontider for henvendelser til saksbehandler fra publikum og søkere i byggesaker.

Fet kommune har ikke gjort tilgjengelig kontaktinformasjon til saksbehandlere, som e-postadresser eller telefonnummer, på kommunens nettsider. For å komme i kontakt med byggesaksavdelingen, må publikum først kontakte kommunens servicetorg, som igjen kan sette videre til en av saksbehandlerne på byggesak. Dette gjøres både ved telefonhenvendelser og ved fysisk henvendelser ved rådhuset. Kontaktinformasjon til servicetorget ligger tilgjengelig på kommunens nettsider, både på fremsiden og på nettsidene som spesifikt omhandler byggesak.

Det er utarbeidet en tjenesteavtale mellom enhet for samfunn og næring og kommunens servicetorg, som beskriver gjennomføring av informasjonsarbeid og ulike servicehandlinger knyttet til kartforespørsler, regulerings- og byggesaker mm., samt hvem som står ansvarlig for å utføre handlingene. Av serviceavtalen går det frem at servicetorget på forespørsel fra publikum skal lage og sende ut situasjonskart, samt legge til rette informasjon i matrikkelen om naboer til bruk for søkere med hensyn til utsendelse av nabovarsel (gårds- og bruksnummer, navn på eier mv.). Servicetorget skal også melde fra til enhet for samfunn og næring om all informasjon som etterspørres, og som ikke ligger tilgjengelig på kommunens nettsider eller som servicetorget ikke selv har oversikt over. I tillegg går det frem av tjenesteavtalen at enhet for samfunn og næring skal gi informasjon og opplæring til servicetorget på forespørsel, eller ved behov. I intervju blir det opplyst at det ikke er utarbeidet noe eget informasjonsmaterieell fra byggesaksavdelingen som ansatte i servicetorget kan benytte seg av for å informere publikum og søkere om for eksempel søknadsprosess i byggesaker og byggesaksbehandling.

Utover den praksisen som er etablert med å være tilgjengelig for publikum og søkere i byggesaker, og de aktiviteter som er definert gjennom tjenesteavtalen mellom enhet for samfunn og utvikling og servicetorget, er det ikke utarbeidet retningslinjer, rutiner eller prosedyrer knyttet til det å gi god informasjon og veiledning til søkere i byggesaker i Fet kommune.

7.3 Skriftlig informasjon og veiledning om saksbehandling i byggesaker

I intervju opplyser fagleder at den primære skriftlige informasjonskilden for innbyggere som søker informasjon om byggesaker og byggesaksbehandling i Fet, er kommunens nettsider. På kommunens nettsider er informasjon om byggesak og byggesaksbehandling plassert under en egen knapp «Bolig, eiendom og samferdsel». Knappen er tilgjengelig direkte fra fremsidene til Fet kommune.

Figur 2: Fremsiden av fet.kommune.no, med plassering av «Bolig, eiendom og samferdsel»

Kilde: Fet kommune

Ved å trykke på knappen «Bolig, eiendom og samferdsel», kommer man inn på en ny nettside der informasjon om blant annet byggesaker ligger plassert. Ved å trykke på en egen lenke «Byggesak» i menyen til venstre, føres man videre til kommunens nettsider dedikert til byggesak og byggesaksbehandling.

På byggesakssidene er det innledningsvis gitt en kort beskrivelse av hvilke oppgaver avdeling for byggesak har ansvar for å utføre, samt hvilke saker avdelingen behandler. Videre er det opplyst om forskjellen mellom søknadspliktig byggetiltak og tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, med lenker til Direktoratet for byggkvalitets nettsider der informasjon om byggeregler (lov og forskrift, rundskriv og tolkninger) ligger samlet. Byggesakssiden inneholder også en informasjonstekst knyttet til forenklinger i byggesaksforskriften fra 1. juli 2015. I tillegg er det nederst på siden, under overskriften «Informasjon, råd og veiledning», opplyst om at nabolister kan bestilles fra infoland.no eller hentes ved personlig oppmøte på rådhuset, samt hvor man som søker kan finne situasjonskart og reguleringsplaner til bruk i byggesøknader. Det er også opplyst om at byggesaksavdelingen kan svare på spørsmål og gi råd og veiledning til personer som skal bygge, og at søkere som ønsker forhåndskonferanse med saksbehandler bør ringe kommunen for å avtale tid. På siden ligger det kontaktinformasjon til servicetorget i Fet kommune.

Videre inneholder byggesakssidene tre egne menyer, plassert til høyre på siden: «Tjenestebeskrivelser», «Selvbetjening» og «Priser og gebyrer». Under «Tjenestebeskrivelser» har kommunen samlet lenker til informasjon om ulike typer tiltak, som for eksempel oppføring av bolig, bruksendring og driftsbygninger i landbruk. Ved å trykke på lenkene får søkere en beskrivelse av hvilke kriterier og vilkår som gjelder for de ulike typene byggesøknader, hvilke aktiviteter som må være gjennomført i forkant av innsending av søknad, hvilke dokumentasjonskrav som gjelder for søknadstypen og hvilke bestemmelser i lovverk søker spesielt bør merke seg. Videre er det gitt en veiledning om hvordan søker skal gå frem for å få utført tjenesten med lenker til søknadsskjema, og det er informert om kommunens praksis for saksbehandling, samt om saksbehandlingstid. I tillegg er det på sidene for de enkelte tiltakstypene informert om klagemulighet, og at saksbehandlingen er underlagt et gebyr. Kommunens gebyrregulativ er tilgjengelig via lenke som ligger under overskriften «Priser og gebyrer», og ved å følge lenken har søker anledning til å se hvilke gebyrer som gjelder for hvilke typer tiltak.

Under menyen «Selvbetjening» har kommunen lagt inn en egen lenke til meldingsskjema som skal brukes til å melde fra til kommunen om oppføring av bygning eller tilbygg som er unntatt søknadsplikt. Videre ligger det i menyen lenke til Direktoratet for byggkvalitet sine sider med byggesaksblanketter. Via disse sidene kan søkere hente ut søknadsskjemaer og blanketter til ulike typer byggesaker, for innsending i fysisk format eller som vedlegg til e-post. På de samme sidene kan søkere sende inn elektroniske byggesøknader, som går direkte til Fet kommune.

Figur 3: Byggesakssidene på fet.kommune.no, med generell informasjon om byggesak, samt tjenestebeskrivelser, selvbetjeningsløsninger og lenke til gebyrregulativ

The screenshot shows the website for Fet Kommune. The header features the logo and the name 'FET KOMMUNE' with the slogan 'Sammen skaper vi trivsel og utvikling i Fet'. A navigation menu includes links for 'Forside', 'Om oss', 'Plan/Økonomi', 'Kulturminner/ Severdigheter', 'Kontakt', and 'Varsling'. A search bar is present with the text 'Hva leter du etter?'. The main content area is titled 'Byggesak' and contains several sections:

- Byggesak**: A section describing the building department's tasks, including handling of building and discharge permits, and providing information on application procedures and fees.
- Kontakt oss**: A section providing contact information for the building department, including the address 'Samfunn og næring, rådhuset Kirkeveien 85' and the phone number 'Tlf: 63 88 61 00'.
- Tjenestebeskrivelser**: A list of services offered, such as 'Bolig - oppføring av ny bolig', 'Bruksendring', 'Byggetiltak som ikke krever søknad og tillatelse', 'Driftsbygning i landbruket', 'Forhåndskonferanse', 'Forenset grunn - bygging og graving', 'Mindre byggetiltak på bebygd eiendom', 'Nabovarsel - byggesak', 'Nedgravde oljetanker', and 'Selvbygger'.
- Selvbetjening**: A section for self-service options, including 'Byggesaksblanketter', 'Melding om bygg som er unntatt søknadspått', and 'Priser og gebyrer'.

Kilde: Fet kommune

Når det gjelder oppdatering og vedlikehold av Fet kommunes nettsider som omhandler byggesak, opplyser fagleder i intervju at avdeling for byggesak selv ikke har direkte tilgang til å redigere

nettsidene eller justere informasjonen som ligger på sidene. Byggesaksavdelingen kommer imidlertid med innspill til hvilken informasjon som bør ligge ute på nettsidene om byggesaksbehandling. Det blir opplyst at dette gjøres ut fra fortløpende behovsvurderinger, og i forbindelse med spesielle hendelser som for eksempel endringer i lov og forskrift.

I intervju opplyser både fagleder og saksbehandler at de i hovedsak opplever at kommunens nettsider fungerer greit med hensyn til å tilby søkere tilstrekkelig informasjon for å kunne søke kommunen om oppføring av byggetiltak. Samtidig er de intervjuede samstemte om at nettsidene har forbedringspotensial når det kommer til enkel navigering/manøvrering. Det blir opplyst at byggesaksavdelingen jevnlig får henvendelser fra publikum som ikke klarer å navigere på kommunens nettsider, og som behøver bistand til å finne frem til den informasjonen de har behov for. I noen slike tilfeller opplever de ansatte i byggesaksavdelingen at det kan være både mer effektivt og mer hensiktsmessig å sende en e-post til søker med den informasjonen vedkommende behøver, heller enn å henvise brukere til nettsidene der de må lete etter informasjon på egen hånd.

7.4 Evaluering av service og informasjonsarbeid

Revisjonen får opplyst at byggesaksavdelingen ikke gjennomfører systematiske egne evalueringer av arbeid med service og informasjon til søkere i byggesaker, og av hvorvidt kommunen tilbyr tilstrekkelig god informasjon til publikum når det gjelder byggesak.

Kommunen har tidligere gjennomført brukerundersøkelser ved hjelp av KS' brukerundersøkelsesverktøy bedrekommune.no, der det blant annet har blitt stilt spørsmål om kvaliteten på service og informasjon i Fet kommune. Forrige gang kommunen gjennomført en slik undersøkelse var imidlertid tilbake i mars 2007. I intervju opplyser fagleder at byggesaksavdelingen nå har planlagt å gjennomføre en spørreundersøkelse til søkere som i løpet av det siste året har fått byggesøknader behandlet. Byggesaksavdelingen har samlet kontaktinformasjon til disse søkerne, og planlegger å sende ut en elektronisk spørreundersøkelse i løpet av våren med spørsmål om hvordan søkerne har opplevd behandlingen av byggesaker i kommunen.

Revisjonen får opplyst at det i Fet ikke har vært praksis for å gjennomføre generelle informasjonsmøter med lokale aktører i byggebransjen, med hensyn til å tilby informasjon kommunens krav og forventninger til innhold i søknad, dokumentasjon mv. Det blir opplyst at dette i liten grad har blitt opplevd som nødvendig, og at det i kommunen i begrenset grad finnes store, lokale utbygningsaktører som går igjen fra sak til sak og som det ville vært relevant å invitere inn til informasjonsmøter. Fagleder peker på at dersom man skulle gjennomført denne typen generelle informasjonstiltak, ville det ha vært mer relevant å invitere inn private søkere/tiltakshavere lokalt.

7.5 Revisjonens vurderinger

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at et godt servicenivå på byggesaksområdet blant annet er avhengig av at brukerne har god tilgjengelighet til veiledning og informasjon.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert egne strategier eller mål i byggesaksavdelingen for arbeid med service og informasjon. De ansatte i byggesaksavdelingen er likevel oppmerksomme på

det å bistå og veilede søkere i byggesaker, og har et ønske om å være tilgjengelige for innbyggerne. Etter revisjonens vurdering fremstår byggesaksavdelingen i Fet kommune som tilgjengelig for innbyggerne når det kommer til muligheten for å få informasjon og veiledning i byggesaker. Det er lav terskel for publikum for å ta kontakt med saksbehandlerne, og det er ikke innført avgrensninger i tilgjengeligheten til avdeling for byggesak i form av for eksempel telefontid eller bestemte besøkstidspunkt.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har lagt til rette nødvendig, relevant informasjon om både saksgang og saksbehandling, samt om forventet saksbehandlingstid for ulike typer saker, på sine hjemmesider. Det er også lagt til rette informasjon om klagerett, herunder frist og fremgangsmåte ved klage, i samsvar med de kriteriene Difi stiller til offentlige nettsider.

Samtidig viser undersøkelsen at byggesaksavdelingen jevnlig får henvendelser fra publikum som ikke klarer å navigere på kommunens nettsider, og som behøver bistand til å finne frem til informasjon. Vurdert opp mot Difis kvalitetskriterier for offentlige nettsider, er det revisjonens vurdering at kommunens nettsider som omhandler byggesak har et forbedringspotensial blant annet når det gjelder hvordan det skilles mellom ulike typer informasjon som kan være relevant for søkere. Til tross for at all informasjonen søkere i byggesaker har behov for ligger tilgjengelig på kommunens nettsider, er det revisjonens vurdering at det kan være krevende for publikum å forstå hvordan man konkret skal gå frem overfor kommunen i forbindelse med byggesøknader.

LITTERATUR OG KILDELISTE

Litteraturliste

Lover

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/1967-02-10

Forskrifter

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).
www.lovdatab.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488

Forarbeider

Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2003.
www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-70-2002-2003-/id174571/

NOU 2016: 4 Ny kommunelov. Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016.
www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/

Vedtak og uttalelser

COSO: Internal Control – Integrated Framework. Coso Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2013.
www.na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf
(Hentet 20. februar 2018)

KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? Kommunesektorens organisasjon 2015.
www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmannenns_internkontroll_trykk.pdf
(Hentet 20. februar 2018)

Veiledning om byggesak, sist oppdatert 4.8.2016. Direktoratet for byggkvalitet (2016)
www.dibk.no/globalassets/byggesaksforskriften-sak10/byggesaksforskriften-sak-10.pdf
(Hentet 20. februar 2018)

Faglitteratur

Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett* (Oslo: 2002).
Pedersen, O.J. m.fl., *Plan- og bygningsrett* (Oslo: 2011).

Websider

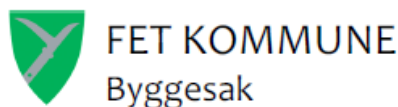
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett.
www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/kvalitet-pa-nett
(Hentet 20. februar 2018)

Fet kommune byggesak
www.fet.kommune.no/byggesak.327259.no.html
(Hentet 20. februar 2018)

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker med frist på 3 og 12 uker.....	22
Tabell 2: Antall klagesaker og fristbrudd ved behandling av klagesaker i Fet kommune	23
Tabell 3: Antall forespørsler om forhåndskonferanser i byggesaker og fristbrudd ved gjennomføring av forhåndskonferanser i Fet kommune	24
Figur 1: Organisasjonskart for teknisk avdeling i Fet kommune	11
Figur 2: Fremsiden av fet.kommune.no, med plassering av «Bolig, eiendom og samferdsel»	27
Figur 3: Byggesakssidene på fet.kommune.no, med generell informasjon om byggesak, samt tjenestebeskrivelser, selvbetjeningsløsninger og lenke til gebyrregulativ	29

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



FET KOMMUNE
Postboks 100

1901 FETSUND

Deres ref.:/deres dato:
FR 17-04/90-18

Vår ref.:

Arkivkode: Dato:
09.03.2018

—
—

Forvaltningsrevisjon - Rådmannens tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapport 5/2018 BYGGESAK

Det vises til oversendt dokumentasjon i forbindelse med ovennevnte.

Fet kommune takker innledningsvis for en nyttig prosess og godt samspill i denne forbindelse med denne revisjonen. Det er viktig at det med jevne mellomrom gjennomføres analyser av myndighetsutøvelsen på dette viktige forvaltningsområdet.

Organisasjonen rapporterer tilbake at de kjenner seg godt igjen i de analyser og vurderinger som revisjonen har gjennomført, samt de konklusjoner rapporten gir. Vi ser også viktigheten av å styrke arbeidet med risikovurdering, rutiner for internkontroll og etablering av system som sikrer bedre oversikt og styring med overholdelse av saksbehandlingsfrister og restanser, samt utbedre nettsidene knyttet til byggesak.

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

Arbeidet mot ny kommune i 2020 har fokus på anskaffelse og etablering av nytt sak- og arkivsystem, herunder implementering av eByggesak, der mottaks kontroll, sjekklister og funksjonalitet som gir oversikt over og varsling om saksbehandlingstid er påkrevd. Erfaringer høstet fra forvaltningsrevisjonen vil bli bragt videre inn i dette arbeidet, samtidig som en vil jobbe med forbedringspotensialet i bestående kommune på disse områdene.

Med hilsen

Lars Andreas Uglem
Rådmann

- sammen skaper vi trivsel og utvikling i Fet

Postadresse:
Postboks 100
1901 Fetound

Besøksadresse:

Organisasjonsnr.:
E-post:
Internett:

964 949 115
postmottak@fet.kommune.no
www.fet.kommune.no

Telefon:
Bankkonto: 16210750219

