

Forvaltningsrevisjonsrapport

Oktober 2016

Byggesaksbehandling i Sande kommune



Sammendrag

Kontrollutvalget i Sande kommune vedtok i sak 17/16 i møte den 26.4.2016 at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor området byggesaksbehandling. Prosjektet er gjennomført ut fra prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet og endringer som ble fortatt i dialog med leder for utvalget slik vedtaket lød.

Basert på de tre problemstillingene gjør vi følgende vurderinger:

Ut fra gjennomgåtte kriterier opp mot problemstillingen, *hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på byggesaksområdet*, vurderer vi følgende:

For området byggesaksbehandling, er det etter vår vurdering, i for liten grad systematisert rutiner og systemer for utviklingen av servicenivå. Det er ikke nedfelt noen helhetlige skriftlig rutiner for servicenivå og systematisk utvikling av dette gjennom rutiner, målesystemer og opplæring av ansatte på området.

Ut fra gjennomgåtte kriterier opp mot problemstillingene, *foregår byggesaksbehandlingen i Sande i tråd med gjeldende lovverk og, dokumenteres det systematisk internkontroll innen området*, vurderer vi følgende:

Det er vår oppfatning at kommunen har relevante rutiner på byggesaksområdet, som dekker de fleste type saker på dette området. Vi har vurdert at det finnes svakheter/mangler opp mot følgende områder:

- Habilitetsvurderinger dokumenteres ikke gjennom dagens rutiner.
- Behov for mer utfyllende maler for klageinformasjon.
- Mangler ved systematikk for å forebygge intern og ekstern korrupsjon herunder opplæring og systematisering av antikorrupsjonsarbeidet.
- Svakheter med delegasjonsreglementet i for til definering av prinsipielle saker, samt videredelegering i organisasjonen.

Det er gjennomgående god kvalitet på saksbehandlingen med forholdsvis få feil/svakheter ut fra det utvalget saker vi har vurdert. Vår vurdering er at praksis for byggesaksbehandlingen i Sande kommune har en kvalitet som ikke avviker vesentlig fra kommuner generelt i andre halvår 2015. Vårt inntrykk ut fra gjennomganger i andre kommuner er en opplevelse at kvaliteten på området byggesak i Sande kommune kan være bedre enn «gjennomsnittskommunen» slik den fremstår for andre del av 2015.

Vi ser følgende områder som har et forbedringspotensial:

- Dokumentasjon av kvalitetssikringen
- Bedre kvalitetssikringen slik at antall feil reduseres ytterligere
- Standardisere og stille krav til utfyllingen av sjekklister

Vi anbefaler følgende:

- Bedre system/rutiner for utvikling av kundeservice.
- Utvikle/innføre nye maler og rutiner på området, da særlig interkontroll/kvalitetssikring opp mot korrupsjonsforebyggende arbeid.
- Opplæringstiltak, spesielt opp mot kundeservice og korrupsjonsforebyggende arbeid.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	II
Innholdsfortegnelse	1
Innledning.....	2
1.1. Bakgrunn for prosjektet	2
1.2. Problemstillinger	2
1.3. Avgrensninger	2
1.4. Definisjoner.....	2
1.5. Organisering av byggesaksbehandlingen i Sande kommune.....	3
2. METODE	4
3. KILDER TIL REVISJONSKRITERIER	4
4. BYGGESAKSBEHANDLINGEN	5
4.1. Utvikling av servicenivå byggesak	5
4.1.1. Revisjonskriterier	5
4.1.2. Beskrivelse	5
4.1.3. Vurdering	8
4.2. Rutiner og internkontroll byggesaksbehandlingen	8
4.2.1. Revisjonskriterier	8
4.2.2. Beskrivelse av rutiner byggesaksområdet.....	9
4.2.3. Vurdering	12
4.3. Praksis byggesaksbehandling	13
4.3.1. Revisjonskriterier	13
4.3.2. Beskrivelse av praksis byggesaksbehandling.	14
4.3.3. Vurdering	16
5. KONKLUSJON	16
6. ANBEFALINGER	17
Oversikt over vedlegg:.....	17
Referanser:.....	17
Vedlegg 1-Utdrag kilder til revisjonskriterier	18
Vedlegg 2-Rådmannens uttalelse	23

Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Sande kommune vedtok i sak 17/16 i møte den 26.4.2016 at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor området byggesaksbehandling. Prosjektet er gjennomført ut fra prosjektplan som ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet og endringer som ble foretatt i dialog med leder for utvalget med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak i saken.

Saksområdet byggesak:

Byggesak er et område hvor utfall av saksbehandlingen på området kan gi vesentlige bruks/økonomiske konsekvenser for den enkelte eier av et område/bygg (tiltak). Byggesaksvedtak kan få konsekvenser for andre sine eiendommer og i noen saker også redusere allmennhetens tilgang til naturområder. Videre former vedtak på sikt steder/byers utvikling. Et særskilt område som dette har vært belyst over flere tiår er nedbyggingen av strandområder, slik at tilgangen for allmenheten er blitt innskrenket grunnet utbygging. Dette skjer også i populære fjellområder nå.

Det har også i den senere tid vært debatt om utforming av tettsteder/byer. Det har vært hevdet at bilen mange steder har styrt utviklingen. Drammen by er av mange fremhevet som et eksempel på en by som har klart å endre bybildet med bevisst planlegging på området over tid¹. For å sikre styring på området over tid er det derfor innført et relativt detaljert lovverk, ivaretagelse av lokalt vedtatt planverk og krav til saksbehandling for å sikre alles interesser innen byggesaksområdet i størst mulig grad blir hørt og tatt hensyn til i saksbehandlingen. Dette fører nok til at enkelte vil oppleve prosesser som tungvinte og vedtak som ikke er «rimelige» fra deres eget ståsted.

1.2. Problemstillinger

Vedtatte problemstillinger for prosjektet er:

1. *Hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen/byggesaksavdelingen tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på byggesaksområdet?*
2. *Foregår byggesaksbehandlingen i Sande i tråd med gjeldende lovverk?*
3. *Dokumenteres det systematisk internkontroll innen området?*

1.3. Avgrensninger

Vår gjennomgang tar kun for seg de områdene som er definert gjennom revisjonskriterier. Våre vurderinger og konklusjoner opp mot problemstillingen knytter seg opp mot valgte revisjonskriterier.

Kartleggingen av enkeltsaker avgrenses til enkeltsaker for perioden 1.7.2015 og frem til 31.12.2015. Vi mener dette er en relevant avgrensning i tid, dette fordi det kom endringer i plan- og bygningslov som trådte i kraft fra 01.07.2015 og at det er den nærmeste fortid som antagelig gir det beste bildet av hvordan saksbehandlingen er i dag.

1.4. Definisjoner

Med tiltak² etter loven menes oppføring, rive, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

¹ Bred media omtale av dette både i aviser og NRK

² Direkte gjengitt fra lovtekst i plan og bygningsloven § 1.6

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

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

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

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

Tilsyn: (Plan- og bygningsloven § 25): Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kontaktperson: I rapport brukes kontaktperson for prosjekt som kilde til informasjon. Dette er den person som rådmann opprettet for revisjonens kontakt med kommunen under gjennomføringen av prosjektet. For dette prosjektet var dette fagleder byggesak.

1.5. Organisering av byggesaksbehandlingen i Sande kommune

Byggesaksbehandlingen i Sande kommune er organisert under virksomheten Plan og byggesak. Plan og byggesak er ledet av en virksomhetsleder underlagt kommunalsjef. Kommunalsjef har i lengre tid fungert som virksomhetsleder for plan og bygg. Fra og med 10.10.2016 er det tiltrådt en person i denne stillingen.

Plan og byggesak er inndelt i følgende enheter med tilhørende årsverk:

- Byggesak - 5 årsverk (hvorav 1 årsverk er omgjort til innleide tjenester)
- Kart og geodata - 1 årsverk (som også er tillagt delingssaker etter PBL)
- Plan og miljø - 2 årsverk
- Landbruk - 2 årsverk
- Ulovlighetsoppfølging - 1 prosjektårsverk (treårig prosjekt)

Byggesaksavdelingen har følgende kompetanse:

- Naturviter.
- Teknisk tegner med flere års erfaring fra arkitektkontor som søker/prosjekterende og noe erfaring med reguleringsplanarbeider.
- Tømrer, teknisk fagskole, Byggesaksskolen.
- Jurist.
- Utmarksforvalter som behandler delesaker etter plan og bygningsloven, samt kart- og geodatasaker. Vedkommende har erfaring fra tilsvarende oppgaver i annen kommune.
- Ingeniør som har jobbet som konsulent med byggesaksbehandling og ulovlighetsoppfølging de siste 15 årene. Vært fagleder siden 1.1.2013.

Det opplyses om at gjennomsnittlig antall byggesaker de siste årene har vært cirka 250. En liste fra saksbehandlersystemet over byggesaker i andre halvår 2015 viser at det har vært byggesaker ved 99 eiendommer med tilsammen 113 vedtak. Dette er alle sakene til virksomheten plan og byggesak. Dette inkluderer noen få vedtak innen landbruk. Vi vurderer at 113 saker i et halvår samsvarer med et gjennomsnitt på 250 per år og sannsynliggjør at listen vi har fått for andre halvår inneholder alle saker for denne perioden. Listen ble laget av arkivtjenesten.

2. METODE

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

Gjennomgangen baserer seg på innsamlede dokumenter som beskriver områdene vi har vurdert, samt gjennomgang av enkeltsaker. Denne informasjon er supplert gjennom kvalitetssikring av utkast til rapport i møter og dialog med ansatte i kommunen med kunnskap om området.

Det var ved gjennomgangen av saksmappene i noen tilfeller vanskelig å avgjøre om enkeltpunkter var oppfylt. Alle sakene ble gjennomgått i samarbeid med saksbehandlere på byggesaksavdelingen og tvilstilfeller ble diskutert underveis i gjennomgangen av sakene.

Vi mener at det er samlet inn tilstrekkelig dokumentasjon til å belyse revisjonskriteriene. Det vises for øvrig til kapittel 1.3 hvor vi presiserer at det opp mot problemstillingene bare ses på områder som er fastsatt ved utledede revisjonskriterier med underliggende definerte vurderingsområder. Våre vurderinger og konklusjoner gjelder derfor bare for disse definerte områdene. Videre baserer våre vurderinger seg på det utvalget vi har gjort i tidsperiode og antall saker (30 av 113 enkeltvedtak). Vi mener utvalget er stort nok til si noe generelt om hvordan saksbehandlingen fungerte i siste del av 2015. Det er tilnærmet samme kompetanse og system høsten 2016, så en kan anta at vurderingen har relevans for hvordan situasjonen er i 2016.

Rådmannen har hatt et utkast til denne rapporten til uttalelse. Uttalelsen datert 25.10.2016 er vedlagt denne rapporten.

Gjennomgangen er basert på RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

3. KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Lovverket som er brukt som grunnlag for revisjonskriterier i dette prosjektet er:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) – Lov av 1992-09-25 nr 107
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov av 2008-06-27 nr 71 (PBL)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)- For av 2010-03-26 nr 488
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) – Lov av 1967-02-10
- Lov om arkiv (arkivlova) – Lov av 1992-12-04 nr 126
- Forskrift om offentlige arkiv- For av 1998-12-11 nr 1193
- COSO- et rammeverk for internkontroll og risikostyring.
- Rapport «Gjennomgang av korrupsjonsregelverk, antikorrupsjonstiltak og eierstyring» Nærings og fiskeridepartementet 1.9.2016

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

Kriterier ut fra kommunens rutiner:

- Delegasjonsreglement for Sande kommune (sist vedtatt av kommunestyret den 21.10.2015, sak 66/15)
- Rutiner og sjekklister på område (se oversikt detaljer under kapittel 4.2).

Revisjonskriterier som er utledet for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet fremgår av underkapitlene 4.1.1, 4.2.1 og 4.3.1.

4. BYGGESAKSBEHANDLINGEN

Dette hovedkapittelet er inndelt i tre underkapitler ut fra de vedtatte problemstillingene, beskrivelse av rutiner, samt gjennomgang av praksis på området. Disse underkapitlene er igjen inndelt i tre. I det første beskriver vi utledede revisjonskriterier. Deretter beskrives innsamlet dokumentasjon. Den siste av denne tredelingen er en vurderingsdel der vi sammenholder innsamlet dokumentasjon med de krav som vi mener gjelder (revisjonskriteriene).

Beskrivelsene av gjennomgått dokumentasjon er i liten grad detaljert. Dette er gjort for å begrense lengde på rapport og lage en forhåpentligvis leservennlig rapport. Vi har noen steder tatt med detaljer der vi mener dette er vesentlig for våre vurderinger.

4.1. Utvikling av servicenivå byggesak

Problemstillingen; *«hvordan definerer, dokumenter og utvikler kommunen/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på byggesaksområdet»*, gjennomgås i dette kapittelet.

4.1.1. Revisjonskriterier

På dette området er ikke kriterier hentet fra lovverket men fra vanlig praksis for utvikling av servicenivå innen tjenesteytende virksomheter. Eksempler på slik praksis kan være at virksomheten har fastsatt servicenivå gjennom serviceerklæringer. Dette kan være spesifikke krav til kundebehandling, svarfrister, tilgjengelighet med mer. Dette følges opp ved at virksomheten måler at dette overholdes gjennom brukerundersøkelser og andre systemer for tilbakemeldinger.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen:

- Kommunen bør ha definert konkrete krav til service overfor sine kunder på byggesaksområdet.
- Det bør etableres systemer for å måle utvikling av servicenivået.

4.1.2. Beskrivelse

Nedenfor følger beskrivelse av fakta tilknyttet revisjonskriteriet:

Kommunen bør ha definert konkrete krav til service overfor sine kunder på byggesaksområdet.

Sande kommune har for området byggesaksbehandling ikke definert egne krav til service. Dette er heller ikke gjort for øvrige tekniske tjenester. I andre deler av kommunen har man serviceerklæringer. Et eksempel på dette er hjemmesykepleien.

Av kommunens hjemmesider fremgår følgende (noe redigert layout i dette dokument og er hentet fra nettsiden i begynnelsen av september):

Det er tilgjengelige byggesaksbehandlere på Servicekontoret. Byggesaksbehandleren er tilgjengelig:

mandag, tirsdag og torsdag i tidsrommet 12-15 og onsdag i tidsrommet 09-15. Fredag er det ikke byggesaksbehandler tilgjengelig. Ved ferieavvikling vil det være Vakttelefon.

Det er INNSYN POSTJOURNAL FOR Å FØLGE BYGGE-, PLAN- OG DELINSSAKER. Saksbehandlere har telefontid som tidligere, for sine egne saker. Telefontid tirsdag, onsdag, torsdag i tidsrommet klokken 12-15.

Ring eller send en e-post til Servicekontoret for å få kontakt med saksbehandler.

Det er også lagt ut informasjon på kommunen nettsider, med linker til relevant informasjon. Her har kommunen et kartsystem med koblinger til kartverk og reguleringsplaner.

Fra hjemmeside med lenker og informasjon om byggesak (redigert layout):

Tema og tjenester (lenker):

- Bolig - bygging av ny
- Bygge- og aktivitetsforbud langs offentlig veg - dispensasjon
- Byggetiltak (mindre) på bebygd eiendom
- Fasadeendring (mindre vesentlig)
- Fasadeendring (vesentlig)
- Forhåndskonferanse
- Forstøtningsmur (mindre)
- Fredete bygninger og anlegg - tillatelse til inngrep
- Fylling eller planering av terreng
- Innhegning
- Installasjoner (enkle)
- Levegg
- Nabovarsel
- Selvbygger

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter regulerer behandlingen av byggesaker.

Kommunens planbestemmelser (kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplaner) angir hva som er tillatt å bygge i det enkelte området. Her finner du aktuelle kart.

Planlegger du et byggeprosjekt?

Du finner svar på en del vanlige spørsmål her.

Noen gode råd:

- Skaff deg kvalifisert hjelp. Ta kontakt med arkitekt, bygningsingeniør eller byggmester som har god kunnskap om plan- og bygningsloven og bruken av planbestemmelsene.
- Be om forhåndskonferanse på et tidlig tidspunkt i planleggingen
- Ta kontakt med naboer og andre berørte parter tidligst mulig i planleggingen!

Skjema:

- Skjema for byggesak (papirskjema)
- Se høremenyen (ByggSøk) for elektronisk søknad

Eksterne lenker:

- BE interaktiv
- Blanketter for byggesak
- Bygge bolig
- Byggeregler
- Byggsøk
- Oversikt over tillatelser
- Råd ved bruk av håndverkere
- Register over elektroinstallatører
- Sjekkpunktene du trenger når du overtar ny bolig
- Søknad om godkjenning av foretak
- Veiledning om byggesaksbehandling
- Veiledning til godkjenning av foretak for ansvarsrett

Eksempel på informasjon i lenke internt:***Forhåndskonferanse***

Forhåndskonferanse er en frivillig ordning der du som tiltakshaver (byggherre) og kommunen kan møtes for å avklare forutsetninger for byggetiltaket og rammene for den videre saksbehandlingen. Forhåndskonferanse kan benyttes ved alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven. For tiltak som du selv kan søke kommunen om tillatelse til, kan du møte kommunen alene. For tiltak som krever at du engasjerer et firma til å ta seg av hele søknadsprosessen (kalt ansvarlig søker), bør du ha med deg firmaet til møtet. Kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal undertegnes av deg og kommunens representant ved slutten av møtet. Forhåndskonferanse skal avholdes før en eventuell søknad sendes kommunen.

Målgruppe

Alle som skal sette i gang tiltak etter plan- og bygningsloven

Kriterium/vilkår

Kommunen har plikt til å avholde forhåndskonferanse hvis du som tiltakshaver, eventuelt sammen med firmaet som står som ansvarlig søker, ønsker det. Kommunen kan også kreve at det avholdes forhåndskonferanse.

Du skal på forhånd gi kommunen de opplysningene som er nødvendig for å forberede konferansen. Dette er som regel situasjonskart, tegninger av tiltaket og eventuelt skriftlig beskrivelse av ønske om dispensasjon fra regelverket.

Prosjektets kontaktperson opplyser at kommunen har satt en egen frist for å besvare henvendelser til tre uker. Forvaltningsloven bestemmer er innen en måned. Det er særfrister innenfor byggesaksområdet avhengig av sakstype.

Som vedlegg til enkeltvedtak på området sendes det ut informasjon om klageadgang. Av dette vedlegget fremgår det ikke noe om kommunes veiledningsplikt og mulighet for få dekt sakskostnader. Vi viser her til forvaltningslovens bestemmelser i §§ 11 og 36 som omhandler dette.

Kommunalsjef på området opplyser følgende:

Det ikke er gjennomført formell opplæring i kundeservice for saksbehandlere på byggesak. Publikumservice og god serviceatferd er derimot tatt opp og drøftet med jevne mellomrom på internmøter i virksomheten. Etter forrige brukerundersøkelse på byggesak ble dette spesielt drøftet. Det er heller ikke utarbeide en egen rutine for kundebehandling for byggesaksbehandler ved servicekontoret eller for de ansatte på servicekontoret.

Nedenfor følger beskrivelse av fakta tilknyttet revisjonskriteriet:

Det bør etableres systemer for å måle utvikling av servicenivået

Kommunalsjef opplyser følgende i en epost:

Jeg begynte som kommunalsjef i oktober 2011 og fant raskt ut at situasjonen innen plan/byggesak ikke var tilfredsstillende. Våren 2012 tok jeg derfor initiativ til et prosjekt for å utvikle virksomheten, jf vedlagte prosjektplan. Dette prosjektet ble imidlertid umulig å gjennomføre fordi det i 2012 nesten ikke var ansatte igjen i virksomheten. Når jeg lyktes å engasjere Berit Dahl som fagansvarlig fra 2013, ble derfor en av hennes hovedoppgaver å utvikle et kvalitetssikringsystem for kommunen. Dagens situasjon innen plan/byggesak er et resultat av dette utviklingsarbeidet.

Videre opplyser kommunalsjef ved spørsmål på området:

Det er ikke utviklet rutine/system for å måle servicenivå over tid. Målsettingen er å gjennomføre brukerundersøkelsen fra 'bedrekommune.no' annet hvert år og å følge opp disse med konkrete utviklingstiltak. Brukerundersøkelsen for 2016 er satt på vent på grunn av den prosess som førte til pågående forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Brukerundersøkelsen fra 2014 viser at Sande kommune ikke skiller seg ut fra andre kommuner på byggesaksområde. Kommunens resultater avviker ikke så mye fra andre kommuner at man kan trekke konklusjoner om at man er bedre eller dårligere enn andre kommuner. Kommentarer viser at en har fornøyde kunder og noen ikke så fornøyde kunder. Kommentarene vurderes å være innenfor det normale for slike undersøkelser.

Det konkrete tiltaket etter brukerundersøkelsen 2014 er økt tilgjengelighet gjennom etablering av byggesaksårsverk på servicekontoret. For øvrig ble resultatene fra brukerundersøkelsen på vanlig måte drøftet i flere internmøter i virksomheten for å utvikle kvaliteten på tjenestene. Det er ikke etablert andre rutiner for å måle kundetilfredshet over tid.

4.1.3. Vurdering

Kommunen har relevant informasjon på sine hjemmesider om fagområdet. Denne oppleves som relevant og ikke alt for vanskelig å finne frem til. Men for området byggesaksbehandling, er det etter vår vurdering, i for liten grad systematisert rutiner og systemer for utviklingen av servicenivå. Det er ikke nedfelt noen helhetlige skriftlig rutiner for servicenivå og systematisk utvikling av dette gjennom rutiner, målesystemer og opplæring av ansatte på området.

For å måle utvikling må en måle det samme over tid. Målingen må gjennomføres slik at tiltak som iverksettes kan måles. Dette kan være tilgjengelighet, tiltro, faglighet med mer. Det er gjennomført brukerundersøkelse i 2014. Ut fra denne ble det iverksatt tiltak rundt tilgjengelighet. Utover dette ikke gjort bestemte tiltak. Det er planlagt en ny brukerundersøkelse i 2016. Denne er utsatt blant annet i påvente av denne gjennomgangen.

4.2. Rutiner og internkontroll byggesaksbehandlingen

Dette kapittelet beskriver rutineene som er etablert opp mot problemstillingene: Problemstillingen; «foregår byggesaksbehandlingen i Sande i tråd med gjeldende lovverk», og problemstillingen; «dokumenteres det systematisk internkontroll innen området».

4.2.1. Revisjonskriterier

Innenfor dette området er det laget kriterier ut fra lovverket. Både kommuneloven, forvaltningsloven og lovverket innen byggesaksområdet stiller konkrete krav til saksbehandlingen. At det skal være etablert systemer for internkontroll/kvalitetssikring fremgår blant annet av kommuneloven, §23. Videre bygger gjennomgangen på prinsipper for internkontroll og risikoreducerende tiltak for avvik. (Det vises spesielt COSO³-rammeverket for internkontroll og risikostyring). Også faglige prinsipper for internkontroll og risikoreducerende tiltak opp mot korrupsjon. Det er utledet et kriterium for begge problemstillingene. Dette vurderer om det er relevante rutiner på området både når det gjelder saksbehandlingen, oppfølging av tiltak i kommunen (sikre ulovlige tiltak) og interne rutiner for å forebygge mulighetene for korrupsjon.

³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) Internal Control – Integrated Framework har laget et rammeverk for internkontroll og risikostyring. Hensikten var å hjelpe foretak og andre virksomheter med å evaluere og forbedre sine systemer for intern kontroll. Rammeverket har siden blitt innarbeidet i retningslinjer og regelverk, og brukt av tusenvis av virksomheter for å oppnå bedre kontroll med aktivitetene i deres streben etter å nå sine målsettinger. Her finnes lenke til en Norsk oversettelse: http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_norwegian.pdf

Revisjonskriterium:

- **Kommunen har innført relevante rutiner og kvalitetssikring på området byggesak.**

Nedenfor følger noen grunnleggende punkter for risikoreduserende tiltak som er sett på ved gjennomgangen:

Sikre riktig byggesaksbehandling og hindre ulovlige tiltak:

- Det er etablert rutiner som sikrer at lovverket følges.
- Det er etablert rutiner for kvalitetssikring på området
- Det er etablert strategi/planer for tilsyn
- Det er etablert rutiner som sannsynliggjør at ulovligheter avdekkes, herunder tilrettelegging for å motta henvendelser.
- Det er etablert rutiner for saksbehandling av mulige ulovligheter

Korrupsjonsforebyggende arbeid bør omfatte:

- Det er foretatt risikoanalyse på området.
- Det er punkter innen etikk og varsling som går på antikorrupsjonsarbeid.
- Politikere, ledelse og ansatte får opplæring om antikorrupsjonsarbeid og rutiner.
- Det er iverksatt tiltak ut fra risikoanalysen.
- Det er evaluert at tiltakene har ønsket effekt.
- Det er innført arbeidsdeling og arbeidsrullering, herunder sakstildeling (ikke faste kunder).
- Det er innført og det dokumenteres bruk av internkontroll og kvalitetssikringssystem.
- Det er lagt opp til innsyn og åpenhet.
- Delegasjonsreglement og fullmakter skal følges.

4.2.2. Beskrivelse av rutiner byggesaksområdet

Nedenfor følger beskrivelse av hva som er dokumentert opp mot revisjonskriteriet:

- **Kommunen har innført relevante rutiner og kvalitetssikring på området byggesak.**

Beskrivelsen er inndelt i områder for risikoreduserende tiltak.

- **Det er etablert rutiner som sikrer at lovverket følges**

Rutiner:

- Rutine for egne vann og avløp (udatert rutine)
- Rutine ved dispensasjonssøknad fra 25.3.2014 (administrativ sak).
- Rutine ved dispensasjonssøknad fra 25.3.2014 (politisk sak).
- Tiltak i områder under maritim grense fra 24.9.14
- Rutine (10.10.14) og veileder (11.11.14) for estetikk

- **Det er etablert rutiner for kvalitetssikring på området**

Kvalitetssikring:

- Avviksrapport (udatert)
- Behandlingskontroll datert 18.5.16 (33 punkter, hvor flere punkter har underpunkter, men mangler habilitetsvurdering)
- Behandlingskontroll delesaker datert 3.12.14
- Sjekkliste midlertidig brukstillatelse (udatert)
- Sjekkliste ferdigattest (udatert)
- Skjema forhåndskonferanse 2016
- Orientering om klageadgang (Denne har svakheter om veiledning og mulig krav kostnadsdekning ved klageprosess).
- Mal for komplettering dokumentasjon

- Mal avlutte sak
- Mal ufullstendig søknad
- Mal tiltak uten ansvarsrett
- Mal tillatelse til tiltak
- Mal rammetillatelse
- Mal referat forhåndskonferanse
- Mal midlertidig brukstillatelse
- Mal igangsettingstillatelse
- Mal endring tillatelse
- Mal endring tillatelse tiltak uten ansvarsrett
- Mal innvilget dispensasjon
- Mal bekreftelse på mottatt søknad med omgjøring av sakstype
- Mal mottatt søknad
- Mal mottatt klage

Fra presentasjon av byggesaksbehandlingen til politikere datert 27.5.2014, går det frem at en har fokus på dette ved saksbehandlingen (fra presentasjoner):

- *Krav om situasjonskart utarbeidet av kart og geodata i alle saker*
- *Varsel om mulig avslag*
- *Behandling av alle ansvarsretter i vedtaket*
- *Oppfylging av dokumentasjonskrav jfr kommuneplanbestemmelser, f.eks krav om utomhusplan i alle saker*
- *Beregning av BYA jfr kommuneplanens bestemmelser*
- *Samhandling i saksbehandlingen internt mellom avdelingene*
- *Anbefaling av forhåndskonferanser*
- *Tilsyn og avviksrapporter i den enkelte byggesaken*
- *Oversendelser til Fylkesmannen (uttalelse)*
(hvilke saker som skal oversendes, og formen på oversendelsen fra kommunen)
- *Hvilke saker skal oversendes FK for uttalelse vedrørende kulturminner*
- *Retningslinjer for VA-anlegg søknadsplikt/meldeplikt etter sanitærreglementet*
- *Kvikkleireområder og områder under marin grense*
- *Komplett rutine for klagesaksbehandling*
- *Dispensasjonsbehandling*
- *Plassering og beliggenhetskontroll, estetikkvurdering, tilsynsstrategi, ulovlighetsoppfølging*

Kvalitetssikringssystem for byggesaksbehandling

- *Kvalitetssikringssystemet skal være et verktøy for å oppfylle kravene til saksbehandling etter plan og bygningsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer.*
- *Skal sikre at alle saksbehandlere har en omforent praksis (likebehandling)*
- *Skal være et verktøy for effektiv saksbehandling*
- *Skal sikre forutsigbarhet for kundene*
- *Vil være et godt opplæringsverktøy for nyansatte*

Kontaktperson for prosjektet i kommunen opplyser at der er innførte elektronisk arkiv fra 01.01.2015 (ESA8). Man jobber med skanning av gamle dokumenter inn i dette systemet. Det er innført sjekklister og dokumentmal. Disse overlapper hverandre for å danne helheten i internkontroll/kvalitetssikringssystemet vårt.

- **Det er etablert strategi/planer for tilsyn**
 - Strategi for tilsyn byggesak 2015.

Dette er to siders dokument med strategier på området tilsyn. Blant annet viser strategien til lovverk om krav til strategi og krav til evaluering, finansiering og tilsynsformer. Strategi for tilsyn gjelder

for 2 år av gangen. Den er foreløpig ikke revidert i 2016 med virkning fra 1.1.2017. Det blir laget rapport etter det enkelte tilsyn.

- **Det er etablert rutiner som sannsynliggjør at ulovligheter avdekkes, herunder tilrettelegging for å motta henvendelser.**

Kommunalsjef opplyser følgende

På grunn av kapasitetsutfordringer har Sande i en periode hatt begrensede muligheter til å følge opp ulovlighetssaker. Innkomne saker og varsler er registrert og prioritert. Kun saker som gjelder helse, miljø og sikkerhet er fulgt opp. Som følge av dette har Sande etablert et treårig ulovlighetsoppfølgingsprosjekt, med noe finansiering fra fylkesmannen. Det er laget egen prosjektplan som omtaler prosjektet. I prosjektet vil ulike virkemidler tas i bruk, herunder kartdata, befaringer, varsling m.v.

- **Det er etablert rutiner for saksbehandling av mulige ulovligheter**
 - Sjekkliste ulovlighetsoppfølging fra 9.5.16

Sjekklisten for ulovlighetsoppfølging er en 36 punkters sjekkliste for ulovligheter. Listen inneholder punkter om behov for umiddelbar reaksjon, tilbakemelding til varsler og punktvis beskrivelser av hva som må vurderes i slike saker.

Korrupsjonsforebyggende arbeid:

- **Det er foretatt risikoanalyse på området.**

Kommunen har ikke foretatt risikoanalyse på byggesaksområdet, dermed ikke vurdert korrupsjonsrisiko.

- **Politikere, ledelse og ansatte får opplæring om antikorrupsjonsarbeid og rutiner.**

Kommunalsjef opplyser følgende:

Det er ikke gitt formell opplæring på området. Politikere har drøftet etikk og etiske retningslinjer, herunder antikorrupsjon, i forbindelse med ordinær folkevalgtopplæring. Ledelse og ansatte drøfter dette i internmøter. Temaet ble spesielt satt på dagsorden i internmøte i virksomheten når korrupsjonssaken i Drammen ble offentlig kjent.

- **Det er iverksatt tiltak ut fra risikoanalysen.**

Det vises til punkt ovenfor om at det ikke er utarbeidet en risikoanalyse.

- **Det er evaluert at tiltakene har ønsket effekt.**

Det vises punkt ovenfor om at det ikke er utarbeidet tiltak på området.

- **Det er punkter innen etikk og varsling som går på antikorrupsjonsarbeid.**

Sande kommune har egne etiske retningslinjer, rutiner for varsling av kritikkverdige forhold, herunder skjema for varsling, samt et verdigrunnlag definert som en LÆRE-plakat. Antikorrupsjon inngår som et av flere tema her.

- **Det er innført arbeidsdeling og arbeidsrullering, herunder sakstildeling (ikke faste kunder).**

Kommunen kontaktperson opplyser at det er fokus på kvalitetssikring. Det er to personer som kvalitetssikrer en sak. Vanligvis saksbehandler og fagleder. Saksbehandlere rullerer opp mot utbyggere.

- **Det er innført og det dokumenteres bruk av internkontroll og kvalitetssikringssystem.**

Det er dokumentert flere typer sjekklister og dokumentmaler som ledd i system for internkontroll og kvalitetssikring.

- **Det er lagt opp til innsyn og åpenhet.**

Det er ikke fremlagt en egen rutine for innsyn og åpenhet.

Dokumentsenteret/arkivet opplyser at alle plan-, bygg- og delesaker blir publisert på våre nettsider i fulltekst. Det skjer fortløpende samtidig med den daglige publiseringen av postlistene. Disse blir liggende på nett til «evig tid» Det er unntak for interne dokumenter.
<http://innsyn.sande-ve.kommune.no/byggsak>

Bygge- og eiendomsarkivet er i ferd med å bli fulldigitalisert etter modell fra løsningen i Drammen kommune, og vil etter hvert bli tilgjengelige på nett. De fleste som har enkle forespørsler om innsyn i eldre saker får disse besvart når de henvender seg enten i skranken, på telefon eller på epost.

- **Delegasjonsreglement og fullmakter skal følges.**

Delegasjonsreglement fra 21.10.15; i kapittel 10 er delegasjon fra kommunestyret til rådmann definert. I punkt 2, samme kapittel vises det til at dette ikke gjelder prinsipielle saker. Punkt 10 i samme kapittel går på byggesak. Reglementet viser ikke til definisjon av prinsipiell sak eller regler for vurdering av dette.

Når det gjelder videredelegering til andre i kommuneadministrasjon fra rådmann får vi opplyst følgende fra kommunalsjef på området i epost:

Det foreligger ikke formelle delegasjonsvedtak/brev fra rådmann til meg som kommunalsjef (når jeg startet i oktober 2011) eller til fagansvarlig byggesak (når Berit Dahl startet i 2013). Jeg har ikke kartlagt om dette skjedde når delegeringsreglement i sin tid ble vedtatt, men antar at det ikke foreligger noe fra den tid.

Delegering følger derved av stillingenes ansvarsområde. Det foreligger i liten grad stillingsinstrukser i Sande kommune og jeg oppfatter fra administrativ ledelse at dette heller ikke er et ønskelig personalpolitisk virkemiddel.

Kommunalsjef opplyser også om at delegasjonsreglementet er under revidering.

4.2.3. Vurdering

Vi vurderer at kommunen har relevante rutiner på området byggesak, som dekker de fleste typer av saker på området.

Vi vurderer svakheter/mangler opp mot følgende områder:

- Habilitetsvurderinger dokumenteres ikke gjennom dagens rutiner.
- Behov for mer utfyllende maler for klageinformasjon.
- Mangler ved systematikk for å forebygge intern og ekstern korrupsjon herunder opplæring og systematisering av antikorrupsjonsarbeidet.
- Svakheter med delegasjonsreglementet i forhold til definering av prinsipielle saker, samt videredelegering i organisasjonen.

4.3. **Praksis byggesaksbehandling**

Dette kapittelet beskriver praksis som er etablert opp mot problemstillingene:

Problemstillingen; «foregår byggesaksbehandlingen i Sande i tråd med gjeldende lovverk», og problemstillingen; «dokumenteres det systematisk internkontroll innen området».

4.3.1. **Revisjonskriterier**

Innenfor dette området er det laget kriterier ut fra lovverket. Både kommuneloven, forvaltningsloven og lovverket innen byggesaksområdet stiller konkrete krav til saksbehandlingen. Følgende kriterier med vurderingsområder er utledet for den praktiske gjennomgangen av byggesaksbehandlingen. Til sammen er det utledet 3 revisjonskriterier og 30 vurderingsområder ved gjennomgang av enkeltsaker.

- **Saksbehandlingsprosess skal dokumenteres**
 - Avholdt forhåndskonferanse
 - Registrering av søknad
 - Vurdering på om søknad er fullstendig
 - Fastsatt "tiltaksklassen"
 - Varsling om forventet saksbehandlingstid
 - Habilitetsvurdering er gjort
 - Om sak er prinsipiell
 - Er det i sak dokumentert bruk av rutiner, maler og sjekklister som er naturlig for saken ut fra egne regler på området (se liste i rapport)
 - Skriftlig vedtak med, lovhenvvisninger, begrunnelser og orientering om klageadgang
 - Er tidsfrister for saksbehandlingen overholdt
 - Er det oppgitt lengde på gyldighet av vedtaket
 - Påse at alle naboer og gjenboere er varslet.
 - Vurdert om søknad trenger dispensasjon
 - Kommunen skal forelegge saken for andre myndigheter dersom dette ikke er gjort før saken mottas
 - Er ansvarshaver godkjent for tiltaket
 - Dokumentasjon i sak forebygger risikoen for misligheter (arbeidsdeling, habilitetsvurdering, tilgangskontroll, faktureringskontroll)

- **Omsøkt tiltak er planlagt i henhold til lovkrav og reguleringskrav**
 - Påse at nødvendig kontroll er planlagt ut fra tiltak
 - Om tiltaket kommer i strid med forbudet mot bygging i 100-meters beltet ved sjøen
 - Om tiltaket er i samsvar med planbestemmelsene
 - Om teknisk infrastruktur er på plass som vei, vann og avløp
 - Grunn- og miljøkrav (flom, ras, forurensning i grunnen o.l.)
 - Plassering, høyde og avstand til nabogrense
 - Visuelle kvaliteter

- **Klagesaksbehandlingen er dokumentert/skal dokumenteres**
 - Registrering av klage
 - Informasjon om mottatt klage og saksbehandlingen av denne
 - Kopi sendt til parter der dette bør gjøres kan være naboer etc som klager
 - Saksfremstillingen av klagen
 - Sak oversendt fylkesmannen
 - Avgjørelse av klagebehandlingen foreligger (fylkesmann/departements ansvar)
 - Egne rutine for klagebehandling fulgt/dokumentert brukt

4.3.2. Beskrivelse av praksis byggesaksbehandling.

Vi valgte totalt 30 enkeltsaker på området for detaljert gjennomgang. Fem av sakene var saker som ble påklagd og er behandlet av fylkesmann. De andre sakene er tilfeldig valgt ut fra liste i søk fra ESA over saker i perioden 1.7.2015 til 31.12.2015. Utvalget som ble gjort viste seg å være bredt. Alt fra delsaker, enkle tiltak som påbygg/garasjer, eneboliger til leilighetskomplekser, dispensjoner og tiltak i strandsonen.

Vår gjennomgang av enkeltsakene er i noen grad metodisk basert på avdelingens etablerte internkontroll på området. Ved avdekking av svakheter, ble flere saker sjekket på samme område om det var tilsvarende svakheter. Hver enkelt sak ble gjennomgått og vurdert opp mot det enkelte revisjonskriterium med vurderingsområder. Om et område var aktuelt for sak, ble det vurdert om det var tilstrekkelig dokumentert. Nedenfor følger en oppstilling av hva vi fant av svakheter/mangler ved gjennomgangen av de 30 sakene inndelt etter de tre revisjonskriteriene.

- **Saksbehandlingsprosess skal dokumenteres**

Gjennomgangen av de 30 sakene viser et begrenset antall svakheter. Vårt hovedinntrykk er at det dokumenteres mye «godt håndverk» når det gjelder saksbehandling på byggesakområdet.

Vi fant imidlertid noen svakheter i praksis. Dette er følgende:

Vi fant følgende svakheter vedrørende dokumentasjon av saksbehandlingen:

- Svakheter knyttet til rutiner og dokumentasjon på underskrevet vedtak/elektronisk godkjenning av vedtak i perioden 2015 og til oktober 2016*.
- Det er ikke særskilt dokumentasjon på om og hvordan en overordnet har sjekket/kvalitetssikret den enkelte sak.
- Ikke dokumentasjon i sakene på at vedlegg om klage informasjon er sendt.
- Habilitetsvurderinger dokumenteres ikke.
- Det er brukt forskjellig måte å fylle ut kodeverk i sjekklister og dokumentere sjekk.

Vi fant følgende feil/svakheter i enkeltsaker:

- Mangler dokumentasjon på sannsynlig dialog funnet sted i en sak.
- Noen enkeltvedtak inneholder standardtekst i vedtaket som ikke er relevant ut fra sakstype.
- Saksbehandler frist overskredet noe i en sak. Ikke opplyst om krav på revidert gebyr eller at dette er gjort. Beløp ut fra sakstype utgjorde 1500 kroner (under en uke, 25 % av gebyr 6000.)
- Det var påvist dateringsfeil i tre 3 saker.
- En sak mangler referat forhåndskonferanse som det vises til i flere dokumenter i sak,
- En sak mangler dokumentasjon på utfylt sjekkliste.
- En sak hvor intern rutine om stoppe/avslutte sak når tilleggsdokumentasjon ikke sendt inn (Etter halvt år).
- Sak hvor det i ettertid ble avdekket feil i mål i vedtak for en støttemur. Dette ble rettet av kommunen med nytt vedtak. Ingen praktiske konsekvenser ut over nytt vedtak fattet og sendt tiltakshaver.

**) Det er det ikke lagret vedtak som er underskrevet i ESA etter at helelektronisk arkiv ble innført fra 1.1.2015. Konkrete rutine for elektronisk godkjenning er ikke forlagt revisor. Revisor har heller ikke fått fremlagt konkret dokumentasjon på elektroniske dokumentasjon på godkjenning av vedtak. Fra november 2016 innføres det ny versjon av ESA hvor dette opplyses fra kommuneadministrasjon om at dette skal være løst i denne versjonen av ESA. Det samme gjelder for beregning av saksbehandlingstider. Av dokumentasjon fremgår dette heller ikke direkte i det enkelte vedtak eller av eget dokument. En saksbehandler opplyser at man har egne regneark for å regne ut saksbehandlingstider. Denne dokumentasjon er ikke lagret i ESA, men vil fremkomme direkte i den nye ESA versjonen.*

I følge kontaktperson har byggesaksavdelingen følgende system for riktig fakturering av gebyrer på området;

1. Gebyr føres inn i tabell i vedtak, tabellen er en del av vedtaksmalene og må fysisk slettes hvis den skal utgå.
2. Sidemannskontroll av vedtak ved fagleder (er det beregnet gebyr/hjemmel/størrelse).
3. Føring av gebyrskjema er punkt på sjekklister på området
4. Gebyret føres inn i et økonomi-ark.
5. Økonomitjenesten må signere i økonomi-arket når gebyret er sendt ut.

Det overnevnte stemmer med dokumentasjon som er gitt.

- **Omsøkt tiltak er planlagt i henhold til lovkrav og reguleringskrav**

Ingen av de gjennomgåtte sakene avdekket at tiltaket er strid med lovverk og reguleringskrav ut fra de punkter vi har vurdert i den enkelte sak.

- **Klagesaksbehandlingen er dokumentert/skal dokumenteres**

Det ble ikke påvist svakheter i saksbehandlingen i gjennomgangen av de fem klagesakene som var valgt.

Fylkesmannens behandling av kommunens klagesaker

I noen saker mottar kommunen klage på vedtak som er fattet. Hvis kommunen velger å opprettholde sitt opprinnelige vedtak i saken, er det Fylkesmannen som stadfester eller eventuelt omgjør kommunens vedtak. Denne behandlingen innebærer i praksis en kvalitetssikring av hvorvidt den opprinnelige behandlingen endte med et "riktig" vedtak.

Fylkesmannen i Vestfold har ikke tilgjengelig offentlig klagestatistikk på byggesaksområdet. Fra Fylkesmannen i Buskerud har vi innhentet oversikt over klagesaker etter plan- og bygningsloven for årene 2010 til 2014 (se nedenstående tabell).

Til sammenlikning viser tabellen under en oversikt over klager behandlet av fylkesmannen i Buskerud:

Alle kommuner i år	Antall saker	Opphevet/omgjort	Opphevet/omgjort i %
2010	178	49	27,5 %
2011	173	46	26,6 %
2012	172	38	22,1 %
2013	179	48	26,8 %
2014	167	41	24,6 %

Tall for 2015 er ikke utarbeidet av Fylkesmannen i Buskerud.

Klagesaker byggesak i Sande kommune.

I følge kontaktperson har det vært 17 klagesaker på byggesaksområdet i årene 2013 til og med 2015. En av disse sakene ble trukket før den ble behandlet og en sak ble omgjort av byggesak ut fra klagen slik at den ikke ble oversendt fylkesmann. De gjenstående 15 sakene har blitt oversendt til Fylkesmannen i Vestfold for klagebehandling. Fylkesmannen har i 12 saker stadfestet kommunes vedtak, i en sak er vedtaket delvis omgjort og i to saker er klagen tatt til følge og kommunens vedtak opphevet. Dette gir en opphevet/ omgjøringsprosent på 20 %, som er noe lavere enn snittet for saker behandlet av fylkesmannen i Buskerud.

Annet

I kontrollutvalget 19/9-2016 opplyser både rådmann og ordfører at det ikke er meldt inn konkrete saker som kan henføres til manglende/dårlig utført saksbehandling fra byggesaksavdelingen. Dette til tross for at det etter kommunestyrets møte og etter møte med næringsrådet gikk ut oppfordringer om dette.

4.3.3. Vurdering

Det er gjennomgående god kvalitet på saksbehandlingen med forholdsvis få feil/svakheter ut fra det utvalget saker vi har vurdert. Vår vurdering er at praksis for byggesaksbehandlingen i Sande kommune har en kvalitet som ikke avviker vesentlig fra kommuner generelt i andre halvår 2015. Vårt inntrykk ut fra gjennomgang i andre kommuner⁴ er en opplevelse at kvaliteten på området byggesak i Sande kommune kan være bedre enn «gjennomsnittskommunen» slik den fremstår for andre del av 2015.

Vi ser følgende områder som har et forbedringspotensial:

- Dokumentasjon av kvalitetssikringen
- Bedre kvalitetssikringen slik at antall feil reduseres ytterligere
- Standardisere og stille krav til utfyllingen av sjekklister

5. KONKLUSJON

Vår gjennomgang har hatt som mål å vurdere de tre problemstillingene vedtatt for prosjektet.

Våre vurderinger og konklusjoner gjelder derfor bare for disse definerte områdene. Videre baserer våre vurderinger seg på det utvalget vi har gjort i tidsperiode og antall saker. Vi mener utvalget er stort nok til si noe generelt om hvordan saksbehandlingen fungerte andre halvår av 2015. Det er tilnærmet samme kompetanse og system høsten 2016, så en kan anta at vurderingen har relevans for hvordan situasjonen er i 2016.

Ut fra gjennomgåtte kriterier opp mot problemstillingen, *hvordan definerer, dokumenterer og utvikler kommunen/byggesaksavdelingen et tilfredsstillende servicenivå overfor innbyggere/utbyggere på byggesaksområdet*, vurderer vi følgende:

For området byggesaksbehandling, er det etter vår vurdering, i for liten grad systematisert rutiner og systemer for utviklingen av servicenivå. Det er ikke nedfelt noen helhetlige skriftlig rutiner for servicenivå og systematisk utvikling av dette gjennom rutiner, målesystemer og opplæring av ansatte på området.

For å måle utvikling må en måle det samme over tid. Målingene må gjennomføres slik at tiltak som iverksettes kan måles. Dette kan være tilgjengelighet, tiltro, faglighet med mer. Det er gjennomført brukerundersøkelse i 2014. Ut fra denne ble det iverksatt tiltak rundt tilgjengelighet. Utover dette ikke gjort bestemte tiltak. Det er planlagt en ny brukerundersøkelse i 2016. Denne er utsatt blant annet i påvente av denne gjennomgangen.

Ut fra gjennomgåtte kriterier opp mot problemstillingene, *foregår byggesaksbehandlingen i Sande i tråd med gjeldende lovverk og, dokumenteres det systematisk internkontroll innen området*, vurderer vi følgende:

Det er vår oppfatning at kommunen har relevante rutiner på byggesaksområdet, som dekker de fleste type saker på dette området. Vi har vurdert at det finnes svakheter/mangler opp mot følgende områder:

- Habilitetsvurderinger dokumenteres ikke gjennom dagens rutiner.
- Behov for mer utfyllende maler for klageinformasjon.
- Mangler ved systematikk for å forebygge intern og ekstern korrupsjon, herunder opplæring og systematisering av antikorrupsjonsarbeidet.

⁴ BKR har sett på byggesaksområde i et 10 talls forvaltningsrevisjoner de siste 10 årene.

- Svakheter med delegasjonsreglementet i forhold til definering av prinsipielle saker, samt videredelegering i organisasjonen.

Det er gjennomgående god kvalitet på saksbehandlingen med forholdsvis få feil/svakheter ut fra det utvalget saker vi har vurdert. Vår vurdering er at praksis for byggesaksbehandlingen i Sande kommune har en kvalitet som ikke avviker vesentlig fra kommuner generelt i andre halvår 2015. Vårt inntrykk ut fra gjennomganger i andre kommuner er en opplevelse at kvaliteten på området byggesak i Sande kommune kan være bedre enn «gjennomsnittskommunen» slik den fremstår i andre del av 2015.

Vi ser følgende områder som har et forbedringspotensial:


- Dokumentasjon av kvalitetssikringen
- Bedre kvalitetssikringen slik at antall feil reduseres ytterligere
- Standardisere og stille krav til utfyllingen av sjekklister

6. ANBEFALINGER

Med bakgrunn i de funn som er gjort, anbefales det å vurdere følgende:

- Bedre system/rutiner for utvikling av kundeservice.
- Utvikle/innføre nye maler og rutiner på området, da særlig interkontroll/kvalitetssikring opp mot korrupsjonsforebyggende arbeid.
- Opplæringstiltak, spesielt opp mot kundeservice og korrupsjonsforebyggende arbeid.

Drammen, 30.10 2016


Torkild Halvorsen
leder forvaltningsrevisjon


Gjermund Røren
forvaltningsrevisor

Oversikt over vedlegg:

1. Deler av lovverket som kriterier er utledet fra
2. Uttalelse til rapport datert 25.10.16 fra rådmannen i Sande kommune

Referanser:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) – Lov av 1992-09-25 nr 107
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov av 2008-06-27 nr 71 (PBL)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)- For av 2010-03-26 nr 488
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) – Lov av 1967-02-10
- Lov om arkiv (arkivlova) – Lov av 1992-12-04 nr 126
- Forskrift om offentlige arkiv- For av 1998-12-11 nr 1193
- COSO- et rammeverk for internkontroll og risikostyring.
- Rapport «Gjennomgang av korrupsjonsregelverk, antikorrupsjonstiltak og eierstyring» Nærings og fiskeridepartementet 1.9.2016
- Delegasjonsreglement for Sande kommune (sist vedtatt av kommunestyret den 21.10.2015, sak 66/15)
- Rutiner og sjekklister på område fra Sande kommune

Vedlegg 1-Utdrag kilder til revisjonskriterier

Et utvalg av kilder til utleda kriterier

Kommuneloven:

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

2. 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.

Plan- og bygningsloven

§ 1-4. Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene.

Kapittel 25. Tilsyn

§ 25-1. Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

§ 25-2. Tilsynets innhold

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 andre ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivaretatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

§ 32-1. Plikt til å forfølge ulovligheter

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

§ 32-2. Forhåndsvarsel

Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Forhåndsvarselet skal opplyse om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen fristen, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt.

Forhåndsvarselet skal videre opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

§ 32-3. Pålegg om retting og pålegg om stans

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid.

Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse.

Samtidig med utferdigelsen av pålegg kan det fastsettes tvangsmulkt. Ved utferdigelse av pålegg gis opplysning om at pålegget vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Endelig pålegg kan tinglyses som en heftelse på den aktuelle eiendom.

Forvaltningsloven:

Kapittel IV. Om saksforberedelse ved enkeltvedtak.

§ 16. (forhåndsvarsling).

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig. Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og har oppgitt den elektroniske adressen som skal benyttes for slikt formål. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

- a) slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,
- b) parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,
- c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

§ 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

- a) opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- b) rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
- c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal opplysninger som nevnt i annet og tredje ledd også forelegges den mindreårige selv, hvis ikke den mindreårige har erklært at det ikke er nødvendig.

Kapittel V. Om vedtaket.

§ 23. (formene for enkeltvedtak).

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

§ 24. (når enkeltvedtak skal grunngis).

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller - om ingen klagefrist løper - senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiving kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiving.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiving kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

§ 25. (begrunnelsens innhold).

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

§ 27. (underretning om vedtaket).

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. I regelen gis underretning skriftlig. Den skriftlige underretningen kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og har oppgitt den elektroniske adressen som skal benyttes for slikt formål. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksam på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd. Er det etter § 27 b i loven her eller etter særskilt lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller at søksmålet anlegges innen en viss frist, skal parten i underretningen om vedtaket også gjøres oppmerksom på dette. I motsatt fall kommer slike vilkår for søksmål ikke til anvendelse overfor parten.

I tillegg til veiledningen etter tredje ledd skal underretningen om enkeltvedtak til sakens parter opplyse om følgende når forholdene gir grunn til det:

- a) adgangen til å søke fritt rettsråd,
- b) forvaltningsorganenes veiledningsplikt etter § 11 og forskrifter gitt i medhold av den, og
- c) adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.

Byggesaksforskriften

Kapittel 15. Kommunens tilsyn

§ 15-1. Strategi for tilsyn. Rapportering

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det bl.a. tas stilling til

- a) målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
- b) organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering

c) utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder.

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

§ 15-2. Tilsynsrapporter

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

- a) faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
- b) foretak og ansvar i byggesaken
- c) observasjoner under tilsynet
- d) bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt
- e) fremlagt dokumentasjon
- f) kommunens vurdering av forholdet
- g) sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
- h) frist for lukking av avvik.

Rapporten sendes til tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak i byggesaken. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet.

Tilsynsrapport er ikke nødvendig ved innhenting av supplerende opplysninger i forbindelse med søknadsbehandling.

Det kan lages fellesrapport ved flere enkle tilsyn.

§ 15-3. Tidsavgrensede krav om tilsyn

Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2011, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- a) At det foreligger tilstrekkelig sluttokumentasjon for tiltaket, herunder samsvarserklæringer, kontrollerklæringer, oversikt over avvik og at dokumentasjon som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold er overlevert til eier
- b) At avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelse er utarbeidet og følges.

Kommunen skal ved utløpet av perioden på 2 år etter første ledd, i en ny periode på 2 år fra 1. januar 2013, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- a) At krav til universell utforming er oppfylt i tiltaket
- b) At krav til energibruk er oppfylt i tiltaket.

Ved utløpet av hver 2-årsperiode skal kommunen sende en oversikt med vurdering av tilsyn etter denne bestemmelsen til departementet.

Vedlegg 2-Rådmannens uttalelse**Sande kommune**

Dato: 25.10.2016

Vår ref.: 16/1277-4

Arkiv: 217

Saksbeh: Knut Johansen

Buskerud kommunerevisjon IKS



Omklassifisert
av BKR til ikke
unntatt
offentlighet.

RAPPORT TIL UTTAELSE - BYGGESAKSBEHANDLING

Vi viser til den oversendte forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesaksbehandling i Sande kommune» datert oktober 2016.

Aller først vil vi benytte anledningen til å takke for samarbeidet med Buskerud Kommunerevisjon IKS underveis og for nyttig gjennomgang med revisor før rapporten ble oversendt formelt.

Forvaltningsrevisjonsarbeidet har tatt for seg de tre problemstillingene i prosjektplanen som ble vedtatt av kontrollutvalget. Revisjonen vurderer at Sande kommune har relevante rutiner på byggesaksområdet, at det gjennomgående er god kvalitet på saksbehandlingen og at kvaliteten på den kan være bedre enn «gjennomsnittskommunen». Dette er en god bekreftelse for oss på at det nedlegges mye godt forvaltnings- og informasjonsarbeid og at dette bør videreføres. Samtidig merker vi oss revisors påpekning av forbedringsområder bl.a. innen utvikling og videreutvikling av rutiner, systemer for utvikling av servicenivå og ytterligere kvalitetssikring av saksbehandlingen.

Rådmannen har ingen merknader til rapporten og tar rapportens anbefalinger til etterretning. Vi vil etter kommunestyrets sluttbehandling komme tilbake til hovedutvalget for næring, miljø og kommunalteknikk med en plan for oppfølging av anbefalingene.

Med hilsen

Olav Grande
rådmannKnut Johansen
kommunalsjef

Postadresse: Postboks 300, 3071 Sande
Besøksadresse: Prestegårdsalleen 35, 3070 Sande
E-post: postmottak@sande-ve.kommune.no
Internett: www.sande-ve.kommune.no

Telefon: 33 78 70 00
Org.nr: 938971471
Giro bank: 8150.17.39936