

**FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I
LILLESAND KOMMUNE**

TEKNISK SEKTOR - BYGGESAK

AUST AGDER REVISJON IKS, APRIL 2016

INNHOOLD

1.	SAMMENDRAG	2
2.	INNLEDNING	4
3.	PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING	5
3.1.	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
3.2.	METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING.....	6
4.	PROBLEMSTILLINGER	7
4.1.	PROBLEMSTILLING 1	7
4.1.1.	Vedtak.....	7
4.1.2.	Saksbehandlingstid.....	9
4.1.3	Veiledning	15
4.1.4	Hovedkonklusjon problemstilling 1:	19
4.2.	PROBLEMSTILLING 2	20
4.2.1.	Kompetanse	20
4.2.2.	Kvalitetssikring	21
4.2.3	Likebehandling og uavengighet.....	24
4.2.4	Hovedkonklusjon problemstilling 2	26
4.3.	PROBLEMSTILLING 3:	27
4.3.1.	Oppfølging	27
4.3.3.	Hovedkonklusjon problemstilling 3	29
5.	REVISJONENS FOKUSOMRÅDER OG FORSLAG TIL TILTAK.....	29
	RÅDMANNENS KOMMENTAR OG REVISJONENS TILSVAR.....	30
	LITTERATUR.....	32

1. SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Lillesand kommune har Aust-Agder Revisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjon av teknisk sektor. I henhold til kontrollutvalgets bestilling, har prosjektet blitt fokusert inn på forhold rundt byggesaksbehandlingen i kommunen. Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2015-februar 2016.

På bakgrunn av formålsbeskrivelsen har det blitt utledet 3 problemstillinger, som kontrollutvalget i Lillesand vedtok 1. juni 2015:

1. Er byggesaksbehandlingen i Lillesand kommune av god kvalitet i henhold til formelle krav og forventninger?

2. Har Lillesand kommune organisert saksbehandlingen på byggesaksområdet på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet?

3. Har Lillesand kommune tilstrekkelig rutiner og praksis på byggesaksområdet når det gjelder evaluering av og oppfølgingen av politiske og administrative vedtak?

Datainnsamlingen omfatter dokumentgjennomgang av utvalgte enkeltvedtak. Videre er det foretatt samtaler med ansatte i byggesaksavdelingen i Lillesand kommune. I tillegg er det blitt gjennomført spørreundersøkelse av brukere av byggesaksavdelingen i Lillesand kommune.

Hovedfunnene og konklusjonen i rapporten peker på følgende:

Problemstilling 1:

Ut fra gjennomgangen av 20 saker og vedtak fra 2014, konkluderer revisjonen med at byggesaksbehandlingen i disse sakene i all hovedsak er i henhold til formelle krav og forventninger.

Oversikten over klagebehandling i 2014 viser at fylkesmannen omgjorde 28,5 % av vedtakene som ble oversendt dit, og planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene fra administrasjonen. Disse tallene viser, etter revisjonens vurdering, både at det foreligger vesentlige avstander mellom lokalpolitiske prioriteringer og administrasjonens praksis når det gjelder saksbehandling av klager knytte til dispensasjonssaker. I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.

Revisjonen stiller derfor spørsmål ved årsaken til de, etter revisjonens oppfatning, vesentlige avvikene mellom administrasjonens vedtak og fylkesmannens praksis i klagesaker og de tilsynelatende store avvikene mellom administrasjonen og politikernes vurderinger i klagesaker når det gjelder dispensasjonssaker.

Problemstilling 2:

Revisjonen vurderer at byggesaksavdelingen har god kompetanse. Avdelingen kan vise til enkelte rutiner, som for eksempel sidemannskontroll og leders godkjenning av vedtak, som kan være med på å sikre en tilfredsstillende saksbehandling. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at byggesaksavdelingen har elementer av internkontroll. Dersom man legger COSO-modellen til grunn for å betegne hva som er et godt internkontrollsystem, vurderer revisjonen i midlertidig at dette ikke er organisert eller formalisert på en slik måte at det kan betegnes som et skriftlig og helhetlig system for internkontroll.

Problemstilling 3:

Revisjonen konkluderer med at kommunen gjennomførte sin lovpålagte tilsynsmyndighet på en tilfredsstillende måte i 2014, ettersom det forelå en strategi for gjennomføring av tilsyn i 2014, og at det foreligger tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn. Vi anser kravet til tilsyn som ivaretatt, selv om avdelingen ikke fikk gjennomført den mengden tilsyn som var planlagt i strategien.

Revisjonens forslag til tiltak:

- Revisjonen anbefaler at det gjennomføres en kartlegging for å avklare årsakene til den store andelen vedtak i klagesaker som blir omgjort av henholdsvis planutvalget og fylkesmannen. Det anbefales å vurdere om det er behov for å iverksette tiltak som i større grad kan tydeliggjøre rammene og forventingene til saksbehandlingen.
- Revisjonen anbefaler at det iverksettes tiltak for å utarbeide et helhetlig internkontrollsystem for saksbehandlingen i byggesaksavdelingen.

Arendal 12/4-2016

Camilla Eriksrud
Forvaltningsrevisor

Anne Dorthea B. Skjebstad
Forvaltningsrevisor

Kristian Fjellheim Bakke
Oppdragsansvarlig

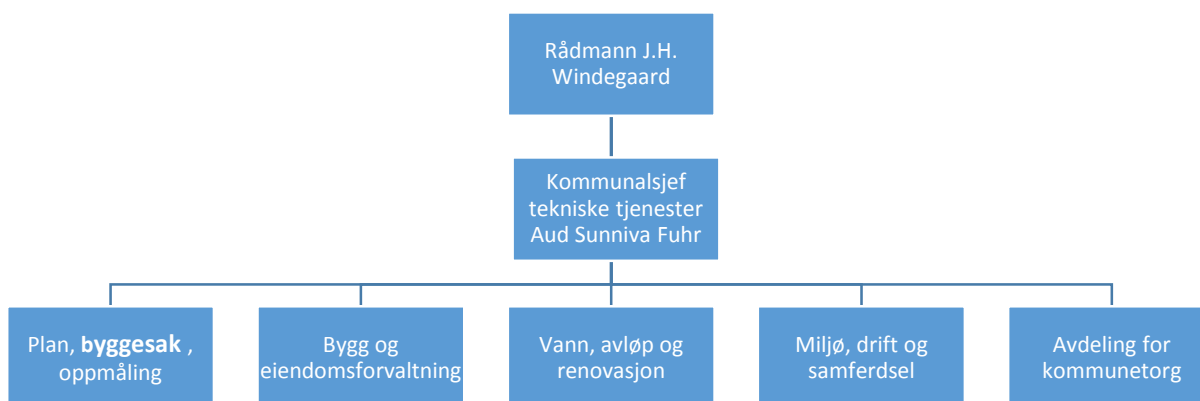
2. INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er hjemlet i KommuneLOvens § 77 nr. 4¹

Planen for prosjektet er utarbeidet i sammenheng med overordnet analyse av risikoområder i kommunen, og videre vedtatt i kontrollutvalgets årsplan for 2015. Kontrollutvalget ønsket med i sin bestilling til revisjonen å rette fokuset mot saksbehandlingen i byggesaksavdelingen i Lillesand kommune.

Rapporten baseres på datagrunnlag innsamlet fra Lillesand kommune sammenstilt mot ulike juridiske kilder. De sentrale lovene brukt i rapporten er plan- og bygningsloven med forskrifter, forvaltningsloven og kommuneloven.

FIGUR 1. Organisasjonskart teknisk sektor Lillesand kommune².



Forvaltningsrevisjonsrapporten vil ta for seg byggesak. Enheten har blant annet har ansvar for saksbehandling etter plan- og bygningsloven, oppfølging av kommunale vedtekter, håndhevelse av byggeforbudet, hindre ulovlige byggearbeider,- og tilsyn/ utsendelse av ferdigattester.

¹ Forvaltningsrevisjonens innhold er nærmere presisert i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. FOR-2004-06-15-904 §§ 6, 7 og 8.

² Lillesand.kommune.no

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENING

3.1. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Revisjonen har på et tidligere tidspunkt utarbeidet en overordnet analyse som består av risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens tjenesteområder. Analysen er lagt frem for kontrollutvalget. Kontrollutvalget og revisjonen har med utgangspunkt i denne analysen laget en plan for forvaltningsrevisjon for Lillesand kommune 2012-2015. Prosjektet om byggesak som behandles i denne forvaltningsrevisjonsrapport er en del av revisjonsplanen.

I kontrollutvalgets møte i 27. april 2015 kom medlemmene med føringer for hvilke problemstillinger det var ønskelig at revisjonen skulle fokusere på. I sak 13/15 ble følgende vedtak fattet:

Forventninger/ plikter til kommunens saksbehandling og publikum i forbindelse med saksbehandling innenfor teknisk sektor (veileder).

Tydeliggjøre grensene mellom politisk- og administrativ saksbehandling (rolleavklaring).

Innspillene ble oversendt til revisjonen i form av ” melding om vedtak”. Siden ble de innarbeidet i forslag til prosjektplan som ble lagt frem for kontrollutvalget i møte 1. juni 2015.

Kontrollutvalget i Lillesand vedtok i dette møtet en prosjektplan som legger rammene for forvaltningsrevisjonen.

Prosjektet ” Teknisk sektor- Byggesak” i Lillesand kommune er også vedtatt i kontrollutvalgets årsplan for 2015. Arbeidstittelen ” Teknisk sektor- Byggesak” er en presisering av prosjektplanens opprinnelige navn, ” Saksbehandling - teknisk sektor”, på bakgrunn av kontrollutvalgets ønske om spesifikt fokus på fagavdeling byggesak. Fagavdeling byggesak er en avdeling i enhet for plan, byggesak og oppmåling som inngår i sektor for tekniske tjenester i Lillesand kommune.

I prosjektplanen heter det at formålet med prosjektet er:

” Kontrollutvalget ønsker å bidra til en forsvarlig forvaltning innen teknisk sektor. Prosjektet vil være en overordnet gjennomgang av saksbehandlingen i teknisk sektor i Lillesand kommune for å bedømme kvaliteten, i tillegg til å avdekke eventuelle svakheter og forbedringsområder slik at virksomhetene kan ta hensyn til dette i sitt videre arbeid med vedlikehold og etablering av gode rutiner”.

Ut fra formålsbeskrivelsen og signaler fra kontrollutvalget, ble det i prosjektplanen utledet 3 hovedproblemstillinger. Her blir det presisert at prosjektet i hovedsak skal begrenses til byggesaksområdet.

1. Er byggesaksbehandlingen i Lillesand kommune av god kvalitet i henhold til formelle krav og forventninger?

2. Har Lillesand kommune organisert saksbehandlingen på byggesaksområdet på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet?

3. Har Lillesand kommune tilstrekkelig rutiner og praksis på byggesaksområdet når det gjelder evaluering av og oppfølgingen av politiske og administrative vedtak?

3.2. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING

Metoden som er benyttet i dette prosjektet baseres på et sett av ulike metoder for å skape et mest mulig helhetlig bilde av fagavdelingens aktivitet. Dokumentgjennomgangen baseres på analyse og gjennomgang av søknader, vedtak og klager i byggesaksavdelingen. Dokumentene som ble gjennomgått var et skjønnsmessig utplukk foretatt av revisjonen for at dokumentutvalget skulle være mest mulig representativt i forhold til omfang og størrelse. I tillegg har revisjonen innhentet muntlig informasjon gjennom intervjuer av byggesaksbehandlere og ansatte på kommunetorget i Lillesand kommune. Det ble også gjennomført samtaler (ustrukturerte intervjuer) med leder for planutvalget, fagleder for byggesak og kommunalsjef for tekniske tjenester. Videre ble det gjennomført en spørreundersøkelse til brukere av byggesaksavdelingen ved hjelp av undersøkelsesverktøyet Questback.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til medlemmer av Lillesand Håndverk & Industriforening. Dette utvalget ble ansett som en gruppe med høy sannsynlighet for kontakt med byggesaksavdelingen. Revisjonen ble forespeilet at tilnærmet samtlige håndverkere i Lillesand var medlemmer av foreningen. Årsaken til at ikke enkeltpersoner ble kontaktet i forbindelse med undersøkelsen er utfordringene med å samle et tilstrekkelig tilfeldig og representativt utvalg. Undersøkelsen ble distribuert via foreningens leder, og vi fikk svar fra 6 respondenter. Dette er et lavt antall, så undersøkelsen gir ikke generaliserbar informasjon, men kan være noe retningsgivende.

Hensikten med spørreundersøkelsen er å få en indikasjon på tilfredsheten til brukere av byggesaksavdelingen. Spørsmålene er enkelt utformet med avkryssing. Likevel ga undersøkelsen respondenten mulighet til å beskrive sine opplevelser nærmere med egne ord.

Vurderinger er gjort, og konklusjoner trukket, på bakgrunn av analyse av det forelagte datamaterialet i forhold til ulike revisjonskriterier.

Prosjektet avgrenses til bestillingen som ble gjort av kontrollutvalget. Det innebærer at det kun er fagavdeling byggesak i enheten ”Plan, byggesak og oppmåling” i Lillesand kommune som blir undersøkt. Prosjektet tar særlig hensyn til kvalitet, organisering og internkontroll i avdelingen. Prosjektet tar ikke opp arbeid med arealplaner og oppmåling i kommunen.

Forvaltningsrevisjonen retter seg ikke mot de faglige vurderingene gjort i byggesaksbehandlingen.

Rapportens konklusjoner er trukket på bakgrunn av dokumentasjon og informasjon som kommunen har forelagt revisjonen. Enkelte steder konkluderer revisjonen med manglende dokumentasjon. Det betyr ikke nødvendigvis at dokumentasjon ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom arbeidet.

Vurderingen av dataens reliabilitet og validitet handler om dataens troverdighet og gyldighet ovenfor problemstillingene. Datainnsamlingen har basert seg på et mindre antall søknader, vedtak og klagesaker, og gir ikke et statistisk generaliseringsgrunnlag internt i kommunen. Allikevel antas det at den samlede kvalitative og kvantitative informasjonen, som dokumentasjonen og samtalene har bidratt med, er tilstrekkelig for å danne et pålitelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. I tillegg har rapporten vært gjenstand for både intern og ekstern kvalitetskontroll som underbygger dataens troverdighet og gyldighet. Rådmannen har hatt rapporten til høring. Tilbakemelding og kommentarer finnes i rapportens vedlegg a).

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, og etablerte og anerkjente standarder på området.

Denne rapporten er gjennomført i tråd med RSK 001:” Standard for forvaltningsrevisjon”.³

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. PROBLEMSTILLING 1

Er byggesaksbehandlingen i Lillesand kommune av god kvalitet i henhold til formelle krav og forventninger?

Revisjonskriteriene i dette kapittelet av rapporten tar utgangspunkt i formelle krav til en byggesaksbehandling. Formelle krav i en byggesaksbehandling baserer seg på forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak og,- bestemmelser om saksbehandlingstid. Andre krav som foreligger kommer frem av plan- og byggesaksloven og byggesaksforskriften. Når det gjelder forventninger, legges det her til grunn hva søkerne, eller brukerne, av byggesakstjenesten kan forvente av byggesaksavdelingen.

4.1.1. VEDTAK

Revisjonskriterier

Forvaltningsloven (fvl.) stiller krav til utforming og innhold i et enkeltvedtak. Et enkeltvedtak skal inneholde visse formaliteter, som hvem enkeltvedtaket gjelder, tidspunktet det gjelder fra

³ RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre 23. mai 2005 og er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

osv. Fra enkeltvedtaket skal det også fremgå om søknaden er innvilget eller avslått, og på hvilket grunnlag dette er avgjort. Det skal også opplyses om klageadgang.

Tiltak som faller inn under plan- og bygningsloven deles inn i tre kategorier:

- Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak
- Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver
- Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt

Fakta

Byggesaksavdelingen bruker det elektroniske saksbehandlingssystemet "Websak".

Byggesaksavdelingen bruker maler i Websak i utformingen av vedtak. Revisjonen foretok et skjønnsmessig utvalg av 20 vedtak tilknyttet byggesøknader. Revisjonen har gjennomgått et utvalg av søknader, både fra enkeltpersoner og næringsdrivende. I tillegg er dispensasjonssaker og klagesaker tatt i betraktning.

Vedtakene revisjonen gikk igjennom, følger alle samme mal. De har samme oppbygning. Denne oppbygningen består av formalia som hvem søknaden er fra og hva søknaden gjelder. Alle gjennomgåtte vedtak har henvisning til aktuell bestemmelse i plan- og bygningsloven.

Vedtakene inneholder informasjon om vurderingen bak vedtaket. I vedtakets «vurdering» inngår:

- eventuell informasjon om ansvarlig søker
- om søknaden gjaldt dispensasjon
- naboforhold og andre kommentarer
- uttalelse fra andre myndigheter
- tiltakets virkning på naturen
- kommunens vurdering av dispensasjon fra TEK10
- eventuell annen informasjon om beliggenhet, plassering, vei, adkomst, uteareal, vann og avløp.

I tillegg inneholdt vedtakene en konklusjon med informasjon om ferdigattest, klagerett, innsyn og vedtak.

Revisjonen har fått tilgang til administrasjonens oversikt over klagebehandling i 2014. I følge denne oversikten omgjorde fylkesmannen 28,5 % av vedtakene som ble oversendt dit, og planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene fra administrasjonen. Revisjonen får opplyst at planutvalget i 2014 kun behandlet dispensasjonssaker.

Revisjonens vurderinger

Vedtakene uformes etter samme mal, og er dermed gjennomgående konsekvente i sitt informasjonsinnhold. Gjennomgangen viser at vedtakene er tilfredsstillende når det gjelder saksbehandlingstid, begrunnelse i saken, underretning om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

I følge byggesaksavdelingens oversikt fra 2014, omgjorde fylkesmannen 28,5 % av vedtakene som ble oversendt dit, Planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene⁴ fra administrasjonen. Disse tallene viser, etter revisjonens vurdering, både at det foreligger vesentlige avstander mellom lokalpolitiske prioriteringer og administrasjonens praksis når det gjelder saksbehandling av klager knytte til dispensasjonssaker. I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.

4.1.2. SAKSBEHANDLINGSTID

Revisjonskriterier

Kommunens frister for saksbehandling i byggesaker reguleres av plan- og bygningsloven (pbl.) og byggesaksforskriften⁵. Saksbehandlingstiden til byggesøknader avhenger av hva det søkes om. Hovedregelen er henholdsvis innen 12 uker og innen 3 uker, jfr. pbl. § 21- 7 og § 20.1 og § 20.2

Etter pbl. skal kommunen, når søknaden er fullstendig, snarest mulig gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller medhold av lov. Dette skal skje etter nærmere bestemte frister i § 21-7.

Søknadspliktige tiltak skal som hovedregel avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, om ikke unntak følger av bestemmelsens andre og tredje ledd.

Søknadspliktige tiltak etter § 20-3 med krav om ansvarlige foretak, skal med visse forbehold behandles innen 3 uker. Dette gjelder også tiltak etter § 20-4, som kan forestås av tiltakshaver. Dette var tidligere omtalt som ”enkle tiltak”.

Søknad om tillatelse som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker.

Når det gjelder ferdigattest skal denne utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon ifølge §21-7. 6. ledd.

Klagesaker skal oversendes klageinstansen⁶ så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Denne fristen gjelder alle klagesaker, herunder dispensasjonssaker.

Fakta

I vår gjennomgang av byggesøknader og behandlingen av disse, fant vi ingen saker hvor saksbehandlingstiden gikk ut over fristene i lov og forskrift.

⁴ Gjelder kun klage på dispensasjonssaker

⁵ Kun hovedtrekkene ved reglene vil bli behandlet her.

⁶ Klageinstansen (fylkesmannen) skal behandle klagen innen 12 uker, jfr byggesaksforskriften §7-1.

TABELL 1. Saksbehandlingstid 2014⁷.

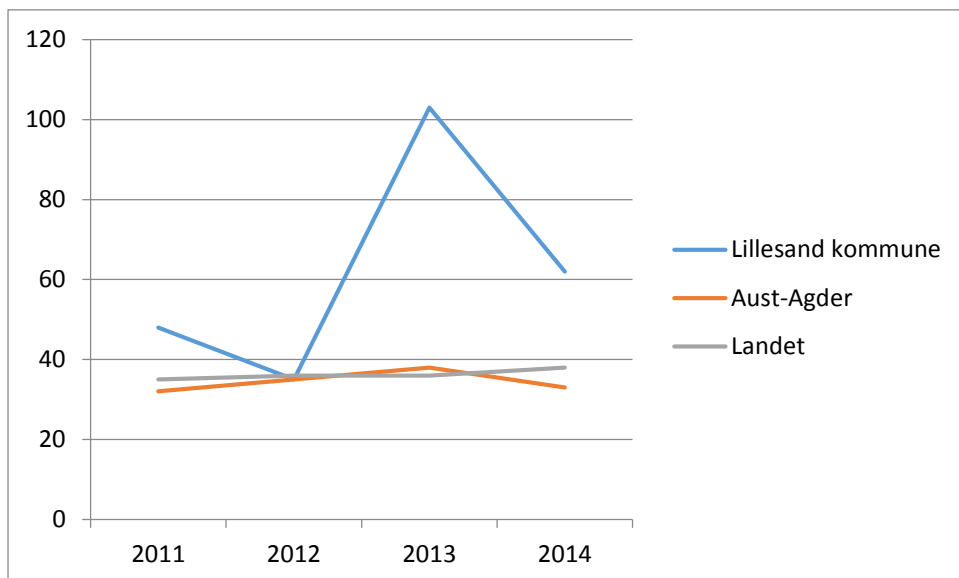
	Lillesand	Kostragruppe 07	Aust- Agder	Landet uten Oslo	Landet
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist. Kalenderdager	62	--	33	38	38
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist. Kalenderdager	9	20	16	20	20
Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid. Prosent	2	--	6	8	8

Tall fra KOSTRA viser at Lillesand kommune i 2014 hadde høyere gjennomsnittlig behandlingstid av saker med 12 ukers frist enn Aust-Agder og landsgjennomsnittet. For byggesøknader med 3 ukers frist, ligger Lillesand kommune under gjennomsnittet i sammenligning med de samme. Når det gjelder prosentandelen av saker som overskrider de lovpålagte frister, er denne i Lillesand kommune i 2014 på 2 prosent.

FIGUR 2. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 12 ukers frist, kalenderdager⁸.

⁷ KOSTRA.no

⁸ Ibid



I følge Lillesand kommunes årsberetning 2014 er det i 2014 fokus på daglig saksbehandling. Dette er et langsiktig arbeid som har medfører kortere saksbehandlingstid for byggesaker.

TABELL 2. Sakstyper Lillesand kommune⁹.

Sakstyper vedtak byggesaksavdelingen	Antall 2012	Antall 2013	Antall 2014
Ett-trinns søknad etter § 20-1	244	259	220
Rammesøknader etter § 20-1	46	21	18
Ett-trinns søknad 3-ukers frist	61	43	42
Ett-trinns søknad etter § 20-2	126	126	104
Igangsettingstillatelser	58	57	53
Midlertidige brukstillatelser	23	29	41
Ferdigattester	70	73	199
Dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene	1	6	4
Dispensasjon fra plansaksbestemmelsene	237	207	180
Klager	47	25	
Herav: Klager formidlet til Fylkesmannen	40	10	19
Antall søknader med disp. som ikke har fått saksbehandler	74	37	36

⁹ Fra årsberetning Lillesand kommune 2014.

TABELL 3. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid Lillesand kommune¹⁰

	2013	2014
Ett-trinns-søknader med 12 ukers frist etter §20-1	103	62
Rammesøknader etter §20-1	83	49
Ett-trinns-søknader med 3 ukers frist etter §20-1	12	9
ett-trinns søknader uten ansvar pbl § 20-2	71	41

Tabell 4. Antall vedtatte planer¹¹.

Plantyper	Antall 2012	Antall 2013	Antall 2014
Private planer	10	5	4
Offentlige planer	6	2	1

Tabell 5. Gjennomførte saker, oppmålingsavdelingen

¹⁰ Fra årsberetning Lillesand kommune 2014.

¹¹ Ibid.

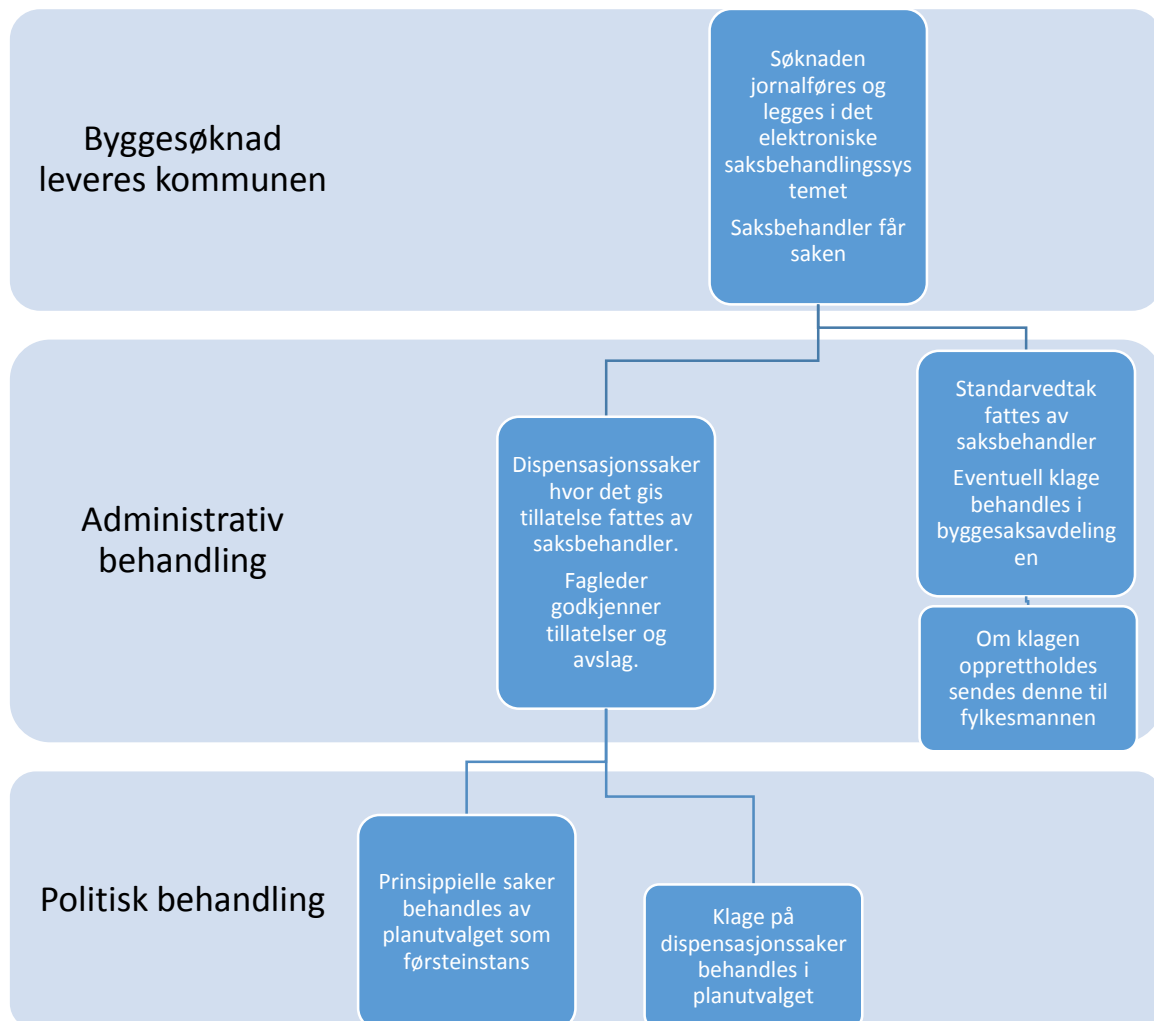
Gjennomført saker oppmålingsavdelingen	Saker avsluttet 2012	Saker avsluttet 2013	Saker avsluttet 2014
Sakstyper	186	192	193
Deling	47	66	68
Klarlegging	12	11	13
Grensejustering	14	2	4
Arealoverføring	17	4	15
Anleggseiendom	0	0	0
Seksjonering	16	12	5
Sammenslåing	11	6	3
Jordskiftesak	6	7	11
Avtale om grense	0	0	2
Samlet Eiendom	0	0	0
Krav om matrikkelføring	12	4	7
Retting av matrikkel	39	19	23
Matr. u/fullført OF	3	57	40
Delingsloven	8	4	1
Andre	1	0	1

Kommunen har rutiner for overholdelse av frister for oppmelding av saker til politisk behandling. Saksbehandler har selv ansvar for dette. Sakene skal tydelig merkes med hvilke utvalg som skal ha saken, i tillegg til sakstittel. Saksbehandler har også ansvar for å merke saksfremlegget med hjemmel dersom delegert myndighet skal brukes. Saker som gjelder klager på dispensasjonsvedtak skal sendes til planutvalget for behandling. Saker som skal til planutvalget må meldes opp omtrent 3-4 uker før de skal behandles.

Planutvalget er et fast politisk utvalg med 11 medlemmer, hvorav 8 er nye per 2015. Utvalget har omtrent 10 møter i året. Planutvalget innstiller til bystyret i forslag til reguleringsplaner og kommunedelplaner for bestemte områder. Det fatter vedtak i enkelte prinsipielle saker etter delegert myndighet fra bystyret¹².

Etter det revisjonen får opplyst, ble det i 2015 behandlet noen prinsipielle saker i planutvalget. Sakene var uten klage, men ble ansett å ha en avgjørende betydning for et område, eller for hele kommunen. Administrasjonen ønsket derfor en prinsipiell avgjørelse fra utvalget.

FIGUR 3 Saksbehandling i Lillesand kommune, byggesak.



¹² <http://www.lillesand.kommune.no/Global-Meny/Politikk/Styrer-rad-og-utvalg/Planutvalg/>

Klagesaker behandles i administrasjonen. Opprettholdes klagen, oversendes saken til fylkesmannen uten politisk behandling. Ved klage på dispensasjonssaker oversendes klagen til planutvalget om administrasjonen opprettholder sitt vedtak. Om planutvalget støtter administrasjonen, oversendes klagen til fylkesmannen. Byggesaksavdelingen har utarbeidet en egen oversikt over alle klager og utfallet av disse i planutvalget og hos fylkesmannen.

Det blir uttrykt i byggesaksavdelingen at behandlingen av saker i planutvalget tar mye tid og ressurser. Byggesaksavdelingen må forberede alle saker som skal til planutvalget, og skal det videresendes klager til fylkesmannen, må saken forberedes også til den instansen. Samtidig ser man i avdelingen at en politisk behandling kan være positiv for omdømmet til kommunen.

I samtalene revisjonen har gjort, kom det også frem at planutvalget enkelte ganger har fremmet et ønske om at byggesaksavdelingen skal fremlegge to forslag for utvalget, med to alternativer til vedtak i en sak.

I revisjonens gjennomgang fant vi ingen overskridelser av tidsfrister i saker som ble oversendt Planutvalget.

Revisjonens vurderinger

Revisjonens gjennomgang av utvalgte byggesaker viser at Lillesand kommune behandler disse sakene innen saksbehandlingsfristen gitt i plan- og bygningsloven. I kommunen er prinsipielle saker og klagesaker som gjelder dispensasjon, delegert til planutvalget. Kommunen holder seg innenfor de lovpålagte saksbehandlingsfristene også i disse sakene. Et moment er i midlertidig at disse sakene har lengre frister etter loven. Ansatte revisjonen har snakket med, uttrykker at forberedelser for saker som skal opp til planutvalget kan kreve tid og ressurser. Planutvalget ønsker flere versjoner av forslag til vedtak, og forenkling av saksfremlegget. Det er noe som vil kreve mer tid og ressurser, noe som igjen kan føre til at kommunen går utover lovpålagt saksbehandlingstid.

4.1.3 VEILEDNING

Revisjonskriterier

Kommunen har, i tillegg til ulike opplysningsplikter, alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

Etter pbl. § 21-2 skal søknader om tillatelse gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal fremgå av søknaden om det søkes om dispensasjon.

Fakta

Lillesand kommunes hjemmesider inneholder informasjon om at de på torsdager fra klokken 9 til 14 har byggesaksveiledning på rådhuset. I tillegg er det informasjon om hvilke byggetiltak som krever søknad, veileder for klager og linker til forskjellige skjema angående

byggesak. Gjennom ” ByggSøk ” kan man sende byggesøknader elektronisk til kommunen. Manuelle skjemaer er også tilgjengelige på hjemmesiden.

I Lillesand har ” Kommunetorget ” ansvaret for førstelinjetjenesten. Den sikrer blant annet at publikum får best mulig informasjon, råd og veiledning¹³. Kommunetorget har per januar 2016 fire ansatte. En av disse har oppgaver tilknyttet byggesak, og får oversendt alle henvendelser fra publikum som gjelder dette.

Til revisjonen uttrykker den ansatte at systemet med en førstelinjetjeneste oppleves som effektivt og rasjonelt. De som henvender seg dit kjenner lite til systemene, byråkratiet og lovverket. Publikum setter pris på å få informasjon, og ofte er sakene ikke så enkle som de kanskje tror. Kommunetorget opplever henvendelser fra både firmaer og privatpersoner. I forhold til de nye reglene som trådte i kraft i 2015 er det flere som forhører seg om tiltak er søknadspliktige. Dette anses som detaljerte spørsmål som ofte bør gå til saksbehandler, ikke besvares i resepsjonen.

Tidligere brukte kommunen ansatte fra byggesaksavdelingen som veiledere i førstelinjetjenesten. Dette har de nå gått bort fra, med begrunnelse i en mer effektiv saksbehandling og bedre plassering av ressursene.

I samtale med en ansatt ved Kommunetorget påpekes det at uten byggesakkyndige i førstelinjetjenesten, blir saker tjenesten tidligere behandlet, sendt videre til byggesaksavdelingen. Det fører til unødvendig ressursbruk for byggesaksavdelingen.

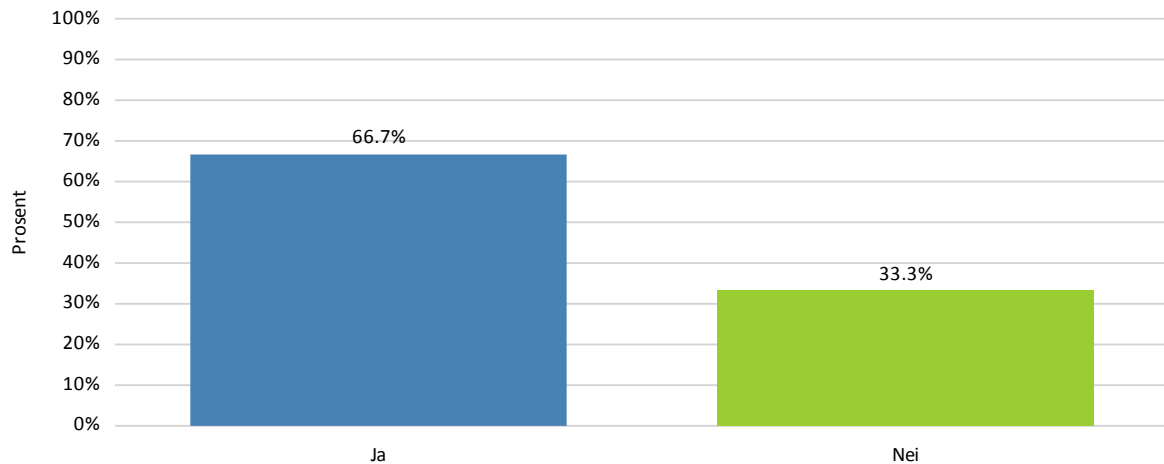
En ansatt i byggesaksavdelingen uttrykker i samtale at hjemmesiden til byggesaksavdelingen kan forbedres. Bedre veiledning og mer informasjon gjør prosessen enklere for tiltakshavere. Det foreslås å samle all informasjon om søknader og en veileder for hvordan man skal sette i gang ulike tiltak. Det vil gjøre at saksbehandlerne enkelt kan henvise til hjemmesiden om man får telefon fra publikum.

Av revisjonen ble det utformet en spørreundersøkelse til bedrifter/firma i Lillesand kommune som gjennom sin virksomhet har søkt byggesaksavdelingen om tiltak.

På spørsmål om bedriftene har benyttet seg av veiledningstjenesten i byggesaksavdelingen oppga 66,7 % at de hadde gjort det. Av de respondentene som hadde benyttet tjenesten var 75 % tilfreds og 25 % svært tilfreds med tjenestene de mottar i forbindelse med veiledning i byggesaksavdelingen i kommunen.

¹³ <http://www.lillesand.kommune.no/Global-Meny/Organisasjon/Teknisk-sektor/Kommunetorget1/>

Har du benyttet deg av veiledningstjenesten i byggesaksavdelingen i kommunen?



Hvor fornøyd er du med veiledningstjenesten i kommunen?

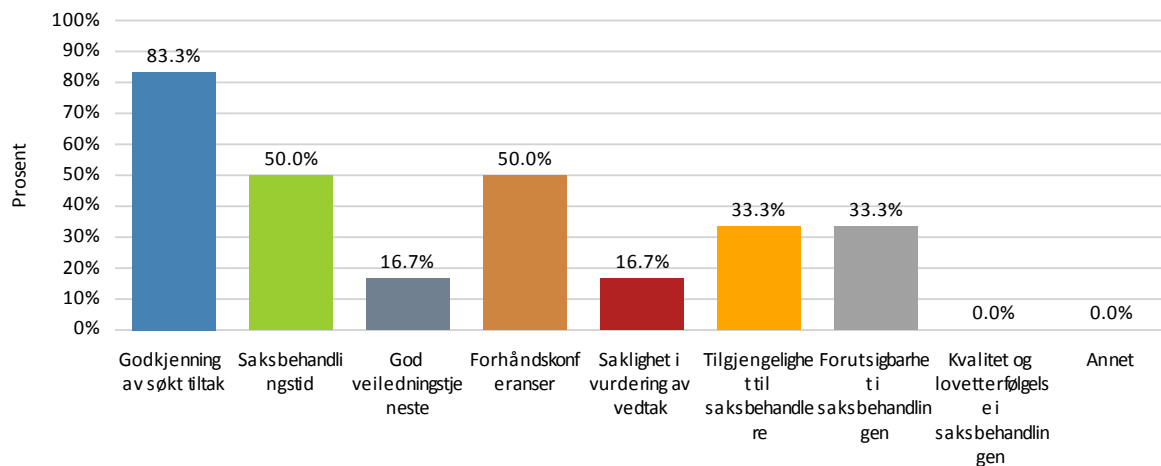
	Prosent
Svært lite tilfreds	0,0%
Lite tilfreds	0,0%
Nøytral	0,0%
Tilfreds	75,0%
Svært tilfreds	25,0%

Revisjonen ønsker ved hjelp av spørreundersøkelsen å få innsikt i bedriftenes vurdering av informasjonstjenesten på kommunetorget. Av respondentene oppgir 50% at de har benyttet seg av kommunetorget i forbindelse med byggesaker. Videre svarer 66,7% av de som har benyttet tjenesten at de er lite tilfreds med tjenesten. De som er tilfreds med tjenesten utgjør 33,3%.

Undersøkelsen viser at 83,3 % mener at det viktigste for å få en god opplevelse av byggesaksavdelingen er godkjenning av tiltak. Forhåndskonferanse og saksbehandlingstid blir også ansett som sentralt av halvparten av respondentene.

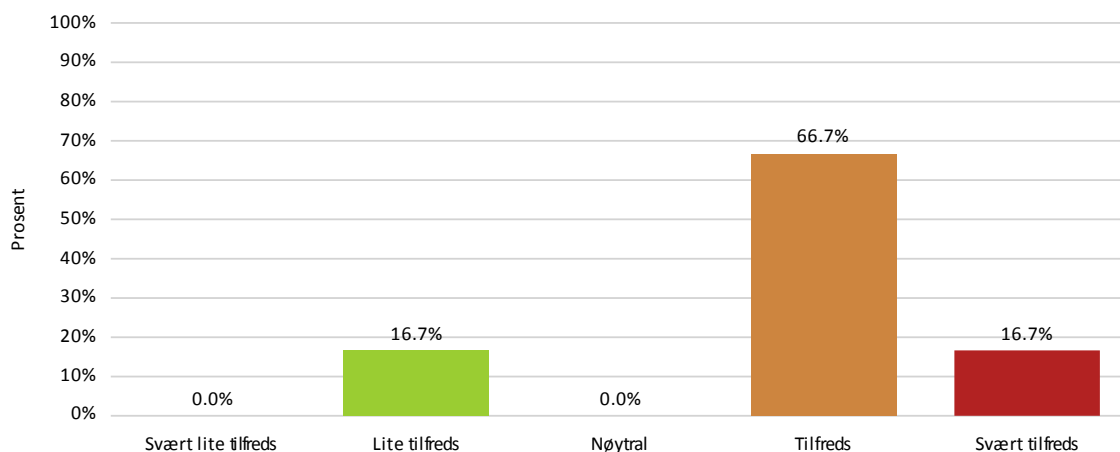
På spørsmål om en helhetlig og oppsummert vurdering er det 66,7% som oppgir at de er tilfreds, 16,7% som var svært tilfreds og 16,7% lite tilfreds med byggesaksavdelingen i Lillesand kommune.

Hvilke 3 faktorer er viktigst for deg i forhold til tjenestene du mottar fra byggesaksavdelingen i Lillesand kommune?



Da vi oppsummerende ba om en vurdering av byggesaksavdelingen i Lillesand kommune var det 66,7 % som var tilfreds, 16,7 % som var svært tilfreds og 16,7 % lite tilfreds.

Alt i alt, hvor fornøyd er du med byggesaksavdelingen i Lillesand kommune?



Datagrunnlaget gir grunn til å anta at et lite utvalg brukere, er tilfreds med byggesaksavdelingen i Lillesand kommune. Utvalget kan ikke generaliseres, men sier noe om at noen av brukerne er tilfreds.

Revisjonens vurderinger

Byggesaksavdelingens hjemmeside inneholder noe informasjon om saksbehandling og fremgangsmåten ved byggesøknader. Hjemmesiden er i per i dag oppdatert på lovverket, og det er viktig at hjemmesiden fortsatt holdes oppdatert jevnlig, slik at man får korrekt informasjon på nett.

At det sitter ansatte med kunnskap om byggesak ved kommunetorget er en forutsetning for at ordningen skal fungere etter intensjonen. Det minsker henvendelsene til byggesaksavdelingen, og kan øke sannsynligheten for en forbedret kvalitet på søknadene som sendes til kommunen. Etter revisjonens synspunkt fungerer denne ordningen slik den fremstår i dag.

De fleste respondentene svarer at de har benyttet seg av kommunesakstorget. De fleste av disse uttrykte igjen at de var fornøyde med tjenesten. En overvekt av brukere er fornøyd med byggesaksavdelingen. Selv om revisjonen fikk få respondenter på vår undersøkelse, kan dette gi en del av publikums erfaringer med avdelingen.

4.1.4 HOVEDKONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1:

Problemstillingen er om byggesaksbehandlingen i Lillesand kommune er av god kvalitet i henhold til formelle krav og forventninger.

Revisjonen konkluderer med at vedtakene holder seg innenfor tidsfristene og er tilfredsstillende i forhold til formelle krav og forventninger.

I faktagrunnlaget vises det at fylkesmannen omgjorde 28,5 % av administrasjonens vedtak i klagesaker som ble oversendt fylkesmannen for avgjørelse, og planutvalget omgjorde 53,8 % av administrasjonens vedtak i klagesaker knyttet til dispensasjonssaker. Disse tallene viser, etter revisjonens vurdering, både at det foreligger vesentlige avstander mellom lokalpolitiske ønsker og prioriteringer og administrasjonens praksis når det gjelder saksbehandling av klager knyttet til dispensasjonssaker. I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.

Revisjonen stiller derfor spørsmål ved årsaken til de, etter revisjonens oppfatning, store avvikene mellom administrasjonens vedtak og fylkesmannens praksis i klagesaker. Videre stilles det spørsmål om årsaken til avvik mellom administrasjonen og politikernes vurderinger i klagesaker når det gjelder dispensasjonssaker. Etter revisjonens vurdering kan dette gjøre saksbehandlingen mer ressurskrevende.

4.2. PROBLEMSTILLING 2

Har Lillesand kommune organisert saksbehandlingen på byggesaksområdet på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet?

Revisjonskriteriene i denne delen av rapporten bygger på overordnede forvaltningsrettslige prinsipper, som eksempelvis forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Kommunelovens bestemmelse om internkontroll vil være et kriterie. I tillegg vil saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven være gjeldende kriterier

4.2.1. KOMPETANSE

Revisjonskriterier

Etter plan- og bygningsloven § 1-1 (3) skal byggesaksbehandling etter loven *sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig*. For at byggesaksavdelingen kan drive forsvarlig saksbehandling, trengs kompetente saksbehandlere og tilstrekkelige ressurser.

Med ”kompetanse” menes her ressurser tilgjengelig i byggesaksavdelingen. Kompetanse innebærer formell kompetanse og erfaring.

Fakta

Den formelle kompetansen i avdelingen er fordelt slik: to jurister, to bygg ingeniører, en kunsthistoriker og en med gjennomført byggesaksskole. På Kommunetorget har de en ansatt med byggesaksskole og ledelsesutdanning. De ansatte revisjonen snakket med, hadde vært ansatt i avdelingen mellom 2,5 til 5 år. Det ble i 2014 ansatt ny fagleder på byggesaksavdelingen.

Revisjonen opplyses om at det tidligere var stor utskifting blant de ansatte. Dette ha nå stabilisert seg. Flere av de ansatte, fremhever et godt arbeidsmiljø på avdelingen. Det påpekes at ansatte med erfaring og gode ledere, er sentrale momenter for et godt og kompetent arbeidsmiljø.

En ansatt ved Kommunetorget påpeker at det for tiden går greit i forhold til saksmengden, men at høsten statistisk sett er en rolig tid. Den ansatte uttaler at det trolig vil bli større pågang når flere søker om tiltak og det vil derfor bli mer travelt.

Ifølge kommunalsjef for tekniske tjenester har søknadsmengden til avdelingen gått ned. Byggesaksavdelingen har redusert med 1,3 årsverk det siste året – en ansatt er overført til planavdelingen og 0,3 årsverk er fjernet fra avdelingen i forbindelse med effektiviseringen etter virksomhetsoverdragelse (dette ble ikke erstattet). Ved reduksjonen i årsverk har avdelingen fokusert på å beholde variasjonen i kompetansen på byggesak. På kommunetorget var de tidligere 5 ansatte, men ble 4 høsten 2015, og skal etter planen bli 3 ansatte i mai 2016. Totalt vil det være 2,8 årsverk i avdelingen fra mai 2016.

I samtaler med de ansatte opplyses revisjonen om at en tidligere stilling ved mottakskontroll nå er fjernet. Mottakskontrollen hadde blant annet ansvar for delegering av søknader, oversending av saker til andre myndigheter og til politisk behandling. Når denne stillingen er fjernet får saksbehandlerne i byggesaksavdelingen får mer å gjøre. De må utføre enkelte av disse oppgavene selv. I tillegg til å ta imot flere forespørsler om informasjon. Både kommunetorget og byggesaksavdelingen foretar nå mottakskontroll.

En ansatt i førstelinjetjenesten opplyser om at byggesaksavdelingen fungerer greit, med erfarne og stabile arbeidskrefter i avdelingen. Det er ønskelig med en smidig saksbehandling og kundetilfredshet, og mener dette kan sikres gjennom å skape realistiske forventninger i førstelinjetjenesten. I følge en ansatt revisjonen har snakket med er kunnskap i førstelinjen veldig viktig for fornøyde kunder. Ansatt i førstelinjetjenesten er også med på de ukentlige byggesaksmøtene, og får på denne måten opprettholdt kompetanse og en innsikt i hvordan avdelingen vurderer ulike problemstillinger.

Avdelingens tjenester behandles til selvkost. Dette er ikke bystyrevedtatt, men avdelingen har lagt opp til det. Lillesand kommune har dårlig økonomi, og kutter og effektiviserer kontinuerlig. Fagleder opplyser om at ”enkel” saksbehandling på nåværende tidspunkt foregår på kommunetorget. På sikt ønskes denne tjenesten overført til byggesaksavdelingen.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at byggesaksavdelingen i Lillesand kommune er sammensatt av ansatte med både formell kompetanse og erfaring på byggesaksområdet. Ansatte med forskjellige faglig bakgrunn kan sikre at vurderinger gjøres på et faglig sterkt grunnlag. Avdelingen har per i dag liten utskiftning blant de ansatte. Det skyldes ifølge ansatte blant annet et godt arbeidsmiljø. Dette anser revisjonen som positivt.

4.2.2. KVALITETSSIKRING

Revisjonskriterier

Det er rådmannens oppgave, jfr kommuneloven § 23 nr.2. å sikre at organisasjonen drives i samsvar med lov, forskrift og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det vil si at kommunen er pålagt å ha tilfredsstillende rutiner for internkontroll. Forarbeidene til kommuneloven beskriver hensikten bak internkontroll slik: «En god administrativ internkontroll kan styrke muligheten til å forebygge og avdekke misligheter¹⁴». Nevnte forarbeider henviser til COSO- rapporten, som definerer internkontroll i den videste forstand som «en prosess, iverksatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte»¹⁵.

I følge rapporten skal internkontrollen si noe om måloppnåelse innenfor drift, regnskapsrapportering og overholdelse av gjeldende lover og regler. Eksempler på hvordan

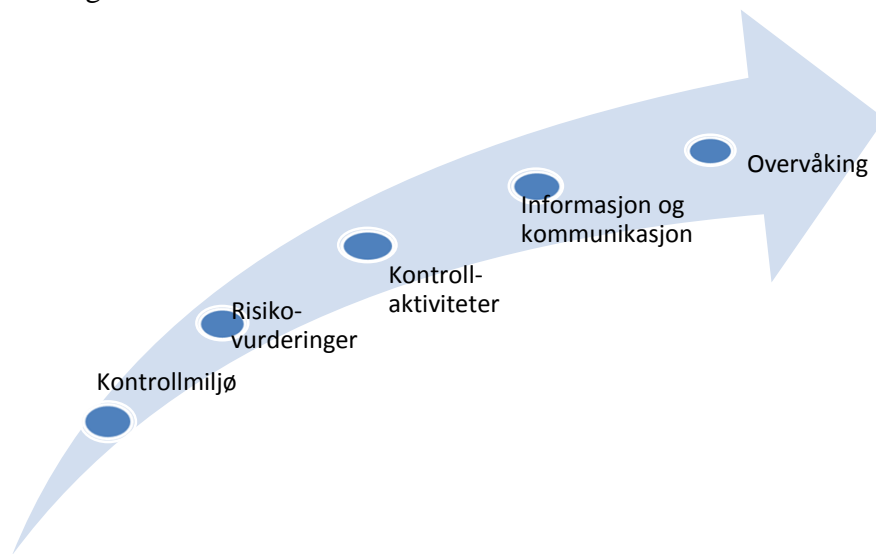
¹⁴ Ot.prp.nr. 17 (2008–2009), s. 19

¹⁵ Ibid s.20

dette gjøres kan være gjennomføring av en risikovurdering i organisasjonen, eller innebygde kontroller i den daglige driften.

COSO- rapporten legger frem en modell som gir oversikt over hvilke komponenter som må være tilstede i en organisasjon innenfor en internkontroll, for å kunne forebygge og avdekke misligheter¹⁶. Modellen skal legge rammene for arbeidet med internkontrollen, og består av de nevnte tre målsettingene, i tillegg til fem komponenter:

- Kontrollmiljø
- Risikovurderinger
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåking



Fakta

Byggesaksavdelingen bruker dokumentsystemet Websak. I dette saksbehandlingssystemet ligger maler som saksbehandlerne på avdelingen bruker.

I samtaler med revisjonen er det flere av de ansatte som påpeker at saksbehandlingssystemet Websak er mangelfullt og til tider utfordrende å jobbe med. Det er for eksempel ikke mulig å bruke dette systemet inn mot Ephorte, et annet saksbehandlingssystem som brukes av fylkesmannen.

Andre problemer i Websak er at enkelte maler ikke har kommet på plass enda. En oppdatering av programmet forenklet den politiske saksbehandlingen. Samtidig gjorde oppdateringen oppgavene til byggesaksavdelingen ytterligere komplisert. Flere revisjonen snakket med påpekte at det er lett å gjøre feil i systemet. Feilene er vanskelige å oppdage i etterkant. De

¹⁶ "Internkontroll i kommuner". Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet av PwC 2009.

ansatte som har vært i avdelingen lenge, blir stadig bedre på systemet. Likevel er det til last at systemet kan være utfordrende for nyansatte.

Byggesaksavdelingen har flere rutiner i sitt arbeid med kvalitetssikring. Noen av disse er skriftlige. Andre gjøres gjennom saksbehandlingssystemet og noen rutiner er en utarbeidet praksis.

Revisjonen får opplyst at sidemannskontroll blir gjennomført på ordinære vedtak. Andre vedtak, som krever dispensasjon, ulovlighetsoppfølging eller fradeling som ikke er i samsvar med kommuneplanen, skal godkjennes av fagleder. I saker som skal godkjennes av fagleder utarbeider saksbehandler saken og sender den til godkjenning i saksbehandlingssystemet Websak. Det kan ikke igangsettes tiltak før godkjenning foreligger.

Avdelingen har en rutine for sidemannskontrollen som en parinndeling. Det var forrige leder som arrangerte denne rutinen. De har også en mentorordning på avdelingen. Avdelingen har i tillegg er det hver onsdag byggesaksmøter hvor de ansatte kan diskutere vanskelige saker.

I samtaler med de ansatte på revisjonen opplyst at sidemannskontrollen fungerer bra.

Det er utarbeidet en oversikt over rutiner i avdelingen, men denne er per i dag ikke i bruk.

Revisjonens vurderinger

De fleste ansatte revisjonen snakket med, mener at det elektroniske saksbehandlingssystemet avdelingen bruker, ikke fungerer i tilfredsstillende grad. I gjennomgangen av dokumentene opplever revisjonen selv at dokumentene opplever revisjonen selv at dokumenter kan bli lagret feil. Det at systemet ikke er kompatibelt med andre instanser som for eksempel fylkesmannen medfører lengre saksbehandlingstid.

Avdelingen har rutiner for blant annet mentorordning, sidemannskontroll, avdelingsmøter og godkjenning av fagleder i utvalgte saker. Noen av disse rutinene er skriftlige og registreres gjennom det elektroniske saksbehandlingssystemet. Slik revisjonen ser det er disse rutinene med på å sikre de vedtak som foretas.

Revisjonen opplyses om at det tidligere har vært utarbeidet et skriftlig internkontrollsystem Dette oppfattes nå som utdatert og i liten grad blir brukt av de ansatte.

I revisjonens arbeid med denne rapporten foreligger det ikke indikasjoner på at saksbehandlingen ikke drives med betryggende kontroll.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at byggesaksavdelingen har elementer av internkontroll, som er med på å kvalitetssikre saksbehandlingen. Dersom man legger COSO-modellen til grunn for å betegne hva som er et godt internkontrollsystem, vurderer revisjonen i midlertidig at dette ikke er organisert eller formalisert på en slik måte at det kan betegnes som et skriftlig og helhetlig system for internkontroll.

4.2.3 LIKEBEHANDLING OG UAVENGIGHET

Revisjonskriterier

Krav til likebehandling er et grunnprinsipp i forvaltningsretten. Det innebærer et krav om at usaklig forskjellsbehandling ikke skal finne sted. Det vil si at like tilfeller skal behandles likt. Unntak gjelder der relevante hensyn kan begrunne forskjellsbehandling. Saksbehandlere skal ikke utsettes for irregulær påvirkning, som kan føre til brudd på de rettslige rammebetingelsene.

Om dispensasjon står det blant annet dette i plan og bygningsloven § 19-2 (2): *Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsene 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.*

Forvaltningslovens kapittel 2 inneholder krav til habilitet i saksbehandlingen. Saksbehandlere skal være uavhengige og objektive i sin saksbehandling.

Fakta

I følge de ansatte har byggesaksavdelingen fokus på likebehandling. Fagleder har oversikt over alle saker og kjenner saksgangen. De snakker også mye sammen i avdelingen, og kjenner hverandres saker, spesielt klagesaker. I følge en ansatt er sakene stort sett kjent internt, slik at det er forutsetninger for å behandle saker likt. En ansatt påpeker også at likebehandling sikres gjennom det faste ukentlige møtet i avdelingen.

Ut ifra det revisjonen får opplyst, blir sakene som kommer inn til byggesaksavdelingen fordelt av fagleder til saksbehandlere. Dette gjøres som hovedregel ut i fra deres kompetanse. Flere av de ansatte melder at dette fungerer godt.

I samtaler revisjonen foretar med kommunalsjef, fagleder og saksbehandlere i byggesaksavdelingen, spørres det om de i sin saksbehandling opplever å bli påvirket av andre faktorer. Slike faktorer kan for eksempel være andre saksbehandlere, søkere eller politikere.

Irregulær påvirkning blir anses ikke som et problem blant de ansatte. Noen har opplevd at politikere forsøkte å påvirke en sak. De sanser i midlertidig dette som sporadiske enkelttilfeller.

De ansatte uttrykker at politikerne prøver å gjøre poenger ut av enkeltsaker, men dette blir ikke ansett som et stort problem. Byggesaksavdelingen er bevisst den administrative rollen i samspill med det politiske miljø. Planutvalgsleder mener for øvrig at en utberedt forståelse blant innbyggerne er at søknader forskjellsbehandles, spesielt i strandsonen. De ansatte i byggesaksavdelingen kjenner seg ikke igjen i dette.

Leder for planutvalget forklarer at i forkant av hvert møte samles et såkalt PA- (politikk og administrasjon) utvalg. Her diskuterer utvalgsleder og administrasjonen diskuterer hva som bør gjennomgås. Dette systemet fungerer ifølge planutvalgsleder bra. Det gjøres en politisk behandling av alle klager på dispensasjonssaker, uansett positivt vedtak eller avslag. Saksbehandlerne har møterett i planutvalget, men de unngår å møte her. Fagleder for byggesak møter vanligvis i disse møtene.

I møte med kommunalsjef og fagleder får revisjonen opplyst at det i bystyret er vedtatt følgende prioritering for fokus i byggesaksavdelingen: 1. næring 2. bolig 3. resten.

Byggesaksavdelingen opplever det som utfordrende at de må følge opp denne prioriteringen samtidig som det foreligger et ønske om ressursbruk til desk- behandling av mindre saker. Samtaler med ansatte tilsier at det kan være vanskelig at politikerne ønsker at næring skal prioriteres, samtidig som lovverket skal etterfølges.

Siden august 2015 er det fagleder som fordeler søknadene som kommer inn til byggesaksavdelingen. Sakene fordeles i hovedsak etter hvor stor kompetanse saksbehandler har på området. Vernesaker, som særlig ivaretar bevaring, gis noen ganger til ulike saksbehandlere. Fagleder påpeker at det er for å sikre likebehandling. Kompetansen er fordelt og ligger ikke utelukkende hos én ansatt. På denne måten reduserer man sårbarheten til vernesaker i avdelingen.

I forhold til habilitet blir det kommunisert fra de ansatte at dette ikke har vært et stort problem. De sier at det har vært en bevisstgjøring av dette i avdelingen. Tiltak fagavdeling byggesak har satt til verks for å sikre habiliteten er sidemannskontroll i tillegg til at fagleder gjennomgår sakene i ettertid.

I følge det revisjonen kjenner til, finnes ingen faste rutiner på vurdering av habilitet eller uavhengighet når det gjelder søknader.

Revisjonens vurderinger

Byggesaksavdelingen sikrer likebehandling gjennom rutiner som er nevnt over. Blant annet kan faste møter og faglige diskusjoner sikre likebehandling. Det er i avdelingen rutiner for sidemannskontroll og fagleders godkjenning. Ved å la tre personer gjennomgå hver sak reduserer man risikoen for inhabilitet og forskjellsbehandling

De ansatte på avdelingen opplever heller ikke påvirkning utenfra avdelingen, for eksempel fra politikere, som et problem i den daglige saksbehandlingen.

Lillesand kommune avholder i forkant av alle møter i planutvalget, et møte mellom administrasjonen og politikere for å diskutere hvilke saker som bør opp i utvalget. Dette gjør at politikere vil ha mye å si for byggesak i kommunen, da det i planutvalget vedtas både prinsipp saker og dispensasjonssaker.

Revisjonen er i arbeidet med forvaltningsrevisjonen bedt av kontrollutvalget om å se på rolleavklaringen mellom administrasjon og politikere i Lillesand kommune. En av kontrollutvalgets medlemmer spurte blant annet om vedtak i planutvalget skapte presedens for byggesaksavdelingens arbeid, noe vi kan svare bekreftende på. Planutvalget avgjør prinsipp saker i kommunen.

Bystyret i Lillesand kommune har vedtatt en prioritering som setter næring fremfor bolig for kommunens byggesaksavdeling. De ansatte i byggesaksavdelingen uttrykker til revisjonen at det er vanskelig å se hvordan dette skal gjennomføres. Revisjonen ser dette som et eksempel på avstanden mellom administrasjonens vurderinger og de politiske føringer.

I følge oversikten over klager på byggesak, omgjorde planutvalget over 50% av vedtakene til administrasjonen. Det tyder på, etter revisjonens synspunkt, en faglig stor avstand mellom administrasjonen og politikere når det gjelder dispensasjonssaker i byggesaksbehandling.

4.2.4 HOVEDKONKLUSJON PROBLEMSTILLING 2

Problemstillingen i dette kapitlet er om Lillesand kommune organisert saksbehandlingen på byggesaksområdet på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet.

Byggesaksavdelingen har god kompetanse. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at byggesaksavdelingen har elementer av internkontroll. Dersom man legger COSO-modellen til grunn for å betegne hva som er et godt internkontrollsystem, vurderer revisjonen i midlertidig at dette ikke er organisert eller formalisert på en slik måte at det kan betegnes som et skriftlig og helhetlig system for internkontroll.

Også i denne sammenheng vil revisjonen påpeke at det tilsynelatende eksisterer en faglig avstand mellom administrasjon og politikere når det gjelder dispensasjonssaker. Det gjør saksbehandlingen mer krevende. I tillegg gjør det saksbehandlingen lite forutberegnelig or både tjenesteproduksjonen og brukeren.

På bakgrunn av dette konkluderer revisjonen med at Lillesand kommune delvis har organisert saksbehandlingen på en måte som sikrer kompetanse, kvalitetssikring, likebehandling og uavhengighet.

4.3. PROBLEMSTILLING 3:

Har Lillesand kommune tilstrekkelig rutiner og praksis på byggesaksområdet når det gjelder evaluering av og oppfølgingen av politiske og administrative vedtak?

4.3.1. OPPFØLGING

Revisjonskriterier

«Rutiner og praksis» er her definert som formelle nedskrevne rutiner, eller uformell, men samstemt praksis i byggesaksenheten. Evaluering og oppfølging av politiske vedtak omhandler i denne rapporten politiske planer og pålegg. Evaluering og oppfølging av administrative vedtak omhandler kravet til ferdigstillingstillatelser og kommunens tilsynsplikt.

Byggesaksbehandlingen skal utføres i samsvar med kommunens vedtatte planer, jfr. pbl § 1-1(3) 1.setning hvor ordlyden er som følger: ” *Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak*”.

Etter pbl. § 21-10 skal alle søknadspliktige tiltak avsluttes med at kommunen sender ut ferdigattest. Dette skal kommunen gjøre når nødvendig dokumentasjon foreligger og søker/tiltakshaver har levert erklæring om ferdigstillelse¹⁷.

Ifølge plan og bygningsloven kapittel 25 om tilsyn har kommunen tilsynsplikt i byggesaker jf. § 25-1. Nærmere beskrivelse av krav til tilsyn er gitt av byggesaksforskriften kapittel 15 om kommunalt tilsyn. Ifølge § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsynsoppgaven, og det skal årlig utarbeides en rapport over årets tilsynsvirksomhet i forhold til strategi jf § 15-1. 2. ledd. Etter hvert enkelt tilsyn skal det føres en tilsynsrapport hvor beskrivelse av innhold er gitt av byggesaksforskriften § 15-2. Tilsynet kan føres opptil 5 år etter at ferdigattest er gitt jf pbl. §25-2 2. ledd.

Fakta

I følge fagleder er overlappende reguleringsplaner en utfordring i avdelingen, så saksbehandlerne er satt inn i dette arbeidet for å lære reguleringsplanene å kjenne.

I samtaler revisjonen har med de ansatte på byggesaksavdelingen kommer det frem at det ikke er klare rutiner på hvem i avdelingen som har ansvar for oppdatering av kommunens planer og vedtak. I et eksempel fremlagt for revisjonen tok det to måneder før informasjon om et politisk vedtak ble kjent i avdelingen. De ansatte påpeker også utfordringer med kommunens kartarbeid. Oppdateringer i kartene skjer ikke så veldig fort, så søkere kan risikere å sende inn

¹⁷ Ferdigattest skal etter pbl. § 21-7 som hovedregel utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon.

søknad med gammelt kart slik at byggesaksavdelingen innstiller vedtak på bakgrunn av feilinformasjon.

Avdelingen har samlet oversikt over «saker som skal levere» ferdigattest. Dette ligger under en egen konto i saksbehandlingsprogrammet. På den måten har de oversikt over saker som er i systemet frem til ferdigattest, men her er det individuelle forskjeller blant de ansatte i avdelingen. Tidligere var en av oppgavene til mottakskontrollen etterspørsel av ferdigstillingskontroll, men dette er ikke noe som prioriteres i avdelingen nå. I følge de ansatte kan en slik attest være viktig i saker der det for eksempel er knyttet vilkår til vedtaket.

Når det gjelder tilsyn, har revisjonen fått oversendt en liste for utførte tilsyn i 2014 i Lillesand kommune. I følge denne listen ble det gjennomført 8 tilsyn med etterfølgende tilsynsrapport. I tillegg utførte byggesaksavdelingen enkle kontroller, etter varslinger fra naboer, av for eksempel tiltak i strandsonen.

Revisjonen har også fått oversendt den skriftlig informasjon som foreligger om tilsynsstrategi for Lillesand kommune 2014¹⁸. Tilsynsstrategien innebærer blant annet tilsynsområder og rutinebeskrivelser for gjennomføring av tilsyn. I følge denne rutinen skulle det i 2014 blant annet utføres tilsyn for sluttokumentasjon. På dette området skulle det være et tilsyn pr måned, hvor hver saksbehandler i alt behandle 3 tilsyn pr år. I tillegg skulle det gjennomføres 2 tilsynssaker i måneden på tilsynsområdene «energibruk, universell utforming og tilgjengelig boenhet».

Revisjonen har også fått informasjon om avdelingens prioriteringer/strategi for tilsyn i 2015 og 2016. Fagleder opplyser om at disse prioriteringene ble meddelt den lokale håndverksforening i 2015.

I følge fagleder er det gjennomført tilsyn samtlige år, men at det ikke har vært gjennomført mer enn 3-5 tilsyn per år. Flere av respondentene i byggesaksenheten uttaler at tilsynsfunksjonen har blitt utført, men at det har vært lite tid til dette med dagens ressurser.

Fra og med 1.september 2015 inngikk Lillesand og Birkenes et samarbeid om tjenestene oppmåling, geodata, eiendomsskatt, jord- og skogbruk, og miljø- og naturforvaltning. Birkenes kommune er vertskommune for samarbeidet, og tjenesten er lokalisert i kommunehuset på Birkeland. Birkenes ivaretar henvendelser, informasjon, veiledning og forvaltning.

I samtale med de ansatte på byggesaksavdelingen, er det en ansatt som påpeker at prosessen rundt samarbeidet gikk raskt, med lite tid til forberedelse, da kanskje spesielt for Birkenes kommunes sin del. Dette har gjort at avdelingen i Lillesand har fått merarbeid, særlig på grunn av manglende rutiner, for eksempel ved oversendelse av vedtak mellom kommunene.

Revisjonens vurderinger

¹⁸ Fagleder byggesak startet i avdelingen på slutten av 2014, revisjonen har derfor fått oversendt den informasjon som skriftlig var tilgjengelig.

Revisjonen anser det som positivt at byggesaksavdelingen tilsynelatende har satt fokus på at saksbehandlerne er oppdatert på reguleringsplanene i kommunen. Når det gjelder oppdatering av kommunens andre planer og vedtak, mener revisjonen at avdelingen bør se på muligheten for å utarbeide en rutinebeskrivelse på dette, og se dette i sammenheng med anbefalingen om å utarbeide et internkontrollsystem.

På bakgrunn av samtaler med de ansatte, vurderer revisjonen at kommunen har et forbedringspotensial når det gjelder kartarbeidet. Oppdaterte kart er en forutsetning for korrekte administrative vedtak.

Byggesaksavdelingen har gjennom sitt saksbehandlingssystem et verktøy for oversikt over saker som venter ferdigattest. Revisjonen anser dette som positivt, men vurderer at praksis på bruken av dette verktøyet kan forbedres.

Revisjonen konstaterer at det er gjennomført tilsyn, og en liste for gjennomførte tilsyn i 2014 er fremlagt fra fagleder. Det foreligger ikke bestemte krav i lovverket til antall tilsyn, men det er altså et krav til en plan for hvordan tilsyn skal gjennomføres i kommunen. Ut i fra informasjonen forelagt for revisjonen, har ikke avdelingen gjennomført det antall tilsyn strategien for 2014 la opp til.

4.3.3. HOVEDKONKLUSJON PROBLEMSTILLING 3

Revisjonen konkluderer med at kommunen gjennomførte sin lovpålagte tilsynsmyndighet på en tilfredsstillende måte i 2014, ettersom det forelå en strategi for gjennomføring av tilsyn i 2014, og at det foreligger tilsynsrapporter fra gjennomførte tilsyn. Vi anser kravet til tilsyn som ivaretatt, selv om avdelingen ikke fikk gjennomført den mengden tilsyn som var planlagt i strategien.

5. REVISJONENS FOKUSOMRÅDER OG FORSLAG TIL TILTAK

Fokusområder:

1. Oversikten over klagebehandling i 2014 viser at fylkesmannen omgjorde 28,5 % av vedtakene som ble oversendt dit, og planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene fra administrasjonen. Disse tallene viser, etter revisjonens vurdering, både at det foreligger vesentlige avstander mellom lokalpolitiske prioriteringer og administrasjonens praksis når det gjelder saksbehandling av klager knytte til dispensasjonssaker. I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.
2. Revisjonen vurderer at byggesaksavdelingen har enkelte rutiner som representerer elementer av et internkontrollsystem. Dersom man legger COSO-modellen til grunn for å betegne hva som er et godt internkontrollsystem, vurderer revisjonen i midlertidig at dette ikke er organisert eller formalisert på en slik måte at det kan betegnes som et skriftlig og helhetlig system for internkontroll

Revisjonens forslag til tiltak:

- Revisjonen anbefaler at det gjennomføres en kartlegging for å avklare årsakene til den store andelen vedtak i klagesaker som blir omgjort av henholdsvis planutvalget og fylkesmannen. Det anbefales å vurdere om det er behov for å iverksette tiltak som i større grad kan tydeliggjøre rammene og forventningene til saksbehandlingen.
- Revisjonen anbefaler at det iverksettes tiltak for å utarbeide et helhetlig internkontrollsystem for saksbehandlingen i byggesaksavdelingen.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Ut fra gjennomgangen av 20 saker og vedtak fra 2014, konkluderer revisjonen med at byggesaksbehandlingen i disse sakene i all hovedsak er i henhold til formelle krav og forventninger.

Oversikten over klagebehandling i 2014 viser at fylkesmannen omgjorde 28,5 % av vedtakene som ble oversendt dit, og planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene fra administrasjonen. Disse tallene viser, etter revisjonens vurdering, både at det foreligger vesentlige avstander mellom lokalpolitiske prioriteringer og administrasjonens praksis når det gjelder saksbehandling av klager knytte til dispensasjonssaker. I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.

Revisjonen stiller derfor spørsmål ved årsaken til de, etter revisjonens oppfatning, vesentlige avvikene mellom administrasjonens vedtak og fylkesmannens praksis i klagesaker og de tilsynelatende store avvikene mellom administrasjonen og politikernes vurderinger i klagesaker når det gjelder dispensasjonssaker.

Rådmannen vil innledningsvis bemerke at administrasjon er positiv til at det gjennomføres revisjon slik at "øyne utenfra" kan, på en armlengdes avstand, vurdere rutiner og kvalitet ved de tjenester som utføres av Lillesand kommune. Videre vil rådmannen påpeke at Byggesaksavdelingen behandlet om lag 850 vedtak i 2014 og revisjonen har ikke avdekket avvik i forhold til sin forvaltningsrevisjon. Det er på det rene at ved behandling av så mange saker det vil bli gjort enkelte feil. Dette prøver man selvsagt etter beste evne å unngå, men også i fremtiden vil enkelte feil kunne skje.

Revisjonen har to forslag til tiltak/anbefalinger for byggesaksavdelingen. Det ene tiltaket er en anbefaling om å utarbeide et helhetlig internkontrollsystem. Rådmannen har bedt om at et helhetlig internkontrollsystem utarbeides Det antas at dette er på plass i løpet av våren 2016.

Den andre anbefalingen gjelder saker som omgjøres av henholdsvis planutvalg og fylkesmannen. Revisjonen har bl.a. bemerket følgende: " *I tillegg oppfatter revisjonen at det tilsynelatende eksisterer relativt betydelige forskjeller mellom fylkesmannens og administrasjonens tolkning i andre klagesaker.*"

Rådmannen ser alvorlig på denne konklusjonen og vil kommentere dette mer detaljert

Totalt for 2014 har vi registrert 48 klager. Av disse har 21 gått videre til endelig behandling hos fylkesmannen. 14 av disse vedtakene er stadfestet av fylkesmannen. Syv er opphevet eller omgjort. Vi vil påpeke at to av disse syv vedtakene har følgende saksgang. Administrasjonen avslo søknad fra tiltakshaver, etter klage omgjorde planutvalget slik at det ble gitt tillatelse. Nabo påklaget planutvalgets vedtak – dette vedtaket ble så omgjort/opphevet av fylkesmannen. Dette innebærer at kun fem av de omgjorte/opphevede vedtak har fylkesmannen kommet til et annet resultat enn administrasjonen.

Det skal også bemerkes at siden det er så få klager som faktisk behandles av fylkesmannen så vil en enkelt klage utgjøre nærmere 5 %. Det skal dermed svært få omgjorte saker til før prosentvis antall opphevede/omgjorte saker fremstår som høyt.

Videre, av de fem resterende saker der fylkesmannen har omgjort/opphevet administrasjonens vedtak er tre omgjort pga. saksbehandlingsfeil (to manglet dispensasjonssøknad og en hadde for tynn begrunnelse av dispensasjonen i vedtaket). Et vedtak ble opphevet fordi fylkesmannen fant at summen av de innvilgede dispensasjoner avvek for meget fra gjeldende reguleringsplan. Den siste saken gjaldt klage på gebyrstørrelse.

Rådmannen kan ikke se at det finnes dekning for rapportens konklusjon om at det er et vesentlig avvik mellom administrasjonen og fylkesmannen praksis. Rådmannen viser for øvrig til at alle de tre sakene som ble opphevet grunnet saksbehandlingsfeil, ble behandlet på nytt, med samme materielle resultat. To er endelige og ett er under behandling hos fylkesmannen per i dag.

På denne bakgrunn kan ikke rådmannen se at det finnes grunnlag for en nærmere gjennomgang da administrasjonens oppfattelse av gjeldende rett og regelverk anses å være samsvarende. Administrasjonen er enige i at det forelå saksbehandlingsfeil i tre av vedtakene. Faktisk er det slik at det bare i en av saken har administrasjonen og fylkesmannen faktisk vurdert saken forskjellig på et mer materielt grunnlag.

Jan Henning Windegaard

Rådmann

REVSJONENS TILSVAR TIL RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Rådmannen konkluderer i sitt høringssvar med at «Rådmannen kan ikke se at det finnes dekning for rapportens konklusjon om at det er et vesentlig avvik mellom administrasjonen og fylkesmannen praksis. Rådmannen viser for øvrig til at alle de tre sakene som ble opphevet grunnet saksbehandlingsfeil, ble behandlet på nytt, med samme materielle resultat. To er endelige og ett er under behandling hos fylkesmannen per i dag.»

Rådmannen skriver innledningsvis i sitt høringssvar at «Det er på det rene at ved behandling av så mange saker vil det bli gjort enkelte feil. Dette prøver man selvsagt etter beste evne å unngå, men også i fremtiden vil enkelte feil kunne skje.»

Rådmannen beskriver i sitt høringssvar at det er sammensatte årsaker til at fylkesmannens omgjorde/opphevet 7 av 21 klagesaker i 2014. Rådmannen peker blant annet på at «(..) i kun fem av de omgjorte/opphevede vedtak har fylkesmannen kommet til et annet resultat enn administrasjonen.» I tillegg til at «siden det er så få klager som faktisk behandles av

fylkesmannen så vil en enkelt klage utgjøre nærmere 5 %. Det skal dermed svært få omgjorte saker til før prosentvis antall opphevede/omgjorte saker fremstår som høyt.»

Rådmannens tilbakemelding gir et viktig bidrag til å nyansere bildet omkring revisjonens vurdering om at det foreligger *vesentlige* avvik mellom administrasjonen og fylkesmannens praksis i klagesaker.

Begrepet *vesentlig* er et relativt begrep i enhver sammenheng. Revisjonen vil fortsatt legge til grunn at i 5 av 21 saker (ca. 24 %) har fylkesmannen omgjort resultatet av saksbehandlingen i administrasjonen, uavhengig av om årsaken skyldes saksbehandlingsfeil eller omgjøring på annet grunnlag. Dette fremstår for revisjonen som en høyere andel enn det som kan betegnes som «enkelte feil».

Når man ser dette i sammenheng med at planutvalget omgjorde 53,8 % av vedtakene fra administrasjonen i 2014, vil revisjonen argumentere for at det er grunnlag for å opprettholde vurderingen om at det helhetlige bildet av klagesaksbehandlingen representerer *vesentlige* forskjeller mellom de ulike aktørene i Lillesand kommune. Revisjonen opprettholder derfor også sine anbefalinger.

Kristan Fjellheim Bakke
Ansv.forvaltningsrevisor

LITTERATUR

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

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

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

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

Ot.prp.nr.17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

www.lillesand.kommune.no