

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
Byggesaksbehandling

Tydal kommune

Oktober 2014

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Tydal kommune fra april til oktober 2014.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til undersøkelsen.

Orkanger, 10.10.2014

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjon er utført i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget i Tydal kommune. Grunnlaget for våre vurderinger er gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale, intervju med ledelse og ansatte, og resultat fra brukerundersøkelse.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært om Tydal kommune har god saksbehandling på byggesaksområdet.

Vi konkluderer med at kommunens byggesaksbehandling er god og i tråd med god forvaltningsskikk. Det er noen utfordringer som kommunen bør se nærmere på, knyttet til undersøkelsens delproblemstillinger.

Første delproblemstilling omhandlet om det er lagt til rette for god saksbehandling. Vi undersøkte her om kommunen hadde de rette forutsetningene til å kunne drive god saksbehandling; kvalitetssikring, kompetanse, rutiner for å håndtere habilitet og et godt saksbehandlingssystem.

Vi konkluderer med at kommunen har et godt system for byggesaksbehandling. Det er noen utfordringer som omhandler at de er sårbare ved fravær av nøkkelpersonell i det systematiske arbeidet knyttet til saksbehandlingen.

Andre delproblemstilling omhandlet om saksbehandlingen er i tråd med god forvaltningsskikk. Vi undersøkte her om saksbehandlingen ivaretar innbyggernes behov for byggesaksbehandling, samt sentrale krav knyttet til disse.

Vi konkluderer med at saksbehandlingstiden i hovedsak er innenfor lovpålagte frister, men at noen fristbrudd har forekommet. Brukerundersøkelsen hadde spørsmål knyttet til saksbehandlingstid, veiledning og språk, respektfull behandling, pålitelighet, tilgjengelighet og informasjon. Brukerne i undersøkelsen ga uttrykk for at de var fornøyd med kommunens byggesaksbehandling på disse områdene. Resultatene fra brukerne i Tydal er bedre enn tilsvarende undersøkelser i andre kommuner. Resultatet fra brukerundersøkelsen indikerer at kommunens målsetting om å levere gode tjenester til brukerne ivaretas av byggesakskontoret.

Tydal har få klager og få vedtak som er opphevet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Dette indikerer at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

Kommunen gjennomfører ikke tilsyn knyttet til byggesak. Dette er en mangel i forhold til tilsynskravet i plan- og bygningsloven. Kommunen følger heller ikke opp kravene til selvkost for byggesaker.

Revisor anbefaler Tydal kommune:

- Å vurdere tiltak som reduserer sårbarheten i kommunens byggesaksbehandling
- Å etablere tilsynsordning til vedtatte byggesaker

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| Innholdsfortegnelse | 6 |
| 1 Innledning..... | 8 |
| 1.1 Bestilling | 8 |
| 1.2 Nasjonale føringer | 8 |
| 1.3 Organisering av byggesaksbehandling i Tydal kommune | 9 |
| 2 Undersøkelsesopplegget..... | 10 |
| 2.1 Avgrensning..... | 10 |
| 2.2 Problemstillinger | 11 |
| 2.3 Revisjonskriterier | 11 |
| 2.4 Metode | 12 |
| 3 Er det lagt til rette for god saksbehandling?..... | 14 |
| 3.1 Revisjonskriterier | 14 |
| 3.2 Data..... | 14 |
| 3.2.1 Kvalitetssikring | 14 |
| 3.2.2 Kompetanse og kapasitet..... | 15 |
| 3.2.3 Habilitet | 17 |
| 3.2.4 Rutiner og saksbehandlingssystem | 17 |
| 3.3 Revisors vurdering..... | 18 |
| 3.3.1 Kvalitetssikring | 18 |
| 3.3.2 Kompetanse og kapasitet..... | 19 |
| 3.3.3 Habilitet | 19 |
| 3.3.4 Rutiner og saksbehandlingssystem | 19 |
| 4 Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?..... | 21 |
| 4.1 Revisjonskriterier | 21 |
| 4.2 Datainnsamling | 21 |
| 4.2.1 Saksbehandlingstid | 22 |
| 4.2.2 Forutsigbarhet og kvalitet i saksbehandlingen..... | 25 |
| 4.2.3 Service | 27 |
| 4.2.4 Klager | 33 |
| 4.2.5 Tilsyn | 34 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.3 | Revisors vurderinger..... | 35 |
| 4.3.1 | Saksbehandlingstid | 35 |
| 4.3.2 | Kvalitet og forutsigbarhet..... | 35 |
| 4.3.3 | Service | 36 |
| 4.3.4 | Klage..... | 36 |
| 4.3.5 | Tilsyn | 37 |
| 5 | Høring | 38 |
| 6 | Konklusjoner og anbefalinger | 39 |
| 6.1 | Anbefalinger | 40 |
| | Kilder | 41 |
| | Vedlegg 1 – Kommunens høringssvar | 42 |
| | Vedlegg 2 – Sammenlignbare brukerundersøkelser | 43 |

Figurer

| | | |
|-----------|---|----|
| Figur 1. | Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 innbygger | 15 |
| Figur 2. | Antall søknader om tiltak for mindre byggetiltak mottatt siste år per 10 000 innbyggere | 16 |
| Figur 3. | Gjennomsnittlig antall dager for behandling av byggesøknad – 12 ukers frist..... | 22 |
| Figur 4. | Gjennomsnittlig antall dager for behandling av byggesøknad – 3 ukers frist..... | 23 |
| Tabell 5. | Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid i % | 24 |
| Figur 6. | Fornøyd med faktisk saksbehandlingstid. I prosent. (n = 34) 1 person utgjør 2,9 prosent. | 25 |
| Figur 7. | Forutsigbarhet og kvalitet i saksbehandlingen. Prosent. (n = 34) 1 person utgjør 2,9 prosent. | 26 |
| Figur 8. | Saksbehandlerne skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent. | 28 |
| Figur 9. | Respektfull behandling. Prosent. (n = 34 og 33). 1 person utgjør 3 prosent..... | 29 |
| Figur 10. | Pålitelighet. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent. | 30 |
| Figur 11. | Tilgjengelighet. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent..... | 31 |
| Figur 12. | Informasjon. Prosent. (n= 33). 1 person utgjør 3 prosent. | 32 |
| Figur 13. | Antall klager på byggesaker oversendt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag | 33 |
| Figur 14. | Antall klager på byggesaker opphevet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag..... | 34 |

1 Innledning

Revisjon Midt-Norge mottok bestilling av forvaltningsrevisjon knyttet til byggesaksbehandling i Tydal kommune, i brev fra kontrollutvalgets sekretariat (KonSek) datert 20.2.2014. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir kort bakgrunnsinformasjon om nasjonale føringer og hvordan byggesaksbehandlingen er organisert i kommunen.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte i sak 2/2014 en forvaltningsrevisjon knyttet til byggesaksbehandlingen i Tydal kommune. Prosjektet om byggesaksbehandling er gitt omtale i plan for forvaltningsrevisjon og i bestillingen fra kontrollutvalget. Der er det blant annet beskrevet at undersøkelsen må omfatte kommunens prosedyrer og rutiner for saksbehandling og myndighetsutøvelse. Viktige innfallsvinkler vil være responstid, saksbehandlingstid og håndtering av habilitetsproblematikk, kvalitetssikring og generell internkontroll. I tillegg vil opplevd service blant brukerne av tjenestene være aktuelt samt om tilsynsplikten ivaretas i henhold til krav i plan- og bygningslov.

1.2 Nasjonale føringer

Om byggesak etter plan- og bygningsloven

Byggesaksprosessen¹ er samfunnets (kommunens) vurdering av om et byggetiltak er i overensstemmelse med de rammer som er gitt. Rammene er først og fremst nedfelt i kommunale planer og lovgivningens krav, både når det gjelder prosess og materielle krav til for eksempel plassering og utnyttelse. Byggesaken skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at bygget tilføres nødvendig kvalitet gjennom at samfunnets krav blir ivaretatt.

Kommunal- og moderniseringsminister har den 17.1.2014 varslet en revidering av regelverket for plan- og byggesaker, hvor blant annet byggeteknisk forskrift skal gjennomgås. Det vises til at universell utforming og tilgjengelighet ligger fast i lovverket, men at arealkrevende krav, frita tiltak for søknadsplikt, kortere tidsfrister i saksbehandlingen skal vurderes nærmere og eventuelt endres. I tillegg vises det til behovet for utvikling innen IKT- og digitalisering for elektronisk samhandling, samt etablere tilsyn i offentlige og private byggeprosesser og byggesaker som nye momenter i revideringen.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/plan--og-bygningsloven/bygg/byggesak.html?id=559392>

1.3 Organisering av byggesaksbehandling i Tydal kommune

Det er rådmannen som har det administrative ansvaret for byggesaksbehandlingen i kommunen. Dette er delegert ansvaret videre til enhet for Teknikk og miljø som utfører byggesaksbehandling. Arbeidet ledes av en fagsjef for Teknikk og miljø som har en byggesaksbehandler med ansvar for byggesaksbehandlingen i kommunen. Det er et politisk utvalg for areal, miljø og teknikk som behandler klager og dispensasjonssaker i forbindelse med byggesaker, og de får referert alle administrative vedtak knyttet til byggesaker i kommunen.

Innledningsvis gir vi en oversikt over antall saker som er behandlet av kommunens byggesakskontor i perioden 2009-2013.

Tabell 1 saker behandlet av byggesakskontoret i perioden 2009-2013

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|
| Byggemelding (§20-2) | 73 | 81 | 56 | 41 | 62 |
| Ett – trinns søknad – delegert (§ 20-1) | 38 | 25 | 30 | 21 | 21 |
| Ett - trinns søknad - politisk | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Rammetillatelse | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 |
| Igangsettingstillatelse | 1 | 2 | 5 | 1 | 0 |
| Endring i byggetillatelse | 4 | 5 | 2 | 2 | 3 |
| Dispensasjonssøknader | | | 8 | 6 | 6 |
| Klagesaker overfor fylkesmannen | | | 2 | 1 | 1 |
| Foreløpig svar | | 38 | 34 | 28 | 20 |
| Forlengelse byggetillatelse | 1 | 3 | | | |
| Ferdigattester | 20 | 23 | 29 | 27 | 24 |
| Utslippssaker | 28 | 40 | 24 | 37 | 31 |
| Bruksendringer | 5 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Ansvarsrett | 4 | 2 | | | |
| Klagesaker (Fylkesmannen) | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Sum saker | 177 | 222 | 196 | 169 | 174 |

Kilde: Tydal kommunes årsrapport 2009-2013

Tabellen viser antall saker som ble behandlet av byggesakskontoret i perioden 2009-2013 i Tydal kommune. Totalt var det en økning fra 177 saker i 2009 til 222 saker i 2010, for så å reduseres til 174 saker i 2013. Antallet saker knyttet til de ulike saksområdene har variert i perioden.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunkt for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensninger i prosjektet synliggjøres her.

2.1 Avgrensning

Ut fra bestillingen, bestillingsdialog samt plan for forvaltningsrevisjon, ser vi at kontrollutvalget ønsker å se nærmere på prosedyrer og rutiner som ligger til grunn for saksbehandlingen som utføres. Et konkret ønske er at det skal gjennomføres en brukerundersøkelse for å få belyst hvor tilfreds brukere er med de tjenestene som leveres.

Ut i fra det ovenstående finner vi det mest hensiktsmessig å la prosjektet omhandle saksbehandlingen som virksomheten gjør hvor kommunen selv ikke er byggherre. For å ivareta brukerfokus, vil undersøkelsen ha fokus mot den saksbehandlingen som gjøres i kommunens byggesaksbehandling.

Med saksbehandling mener vi i denne sammenhengen alt arbeid et forvaltningsorgan gjør som fører frem til et vedtak. Men samtidig må dette utgangspunktet avgrenses noe, da saksbehandlingen av byggesaker er underlagt en rekke regler, og vi vil undersøke noen av disse reglene.

Prosjektet er rettet mot administrasjonen og det arbeidet som gjøres der. Politiske beslutninger og saksbehandling på politisk nivå vil dermed ikke bli vurdert i undersøkelsen.² Formålet med undersøkelsen er å gi et bilde av saksbehandlingen ved byggesaker og å belyse enkelte deler av den.

² Det forutsettes i kommuneloven kapittel 12 og forskriftene om kommunenes kontrollutvalg og revisjon av kommunale og fylkeskommunale virksomheter at en forvaltningsrevisjon ikke skal overprøve politiske prioriteringer.

2.2 Problemstillinger

Ut fra det ovenstående vil revisor formulere undersøkelsens hovedproblemstilling slik:

Har Tydal kommune god saksbehandling på byggesaksområdet?

For å belyse hovedproblemstillingen bygger undersøkelsen på følgende delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: Er det lagt til rette for god byggesaksbehandling?

Delproblemstilling 2: Er byggesaksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

I problemstilling 1 ser vi på om kommunens saksbehandling ivaretar lovens krav på utvalgte områder. I problemstilling 2 ser vi nærmere på hvordan saksbehandlingen ivaretar innbyggernes behov for byggesaksbehandling, samt sentrale krav knyttet til disse.

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

I denne undersøkelsen er kriteriegrunnet lov- og forskriftsbestemmelser fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, forskrift om byggesak og kommuneloven. På noen områder har vi brukt statistikk for å sammenligne Tydal kommune med andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittsgrupperinger. Veileder i forvaltningsrevisjon³ viser til at kriterier kan utledes fra sammenlignbare kommuner eller virksomheters praksis når de er aksepterte forbilder, representerer beste praksis eller gjenspeiler en foretrukket praksis på det aktuelle området. I dette prosjektet har vi ikke grunnlag for å påstå at noen av dem vi sammenligner med representerer dette. Sammenligningen må derfor ikke oppfattes som at noen av grupperingene eller kommunene har en "fasit" for hvordan en situasjon skal være. Tallmaterialet kan imidlertid gi en beskrivelse av en situasjon og gi indikasjoner på en utvikling eller et forhold.

For å besvare bestillingen har vi gjennomført en brukerundersøkelse for byggesaksbehandlingen. Dette gjør at undersøkelsen blir en gjennomgang av brukernes opplevelse av innholdet i tjenesten. Vi vil også sammenligne resultatene fra Tydal med tilsvarende resultater gjennomført i Frøya og Malvik kommune i 2012, se vedlegg 2.

³ Veileder i forvaltningsrevisjon (NKRF, 2006)

Vi har utdypet kriteriene i kapitlene i tilknytning til delproblemstillingene.

2.4 Metode

Informasjonsgrunnlaget i rapporten er basert på gjennomgang av dokumenter, statistisk materiale, intervju med ledelse og ansatte og resultat fra brukerundersøkelse. Intervju er valgt fordi det gir mulighet for å gå i dybden i, og nyansere interne prosesser. I bestillinga av forvaltningsrevisjonen, ble det spesifikt bedt om at det skulle gjennomføres en brukerundersøkelse, som en del av prosjektet. Dette for å belyse hvor tilfreds brukerne er med de tjenestene som leveres innen byggesakskontoret. Resultatene av vår brukerundersøkelse er lagt ved som en del av datagrunnlaget til undersøkelsen.

Vi har gjennomført et oppstartsmøte med rådmannen. I dette møtet deltok også fagsjef for enhet Teknikk og miljø samt byggesaksbehandler. I tillegg har vi gjennomført individuelle intervju med fagsjef og byggesaksbehandler. Vi valgte å intervju disse personene ut fra deres kompetanse, ansvar og kjennskap til det reviderte området. Referatene fra intervjuene er verifisert.

Dokumenter og statistikk som undersøkelsen bygger på, er i stor grad hentet fra Tydal kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Statistisk sentralbyrås KOSTRA-rapportering⁴ og brukerundersøkelsen, som har gitt relevant informasjon for å besvare problemstillingene. Ved bruk av data fra KOSTRA-rapportering har vi valgt å sammenligne talldata fra Tydal kommune med andre kommuner. I utvelgelsen av kommuner har vi hatt fokus på å finne kommuner som er sammenlignbare størrelsesmessig, i tillegg til at vi har lagt vekt på beliggenhet. Kommunene vi har valgt er Snillfjord og Roan, i tillegg til gjennomsnitt for like kommuner, Sør-Trøndelag og landet utenom Oslo. Statistikk og kvalitet på tall er avhengig av en rekke forhold, og tallmaterialet kan gi indikasjoner på en utvikling/forhold, men må ikke oppfattes som absolutte sannheter. I tillegg må vi ta forbehold om mulig feilrapportering.

Vi har gjennomført en brukerundersøkelse for å få belyst hvor tilfreds brukerne er med de tjenestene som leveres. Å måle direkte brukertilfredshet kan være utfordrende ved at den enkelte bruker, fra sitt ståsted vil kunne ha mer fokus på eksempelvis å få medhold i sin sak og rask saksbehandling for egen del, enn for eksempel saksbehandling i henhold til lov og regelverk. Brukerundersøkelsen som er gjennomført, i tillegg til noen justeringer er i all hovedsak basert på tilsvarende undersøkelser som gjennomføres av KS, knyttet til byggesaksbehandling. Undersøkelsen til KS har fokus på innholdet i tjenesten, og det er

⁴ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet

også grunnen til at vi har funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i denne. Språkbruk og form på kommunikasjonen er også et viktig element på dette området, og vi har i tillegg valgt å legge vekt på muntlig og skriftlig språk i vår brukerundersøkelse. Hvis ønskelig kan også Tydal kommune gjennomføre tilsvarende undersøkelse senere, med mulighet for å se på utvikling. Vi ønsker å bemerke at ved innsamling av data anbefaler KS at spørreskjemaene sendes i posten med informasjonsskriv og frankert svarkonvolutt. Vi har gjennomført vår undersøkelse per telefon. Dette kan påvirke resultatet ved at direkte kontakt per telefon kan påvirke brukerne til å gi mer positive tilbakemeldinger enn en mer anonym undersøkelse per spørreskjema. Vi valgte likevel denne metoden da den erfaringsmessig gir bedre svaroppslutning.

I brukerundersøkelsen tok vi utgangspunkt i alle ferdigbehandlede byggesaker i perioden januar til desember 2013. Dette var totalt 90 saker. Av disse trakk vi et tilfeldig utvalg på 45 personer. Vi fikk svar fra totalt 34 personer, en svaroppslutning på 75 %. Dette gir etter vår vurdering tilstrekkelig grunnlag for å kunne bruke dataene i undersøkelsen.

I brukerundersøkelsen ga vi brukerne mulighet for å svare i seks kategorier. Svar kategori 1 er svært misfornøyd, svarkategori 6 var svært fornøyd. Der vi kommenterer resultatet har vi gruppert svaralternativ 1 og 2 som misfornøyd, svarkategori 3 og 4 som middels fornøyd og svarkategori 5 og 6 som fornøyd.

I 2012 ferdigstilte Revisjon Midt-Norge forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling i Malvik og Frøya kommune. Undersøkelsen i Tydal kommune er gjennomført på tilsvarende måte som overnevnte. Vi har valgt å bruke resultatene fra undersøkelsen i disse to kommunene for å sammenligne resultatet for Tydal kommune. Tabellen i vedlegg 2 viser resultatene fra undersøkelsen i Frøya, Malvik og Tydal kommune og gjennomsnittresultatet for de 20 kommunene som deltok i bedrekommune.no sin undersøkelse i 2010. I Malvik kommune var svarprosenten på 54 % og i Frøya var tilsvarende 67 %. I KS-undersøkelsen var svarprosenten for alle kommunene som gjennomførte undersøkelsen på 26 % i 2010.

Bredden og omfanget av data som er innhentet fra ulike kilder, tilsier at revisor har et egnet grunnlag for å vurdere de problemstillinger som er angitt for denne forvaltningsrevisjonen.

I tillegg til oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor har en prosjektmedarbeider deltatt i prosjektet, og en styringsgruppe på to personer har kvalitetssikret undersøkelsen.

3 Er det lagt til rette for god saksbehandling?

Dette kapitlet omhandler delproblemstilling 1; om det er lagt til rette for god saksbehandling i Tydal kommune. Det er visse forhold som må være på plass for at saksbehandlerne skal kunne drive forsvarlig saksbehandling. Dette ser vi nærmere på i denne delen av undersøkelsen.

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene hentes i stor grad fra overordnede forvaltningsrettslige prinsipper om rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling. Hovedhensynet i forvaltningsretten er hensynet til rettsikkerheten, hvor krav til riktige avgjørelser, rettferdig-, rask og god saksbehandling, og krav til forutberegnelighet er viktige deler. I forutberegneligheten ligger at innbyggere skal kunne forutse hvordan egen sak vil bli behandlet, blant annet ut fra kommunens praksis i lignende saker. Forvaltningslovgivningen inneholder ingen konkrete bestemmelser som krever at like saker skal behandles likt, men prinsippet ligger til grunn for bruken av forvaltningsmyndighet.⁵ Habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven er også vektlagt i denne delen av undersøkelsen for å sikre at de som behandler byggesaker i kommunen er habile til dette.

For å sikre rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling, knytter vi dette til følgende områder i denne undersøkelsen:

- kvalitetssikring
- kompetanse og kapasitet
- habilitet
- rutiner og saksbehandlingssystem

3.2 Data

Her følger en presentasjon av resultatene fra datainnsamlingen. Data er hentet fra intervju med ansatte i kommunen og statistikk fra Statistisk sentralbyrå - KOSTRA.

3.2.1 Kvalitetssikring

For å sikre at saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen skjer i tråd med lover og regler og at avdelingens kunder sikres lik behandling, er det viktig at avdelingen har visse rutiner for kvalitetssikring. Det er et lederansvar å sikre kvaliteten på saksbehandlingen innen teknisk virksomhet.

⁵ Jf. Geir Woxholt: "Forvaltningsloven med kommentarer" 3. utgave, Gyldendal 1999, side 26.

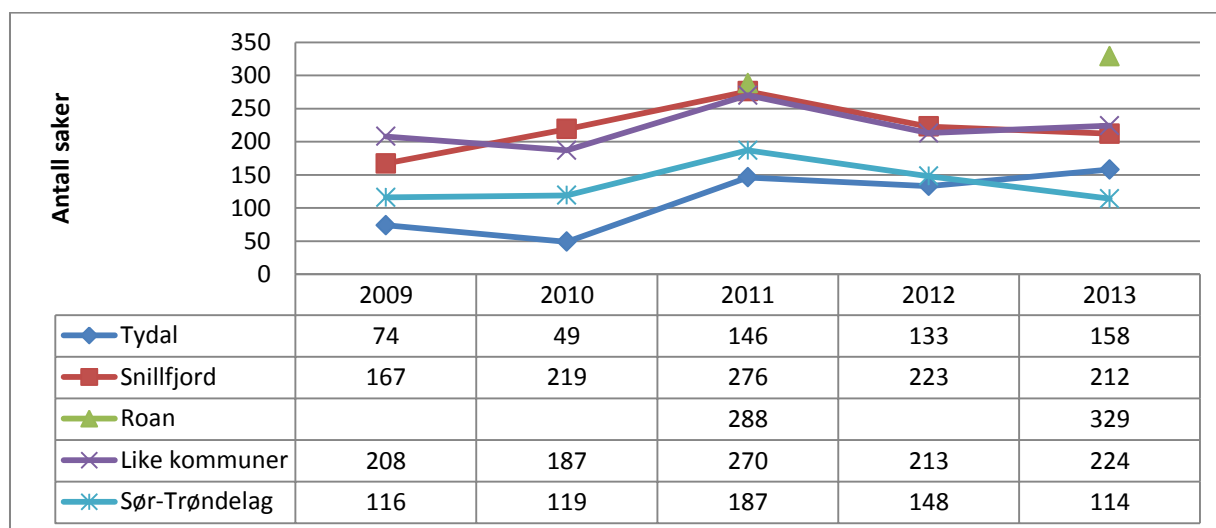
Det er fagsjef som godkjenner alle byggesaker administrativt før utsending, både delegerte vedtak og saker til politisk behandling. I hovedsak er det fagsjef og saksbehandler som utfører byggesaksbehandling i kommunen. Saksbehandler sier at kurante saker sendes over til fagsjef for godkjenning. Hvis saksbehandler opplever det er behov å diskutere en byggesak, tar hun kontakt med fagsjef. Fagsjef og saksbehandler sier at dette systemet fungerer greit, men at det er et lite miljø for byggesak i kommunen og at det savnes et større fagmiljø som involverer flere å diskutere med. De sier også at det er startet et samarbeidsprosjekt innen Værnesregionen som omhandler byggesak, hvor kvalitetssikring kan være ett element. Byggesaksbehandler viser til at fagsjef avslutter sitt arbeidsforhold i juni 2014. Endelig organisering og ressurser knyttet til byggesaksbehandlingen er ennå ikke avklart i kommunen. I rådmannens høringsmøte vises det til at ny fagsjef er ansatt i kommunen.

3.2.2 Kompetanse og kapasitet

For å drive god og forsvarlig saksbehandling, må kommunen ha kompetente saksbehandlere og tilstrekkelig personell til å utføre saksbehandlingen.

Innledningsvis har vi hentet inn informasjon om antall søknader til kommunen sammenlignet med andre for å vise omfanget av dette. Figuren nedenfor synliggjør antall søknader om tiltak mottatt siste fem år.

Figur 1. Antall søknader⁶ om tiltak mottatt siste år per 10 000 innbygger



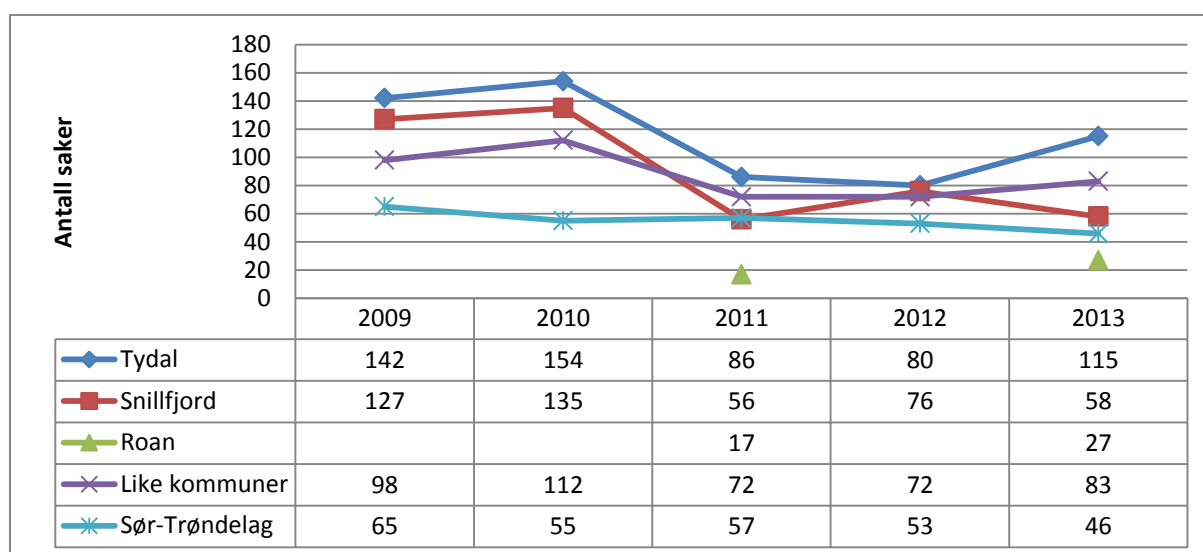
Kilde: Statistisk sentralbyrå – KOSTRA

⁶ Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen. Indikator for utbyggingspresset i kommunen. Årsinnbygger er et konstruert begrep som tar hensyn til fritidsboliger også beslaglegger saksbehandlingsressurser i kommunen, ifølge SSB.

Figuren viser at antall søknader om tiltak i Tydal kommune varierer fra år til år og har økt i perioden. Sammenlignet med de andre er Tydal kommune av de som har færrest søknader i perioden. For 2013 ligger antall søknader over snittet i Sør-Trøndelag men lavere enn de andre. I neste figur har vi hentet inn antall søknader for mindre byggetiltak sammenlignet med andre.

Tydal har mange mindre byggetiltak, og søknader knyttet til disse synliggjøres her.

Figur 2. Antall søknader om tiltak for mindre byggetiltak mottatt siste år per 10 000 innbyggere



Kilde: Statistisk sentralbyrå - KOSTRA

Figuren viser at antall søknader om mindre byggetiltak⁷ i Tydal kommune varierer fra år til år. Sammenlignet med de andre, har Tydal kommune flest søknader om mindre byggetiltak i perioden.

Fagsjef og byggesaksbehandler sier at det er store utfordringer med å håndtere saksmengden i sommerhalvåret, og at mange søkere har forventninger til rask saksgang. I saker der byggesaksbehandler eller fagsjef mangler kompetanse, tas det uformell kontakt med andre kommuner, av og til juridisk avdeling hos Fylkesmannen. Det er også leid inn byggesaksbehandlerkompetanse fra en annen kommune i en enkelt sak.

⁷ For enkelte typer mindre byggearbeider på bolig- eller fritidseiendom etter plan- og bygningsloven (PBL § 20-2).

Fagsjef og byggesaksbehandler har lang erfaring med byggesaksbehandling i kommunen. Byggesaksbehandler deltar i kurs knyttet til byggesak som arrangeres av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Dette gir tilgang til diskusjonspartnere i et faglig nettverk som brukes.

3.2.3 Habilitet

Det er krav til den som behandler saker er habil til å gjøre dette og at det ikke foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke en persons tillit i byggesaksbehandlingen, jf. forvaltningslovens habilitetskrav.

Fagsjef og byggesaksbehandler sier de forholder seg til regelverket og fordeler sakene slik at de som deltar i byggesaksbehandlingen, ivaretar habiliteten i regelverket. Fagsjef saksbehandler saker der byggesaksbehandler er inhabil. Det er også benyttet andre ansatte innen Teknikk og miljø som byggesaksbehandler i saker der det har vært behov for dette. Der hele administrasjonen har vært inhabil, har politisk utvalg for areal, miljø og teknikk behandlet byggesaken, ifølge byggesaksbehandler.

Vi har etterspurt kommunens rutiner knyttet til habilitet vedrørende behandling av dispensasjonssaker og klagesaker i politisk utvalg for areal, miljø og teknikk. Fagsjef og saksbehandler sier at kommunen ikke har rutiner for dette, men at habilitetsreglene er godt kjent i kommunen. Dersom det er opplagt at en eller flere medlemmer i politisk utvalg for areal, miljø og teknikk er inhabile, blir det kalt inn varamedlemmer. Habiliteten blir bestandig avklart i møtet. Revisor har gjennomført en dokumentgjennomgang av protokoller fra møter i politisk utvalg for areal, miljø og teknikk i 2014. Der er det protokollført at enkeltmedlemmer er inhabile til å delta i den enkelte sak.

3.2.4 Rutiner og saksbehandlingssystem

Gode rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen kan også være med på å sikre kvalitet og likebehandling. Et velfungerende saksbehandlingssystem er et viktig element for sikre saksbehandlingen. Forholdet til reguleringsplaner er viktige for å sikre at saksbehandlingen utføres i samsvar med krav.

Kommunen benytter ePhorte som saksbehandlingssystem i byggesaksbehandlingen. Der er rutiner og maler som er styrende for byggesaksbehandlingen i hovedsak lagret. Byggesaksbehandler sier at kommunen er medlem av et nettverk i Norsk kommunalteknisk forening som heter forum for byggesak. Dette gir tilgang til rutiner og maler for byggesak samt 24 ulike rutiner og prosedyrer som benyttes i saksbehandlingen. Disse er tilpasset malene i ePhorte, som også kvalitets sikrer saksbehandlingen. Fagsjef sier at systemet har

elektronisk godkjenning, noe som gjør jobben som kvalitets sikrer enklere. ePhorte gir fullstendig oversikt over alle restanser og tidsfrister. Byggesaksbehandler gir uttrykk for at overnevnte rutiner fungerer tilfredsstillende for saksbehandlingen av byggesaker i kommunen. Rådmannen sier i sin høringsuttalelse til rapporten at saksbehandlingssystemet fungerer hensiktsmessig for byggesaksbehandlingen. Saksbehandler har et manuelt system knyttet til matrikkelføring av byggesaker.

Fagsjef sier at byggesaksbehandlere har blitt for lite involvert i kommunens planarbeid og planbestemmelser. En større involvering hadde sikret en enklere saksbehandling av byggesøknader knyttet til planbestemmelser. Byggesaksbehandler sier at dagens reguleringsplaner har noen utfordringer. Kommunen har ikke fått på plass et digitalt planarkiv, men har som mål å få dette på plass i løpet av 2014. Utfordringen har vært at noen eldre private reguleringsplaner har vært lite tilgjengelig, og det har vært vanskelig å vite hva som er siste versjon. Dette gjelder både om det er foretatt reguleringsendringer og oversikt over gitte dispensasjoner på gjeldende reguleringsplan. Planarbeidet i kommunen har frem til nå vært tillagt fagsjef som avslutter sitt arbeidsforhold, og det er derfor viktig at byggesaksbehandler blir involvert i dette arbeidet. Det er gitt en del dispensasjoner, særlig fra arealplan ved bygging i landbruks-, natur- og friluftsområde samt langs vassdrag. En av brukerne i brukerundersøkelsen ga tilbakemelding om at han var usikker på om han hadde riktige reguleringsbestemmelser i sin byggesak. Rådmannen sier i sin høringsuttalelse til rapporten at fra nå av deltar byggesaksbehandler i kommunens reguleringsarbeid.

3.3 Revisors vurdering

3.3.1 Kvalitetssikring

For å sikre at saksbehandlingen skjer i tråd med lover og regler og at avdelingens kunder sikres lik behandling, er det viktig at avdelingen har visse rutiner for kvalitetssikring. Det er et lederansvar å sikre kvaliteten på saksbehandlingen.

Vanskelige saker diskuteres mellom saksbehandler og fagsjef for teknikk og miljø, og begge bekrefter at det er enkelt å diskutere underveis i saksbehandlingen. Dette er etter byggesakskontoret sin oppfatning tilfredsstillende for å sikre kvaliteten i egne saker. Revisor vurderer at overnevnte praksis kvalitetssikre sakene, men ser også at kommunen er sårbar med et så lite fagmiljø. Det er viktig å få etablert kvalitetssikring av byggesaker som også ivaretar sårbarheten i organisasjonen.

3.3.2 Kompetanse og kapasitet

For at kommunen skal kunne drive forsvarlig saksbehandling, må de ha kompetente saksbehandlere og tilstrekkelig personell.

Det er revisors inntrykk at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse gjennom at de deltar på kurs og har lang erfaring. Der det mangler kompetanse tas det kontakt med enten nabokommuner eller Fylkesmannen i Sør-Trøndelag for avklaringer. Kommunen legger til rette for kompetanseutvikling, noe som er etter revisors vurdering viktig innenfor et område med få ansatte. I all hovedsak er det tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader innen gitte frister. For å kunne holde gitte saksbehandlingsfrister, er kommunen, etter vår vurdering sårbar ved ferieavvikling, permisjoner, sykdom samt når nøkkelpersonell er fraværende.

3.3.3 Habilitet

Det er krav til at den som behandler saker er habil til å gjøre dette og at det ikke foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke en persons tillit i byggesaksbehandlingen.

Byggesakskontoret har rutiner for å sikre at de som er involvert i byggesaksbehandlingen er habil. Tydal kommune har 864 innbyggere og kan ut fra det ha flere saker hvor saksbehandler eller medlemmer i politisk utvalg er inhabile. Det er viktig at kommunen fortsatt har fokus på habilitetsvurderinger i byggesaksbehandlingen, både i den administrative og politiske behandlingen. Disse kan gjerne være nedfelt i rutiner samt tilhørende kompetansetiltak, noe som er viktig for å sikre tilliten til byggesaksbehandlingen.

3.3.4 Rutiner og saksbehandlingssystem

Gode rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen kan også være med på å sikre kvalitet og likebehandling. Et velfungerende saksbehandlingssystem er viktig i så måte.

Saksbehandlerne benytter saksbehandlingssystemet ePhorte i saksbehandlingen. Intervjuene tyder på at saksbehandlerne bruker systemet og at dette fungerer hensiktsmessig. Saksbehandler har manuelle systemer knyttet til matrikkelføring, som gir sårbarhet ved langtids fravær etter vår vurdering, da andre har mindre kjennskap til hvordan det manuelle systemet fungerer.

Kommunens areal- og reguleringsplaner er grunnleggende for god byggesaksbehandling, og det er viktig at byggesaksbehandlerne har gode og forståelige planer å forholde seg til i sin

saksbehandling. Vi har undersøkt hvordan kommunale planer påvirker byggesaksbehandlingen.

Byggesaksbehandler har vært lite involvert i behandlingen av reguleringsplanene og få er digital. Dette kan ha påvirket behandlingstiden for byggesaker og forårsake en risiko knyttet til at feil versjon av reguleringsplan har blitt lagt til grunn for byggesaksbehandlingen. Kommunen har startet arbeidet med å digitalisere alle reguleringsplanene, samt involvere byggesaksbehandler i reguleringsarbeidet, noe som er et viktig for å sikre at riktig reguleringsbestemmelser legges til grunn for behandling av den enkelte sak.

4 Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Dette kapitlet omhandler delproblemstilling 2 om saksbehandlingen er i tråd med god forvaltningsskikk.

Data er hentet fra intervju, statistikk fra Statistisk sentralbyrå, fra Fylkesmannen og fra brukerundersøkelsen.

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne delen av undersøkelsen er hentet fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og kommunale planer. En nærmere redegjørelse følger av de enkelte underpunktene.

Vi har også brukt data fra Statistisk sentralbyrå - KOSTRA og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag for å sammenligne data for Tydal kommune med andre sammenlignbare kommuner og grupperinger. I tillegg har vi synliggjort resultater fra brukerundersøkelser i andre kommuner som tilsvarende den som er gjennomført i Tydal kommune.

For å belyse denne problemstillingen og høre hvordan byggesaksbehandlingen oppleves av brukerne, har vi valgt å se på følgende områder:

- Saksbehandlingstid
- Service til brukerne
 - Respektfull behandling/veiledning
 - Pålitelighet
 - Tilgjengelighet
 - Informasjon
- Klager
- Tilsyn
- Selvkost

4.2 Datainnsamling

Her følger en presentasjon av resultatene fra datainnsamlingen. Data er hentet fra intervju med ansatte i kommunen, fra statistikk fra Statistisk sentralbyrå og fylkesmannen i Sør-Trøndelag, og fra brukerundersøkelse.

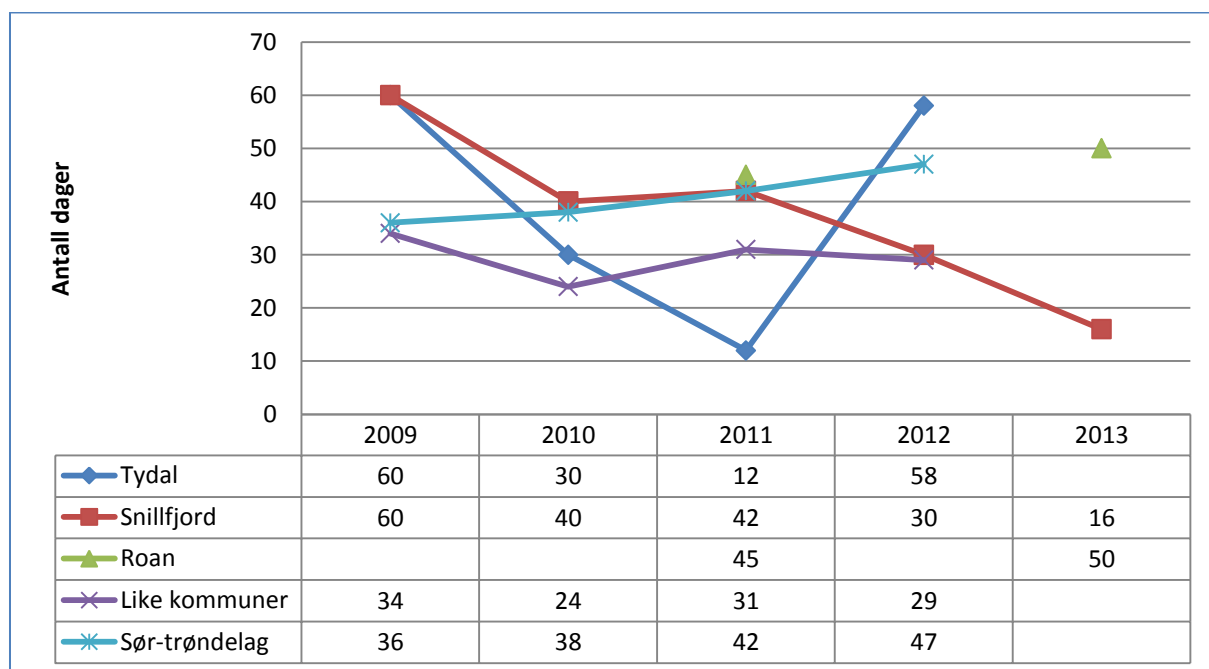
4.2.1 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden måles opp mot bestemmelser i forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

Forvaltningsloven stiller et overordnet krav om at alle saker skal avgjøres "uten ugrunnet opphold"⁸. I tillegg krever loven at det skal sendes ut foreløpig svar om henvendelser ikke kan besvares innen rimelig tid, og for enkeltvedtak om saken ikke kan avgjøres innen en måned.⁹ For plan- og byggesaker gir særlovgivningen mer detaljerte frister. Byggesøknader skal være ferdigbehandlet henholdsvis innen 12 uker og innen tre uker¹⁰. Saksbehandlingstiden avhenger av søknadens innhold. Byggesaksforskriften bestemmer at deler av byggesaksgebyret skal tilbakebetales hvis kommunen ikke overholder 12 ukers fristen¹¹.

Tabellen nedenfor synliggjør utviklingen saker med frist på 12 uker med overskredet frist i Tydal kommune.

Figur 3. Gjennomsnittlig antall dager for behandling av byggesøknad – 12 ukers frist.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

8 § 11a første ledd

9 § 11a andre og tredje ledd

10 Pbl. § 21-7 og § 20.1 og § 20.2

11 Forskriftens § 7-4

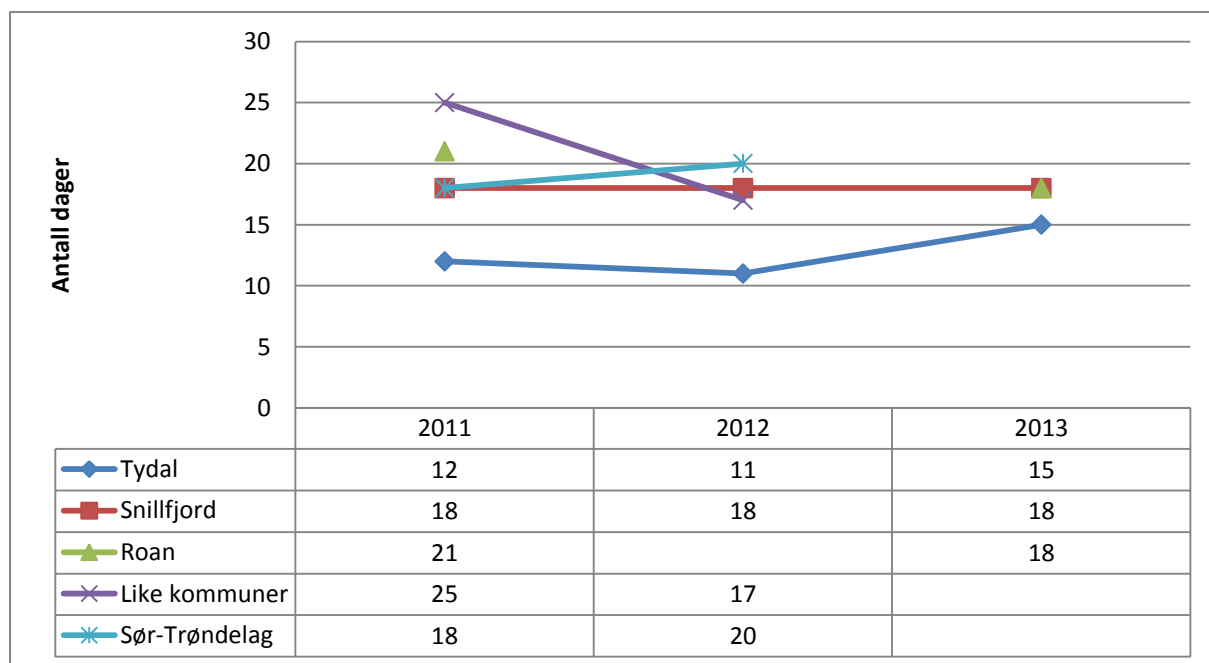
Som vi ser fra figuren mangler Tydal kommune tall for 2013, dette kan skyldes manglende rapportering eller at innrapporterte tall ikke er godkjent og fremstilt av SSB.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har vært innenfor 12 ukers fristen (84 dager) i hele perioden for Tydal. Vi ser videre at i 2009 og 2012 var saksbehandlingstiden noe lengre for Tydal enn hos de andre i sammenligningen. For 2011 var saksbehandlingstiden kortere i Tydal enn hos de andre.

Vi har hentet ut innrapporterte tall fra SSB som viser at Tydal ikke har overskredet 12 ukers fristen i perioden 2009 til 2013.

Figuren nedenfor synliggjør utviklingen av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med frist på 3 uker i Tydal kommune jf. PBL § 20-1 og 20-2.

Figur 4. Gjennomsnittlig antall dager for behandling av byggesøknad – 3 ukers frist.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som vi ser fra figuren har saksbehandlingstiden i gjennomsnitt vært innenfor 3 ukers fristen (21 dager) for hele perioden for Tydal og ligger som noenlunde likt med de andre.

Vi har hentet ut tall fra SSB som viser at Tydal har overskredet 3 ukers fristen for årene 2010 og 2012. Det var fristbrudd i 10 saker i 2010. Det var fristbrudd i 3 saker i 2012. For 2011 og 2013 var det ikke rapportert fristbrudd.

Vi har i neste tabell hentet inn informasjon om andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid.

Tabell 5. Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid i %.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Tydal | 0 | 38 | 0 | 4 | – |
| Snillfjord | 3 | 0 | 3 | 0 | 17 |
| Roan | .. | .. | .. | .. | 8 |
| Like kommuner | 2 | 4 | 6 | 4 | 2 |
| Sør-Trøndelag | 5 | 8 | 4 | 3 | 12 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

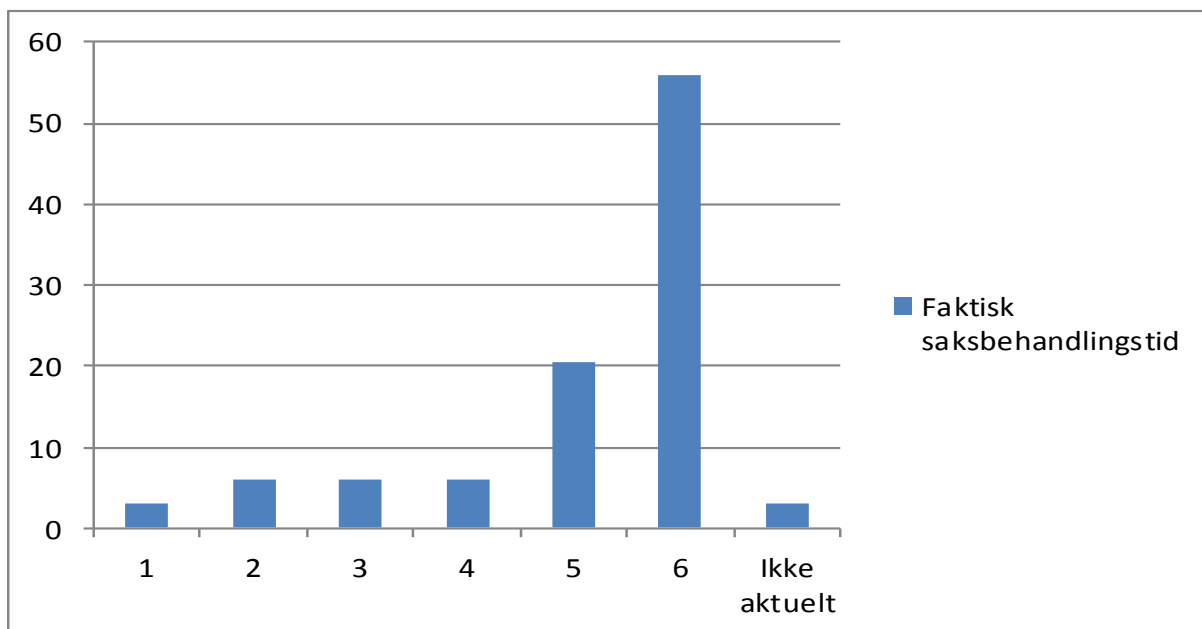
For Tydal ser vi det mangler tall for 2013 for denne indikatoren. Kommunen hadde flest fristbrudd i 2010, mens for 2009 og 2011 var det ingen fristbrudd, noe som lå under de andre. I 2012 hadde kommunen lik andel fristbrudd som like kommuner, men noe over Sør-Trøndelag og Snillfjord.

I høringsmøtet viser rådmannen til at andelen fristbrudd i 2010 ikke kommer riktig frem i KOSTRA basert på innrapporterte tall. Antall saker som er rapportert med fristbrudd i 2010 er 10 saker av totalt 107 saker. Dette gjør at andelstallet på 38 % for 2010 virker høyt, ifølge rådmannen. Basert på rådmannens tall vil kommunens tall gi en andel på 9,3 % fristbrudd i 2010. Dette gir fremdeles den høyeste andelen sammenlignet med andre, men avviket fra de andre blir ikke så stort som det andelstallene i tabellen gir uttrykk for.

Fagsjef og byggesaksbehandler sier at det er store utfordringer med å håndtere saksmengden i sommerhalvåret, og at mange søkere har forventninger til rask saksgang. Ved fellesferien sender servicemottaket ut melding om at det må påregnes lengre svartid til de som søker.

I brukerundersøkelsen som vi gjennomførte omhandlet et av spørsmålene om hvor fornøyd brukerne var med faktisk saksbehandlingstid. Svarene vises i neste figur og er rangert fra 1 til 6, hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

Figur 6. Fornøyd med faktisk saksbehandlingstid. I prosent. (n = 34) 1 person utgjør 2,9 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi har gruppert svaralternativ 1 og 2 som misfornøyd, svarkategori 3 og 4 som middels fornøyd og svarkategori 5 og 6 som fornøyd når vi kommenterer resultatene av spørreundersøkelsen for dette spørsmålet.

Vi ser av figuren at 76 prosent av de spurte er fornøyd med faktisk saksbehandlingstid. Tilsvarende er 9 prosent misfornøyd med saksbehandlingstid og 12 prosent av brukerne er middels fornøyd med faktisk saksbehandlingstid.

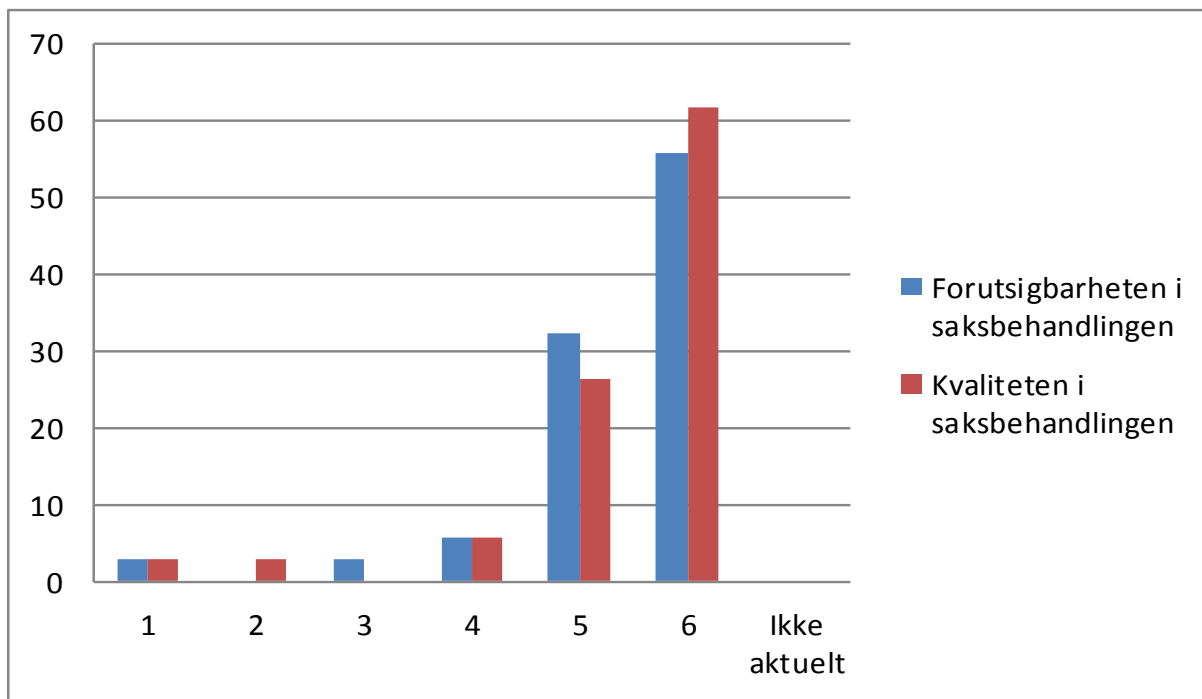
I vedlegg 3 har vi sammenlignet resultatene i brukerundersøkelsen fra Tydal kommune med tilsvarende undersøkelser i Malvik og Frøya kommune som ble gjennomført i 2012. I tillegg ligger gjennomsnittet av 20 kommuner, som var med i undersøkelsen til bedrekommune i 2010. Resultatet indikerer at brukerne i Tydal kommune er mer fornøyd med saksbehandlingstiden i byggesaksbehandlinga enn de andre.

4.2.2 Forutsigbarhet og kvalitet i saksbehandlingen

I brukerundersøkelsen som vi gjennomførte hadde vi spørsmål om *Hvor fornøyd er du med forutsigbarheten i saksbehandlingen, og Hvor fornøyd er du med kvaliteten i*

saksbehandlingen. Vi har satt sammen svarene for spørsmålene i neste figur. Svarene er rangert fra 1 til 6 hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

Figur 7. Forutsigbarhet og kvalitet i saksbehandlingen. Prosent. (n = 34) 1 person utgjør 2,9 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi har gruppert svaralternativ 1 og 2 som misfornøyd, svarkategori 3 og 4 som middels fornøyd og svarkategori 5 og 6 som fornøyd når vi kommenterer resultatene av spørreundersøkelsen.

Vi ser fra figuren at 88 prosent er fornøyd med forutsigbarheten og kvaliteten i saksbehandlinga. Tilsvarende er 3 prosent misfornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlingen og 6 prosent er misfornøyd med kvaliteten i saksbehandlingen. 9 prosent er middels fornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlingen og 6 prosent er middels fornøyd med kvaliteten på saksbehandlingen.

I vedlegg 3 har vi sammenlignet resultatene i brukerundersøkelsen fra Tydal kommune med tilsvarende undersøkelser i Malvik og Frøya kommune som ble gjennomført i 2012. I tillegg er resultatet for gjennomsnittet av 20 kommuner med. Resultatet indikerer at brukerne i Tydal kommune er mer fornøyd med byggesaksbehandlinga enn de andre vedrørende forutsigbarhet og kvaliteten i saksbehandlinga.

4.2.3 Service

Forvaltningsloven pålegger saksbehandlerne en generell veiledningsplikt, som skal sikre at alle kunder får tilstrekkelig hjelp til å kunne ivareta sine rettigheter i byggeprosessen.¹² I tillegg har kommunen en målsetting om å skape et moderne lokalsamfunn med gode tilbud til innbyggerne i alle aldre og til alle som besøker kommunen.

I følge de som er intervjuet administrativt, kan kommunen bli bedre på å informere profesjonelle aktører om hvordan søknader innen byggesak skal utfylles. Dette for å motta fullstendige søknader som gir kortere saksbehandlingstid. En av brukerne i spørreundersøkelsen ga tilbakemelding på at han hadde gjennomført et veiledningsmøte (forhåndskonferanse) med kommunen i forkant av søknaden. Dette sikret at innholdet i søknaden ble riktig og opplevdes som et positivt tiltak. Rådmannen sier i sin høringsuttalelse at alle søkere som ber om forhåndskonferanse får dette.

Vi har i brukerundersøkelsen bedt brukerne gi tilbakemelding på hvordan de opplever byggesakskontorets muntlige og skriftlige språk, respektfull behandling, pålitelighet, tilgjengelighet og informasjonen. Resultatet av brukernes tilbakemeldinger vises i de neste delkapitlene.

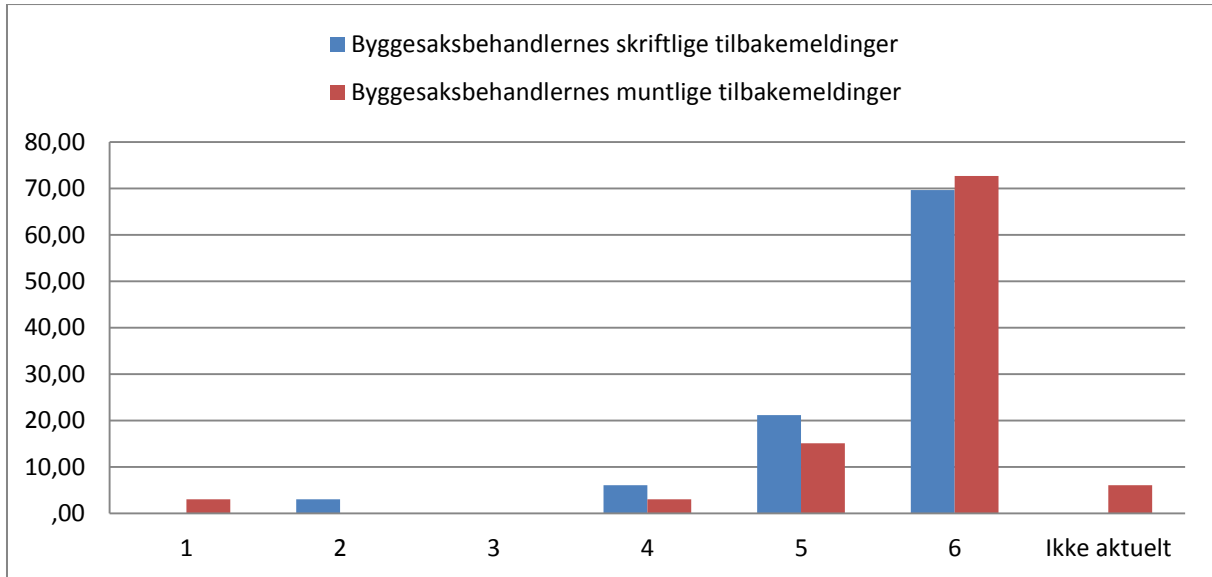
4.2.3.1 Språk

Forsvarlighetsprinsippet tilsier at vedtakene bør være utformet på en slik måte at innbyggerne kan forstå innholdet i dem. Det innebærer at vedtakene også må ha et språklig innhold som gjør dem forståelige.

Spørsmålene i brukerundersøkelsen omhandlet både muntlig og skriftlige tilbakemeldinger. Spørsmålet vi stilte var hvor lett det er å forstå saksbehandlerne muntlige og skriftlige tilbakemeldinger. Vi har rangert svarene fra 1 til 6. 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

¹² Forvaltningslovens § 13. Forvaltningsforskriften konkretiserer veiledningsplikten ytterligere i sitt andre kapittel. Der heter det blant annet at saksbehandlerne bør "hjelp til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp", jf § 3.

Figur 8. Saksbehandlerens skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

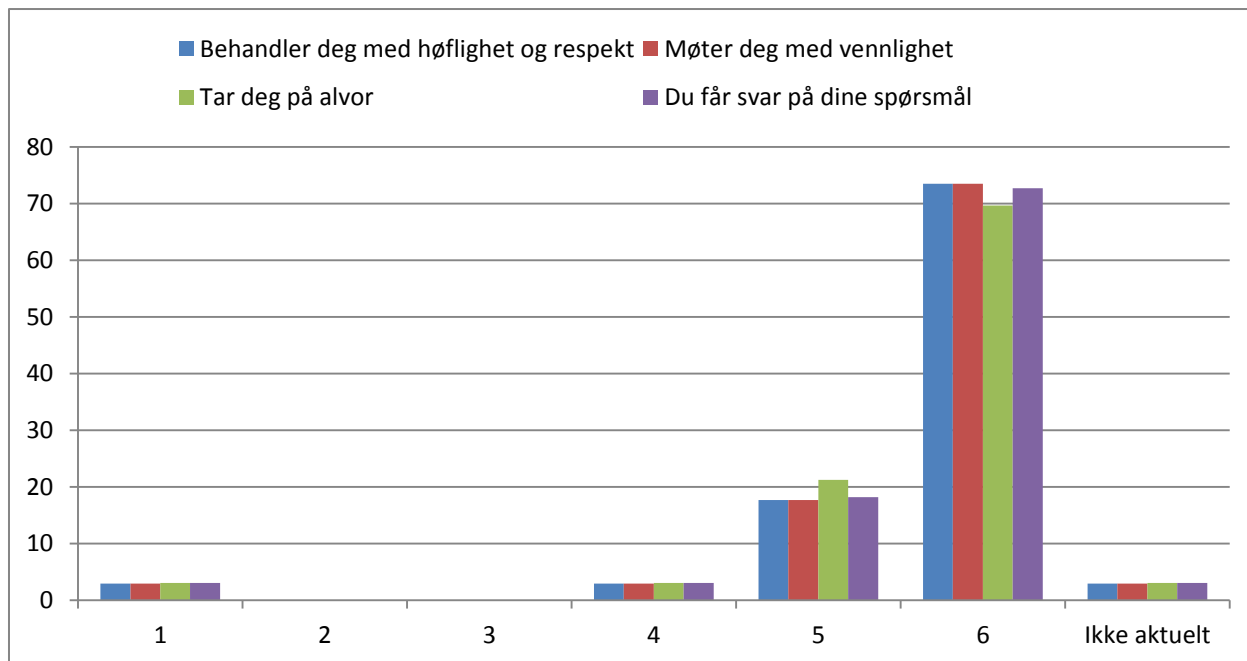
Vi ser av figuren at de fleste av brukerne som har svart på undersøkelsen synes det er lett å forstå saksbehandlerens skriftlige (91 prosent) og muntlige (88 prosent) tilbakemeldinger. 3 prosent er misfornøyd med språket på skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. 6 og 3 prosent av brukerne er middels fornøyd med hvor lett det er å forstå skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Brukerne i Tydal mer fornøyd med både det muntlige og det skriftlige språket i byggesaksbehandlingen sammenlignet med andre.

4.2.3.2 Respektfull behandling

Hvorvidt brukerne føler at de blir respektfullt behandlet er et annet forhold vi har omhandlet i vår spørreundersøkelse. Vi spurte brukerne i hvor stor grad de synes byggesakskontoret:

- behandler deg med høflighet og respekt
- møter deg med vennlighet
- tar deg på alvor
- du får svar på dine spørsmål

Vi viser resultatene fra disse spørsmålene i neste figur og har rangert svarene fra 1 til 6. 1 er i liten grad fornøyd og 6 er i stor grad fornøyd.

Figur 9. Respektfull behandling. Prosent. (n = 34 og 33¹³). 1 person utgjør 3 prosent.

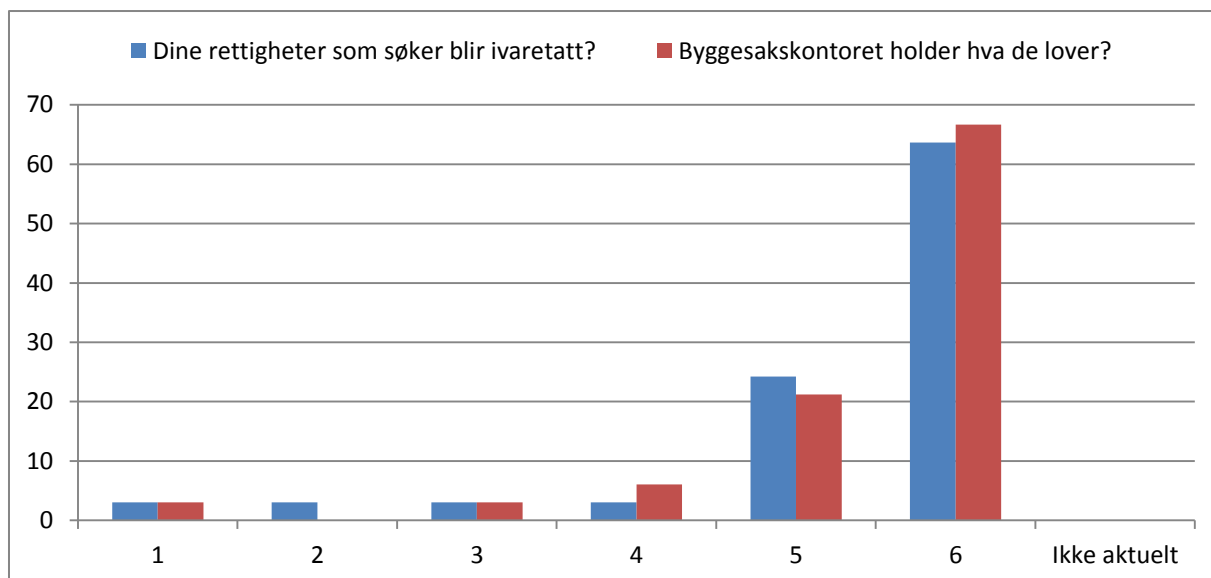
Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Som figuren viser, er 91 prosent av de spurte i stor grad fornøyd med svar på de spørsmålene de stiller, blir tatt på alvor, gir uttrykk for at de blir møtt med vennlighet og blir behandla med høflighet og respekt. Tilsvarende er 3 prosent i liten eller middels grad fornøyd med dette. Sammenlignet med tilsvarende undersøkelser i andre kommuner gir brukerne i Tydal kommune uttrykk for å være i større grad fornøyd.

4.2.3.3 Pålitelighet

Spørreundersøkelsen som vi utførte omhandlet også pålitelighet. Vi spurte brukerne om i hvor stor grad de stoler på at rettighetene deres blir ivaretatt, og i hvor stor grad man holder hva de lover. I figuren nedenfor viser vi hva brukerne svarte på disse spørsmålene og har rangert svarene fra 1 til 6. 1 er i liten grad fornøyd og 6 er i stor grad fornøyd.

¹³ N = 34 for spørsmålet om høflighet og respekt samt vennlighet, N = 33 for spørsmålet om du blir tatt på alvor og får svar på dine spørsmål

Figur 10. Pålitelighet. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent.

Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

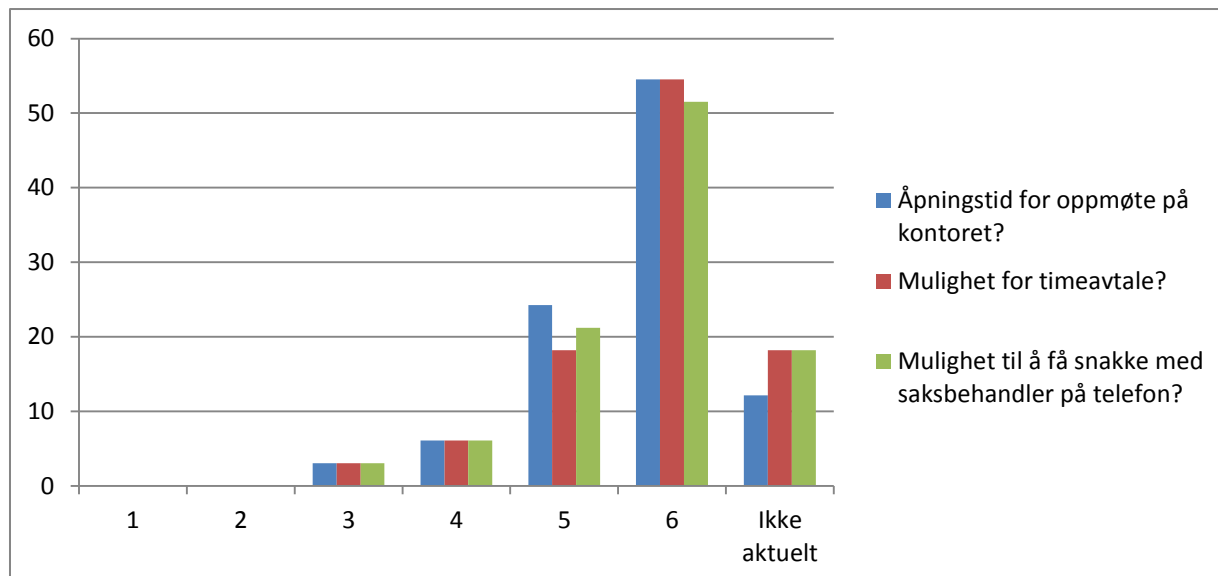
Som i ser fra figuren er 88 prosent av brukerne i stor grad fornøyd med at sine rettigheter blir ivaretatt og stoler på at byggesakskontoret holder hva de lover. 6 prosent er i liten grad fornøyd med at sine rettigheter blir ivaretatt og 3 prosent i liten grad fornøyd med at byggesakskontoret holder hva de lover. 6 og 9 prosent av de spurte er i middels grad fornøyd med at sine rettigheter blir ivaretatt og om at byggesakskontoret holder hva de lover. Sammenlignet med tilsvarende undersøkelser i andre kommuner er brukerne i Tydal kommunene i større grad fornøyd med disse spørsmålene.

4.2.3.4 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet var også noe vi hadde fokus på i spørreundersøkelsen som vi utførte. Spørsmålene vi stilte var hvor fornøyd brukerne er med:

- Åpningstid for oppmøte på kontoret?
- Mulighet for timeavtale?
- Mulighet til å få snakke med saksbehandler på telefon?

I figuren nedenfor ser vi hva de svarte på disse spørsmålene og resultatene er rangert fra 1 til 6 hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

Figur 11. Tilgjengelighet. Prosent. (n = 33). 1 person utgjør 3 prosent.

Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi ser at 79 prosent av de spurte er fornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret og 73 prosent er fornøyd med mulighet for timeavtale og mulighet til å snakke med saksbehandler på telefon.

Ingen er misfornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret, mulighet for timeavtale eller mulighet til å snakke med saksbehandler på telefon.

9 prosent av brukerne i spørreundersøkelsen er middels fornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret, mulighet for timeavtale og mulighet for å få snakke med saksbehandlere på telefon.

Vi ser at 12 og 18 prosent har svart ikke aktuelt å svare på disse spørsmålene. Dette kan blant annet skyldes at de ikke har hatt behov for kontakt med byggesakskontoret i sine saker.

Sammenlignet med tilsvarende undersøkelser i andre kommuner gir brukerne i Tydal kommunene uttrykk for å være i større grad fornøyd med byggesakskontorets tilgjengelighet knyttet til disse spørsmålene.

4.2.3.5 Informasjon

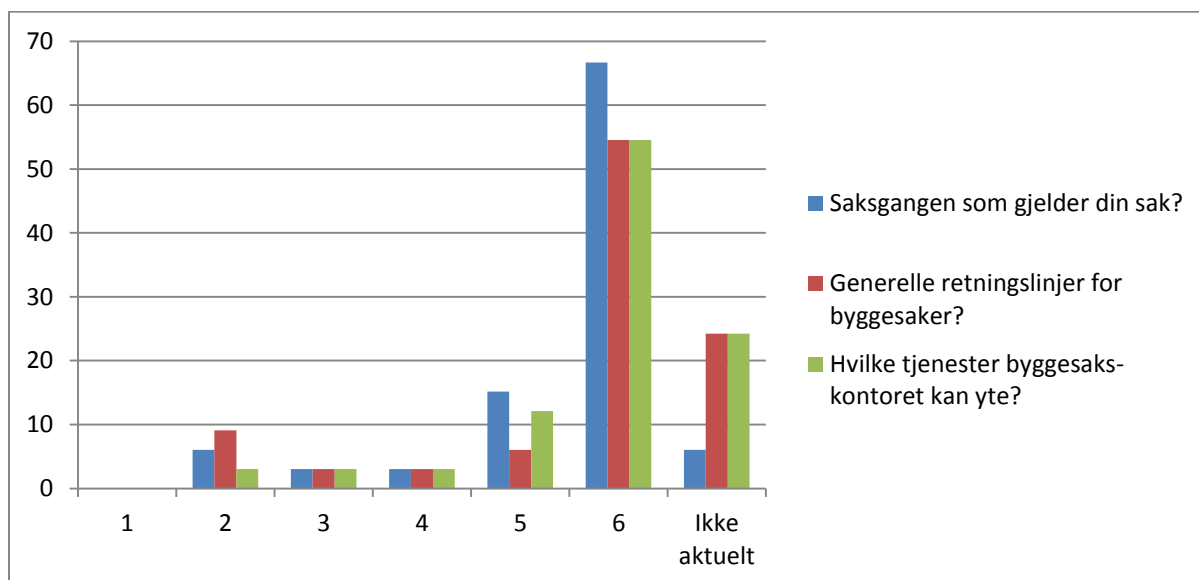
I spørreundersøkelsen spurte vi om hvor fornøyd brukerne er med informasjon om:

- Saksgangen som gjelder din sak?

- Generelle retningslinjer for byggesaker?
- Hvilke tjenester byggesaks-kontoret kan yte?

I figuren nedenfor ser vi hva de svarte på disse spørsmålene og resultatene er rangert fra 1 til 6. 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

Figur 12. Informasjon. Prosent. (n= 33). 1 person utgjør 3 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

På spørsmål om hvor fornøyd brukerne er med informasjon om saksgangen som gjelder sin sak, svarte 82 prosent at de er fornøyd, 6 prosent er misfornøyd eller middels fornøyd. For 6 prosent av de spurte var det ikke aktuelt å svare på dette spørsmålet.

61 prosent er fornøyd med informasjon om generelle retningslinjer for byggesaker, 9 prosent er misfornøyd og 6 prosent er middels fornøyd. For 24 prosent av de spurte var det ikke aktuelt å svare på dette spørsmålet.

Vi spurte også om hvor fornøyd brukerne er med informasjon om hvilke tjenester byggesaks-kontoret kan yte. Her svarte 67 prosent at de er fornøyd, 3 prosent at de er misfornøyd og 6 prosent at de er middels fornøyd. 16 prosent av de spurte svarte at det ikke var aktuelt å svare på dette spørsmålet.

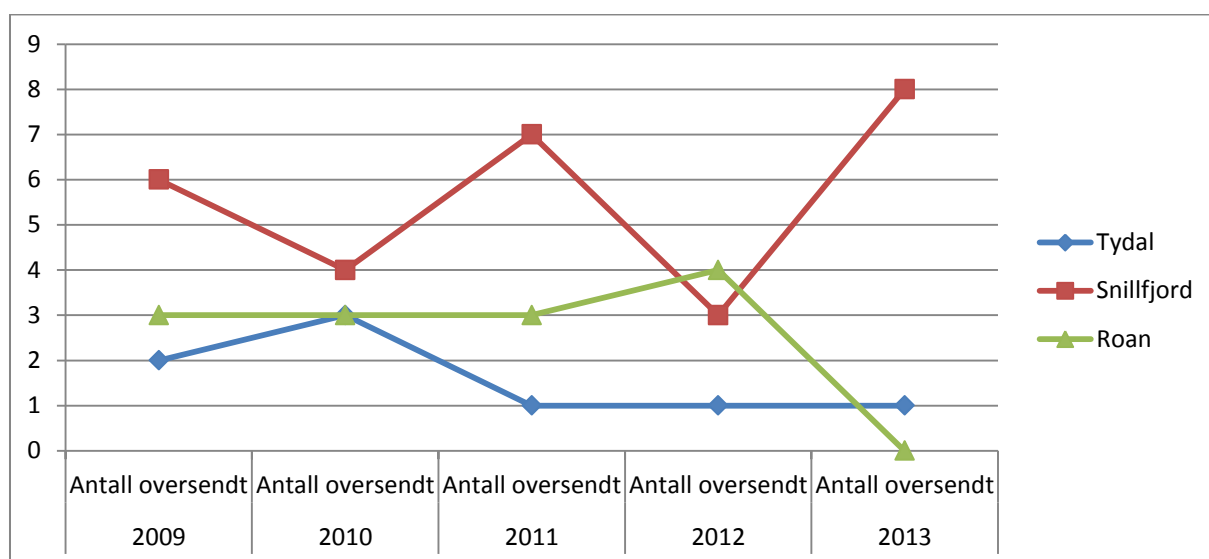
Sammenlignet med de andre kommunene er brukerne i Tydal kommunene mer fornøyd med informasjonen fra byggesaks-kontoret enn de andre.

4.2.4 Klager

Antallet klager, og særlig antallet klager som får medhold, kan gi et signal på kvaliteten på byggesaksbehandlingen og være et resultat av flere forhold som vi har undersøkt i denne undersøkelsen: kompetanse, kapasitet, kvalitetssikring, kommunikasjon, veiledninger mm. Inntrykket fra intervju er at byggesakskontoret har mottatt få klager på vedtak. Vi har nedenfor innhentet informasjon om antall klager fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

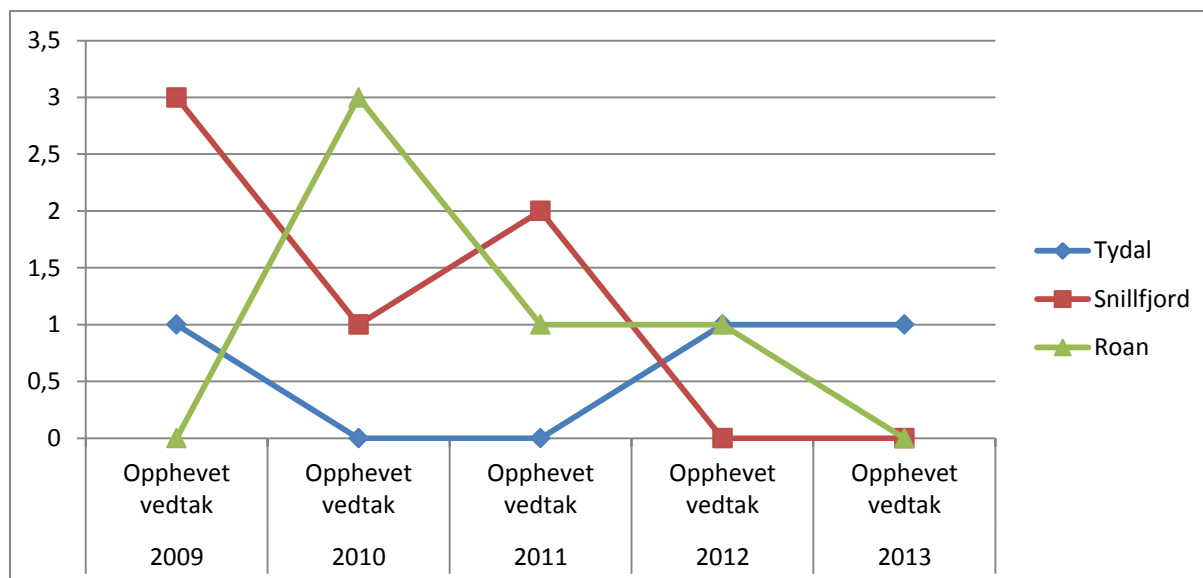
Figuren under viser antall klager til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag - FMST i perioden 2009 – 2013 for kommunene Tydal, Snillfjord og Roan.

Figur 13. Antall klager på byggesaker oversendt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag



Kilde: FMST

Figuren viser at Tydal har 8 klager som er oversendt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i perioden 2009 - 2013. Dette er mindre enn Snillfjord (28) og Roan (13). Antall klager som er opphevet av FMST er vist i neste figur.

Figur 14. Antall klager på byggesaker opphevet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Kilde: FMST

Figuren viser at Tydal har 3 klager som er opphevet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag for perioden 2009 - 2013. Dette er mindre enn Snillfjord med (6) og Roan med (5) vedtak som er opphevet.

4.2.5 Tilsyn

Tilsyn er kommunenes virkemiddel for å følge opp at byggesaker skjer på en god og lovlig måte. Tilsyn kan dermed være ett av de viktigste virkemidlene kommunen har for å sikre at det oppføres gode bygg. Kommunene har en plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og tilsynet må ses på som en del av kommunens ordinære oppgaver etter plan- og bygningsloven. Denne plikten ble presisert og skjerpet ved innføringen av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven sommeren 2010, jf. lovens kapittel 25.

Det er i stor grad opp til kommunen selv hvordan den ønsker å organisere og gjennomføre tilsyn, og kommunen har stor frihet til å velge hva tilsynene skal fokusere på. Kravet i loven er at tilsyn skal skje i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd, jf. § 25-1 andre ledd. Tilsyn kan gjennomføres inntil 5 år etter utstedt ferdigattest. Loven sier eksplisitt at kommunen kan samarbeide med andre kommuner om tilsyn.

Fagsjef og saksbehandler sier at kommunen ikke har etablert en tilsynsordning, noe som skyldes kapasitet og kompetanse. Hvis det er tips om ulovlighetsoppfølging følges dette opp. Saksbehandler sier at manglene i kommunens tilsyn er beskrevet i kommunens årsmelding. Begge sier at kommunen kan ha stor nytte av samarbeid med andre kommuner på

tilsynsområdet og håper dette kommer på dagsordenen gjennom pilotprosjektet om samarbeid med Værnesregionen.

4.2.5.1 Selvkost

Kommunestyret har gjennom gebyrregulativet vedtatt gebyr for byggesaksbehandlingen. Det er krav til at gebyret ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader¹⁴. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn skal framgå av regulativet.

I gebyrer for behandling av saker etter plan- og bygningsloven i Tydal kommune vises det til at 8 % av byggesaksgebyret skal dekke kostnadene med tilsyn. Når det gjelder selvkost for byggesaksbehandlingen sier Fagsjef at kommunen har ikke har beregnet selvkost på byggesaksområdet.

4.3 Revisors vurderinger

4.3.1 Saksbehandlingstid

Det er krav til saksbehandlingstid for byggesaker i Plan- og bygningsloven. Statistikken som foreligger viser at Tydal kommune ikke har hatt fristbrudd for byggesaker med 12 ukers frist, men noen fristbrudd i byggesaker med 3 ukers frist for 2010 og 2012. Intervjudata tyder på at det er noen utfordringer knyttet til saksbehandlingstiden i forbindelse med ferieavvikling og fravær.

Vi viser til at det er et lovkrav å rapportere inn data til SSB innen frist, for både regnskapstall og tjenestedata. Vi har sett at det mangler tall for blant annet andel fristbrudd av byggesaker i 2013.

I brukerundersøkelsen var det ett spørsmål til brukerne knyttet til kommunens saksbehandlingstid. Resultatet indikerer at brukerne i undersøkelsen er fornøyd med saksbehandlingstiden og er mer fornøyd med saksbehandlingstiden enn de andre kommunene og grupperingene.

4.3.2 Kvalitet og forutsigbarhet

Det ble også stilt spørsmål om forutsigbarhet og kvalitet i brukerundersøkelsen. Resultatene indikerer at brukerne i undersøkelsen er fornøyd med kvalitet og forutsigbarheten. Brukerne i Tydal er mer fornøyd med disse spørsmålene enn de andre kommunene og grupperingene.

¹⁴ Plan- og bygningsloven § 33-1 gebyr

4.3.3 Service

Forvaltningsloven pålegger saksbehandlerne en generell veiledningsplikt, som skal sikre at alle kunder får tilstrekkelig hjelp til å kunne ivareta sine rettigheter.

Vi har inntrykk av at ansatte ved byggesaksavdelingen ser på service, kundeveiledning, habilitetsbestemmelser og etikk som en viktig del av sin jobb, og at de legger stor vekt på å behandle kunder på en best mulig måte. Vi har ingen grunn til å tro annet enn at dette blir overholdt i de aller fleste tilfeller. De som ble intervjuet i administrasjonen sier at de kan bli bedre på å informere profesjonelle aktører om søkeprosessen, som en viktig del av kommunens veiledning i byggesaker. Vi mener dette er viktig å gi tilbud om veiledning i søknadsprosessen, da dette kan ha positive effekter for byggesaksbehandlingen ved eks. kortere saksbehandlingstid.

Et betydelig flertall av brukerne i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at det er lett å forstå saksbehandlerne både skriftlige og muntlige tilbakemeldinger, og at de blir behandlet med høflighet og respekt. Undersøkelsen indikerer at brukerne i Tydal er mer fornøyd med veiledningen enn det brukerne i de andre kommunene er.

Brukerundersøkelsen viste at de fleste som besvarte undersøkelsen er fornøyd med pålitelighet og tilgjengelighet samt informasjon som gis fra byggesakskontoret. Også her er resultatet fra brukerundersøkelsen i Tydal bedre enn for tilsvarende undersøkelser i Frøya og Malvik samt gjennomsnittet av 20 kommuner.

Etter vår mening indikerer resultatene fra brukerundersøkelsen at kommunens målsetting knyttet til å skape et moderne lokalsamfunn med gode tilbud, ivaretas innenfor byggesaksbehandlingen.

4.3.4 Klage

I følge statistikken har Tydal i perioden 2009-2013 færre klager (8) til fylkesmannen enn Snillfjord (28) og Roan (13). Antall vedtak som er opphevet av fylkesmannen viser at Tydal i samme perioden har tre vedtak som er opphevet, noe som er mindre enn Snillfjord med seks og Roan med fem. Antall saker som er opphevet gir indikasjoner på at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

4.3.5 Tilsyn

Kommunene har en plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og tilsynet må ses på som en del av kommunens ordinære oppgaver etter plan- og bygningsloven. Tilsyn skal skje i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd.

Revisor kan ikke se at kommunen utfører tilsyn i dag, noe som bekreftes gjennom intervju. Kommunens praksis for tilsyn i byggesaker er ikke samsvar med tilsynskrav i plan- og bygningsloven.

Det er krav til at kommunens byggesaksbehandling er underlagt beregninger knyttet til selvkost, noe som kommunen mangler. Kommunens vedtatte gebyrregulativ har både byggesaksgebyr samt en gitt andel som skal gå til tilsynsvirksomhet, noe som er i samsvar med regelverket. Det mangler en oversikt som viser hvor mye av gebyret som brukes til byggesak og tilsyn av byggesaker.

5 Høring

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Tydal kommune. Et høringsmøte ble gjennomført den 11.9.2014 hvor referatet fra høringsmøtet er verifisert av rådmannen og legges ved som kommunens høringsuttalelse til høringsrapporten i vedlegg 1.

Vi har følgende kommentarer til rådmannens generelle kommentar til KOSTRA¹⁵.

KOSTRA er en datakilde som er åpen for alle og gir statistikk om blant annet ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse, dekningsgrader og saksbehandlingstid i kommuner. Kommunen plikter å gi løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting^[2] og har selv ansvar for at de data som fremkommer har tilstrekkelig kvalitet. KOSTRA er et informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet både nasjonalt og lokalt. Det gir også mulighet for å sammenligne nøkkeltall mellom kommuner og snittgrupperinger. KOSTRA har utviklet egne funksjoner til nøkkeltallene som gjør at disse kan sammenlignes med andre kommuner. Det er derfor viktig at kommunen ikke bare har et forhold til de tall som rapporteres inn, men også har kunnskap om hvordan nøkkeltallene utarbeides og legges ut i KOSTRA. Dette for å sikre at de gir et riktig bilde av kommunens tjenesteproduksjon og at feil korrigeres.

Vi har endret høringsrapportens basert på høringsuttalelsen på følgende områder: Vi har lagt til informasjon fra rådmannens høringsuttalelse om saksbehandlingssystem og reguleringsarbeid i kapitel 3.2.4, forhåndskonferanse i kapitel 4.2.3 og fristbrudd i kapitel 4.2.1 i rapportens datadel og presisert rapportens vurderinger og konklusjoner knyttet til disse.

¹⁵ <http://ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

^[2] Kommunelovens § 49, Forskrift om rapportering til KOSTRA § 8, del 1.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedproblemstillingen for denne forvaltningsrevisjonen har vært:

Har Tydal kommune god saksbehandling på byggesaksområdet?

Vi konkluderer med at kommunens byggesaksbehandling er god og i tråd med god forvaltningsskikk. Det er noen utfordringer som kommunen bør se nærmere på knyttet til undersøkelsens delproblemstillinger.

Første delproblemstilling omhandlet om det er lagt til rette for god saksbehandling. Vi undersøkte her om kommunen hadde de rette forutsetningene til å kunne drive god saksbehandling; kvalitetssikring, kompetanse, rutiner for å håndtere habilitet og et godt saksbehandlingssystem.

Vi konkluderer med at kommunen har et godt system for byggesaksbehandling. Det er noen utfordringer som omhandler at de er sårbare ved fravær av nøkkelpersonell i det systematiske arbeidet knyttet til saksbehandlingen.

Andre delproblemstilling omhandlet om saksbehandlingen er i tråd med god forvaltningsskikk. Vi undersøkte her om saksbehandlingen ivaretar innbyggernes behov for byggesaksbehandling, samt sentrale krav knyttet til disse.

Vi konkluderer med at saksbehandlingstiden i hovedsak er innenfor lovpålagte frister, men at noen fristbrudd har forekommet. Brukerundersøkelsen hadde spørsmål knyttet til saksbehandlingstid, veiledning og språk, respektfull behandling, pålitelighet, tilgjengelighet og informasjon. Brukerne i undersøkelsen ga uttrykk for at de var fornøyd med kommunens byggesaksbehandling på disse områdene. Resultatene fra brukerne i Tydal er bedre enn tilsvarende undersøkelser i andre kommuner. Resultatet fra brukerundersøkelsen indikerer at kommunens målsetting om å levere gode tjenester til brukerne ivaretas av byggesakskontoret.

Tydal har få klager og få vedtak som er opphevet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Dette indikerer at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

Kommunen gjennomfører ikke tilsyn knyttet til byggesak. Dette er en mangel i forhold til tilsynskravet i plan- og bygningsloven. Kommunen følger heller ikke opp kravene til selvkost for byggesaker.

6.1 Anbefalinger

Revisor anbefaler Tydal kommune om:

- Å vurdere tiltak som reduserer sårbarheten i kommunens byggesaksbehandling
- Å etablere tilsynsordning til vedtatte byggesaker

Kilder

Lover og forskrifter

- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, fvl.)
- LOV 1985-06-14 nr.77 Plan- og bygningslov (Plan- og bygningsloven, pbl.)
- FOR 2003-06-24 nr.749 Forskrift om saksbehandling i byggesaker (SAK)
- LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling

Kommunens kilder

- Kommunens årsmelding 2009-2013
- Søkere for byggesak i 2013

Annet

- Statistisk sentralbyrå
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- bedrekommune.no
- Tydal.kommune.no
- Brukerundersøkelser/forvaltningsrevisjoner gjennomført innen byggesaksbehandling av Revisjon Midt-Norge

Vedlegg 1 – Kommunens hørings svar

Referat fra høringsmøte byggesaksbehandling

| | |
|---------------------|---|
| Sak: | Foreløpig rapport om byggesaksbehandling i Tydal kommune |
| Dato og tid: | 11.9.2014, kl. 12.00 |
| Tilstede: | Rådmann Lars-Erik Moxness, avdelingsingeniør/ byggesaksbehandler Grete Sandvik Græsli og leder Teknikk og Miljø Per Ingebrikt Græsli fra Tydal kommune. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Arve Gausen fra Revisjon Midt-Norge. |

Et høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om byggesaksbehandling i Tydal kommune ble sendt til kommunen den 22.8.2014, ved rådmannen. I brevet som fulgte med rapportutkastet, ble rådmannen opplyst om at høringen kan skje i form av et møte, der revisjonen skriver et referat som verifiseres av rådmannen. Etter dette ble det inngått avtale om et slikt møte.

Rådmannen ga generelle tilbakemeldinger på at forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling var en grundig og god rapport. I gjennomgangen av rapporten ble det gjort noen innvendinger til innhold og ordvalg i rapporten, disse rettes opp av revisor.

Rådmannen hadde en generell tilbakemelding på KOSTRA tallene ikke nødvendigvis er så lett å kjenne seg igjen i, da disse er sammensatt på en annen måte enn de tallene kommunen rapporterer til KOSTRA.

Andre kommentarer fra rådmannen:

- Saksbehandlingssystemet ePhorte fungerer hensiktsmessig for byggesaksbehandlingen etter rådmannens oppfatning.
- Byggesaksbehandler deltar i kommunens reguleringsarbeid fra nå av
- Alle søkere innen byggesak som ber om forhåndskonferanse får dette
- Andelen fristbrudd i 2010 kommer ikke riktig frem i KOSTRA basert på kommunens innrapporterte tall. Antall saker som er rapportert med fristbrudd er 10 saker av totalt 107 saker, dette gjør at andelstallet i % for 2010 virker høyt, ifølge rådmannen.

Rådmannen har den 22.9.2014 i e-post verifisert høringsreferatet som kommunens hørings svar på rapporten.

Vedlegg 2 – Sammenlignbare brukerundersøkelser

Tabell 2 Resultat fra brukerundersøkelsen i Frøya, Malvik, snitt samt Tydal kommune.

| | Frøya kommune 2012 | Malvik kommune 2012 | Snitt 20 kommuner 2010 | Tydal Kommune 2014 |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Forutsigbarheten | 4,6 | 4,7 | 4 | 5,3 |
| Kvaliteten | 4,6 | 4,5 | 4,3 | 5,4 |
| Saksbehandlingstid | 4,4 | 4,9 | 4 | 5,1 |
| Behandles med høflighet og respekt | 4,7 | 5,1 | 4,7 | 5,6 |
| Møtes m vennlighet | 4,7 | 5 | 4,7 | 5,6 |
| Tar deg på alvor | 4,6 | 5,1 | 4,7 | 5,6 |
| Får svar på dine spørsmål | 4,3 | 4,8 | | 5,6 |
| Dine rettigheter blir ivaretatt | 4,3 | 4,7 | 4,3 | 5,3 |
| Holder hva de lover | 4,2 | 4,7 | 4,3 | 5,4 |
| Åpningstid for oppmøte på kontoret | 4,3 | 4,5 | 4,1 | 5,5 |
| Mulighet for timeavtale | 4,9 | 4,8 | 4,5 | 5,5 |
| Mulighet til å få snakke med saksbehandler på tlf. | 4,2 | 4,7 | 4,1 | 5,5 |
| Saksgangen | 4 | 4,6 | 4 | 5,4 |
| Generelle retningslinjer for byggesaker | 3,8 | 4 | 4 | 5,2 |
| Hvilke tjenester byggesakskontoret kan yte | 3,7 | 4,2 | 4,2 | 5,5 |
| Skriftlige tilbakemeldinger | 4,9 | 4,9 | | 5,5 |
| Muntlige tilbakemeldinger | 4,9 | 5 | | 5,6 |
| Fornøyd helhetlig sett med byggesaksbehandling | 4,5 | 4,8 | 4,2 | 5,5 |

Tabellen viser at brukerne i Tydal kommune, gjennomgående for alle spørsmål i undersøkelsen, gir bedre skår enn de andre kommunene.



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no