

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Plan-, delings- og byggesaksbehandling

FRØYA KOMMUNE

April 2012

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2011 – april 2012.

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 i undersøkelsen.

Orkanger, 19.4.2012

Anne Gråberg /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

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

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen har vært om Frøya kommune driver god saksbehandling innen plan-, delings- og byggesaksområdet. For å svare på hovedproblemstillingen har vi belyst to delproblemstillinger:

- *Delproblemstilling 1: Er det lagt til rette for god saksbehandling?*
- *Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?*

Vår konklusjon på hovedproblemstillingen er at Frøya kommune driver god saksbehandling innen plan-, delings- og byggesaksområdet til en viss grad, men at de har noen utfordringer.

På bakgrunn av de undersøkelsene som er gjennomført og de konklusjoner som er gjort anbefaler vi at rådmannen:

- oppfyller krav til rapportering
- fører tilsyn med byggesaker
- legger til rette for effektiv saksbehandling ved å:
 - utarbeide rutiner for kvalitetssikring
 - sørge for at saksbehandlingssystemet fungerer etter hensikten
 - oppgradere og oppdatere kommunale planer
 - ta en gjennomgang av rutinene for intern post
 - vurdere skjermet saksbehandlingstid
 - ta en gjennomgang av hvilke tjenester servicekontoret og kommunens hjemmeside kan yte

Nedenfor oppsummerer vi funn og vurderinger av de to delproblemstillingene.

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

Data tyder på at de ansatte har relevant kompetanse med tilfredsstillende muligheter for kompetanseutvikling. Dette er viktig innenfor et område med få ansatte.

På flere områder oppfyller ikke Frøya kommune krav til rapportering. Dette er rapporteringsdata som kunne gitt et mer utfyllende bilde av situasjon vedørende

ressurssituasjon. Data fra intervju tyder på at man klarer å ivareta fortløpende saksbehandling etter behov. En del arbeid ut over dette, ser for revisor ut til å være mangelfullt fulgt opp. Dette kan tyde på manglende ressurser, men også andre forhold kan spille inn her som eksempelvis rutiner, system med mer.

Det avgjørende for om kommunen har gode nok rutiner for kvalitetssikring, er hva slags rutiner saksbehandlerne har seg i mellom. Nåværende praksis for kvalitetssikring er etter saksbehandlerne oppfatning tilfredsstillende for å kvalitetssikre egne saker. Revisor er enig i at overnevnte praksis er med på å kvalitetssikre sakene, men etterlyser likevel skrevne rutiner for hvordan saker kvalitetssikres. At virksomhetsleder til tider er lite tilgjengelig, underbygger dette behovet. Dette for å sikre likebehandling av sakene og at disse er i samsvar med lovkrav.

Saksbehandlerne mangler ferdigstilte interne rutiner og retningslinjer for sitt arbeidet utover gjeldende lov og regelverk. Med tanke på utskiftninger blant saksbehandlerne gir dette grunn til å anta at risikoen for ulik behandling av saker er tilstede. Intervjuene tyder på at saksbehandlerne har en utfordring i å få saksbehandlingssystemet ESA til å fungere. Det er grunn til å spørre seg om dette får betydning for kvalitetssikringen, og dermed potensielt for kvaliteten på saksbehandlingen.

Kommunens areal- og reguleringsplaner er viktige faktorer i byggesaksbehandlingen, og det er viktig at byggesaksbehandlerne har gode og forståelige planer å forholde seg til i sin saksbehandling. Byggesaksbehandlerne uttrykker i intervju misnøye med de kommunale planene. Kritikken går særlig på at eiendomsforhold bør være avklart og at noen reguleringsplaner ikke er digitalisert og gjennomgått på nytt. Dette kan innebære at behandlingstiden for byggesaker forlenges.

Det er vist til at det er god dialog mellom plan-, delings- og byggesaksbehandler. Dette kan være med å sikre at alle er kjent med behovene for endringer i reguleringsplanene. Vårt inntrykk er at noe av saksbehandlerne misnøye skyldes at de ikke har tid og ressurser til å prioritere å gjøre noe med manglene i reguleringsplanene, og det blir vist til et savn etter et større fagmiljø for plansaker i kommunen. Det viktig med kompetanseutvikling, spesielt i et lite fagmiljø. Samarbeid med andre fagfelleskap kan være en mulighet i så måte.

Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Også når det gjelder saksbehandlingstid er statistisk materiale fra KOSTRA mangelfull for Frøya kommune. Mangelfull rapportering gjør det vanskelig å tolke tallene. I intervju

bekreftes det at kurante plan-, delings- og byggesaker i dag behandles innenfor gitte frister, men at man tidligere har hatt utfordringer med å holde frister i noen saker. Noen stiller også spørsmål ved om kommunen tidligere har gitt foreløpig svar, noe som er et krav i forvaltningsloven § 11.¹ Vi presiserer viktigheten av dette og at kommunen må sikre at kommunens saksbehandling ivaretar lovkravet om foreløpig svar i saksbehandlingen.

Byggesaksbehandlerne sier at kommunen har utfordringer med at søker ikke sender inn søknad om ferdigattest ved ferdigstilling av byggetiltaket. Dette medfører at bygget ikke legges inn i matrikkelen før ferdigattest foreligger. Det er viktig å gjøre søker klar over kravet om ferdigattest skal foreligge før bruk av byggetiltaket og følge opp manglende ferdigattester slik at også dette blir håndtert i samsvar med krav i plan- og bygningsloven.

Informasjon fra intervju tyder på manglende oversikt over saksbehandlingstiden. Dette kan ses i sammenheng med at saksbehandlerne har en utfordring i å få systemene til å fungere. Dette er etter revisors vurdering en svakhet; manglende oversikt øker sjansene for fristoverskridelser.

Revisor har merket seg vanskeligheter i tiknytning til interne postrutiner både ift at interne postrutiner tar lang tid, og at posten noen ganger blir sendt til feil saksbehandler. Det er viktig at kommunen tar en gjennomgang av rutineene for intern post slik at denne er i samsvar med krav og for å sikre at lovpålagte saksbehandlings- og klagefrister blir overholdt.

Vi har inntrykk av at alle ansatte ved plan-, delings- og 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.

Saksbehandlerne sier at de tidligere i perioder med mange saker og lang saksbehandlingstid hadde dager hvor kontoret var lukket for kundekontakt. I dag er saksbehandlerne tilgjengelige hele tiden. Vårt inntrykk er at avdelingen kunne ha tjent på fremdeles å ha noe mer tid som utelukkende var satt av til fortløpende saksbehandling og annet arbeid uten å bli avbrutt med kundekontakt. Det er viktig at kommunen informerer brukerne godt om tilgjengelighet og løsninger.

¹ Som omtalt foran i kap 4.2.1

Andre tiltak som kan bidra til å avlaste saksbehandlerne, er en gjennomgang av hvilke tjenester servicekontoret og kommunens hjemmeside kan gi. Dette er en type veiledning som andre enn byggesaksbehandlere kan ta seg av. Det er i tilfelle viktig at ansatte ved servicekontoret har relevant kompetanse for å ivareta denne funksjon.

Antall saker som er opphevet tyder på at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

Revisor kan ikke se at kommunen utfører tilsyn i dag. Kommunens praksis for tilsyn i byggesaker er ikke samsvar med tilsynskrav i plan- og bygningsloven.

Resultantene fra brukerundersøkelsene viser at jevnt over er brukerne i Frøya kommune mindre fornøyd enn brukerne i Malvik kommune, og mer på nivå med gjennomsnittet for 20 kommuner.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	10
1.1 Bestilling	10
1.2 Politisk og administrativ organisering i Frøya kommune.....	11
2 Undersøkelsesopplegget.....	13
2.1 Avgrensning.....	13
2.2 Problemstillinger	14
2.3 Revisjonskriterier	14
2.4 Metode	15
3 Er det lagt til rette for god saksbehandling?.....	18
3.1 Revisjonskriterier	18
3.2 Data.....	18
3.3 Revisors vurdering.....	22
4 Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Datainnsamling.....	25
4.3 Revisors vurderinger.....	39
5 Høring	41
6 Konklusjoner og anbefalinger	42
6.1 Konklusjon	42
6.2 Anbefalinger	45
Kilder.....	46
Vedlegg 1	47
Vedlegg 2.....	48
Vedlegg 3.....	49
Vedlegg 4.....	52
Vedlegg 5.....	53

1 Innledning

Revisjon Midt-Norge mottok bestilling av forvaltningsrevisjon knyttet til saksbehandling innen Teknisk etat i Frøya kommune i brev fra Kontrollutvalgets sekretariat datert 21.6.2011. I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir noe bakgrunnsinformasjon om området generelt og for Frøya kommune spesielt.

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon for 2011-2012², vedtok kontrollutvalget i sak 21/2011 å bestille en forvaltningsrevisjon som omhandler saksbehandling innen Teknisk etat i Frøya kommune.

I plan for forvaltningsrevisjon blir det redegjort for bakgrunnen for bestillingen. Det vises til at Frøya kommune som forvaltningsorgan, tjenesteleverandør og myndighetsutøver griper inn i store deler av innbyggernes hverdag. Dette medfører at det er viktig at Frøya kommune opptre på en måte som skaper sikkerhet og trygghet for at riktige beslutninger tas innen rimelig tid. Planen viser også til at fokus på kommunal forvaltning er stor og at det er viktig at kommunen fremstår som en forutsigbar og pålitelig myndighetsutøver og tjenesteleverandør, med høy integritet som sikrer likebehandling og saksbehandling i henhold til lov, forskrift og fattede vedtak. I planen vises det til at kontrollutvalget ønsker å avgrense prosjektet til saksbehandling i teknisk etat hvor viktige innfallsvinkler vil være:

- Responstid
- Saksbehandlingstid
- Håndtering av habilitetsproblematikk
- Kvalitetssikring
- Generell internkontroll i kommunens saksbehandling og myndighetsutøvelse

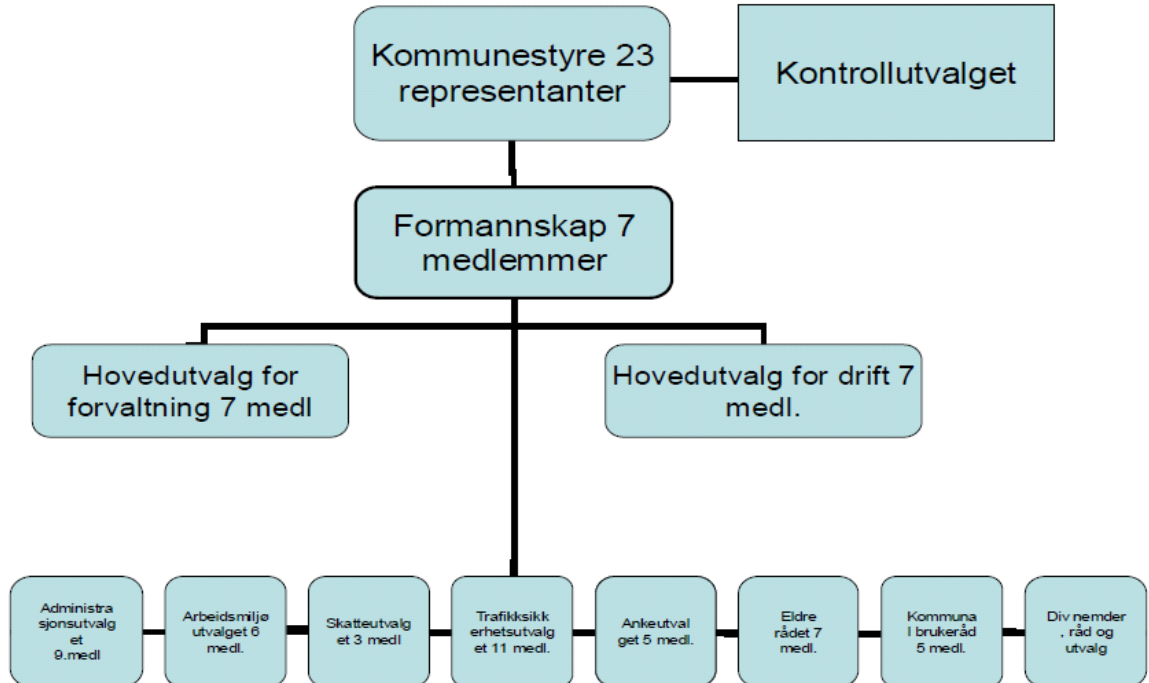
I saksutredningen vises det til at kontrollutvalget i Frøya kommune har behandlet flere saker som ligger til grunn for at forvaltningsrevisjonen ble bestilt, disse betraktes som et bakteppe for bestillingen. Disse omhandler i hovedsak spørsmål knyttet til saksbehandling av plan-, delings- og byggesaker i kommunen.

² Plan for forvaltningsrevisjon 201 – 2012. Behandlet av Kontrollutvalget i sak 16/2011 og vedtatt i kommunestyret i sak 68/2011

1.2 Politisk og administrativ organisering i Frøya kommune

Figur 1 Politisk organisasjonskart. Frøya kommune.

Politisk Organisasjon Frøya kommune

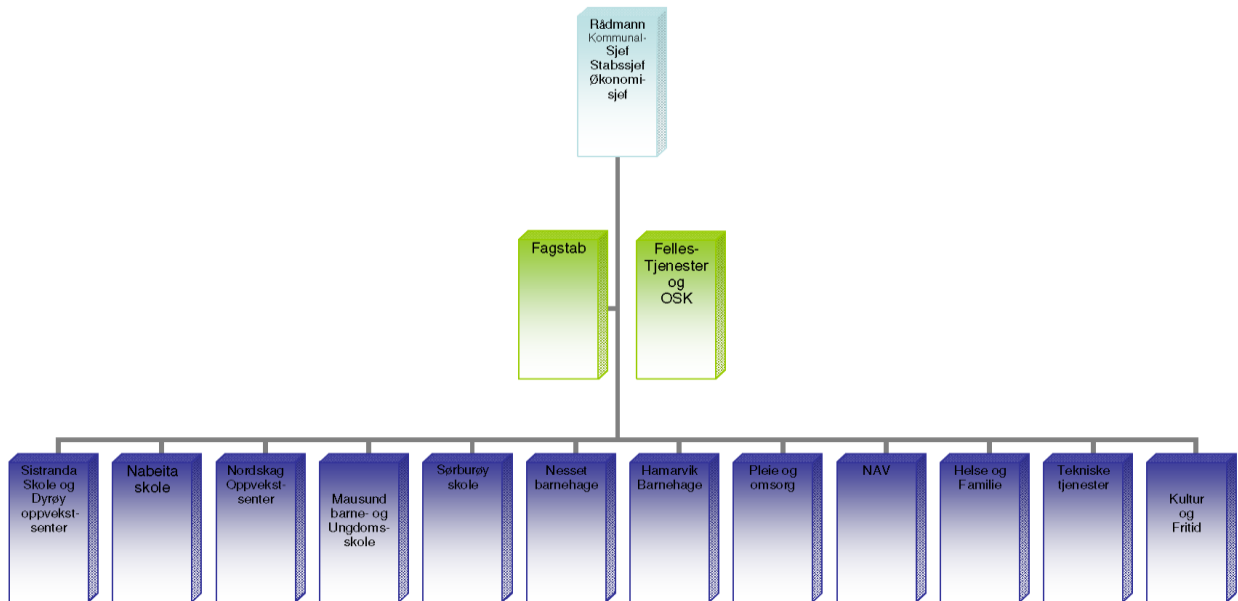


Kilde: Handlingsplan 2011-2014

Kommunestyret fastsetter rammer og trekker opp retningslinjer for kommunens virksomhet og bestemmer hvilket ansvarsområde og hvilke fullmakter formannskapet og de faste utvalgene skal ha. Formannskapet er overordnet hovedutvalgene og videredelegerer sin myndighet til disse. Hovedutvalg for drift har hovedansvar for alle driftsoppgaver. Hovedutvalg for forvaltning har hovedansvar for kommunens lovforvaltning og har myndighet i alle saker der kommunen gir tillatelser/avslag eller gjennomfører kontroll eller pålegg. De er også det faste utvalget for plansaker etter plan- og bygningssloven.³

³ Handlingsplan 2011 - 2014

Figur 2. Administrativt organisasjonskart



Kilde: Frøya kommune

Frøya kommune har en flat struktur (2-nivåmodell) hvor virksomhetslederne har både personal- og økonomiansvar. Teknisk virksomhet har mange ansvarsområder hvor blant annet ansvaret for plan-, delings- og byggesaker er lagt⁴.

I handlingsplan 2011-2014 vises det til at Tekniske tjenester har ansvaret for arealdelen i kommuneplanen, bygge- og delingssaker (heri dispensasjoner), reguleringsplaner, og kartforretninger. I tillegg har de ansvar for all oppdatering av matrikkelen, digitalt eiendomskartverk og ajourhold av kartverket. Virksomheten har ansvaret for forvaltning og drift av kommunens bygningsmasse og kommunaltekniske anlegg, samt at det selges tjenester til Frøya sokn når det gjelder drift og vedlikehold av kommunens kirkegårder. Virksomheten er også tillagt ansvaret for saker innen forurensning/miljø, næring/landbruk/oppdrett og viltforvaltning, og forebyggende brannvern, beredskap for brann og ulykker og oljevernberedskap.

Revisjon Midt-Norge IKS gjennomførte i 2008 en forvaltningsrevisjon om arbeidet med saksbehandling i Frøya kommune⁵. Hovedkonklusjonen fra forvaltningsrevisjonen var at kunnskap om forvaltningslovens regler om habilitet, og håndteringen av habilitetssaker i

⁴ Handlingsplan 2011 - 2014

⁵ Etikk og saksbehandling. Frøya kommune. Oktober 2007.

Frøya kommune var i tråd med lovverket. Det var varierende kunnskap om de etiske retningslinjene. Med forbehold om representativiteten til de som ble intervjuet mente revisor at kunnskapen om retningslinjene var god nok i ledersjiktet. Lenger ned i organisasjonen burde man søke å heve kunnskapsnivået. Responstiden var etter revisors vurdering i tråd med lovverket, mens saksbehandlingstiden burde bli kortere blant annet i Teknisk avdeling som burde fortsette arbeidet med å korte ned saksbehandlingstiden i dispensasjonssaker.

2 Undersøkelsesopplegget

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

2.1 Avgrensning

Prosjektet omhandler saksbehandlingen hvor kommunen selv ikke er byggherre. For å ivareta brukerfokuset vil undersøkelsen få fokus mot den saksbehandlingen som virksomheten gjør ovenfor kommunens innbyggere. Vi finner det derfor hensiktsmessig å ha hovedfokus på arbeidet som gjøres innenfor Tekniske tjenester med vekt på plan-, delings- og byggesaksbehandlere. Fokuset vil være på private brukere og ikke næringslivsaktører.

Med saksbehandling mener vi i denne sammenhengen alt arbeid i et forvaltningsorgan som fører frem til et vedtak. Men samtidig må dette utgangspunktet avgrenses noe, da saksbehandlingen av plan-, delings og byggesaker er underlagt en rekke regler, og vi vil undersøke etterlevelsen av noen av disse reglene. Formålet med undersøkelsen er å gi et bilde av saksbehandlingen ved byggesaker ved å belyse enkelte deler av den. Vi har ikke gått gjennom vedtak i enkeltsaker.

Undersøkelsen er rettet mot administrasjonen og det arbeidet som gjøres der. Politiske beslutninger og saksbehandling på politisk nivå vil dermed ikke bli vurdert i undersøkelsen.⁶

⁶ 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

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen er:

Driver Frøya kommune god saksbehandling innen plan-, delings- og byggesaksområdet?

Vi vil besvare hovedproblemstillingen ved hjelp av to delproblemstillinger:

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

Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Under problemstilling 1 har vi for det første undersøkt om plan-, delings- og byggesaksbehandlere har kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Videre har vi sett på om kommunen har rutiner for å kvalitetssikre saksbehandlingen, og om de ansatte har rutiner og retningslinjer som bidrar til å sikre en enhetlig linje i saksbehandlingen. Vi har også vurdert hvordan planverket fungerer som grunnlag for byggesaksbehandlingen, og hvordan byggesak samarbeider med andre. Disse forholdene blir vurdert opp mot hensynet til likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Under problemstilling 2 ser vi nærmere på selve plan-, delings- og byggesaksbehandlingen og om den skjer i tråd med god forvaltningsskikk. Prinsippet om god forvaltningsskikk innebærer at all saksbehandling skal skje i tråd med regler og retningslinjer, at den skal være rettferdig og sikre likebehandling, og at forvaltningen skal opptre ryddig, åpent og serviceinnstilt i møte med innbyggerne. Vi har derfor undersøkt om forvaltningslovgivningens saksbehandlingsregler etterlevs i saksbehandlingen, og om saksbehandlingen skjer i tråd med andre regler, retningslinjer og kommunale planer. En viktig del av dette er å undersøke om saksbehandlerne holder frister og om like saker blir behandlet likt. Om handlinger er i tråd med etiske regler, er en viktig del av god forvaltningsskikk, og etiske problemstillinger som habilitet, vil også være tema for denne delen av undersøkelsen. Å veilede kunder og yte god service er også en del av god forvaltningsskikk. Vi vil derfor også sette fokus på slike forhold. Vi vil også undersøke hvordan innbyggerne (brukerne av tjenesten) vurderer servicenivået på saksbehandlingen i kommunen.

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 kriteriegrunnlaget lov-

og forskriftsbestemmelser fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og forskrift om byggesak, kommuneloven og virksomhetsplan for Frøya kommune. På noen områder bruker vi også statistikk for å sammenligne Frøya kommune med andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittsgrupperinger. Veileder i forvaltningsrevisjon⁷ 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.

Vi vil utdype kriteriene i kapitlene i tilknytning til den enkelte delproblemstilling.

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 få belyst hvor tilfreds brukerne er med de tjenestene som leveres.

Vi har gjennomført et oppstartsmøte med rådmannen. I dette møtet deltok også virksomhetsleder teknisk. I tillegg gjennomførte vi intervju med følgende personer:

- Saksbehandlere for:
 - Delingsaker
 - Plan- og dispensasjonssaker
 - Vikar byggesaksbehandler
 - Tidligere byggesaksbehandler
- Stabssjef
- Servicevert

Vi valget å intervju disse personene ut i fra deres kompetanse og kjennskap til det reviderte området. Totalt er 8 personer intervjuet.

⁷ Veileder i forvaltningsrevisjon (NKRF, 2006)

Det ble foretatt gruppeintervju med noen av de ansatte i Tekniske tjenester. Ved gruppeintervju kan dynamikken i gruppesituasjon bidra til økt informasjonstilgang. Samtidig er det en risiko for at den enkeltes mening ikke vil komme fram på samme måte som om de var intervjuet hver for seg. Vi prøver å forhindre dette ved å stille direkte spørsmål til alle i intervjuet, og ved å gi dem mulighet for å korrigere referatene hver for seg i etterkant. Alle referatene fra intervjuene er verifisert.

Dokumenter og statistikk som undersøkelsen bygger på, er i stor grad hentet fra Frøya kommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, nettstedet bedrekommune.no⁸, Statistisk sentralbyrås KOSTRA-rapportering⁹ og brukerundersøkelse. Ved bruk av data fra KOSTRA-rapportering har vi i noen tilfeller valgt å sammenligne talldata fra Frøya 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 Hitra og Hemne. Vi sammenligner også kommunen med gjennomsnittet for Sør-Trøndelag. 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. Noen av KOSTRA -indikatorerne som benyttes i undersøkelsen er definert i vedlegg 1.

I bestillinga av forvaltningsrevisjonen ble det spesifikt bedt om at det skulle gjennomføres en brukerundersøkelse. Dette 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 vi har gjennomført er i tillegg til noen justeringer, i all hovedsak basert på kvalitetskartlegging av kommunale tjenester utarbeidet av KS. KS sitt nettsted bedrekommune.no er et verktøy for måling av tjenestekvalitet, bruker- og medarbeidertilfredshet, og et av disse områdene er byggesaksbehandling. Fokuset i undersøkelsen er på innholdet i tjenesten, og det er også grunnen til at vi har funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i KS sin undersøkelse. Språkbruk og form på kommunikasjon er også et viktig element på dette området, og vi har derfor også valgt å legge vekt på språkbruk i vår brukerundersøkelse.

⁸ Gjennom arbeidet i Effektiviseringsnettverkene i KS har Kommuneforlaget og KS utviklet et eget verktøy for måling av kvalitet innen ulike tjenestemråder.

⁹ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet

At vi tar utgangspunkt i KS sin undersøkelse gir oss også mulighet til å sammenligne noen variabler med gjennomsnittet for tilsvarende målinger for kommuner som har gjennomført KS sin undersøkelse. I 2010 deltok 20 kommuner i bedrekommune.no sin undersøkelse (se vedlegg 2 for oversikt over hvilke kommuner dette er). Hvis ønskelig kan også Frøya kommune gjennomføre tilsvarende undersøkelse senere med mulighet for å sammenligne talldata. I mars 2012 ferdigstilte Revisjon Midt-Norge en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling i Malvik kommune. I den undersøkelsen ble det gjennomført en brukerundersøkelse på tilsvarende måte som den som er gjennomført i Frøya kommune. Vi har valgt å bruke resultat fra undersøkelsen i Malvik kommune for å sammenligne resultatet for Frøya kommune også med disse. Vedlegg 3 viser resultatet fra undersøkelsen i Frøya kommune sammenlignet med resultatet fra Malvik kommune og gjennomsnittresultatet for de 20 kommunene som deltok i bedrekommune.no sin undersøkelse i 2010. Vi ønsker å bemerke at ved innsamling av data gjennom bedrekommune.no 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.

I brukerundersøkelsen tok vi utgangspunkt i alle ferdigbehandlede byggesaker i perioden januar til desember 2011 Dette var totalt 113 saker. Av disse trakk vi et tilfeldig utvalg på 60 personer. Fem av disse numrene var ukjente og disse sakene ble holdt utenfor. Totalt hadde vi da et utvalg på 55 personer. Vi fikk svar fra totalt 37 personer, en svaroppløsning på 67 %. Dette gir etter vår vurdering tilstrekkelig grunnlag for å kunne bruke dataene i undersøkelsen. I Malvik kommune var svarprosenten på 54 %, og i følge KS var svarprosenten for alle kommunene som gjennomførte undersøkelsen gjennom bedrekommune.no i 2010 på 26 %. Vi ønsker å gjøre oppmerksom på at 1 person utgjør 2,7 prosent.

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.

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 en 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 Frøya kommune. Som vist til tidligere er det visse forhold som må være på plass for at saksbehandlerne skal kunne drive forsvarlig saksbehandling. Formålet med denne delen av forvaltningsrevisjon er å undersøke om slike forhold er på plass i Frøya kommune.

3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne delen av undersøkelsen finnes i stor grad i overordnede forvaltningsrettslige prinsipper om rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling. Hovedhensynet i forvaltningsretten er hensynet til rettsikkerheten. Dette hensynet kan deles i et krav til riktige avgjørelser, rettferdig, rask og god saksbehandling og krav til forutberegnelighet. I forutberegneligheten ligger at innbyggere skal kunne forutse hvordan egen sak vil bli behandlet, blant annet ut fra kommunens praksis i lignende saker. Prinsippet om likebehandling er også en del av rettsikkerhetsbegrepet. Forvaltningslovgivningen inneholder ingen konkrete bestemmelser som krever at like saker skal behandles likt, men prinsippet er hevdvunnet grunnlag for et krav til saklig bruk av forvaltningsmyndighet.¹⁰

For å sikre rettsikkerhet, likebehandling og god og forsvarlig saksbehandling knytter vi dette til:

- Kompetanse og kapasitet
- Ledelse og kvalitetssikring
- Rutiner og retningslinjer, saksbehandlingssystem
- Forholdet til reguleringsplaner og samarbeid mellom faggruppene

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.

¹⁰ Jf. Geir Woxholt: "Forvaltningsloven med kommentarer" 3. utgave, Gyldendal 1999, side 26.

3.2.1 Kompetanse og kapasitet

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

Alle saksbehandlerne har relevant høyere utdanning og god formell kompetanse. To av de som er intervjuet har lang erfaring, en har vært ansatt siden 2010 og en vikar ble ansatt i 2011. Opplæringen av nytilsatte ved byggesaksavdelingen er i hovedsak utført av de erfarne saksbehandlerne. Saksbehandlerne viser til saksbehandlerforum, hvor alle saksbehandlere møtes og diskuterer saker, som en viktig del av opplæringen av nyansatte. Dette bidrar med å utvikle gode faglige miljøer og utvikle felles forståelse.

Plan-, delings- og byggesaksbehandlerne sier at kommunen legger til rette for, og ser nødvendigheten av at ansatte deltar på videre- og etterutdanning innenfor eget ansvarsområde. De deltar på videre- og etterutdanning, og anser mulighet og deltagelse som tilfredsstillende ut fra deres behov.

I intervju med plan-, delings- og byggesaksbehandlere vises det til at siden 2008 har vært noen utskiftinger av ansatte, og virksomhetsleder teknisk viser til at plan-, deling- og byggesak per i dag har en ledig stilling som saksbehandler.

Utskiftinger av ansatte har periodevis medført at det har vært problemer med å behandle spesielt byggesaker innen lovpålagte saksbehandlingsfrister. I dag bekrefter Plan-, delings- og byggesaksbehandlerne at de har ressurser til å behandle fortløpende saker fra innbyggerne i kommunen. Saksbehandler for deling sier at noen av kommunens kart har uklare eierforhold (ca. 1000 eiendommer) hvor det ikke er avklart hvordan dette skal ordnes opp. I følge saksbehandler plansaker har ikke kommunen nok kapasitet og ressurser til å ivareta statelige føringer for rullering av kommuneplanens arealdel og samfunnsdel og kommunal planstrategi og næringsplan. Virksomhetsleder Teknisk sier at det kun er en ansatt innen byggesaksbehandling, noe som medfører at det er for lite ressurs til å drive med blant annet tilsyn innen byggesaker jfr. kommunens årsmelding 2010.

Vi kunne fått et visst bilde av avdelingens arbeidsmengde ved å se på den saksmengden de behandler, og sammenligne den med saksmengden i andre kommuner. Kommunen skal rapportere data for *Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10000 innbyggere og Antall meldinger om tiltak mottatt siste år per 10000 innbyggere til SSB*. Frøya kommune har

mangelfull rapportering på disse dataene, og datagrunnlaget er derfor ikke tilstrekkelig til at vi kan foreta disse sammenligningene. Dataene presenteres i vedlegg 4.

I forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner § 2 er formålet med rapporteringen beskrevet på følgende måte:

Nasjonale informasjonssystemer vil bygge på regnskaps- og tjenesterapporter fra kommuner og fylkeskommuner til statlige myndigheter og skal tjenes til bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring både sentralt og lokalt, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

I § 8 ansvarliggjøres kommunene med hensyn på kvalitet. Her står det blant annet at kommunene selv har ansvar for de dataene som fremkommer i kommunens regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet. Virksomhetsleder sier at de bruker mye tid på innrapportering av data og tall i KOSTRA og synes det er vanskelig å rapportere disse for byggesak.

3.2.2 Ledelse og 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 i teknisk virksomhet.

Plan-, delings- og byggesaksbehandlerne viser til møter i saksbehandlerforum annenhver mandag. Dette er et fagforum i Teknisk virksomhet hvor alle saksbehandlere møter og diskuterer saker med spesielle utfordringer og drøfter disse i plenum. I tillegg diskuteres sakene internt blant saksbehandlerne. Hvis det oppstår vanskelige saker eller saker som skal behandles politisk, diskuteres disse med virksomhetsleder for Tekniske tjenester. I intervju trekker noen frem at virksomhetsleder i perioder kan være lite tilgjengelig, noe som kan være utfordrende i dette arbeidet. De som er intervjuet synes likevel at kvalitetssikringen fungerer hensiktsmessig for å sikre en tilfredsstillende kvalitet på saksbehandlingen. Ingen av de som er intervjuet uttrykker behov for ytterligere tiltak for kvalitetssikring av deres saker.

3.2.3 Rutiner, retningslinjer 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 i så måte.

I avdelinger med stor utskifting av personell, vil rutiner og retningslinjer være viktig. Der noen ansatte har mindre behov for rutinebeskrivelser på grunn av mye erfaring i yrket og i kommunen, vil andre, særlig nyansatte, ha stor nytte av slike formelle eller uformelle dokumenter. På samme måte kan en gruppe saksbehandlere som kjenner hverandre godt over tid ha utviklet en felles forståelse for ulike spørsmål, mens nytilsatte kan komme inn i avdelingen med en helt annen forståelse. Da kan skriftlige retningslinjer være formålstjenlige for å sikre lik praksis blant saksbehandlerne.

I intervju kommer det fram at saksbehandlerne mangler etablerte rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen. Dette skyldes manglende tid og ressurser til å prioritere dette. Det er utarbeidet foreløpige rutiner for byggesaksbehandling, men disse ikke er ferdigstilt. Virksomhetsleder viser til at kommunen ikke har spesielle rutiner for plan- og byggesaker og viser til at lov og forskrift gjelder for området.

Saksbehandlerne benytter det elektroniske saksbehandlersystemet ESA. Dette er et fullelektronisk saksbehandlings- og arkivsystem for både administrativ og politisk behandling av saker og dokumenter. I systemet framgår status for den enkelte sak under behandling. Flere som er intervjuet peker på at ESA ikke er oppdatert i forhold til endringer i plan- og bygningsloven og systemet er derfor ressurskrevende å bruke. Noen peker også på at det er et problem i saksbehandlingen at datasystemet i kommunen noen ganger ikke er tilgjengelig. Flere byggesaksbehandlere viser og til at kommunen har mangelfull oversikt over saksbehandlingstiden i byggesaker.

3.2.4 Forholdet til reguleringsplaner

Kommunens areal- og reguleringsplaner er viktige faktorer i byggesaksbehandlingen, og det er viktig at byggesaksbehandlerne har gode og forståelige planer å forholde seg til i sin saksbehandling. Vi presiserer at saksbehandlingen av kommunale planer i utgangspunktet ikke er tema for denne undersøkelsen, og at vi ikke har undersøkt kvaliteten på planene. Vi har imidlertid undersøkt hvordan kommunale planer påvirker saksbehandlingen.

Plan-, delings og byggesaksbehandlerne sier at de fleste reguleringsplaner er digitalisert. Noen reguleringsplaner er håndtegnede og har ikke gode reguleringsbestemmelser. Disse er vanskelige å forstå, noe som vanskeliggjør arbeidet til saksbehandlerne. Det trekkes frem at eiendomsforhold bør være avklart før regulering. I dag behandler kommunen delingssaker i etterkant, noe som ikke er hensiktsmessig da eiendomsgrunlaget må avklares før vedtak gis. I følge saksbehandler er ikke digitalisering av reguleringsplaner en prioritert oppgave, men utføres hvis man har ledig tid. Det vises til løpende dialog i saksbehandlerforumet om

reguleringsplanene, men at det er utfordringer med å gjøre noe med mangelfullt utførte oppgaver. Det blir også gitt uttrykk for at det savnes et større fagmiljø for plansaker i kommunen.

3.3 Revisors vurdering

3.3.1 Kompetanse og kapasitet

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

De ansatte har tilstrekkelig formell kompetanse, og blant de ansatte er både erfarne og nytilsatte. Opplæring av nytilsatte er i hovedsak utført av de erfarne saksbehandlerne. Vårt inntrykk er at dette fungerer på en tilfredsstillende måte. Kommunen legger til rette for kompetanseutvikling, noe som etter revisors vurdering er viktig innenfor et område med få ansatte.

Frøya har mangelfull datarapportering til SSB. Korrekt rapportering kunne gitt et mer utfyllende bilde av ressursituasjon. Vi viser til at kommunen er forpliktet til å rapportere¹¹ løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Data fra intervju tyder på at det spesielt for byggesak har hatt problemer med å behandle saker innenfor frister, men at situasjonen nå holder på å normaliseres og at man klarer å ivareta fortløpende saksbehandling etter behov. Dette gjelder også for plan- og delingssaker. En del arbeid ut over dette, ser for revisor ut til å være mangelfullt fulgt opp. Dette kan tyde på manglende ressurser, men også andre forhold kan spille inn her som eksempelvis rutiner, system med mer.

3.3.2 Ledelse og 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 med virksomhetsleder for tekniske tjenester, men har i praksis en lite aktiv rolle i den konkrete saksbehandlingen. Etter vårt syn trenger det ikke være noen mangel at ikke ledelsen er direkte involvert i kvalitetssikringen. Det avgjørende for om

¹¹ § 49. *Rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.*

kommunen har gode nok rutiner for kvalitetssikring, blir dermed hva slags rutiner saksbehandlerne har seg i mellom.

Intervju viser at saker for plan-, delings- og byggesaker kvalitetssikres i møter i saksbehandlingsforum for Teknisk virksomhet. I disse møtene drøftes saker med spesielle utfordringer. I tillegg diskuteres saker internt blant saksbehandlere og virksomhetsleder ved behov. Dette er etter saksbehandlerne oppfatning tilfredsstillende for å kvalitetssikre egne saker. Revisor er enig i at overnevnte praksis er med på å kvalitetssikre sakene, men etterlyser likevel skrevne rutiner for hvordan saker kvalitetssikres. At virksomhetsleder til tider er lite tilgjengelig underbygger dette behovet. Dette for å sikre likebehandling av sakene og at disse er i samsvar med lovkrav.

3.3.3 Rutiner og retningslinjer. Saksbehandlingssystem.

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

Saksbehandlerne mangler ferdigstilte interne rutiner og retningslinjer for sitt arbeidet utover gjeldende lov og regelverk. Med tanke på utskiftninger blant saksbehandlerne gir dette grunn til å anta at risikoen for ulik behandling av saker er tilstede.

Saksbehandlerne benytter saksbehandlingssystemet ESA for saksbehandling. Intervjuene tyder på at saksbehandlerne har en utfordring i å få systemene til å fungere. Det er grunn til å spørre seg om dette får betydning for kvalitetssikringen, og dermed potensielt for kvaliteten på saksbehandlingen.

3.3.4 Forholdet til reguleringsplaner

Kommunens areal- og reguleringsplaner er viktige faktorer i byggesaksbehandlingen, og det er viktig at byggesaksbehandlerne har gode og forståelige planer å forholde seg til i sin saksbehandling. Vi presiserer at saksbehandlingen av kommunale planer i utgangspunktet ikke er tema for denne undersøkelsen, og at vi ikke har undersøkt kvaliteten på planene. Vi har imidlertid undersøkt hvordan kommunale planer påvirker saksbehandlingen.

Byggesaksbehandlerne uttrykker i intervju misnøye med de kommunale planene. Kritikken går særlig på at eiendomsforhold bør være avklart og at noen reguleringsplaner ikke er digitalisert og gjennomgått på nytt. Dette kan innebære at behandlingstiden for byggesaker forlenges.

Det er tidligere i rapporten vist til at det er god dialog mellom plan-, delings- og byggesaksbehandler. Dette kan være med å sikre at alle er kjent med behovene for endringer i reguleringsplanene. Intervju tyder på at noe av saksbehandlerens misnøye skyldes at de ikke har tid og ressurser til å prioritere å gjøre noe med manglene i reguleringsplanene, og det blir vist til et savn etter et større fagmiljø for plansaker i kommunen. Det viktig med kompetanseutvikling, spesielt i et lite fagmiljø. Samarbeid med andre fagfelleskap kan være en mulighet i så måte. Se for øvrig kapittel 3.2.1.

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 brukerundersøkelse.

4.1 Revisjonskriterier

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

Vi vil også bruke data fra Statistisk sentralbyrå og sammenligne data for Frøya kommune med andre sammenlignbare kommuner og grupperinger.

For å belyse denne problemstillingen har vi fokus på følgende områder:

- Saksbehandlingstid
- Begrunnelse og utforming av vedtak
- Veiledning og service
- Etikk
- Tilsyn
- Klagesaker

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"¹². 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.¹³ For plan- og byggesaker gir særlovgivningen mer detaljerte frister. Byggesøknader skal være ferdigbehandlet innen 12 uker¹⁴ og noen enklere saker innen tre uker¹⁵. Byggesaksforskriften bestemmer at deler av byggesaksgebyret skal tilbakebetales hvis kommunen ikke overholder fristen¹⁶.

Figur 3 nedenfor synliggjør utviklingen av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med frist på 12 uker for Frøya kommune.

¹² § 11a første ledd

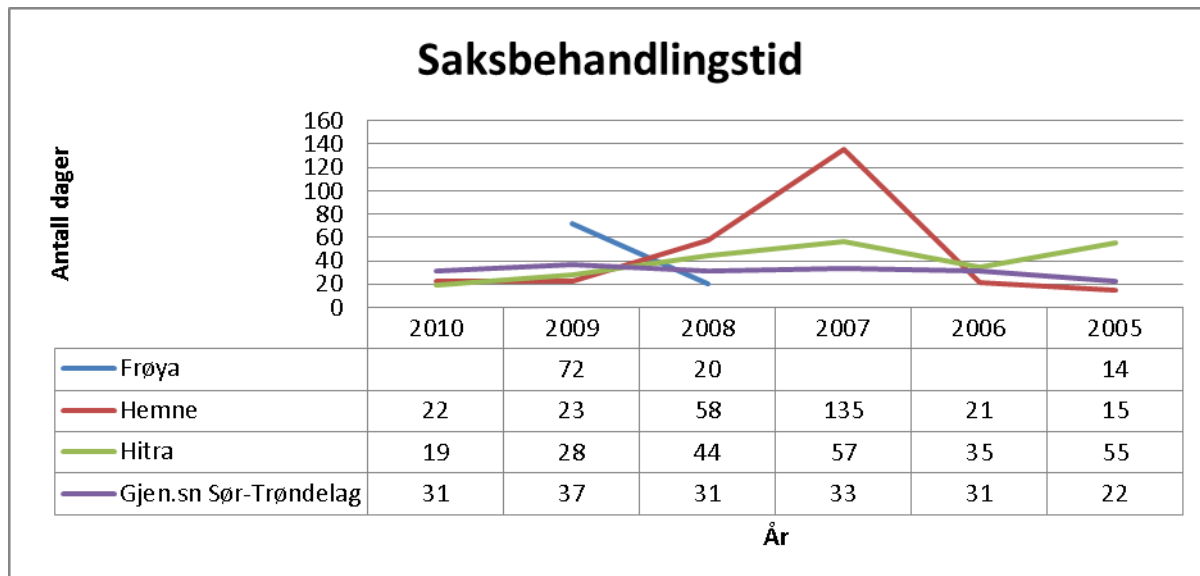
¹³ § 11a andre og tredje ledd

¹⁴ Pbl. § 93, jf § 95

¹⁵ Pbl. § 21-7

¹⁶ Forskriftens § 7-4

Figur 3 Gjennomsnittlig antall dager for behandling av byggesøknad.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som vi ser fra figuren har Frøya kommune manglende tall for årene 2006, 2007 og 2010. Saksbehandlingstiden var kortere for 2005 og 2008 for Frøya enn hos de andre kommunene, mens den for 2009 var betydelig lengre.

I intervju bekreftes det at kurante byggesaker behandles fortløpende og at saksbehandlingstiden i plan- og bygningsloven overholdes. Tidligere har det vært byggesaker som omfattes av disposisjons- og/eller plansøknader hvor saksbehandlingstiden og foreløpig svar ikke er gitt i samsvar med lovkrav. Det vises og til at i noen saker er kommunen avhengig av andre instanser eks. Kystverket, som bruker langt tid på å gi svar på kommunens henvendelser. Flere sier at det fremdeles er et problem at søker ikke har sendt søknad om ferdigattest, spesielt gjelder dette mindre bygg som sjøhus, garasjer etc. Kommunen legger ikke bygget inn i matrikkelen¹⁷ før ferdigattest foreligger.

Flere saksbehandlere viser til at kommunen mangler god oversikt over saksbehandlingstiden i byggesøknader.

I oppstartsmøtet med rådmannen og virksomhetsleder ble det gitt uttrykk for et ønske om at undersøkelsen også skulle omhandle kommunens interne prostrutiner. Interne prostrutiner i kommunen er viktig for at plan-, delings- og byggesaker skal behandles i samsvar med krav

¹⁷ Offentlig register over grunneiendommer (*eiendomsregister*).

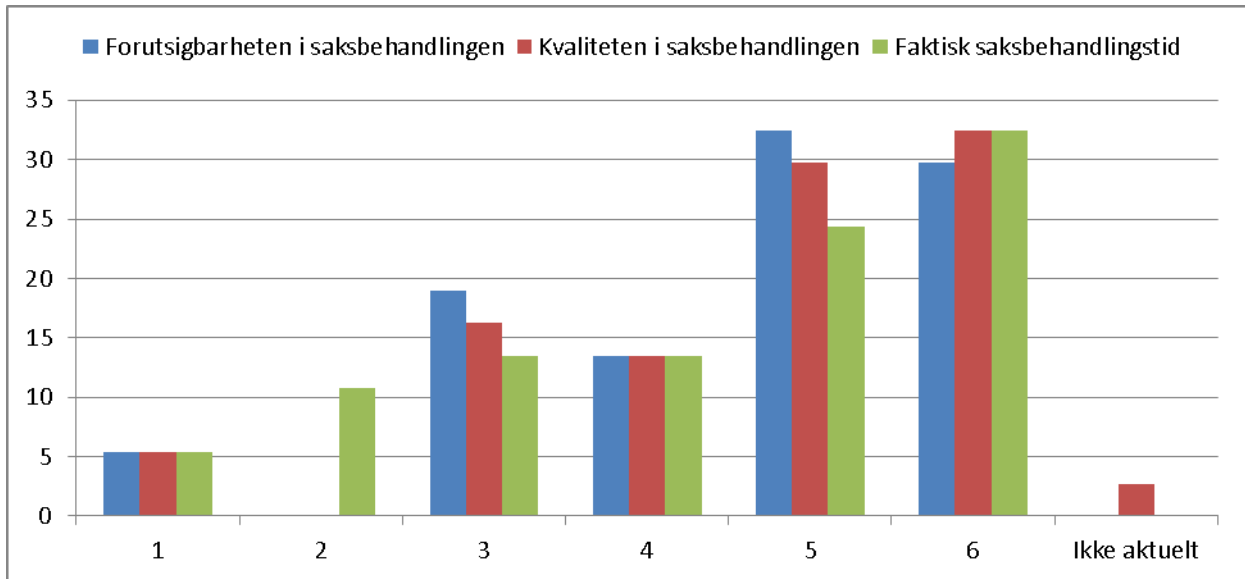
til saksbehandlingstid. Som vist til tidligere har kommunen saksbehandlingssystemet ESA. ESA er et fullelektronisk saksbehandlings- og arkivsystem for både administrativ og politisk behandling av saker og dokumenter. Kommunen sitter på ett felles saksbehandlingssystem slik at post og arkiv skanner inn brev i saksbehandlersystemet og oppretter ny sak med tilhørende saksbehandler. Saksbehandlere utreder og utfører saker i samme system.

De som er intervjuet stiller spørsmål ved om intern postrutinene fungerer optimalt internt i kommunen. Det vises blant annet til at det kan ta inntil en uke før posten oversendes saksbehandler. Flere sier at det har vært tilfeller av at feil saksbehandler har fått posten, og i noen tilfeller er brev ikke mottatt av saksbehandler. Dette gir utfordringer i saksbehandlingen, også i behandling av klager.

Stabssjef for servicekontoret sier at ansatte følger rutiner i arkivplan vedrørende postrutiner internt i kommunen. Det er en usikkerhet blant de ansatte om hvem som er saksbehandler tilknyttet søknader. I følge stabssjef bruker ansatte mye tid på å ettersende informasjon som mangler referanse. Det vises og til at det enkelte dager kun er en ansatt på jobb ved servicekontoret. Dette medfører at telefoner, kunder og post inn og ut av kommunen prioriteres før intern post. Stabssjef sier at de planlegger å etablere postmøter fra januar 2012, hvor det skal avklares hvem som er saksbehandlere tilknyttet innkommen post. Dette er en rutine som kommunen har praktisert tidligere.

I brukerundersøkelsen som vi gjennomførte var et spørsmål om hvor fornøyd brukerne er med faktisk saksbehandlingstid. Det kan være hensiktsmessig å sammenstille saksbehandlingstid med andre områder relatert til kvalitet, og spørsmålet om tid var ett av tre spørsmål som var knyttet til fokusområde *Resultat for brukeren*. De to andre spørsmålene var: *Hvor fornøyd er du med forutsigbarheten i saksbehandlingen, og Hvor fornøyd er du med kvaliteten i saksbehandlingen*. Vi har satt sammen svarene i på de tre spørsmålene i figur 4.

Figur 4. Resultat for brukeren. Prosent. (n = 37) 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi ser fra figuren at 62 prosent er fornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlinga, 62 prosent er fornøyd med kvaliteten i saksbehandlinga og 57 prosent av de spurte er fornøyd med faktisk saksbehandlingstid. Tilsvarende er 5 prosent misfornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlingen, 5 prosent er misfornøyd med kvaliteten i saksbehandlingen, og 16 prosent er misfornøyd med saksbehandlingstid. 32 prosent er middels fornøyd med forutsigbarheten i saksbehandlingen 30 prosent er middels fornøyd med kvaliteten på saksbehandlingen og 27 prosent av brukerne er middels fornøyd med faktisk saksbehandlingstid.

I tabell 1 sammenligner vi gjennomsnittresultatet for disse variablene i Frøya kommune med gjennomsnittet for tilsvarende variabler for Malvik kommune og de kommunene som er med i undersøkelsen til bedrekommune.no.

Tabell 1. Resultat for brukeren. Sammenligning av gjennomsnittresultat Frøya kommune, Malvik kommune og gjennomsnitt 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 1 - Resultat for bruker. Hvor fornøyd er du med			
Forutsigbarheten i saksbehandlingen?	4,6	4,7	4,0
Kvaliteten i saksbehandlingen?	4,6	4,5	4,3
Faktisk saksbehandlingstid?	4,4	4,9	4,0

Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

Tabellen viser at resultatet for Frøya kommune er over gjennomsnittet for 20 kommuner på alle de tre spørsmålene. På spørsmålene om hvor fornøyd brukerne er med forutsigbarhet i saksbehandlingen og kvaliteten på saksbehandlingen er resultatet tilnærma likt med Malvik, og på spørsmålet om hvor fornøyd brukerne er med saksbehandlingstid har Frøya et dårligere resultat enn Malvik.

4.2.2 Service

Forvaltningsloven pålegger saksbehandlerne en generell veiledningsplikt, som skal sikre at alle kunder får tilstrekkelig hjelp til å kunne ivareta sine rettigheter i byggeprosessen.¹⁸ Vi har undersøkt hvordan de ansatte ser på kundeveiledning, og i hvilken grad kommunen har etablert systemer for at kundene selv kan finne nødvendig informasjon. I tillegg vektlegges forvaltningslovens bestemmelser og prinsippet om likebehandling og habilitet.

Det følger av det generelle forsvarlighetsprinsippet at alle kommunens vedtak må begrunnes. Forvaltningsloven sier at begrunnelsen for enkeltvedtak skal vise til lovhjemmel for vedtaket, de faktiske forhold i vedtaket og de forhold som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse.¹⁹ Utover dette stiller loven lite krav til utforming av vedtak. Forsvarlighetsprinsippet tilsier imidlertid 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.

Vi vil belyse disse forholdene ved å undersøke:

- Veiledning og språk
- Habilitet og tillit
- Tilgjengelighet og informasjon

4.2.2.1 Veiledning og språk

I intervju sier alle saksbehandlere at kundeveiledning er viktig og de har kontakt både før og underveis i søknadsprosessen for å avklare krav til denne med søkere eller de som tar kontakt. Saksbehandlerne viser til at de får få spørsmål knyttet til vedtakets utforming noe de mener kan tyde på at alle forstår vedtaket og innhold i dette. Det blir imidlertid gitt uttrykk for

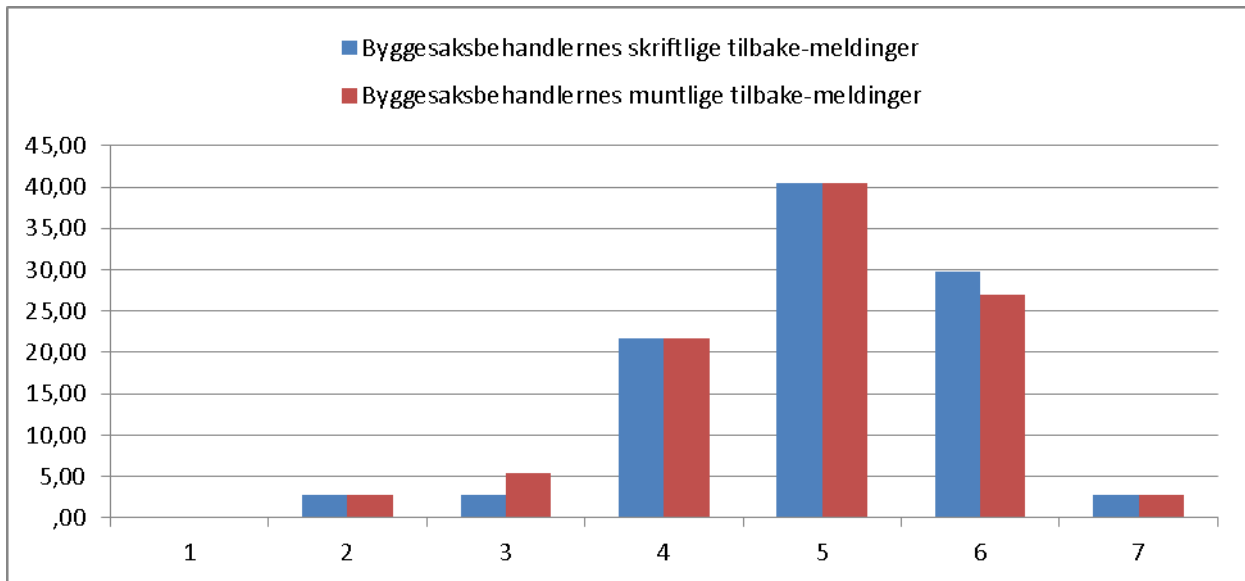
¹⁸ Forvaltningslovens § 13. Forvaltningsforskriften konkretiserer veiledningsplikten ytterligere i sitt andre kapittel. Der heter det blant annet at saksbehandlerne bør "hjelp til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp", jf § 3.

¹⁹ Jf. forvaltningsloven §§ 23 til 25

at søknader i noen tilfeller er ufullstendig utfylt og at dette medfører at byggesaker ofte tar lengre tid å behandle.

Ett av spørsmålene i brukerundersøkelsen omhandlet språk. Spørsmålet vi stilte var hvor lett det er å forstå saksbehandlernes muntlige og skriftlige tilbakemeldinger.

Figur 5. Saksbehandlerens skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Prosent. (n = 37). 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi ser i figur 5 at et flertall av brukerne som har svart på undersøkelsen synes det er lett å forstå saksbehandlerens både skriftlige (70 prosent) og muntlige (68 prosent) tilbakemeldinger. 3 prosent er misfornøyd med språket på skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. 24 og 27 prosent av brukerne er middels fornøyd med hvor lett det er å forstå skriftlige og muntlige tilbakemeldinger.

I tabell 2 sammenligner vi resultatet for Frøya kommune med resultatet for Malvik kommune²⁰

²⁰ Dette spørsmålet var ikke en del av undersøkelsen til bedrekommune.no

Tabell 2. Språk. Sammenligning av gjennomsnittresultat Frøya kommune og Malvik kommune.

	Frøya kommune	Malvik kommune
Spørsmål 6 – Språk. Hvor lett er det å forstå		
Byggesaksbehandlernes skriftlige tilbakemeldinger?	4,9	4,9
Byggesaksbehandlernes muntlige tilbakemeldinger?	4,9	5,0

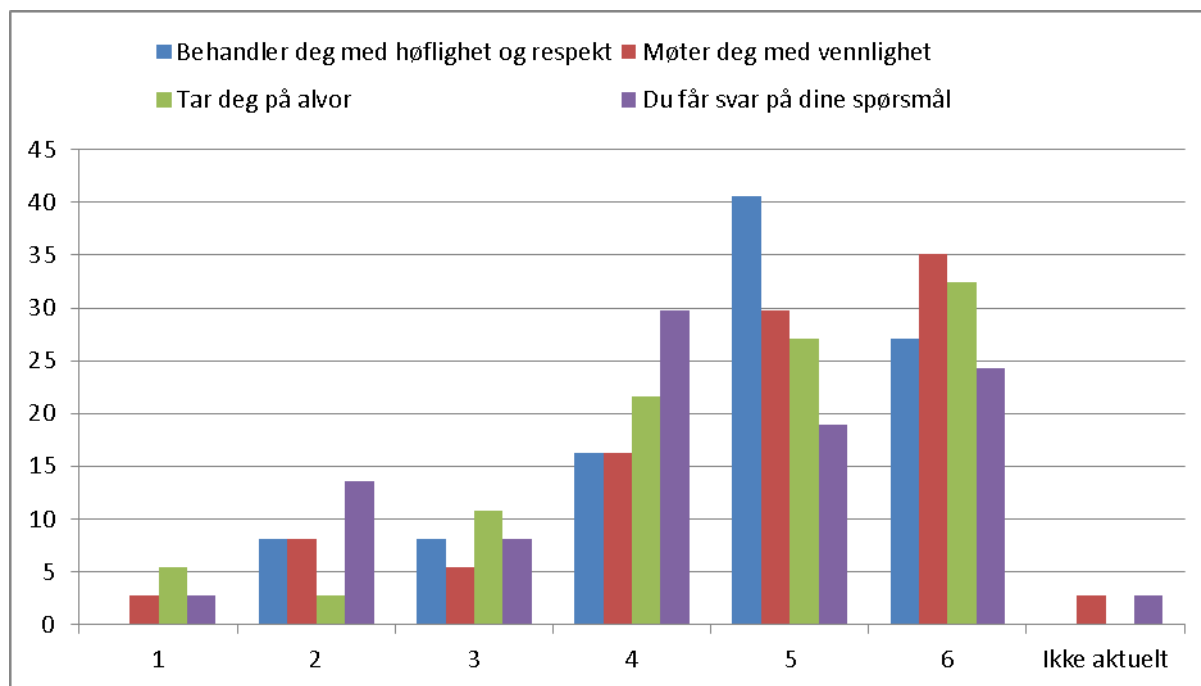
Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Brakerens oppfatning av både skriftlig og muntlig språk er tilnærma likt for Frøya kommune og Malvik kommune.

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

Figur 6. Respektfull behandling. Prosent. (n = 37). 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Som figur 6 viser, mener 43 prosent av de spurte at de får svar på de spørsmålene de stiller. 59 prosent mener de blir tatt på alvor, 65 prosent gir utrykk for at de blir møtt med vennlighet og 68 prosent sier at de blir behandla med høflighet og respekt.

Tilsvarende er mellom 16 prosent misfornøyd med de svarene de får, 8 prosent gir uttrykk for at de ikke blir tatt på alvor, 11 prosent mener de ikke blir møtt med vennlighet og 11 prosent mener de i liten grad blir behandlet med høflighet og respekt.

38 prosent av de spurte er middels fornøyd med om de får svar på de spørsmålene de stiller. 32 prosent er middels fornøyd med om de blir tatt på alvor, 22 prosent gir uttrykk for at de er middels fornøyd med måten de blir møtt på når det gjelder vennlighet og 24 prosent sier at de er middels fornøyd med måten de blir behandla på når det gjelder høflighet og respekt.

I tabell 3 sammenligner vi gjennomsnittresultatet for Frøya kommune med Malvik kommune og de øvrige 20 kommunene.

Tabell 3. Respektfull behandling. Sammenligning av gjennomsnittresultat for Frøya kommune, Malvik kommune og gjennomsnitt 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 2 - Respektfull behandling. I hvor stor grad synes du byggesakskontoret			
Behandler deg med høflighet og respekt?	4,7	5,1	4,7
Møter deg med vennlighet?	4,7	5,0	4,7
Tar deg på alvor?	4,6	5,1	4,7
Du får svar på dine spørsmål	4,3	4,8	

Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

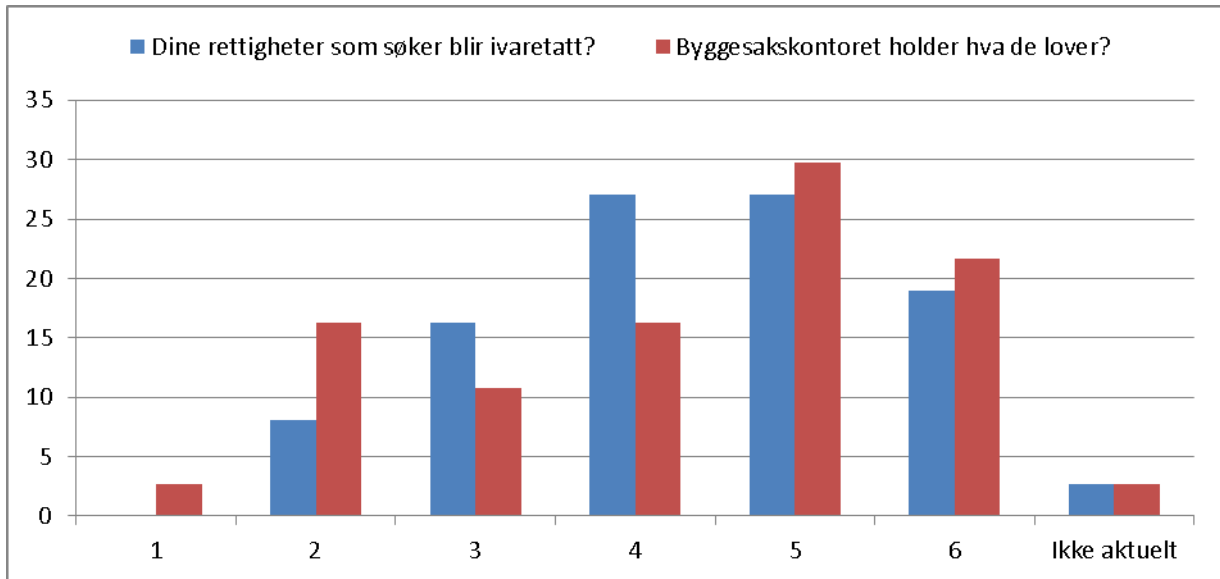
Vi ser at på disse variablene er gjennomsnittet for Frøya kommunene omtrent på linje med gjennomsnittet for 20 kommuner, men lavere enn for Malvik kommune.

4.2.2.2 Habilitet og tillit

Alle saksbehandlerne bekrefter at de diskuterer habilitet underveis i saksbehandlingen og når slike saker inntreffer er det praksis for at en annen saksbehandler i kommunen behandler saken. Ingen av saksbehandlerne sier de har mottatt gaver i sin jobb eller stått overfor andre etiske dilemmaer. Hvis slike spørsmål oppstår har de arenaer for å ta opp slike forhold.

Spørreundersøkelsen som vi utførte omhandlet også pålitelighet. Vi spurte brukerne om i hvor stor grad de stoler på at sine rettigheter som bruker blir ivaretatt, og i hvor stor grad byggesakkontoret holder hva de lover. I figur 7 nedenfor viser vi hva brukerne svarte på disse spørsmålene.

Figur 7. Pålitelighet. Prosent. (n = 37). 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Som i ser fra figuren stoler 46 prosent på at sine rettigheter blir ivaretatt og 51 prosent stoler på at byggesakskontoret holder hva de lover. 8 prosent stoler ikke på at sine rettigheter blir ivaretatt og 19 prosent stoler ikke på at byggesakskontoret holder hva de lover. 43 prosent av de vi spurte svarte nøytralt på spørsmålet om de stoler på at sine rettigheter blir ivaretatt og 27 prosent svarer nøytralt på om de stoler på at byggesakskontoret holder hva de lover.

Tabell 4. Pålitelighet. Sammenligning av gjennomsnittresultat Frøya kommune, Malvik kommune og gjennomsnitt 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 3 - Pålitelighet. I hvor stor grad stoler du på at:			
Dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?	4,3	4,7	4,3
Byggesakskontoret holder hva de lover?	4,2	4,7	4,3

Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

Tabell 4 viser at på disse variablene er gjennomsnittet for Frøya kommune på tilnærma samme nivå som med gjennomsnittet for 20 andre kommuner, men under resultatet for Malvik kommune.

4.2.2.3 Tilgjengelighet og informasjon

I dag har Plan-, delings og byggesaksbehandlerne «åpne kontorer». Alle skal henvende seg til servicetorget først, men det er tilfeller hvor noen har kommet rett inn på kontorene til saksbehandlerne. Når saksbehandlerne jobber konkret med enkeltsaker oppleves dette, i

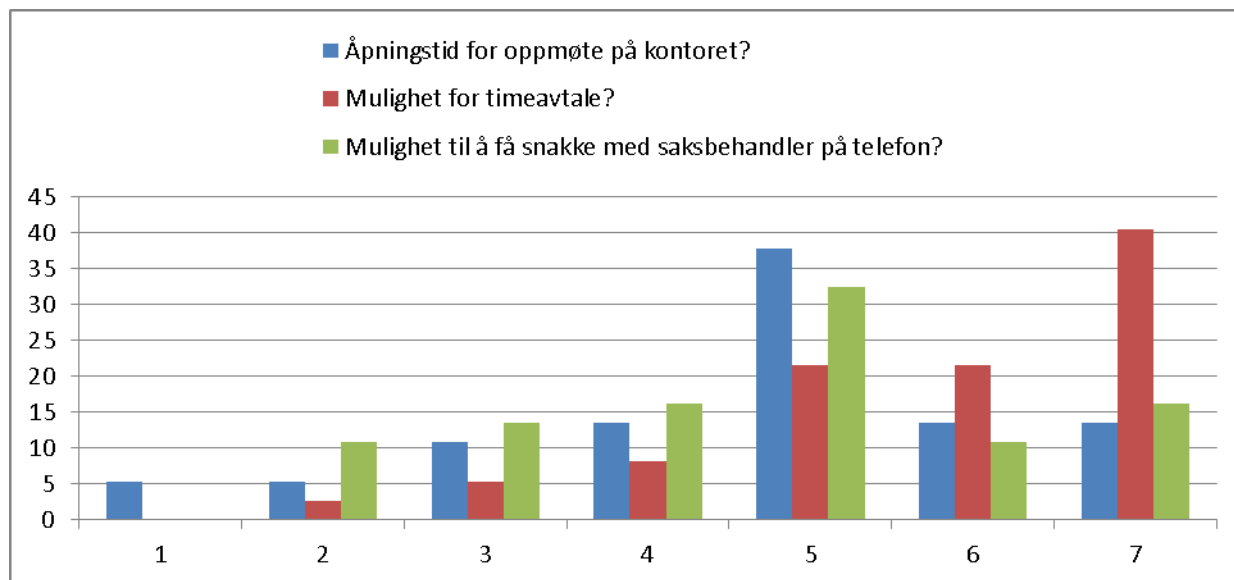
følge saksbehandlerne, noen ganger som ubehagelig. I følge noen av saksbehandlerne har de noen få ubehagelige opplevelser blant annet i forbindelse med enkeltsaker hvor noen har vist interesse for utfallet av saker de ikke er part i. Redusert tilgjengelighet har vært diskutert internt i kommunen uten at tiltak har blitt igangsatt. Flere trekker frem at det er viktig at det avtales møter slik at begge parter har mulighet til å forberede seg på spørsmål og kundekontakt. Saksbehandlerne viser til at flere innbyggere bor i øyrekka og det er viktig å besvare deres henvendelser når de er på fastlandet. Flere sier at man har tidligere har hatt lukket kontor en dag for å ta unna etterslep på eks. byggesaker noe som gir en effektiv saksbehandling.

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 vi spurte, svarte på disse spørsmålene.

Figur 8: Tilgjengelighet. Prosent. (n = 37). 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Vi ser at 51 prosent av de spurte er fornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret og 43 prosent er fornøyd med mulighet for timeavtale. 43 prosent er også fornøyd med mulighet til å snakke med saksbehandler på telefon.

11 prosent av de spurte er misfornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret, 3 prosent er misfornøyd med mulighet for timeavtale og 11 prosent er misfornøyd med mulighet til å snakke med saksbehandler på telefon

24 prosent av brukerne i spørreundersøkelsen er middels fornøyd med åpningstid for oppmøte på kontoret, 14 prosent er middels fornøyd med mulighet for timeavtale og 30 prosent svarer er middels fornøyd med mulighet for å få snakke med saksbehandlere på telefon. Vi ser at en prosentandel på 14, 41 og 16 har svart *vet ikke* eller at det ikke har vært aktuelt å svare på disse spørsmålene. Dette kan blant annet skyldes at de har benyttet seg av elektronisk søknad eller at de ikke har hatt behov for kontakt.

I tabell 5 nedenfor sammenligner vi resultatet for gjennomsnittet i Frøya kommune med Malvik kommune og gjennomsnittet for de 20 kommunene som er med i bedrekommune.no sin undersøkelse.

Tabell 5. Tilgjengelighet. Sammenligning av gjennomsnittsresultat Malvik kommune og gjennomsnitt 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 4 - Tilgjengelighet. Hvor fornøyd er du med:			
Åpningstid for oppmøte på kontoret?	4,3	4,5	4,1
Mulighet for timeavtale?	4,9	4,8	4,5
Mulighet til å få snakke med saksbehandler på telefon?	4,2	4,7	4,1

Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

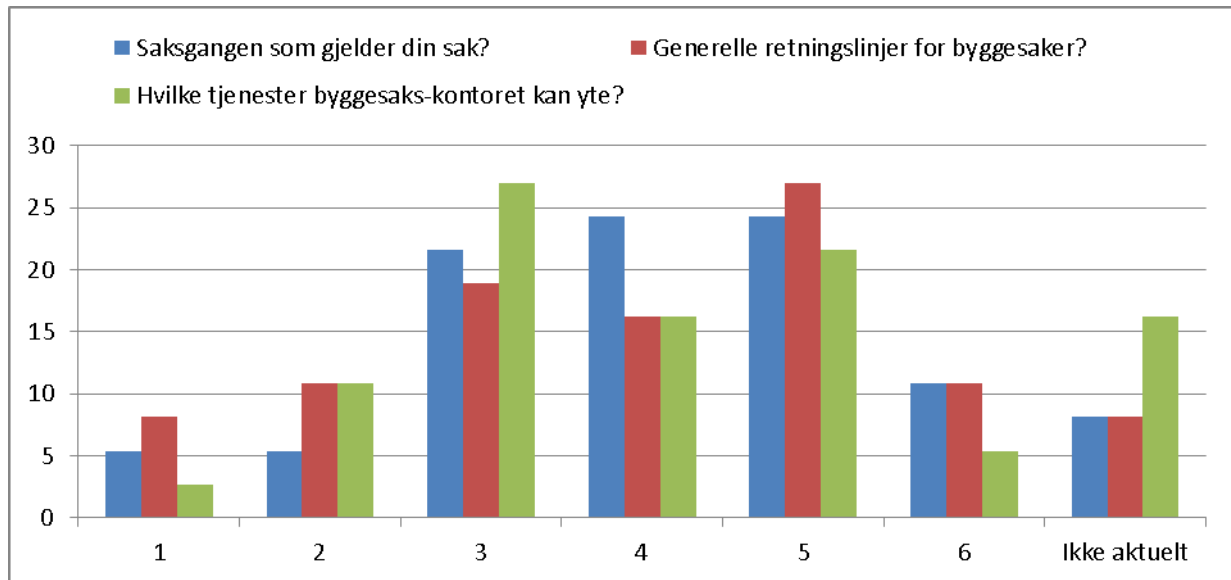
Vi ser fra tabellen at gjennomsnittet for de målte variablene er høyere for Frøya kommune enn for gjennomsnittet for 20 kommuner, men lavere enn for Malvik på de andre variablene bortsett fra på mulighet for timeavtale hvor Frøya har et høyere resultat.

Skjema for nabovarsel eller kartutskrift i forbindelse med byggesaker hentes på byggesakskontoret og servicetorget gir ikke enkle svar på disse forespørslene. Her viser flere av de som er intervjuet at kommunen kan få til en bedre tilrettelegging av servicen, blant annet ved at disse oppgavene burde ha vært lagt til servicetorget. Hjemmesiden til kommunen inneholder informasjon om byggesøknader, karttjenester, elektronisk byggsøk etc. Flere av saksbehandlerne stiller spørsmål ved om informasjonen på kommunens hjemmeside er tilstrekkelig og kvalitetssikret i forhold til endringer i plan- og bygningsloven og behovet for informasjon til innbyggerne.

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?

Figur 9. Informasjon. Prosent. (n= 37). 1 person utgjør 2,7 prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

På spørsmål om hvor fornøyd brukerne er med informasjon om saksgangen som gjelder sin sak, svarte 35 prosent at de er fornøyd, 11 prosent er misfornøyd og 46 prosent er middels fornøyd. For 8 prosent av de spurte var det ikke aktuelt å svare på dette spørsmålet

38 prosent er fornøyd med informasjon om generelle retningslinjer for byggesaker, 19 prosent er misfornøyd og 35 prosent er middels fornøyd. For 8 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 27 prosent at de er fornøyd, 14 prosent at de er misfornøyd og 43 at prosent at de er middels fornøyd. 16 prosent av de spurte svarte at det ikke var aktuelt å svare på dette spørsmålet.

I tabell 6 sammenligner vi gjennomsnittresultatet for Frøya kommune med Malvik kommune og de øvrige 20 kommunene.

Tabell 6. Informasjon. Sammenligning av gjennomsnittresultat for Frøya kommune, Malvik kommune og gjennomsnitt 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 5 - Informasjon. Hvor fornøyd er du med informasjon om:			
Saksgangen som gjelder din sak?	4,0	4,6	4,0
Generelle retningslinjer for byggesaker?	3,8	4,0	4,0
Hvilke tjenester byggesakskontoret kan yte?	3,7	4,2	4,2

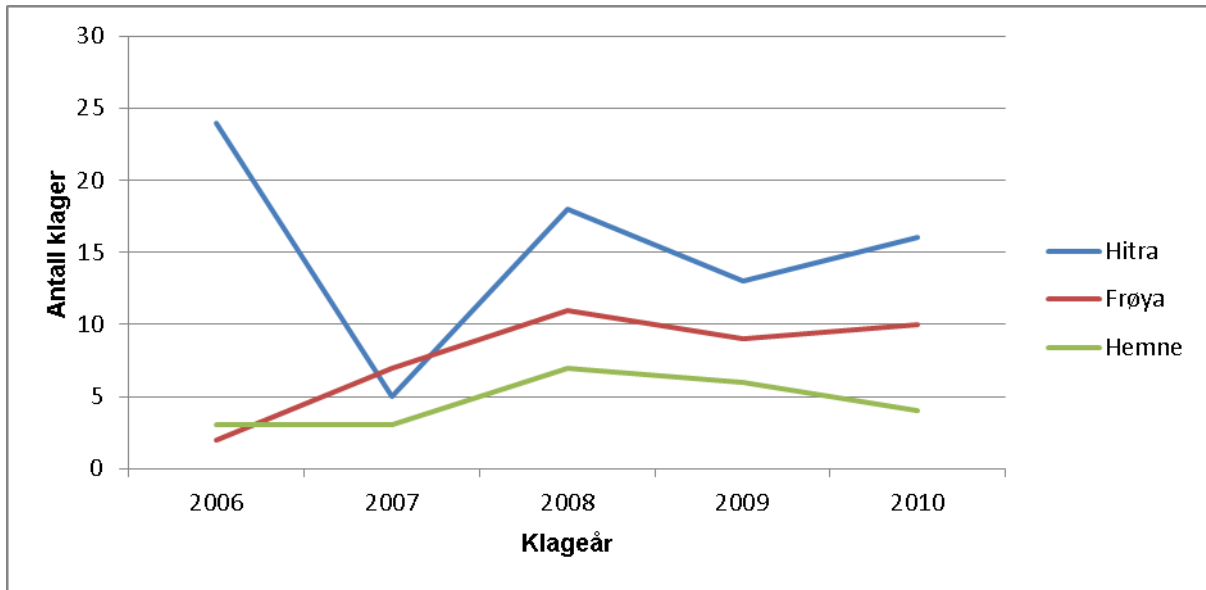
Kilde: *bedrekommune.no* og *Revisjon Midt-Norge IKS*

Vi ser fra tabell 6 at på dette området er gjennomsnittresultatet for Frøya kommune lavere enn gjennomsnittresultatet for Malvik kommune og 20 kommuner med ett unntak: På spørsmål om hvor fornøyde brukerne er med informasjon om saksgangen som gjelder sin sak, er resultatet for Frøya som for gjennomsnittet for 20 kommuner.

4.2.3 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 dette prosjektet: kompetanse, kapasitet, kvalitetssikring, kommunikasjon, veiledninger mm Inntrykket fra intervju er saksbehandlerne har mottatt få klager på vedtak, og at kommunen får medhold i de fleste sakene som klages inn for fylkesmannen. Avdelingen mottar noen muntlige klager fra kunder som synes saksbehandlerne er lite tilgjengelige. Figur 10 viser antall klager til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i perioden 2006 – 2010 for kommunene Frøya, Hitra og Hemne.

Figur 10. Antall klager til Fylkesmannen på byggesaksbehandling. Frøya, Hitra og Hemne 2006 – 2010



Kilde: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Figur 10 viser at Frøya har 39 klager i perioden 2006 - 2010. Dette er flere enn Hemne (23) men mindre enn Hitra (76). I samme perioden har seks av klagene blitt opphevet/omgjort på Frøya, ni på Hitra og to i Hemne.

4.2.4 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 utskilt ferdigattest. Loven sier eksplisitt at kommunen kan samarbeide med andre kommuner om tilsyn.

Byggesaksbehandlerne sier at ulovlighetsoppfølging er tidkrevende saker, og at kun en ansatt innen byggesaksbehandling i kommunen, er en for liten ressurs til å drive tilsyn innenfor byggesak. Flere trekker frem at det er viktig at samme saksbehandler ikke

kontrollerer sine egne saker i tilsynsarbeidet. I kommunens årsmelding for 2010 innen teknisk virksomhet påpekes det også at kommunen ikke er i stand til å oppfylle kravet når det gjelder tilsyn med virksomheter i henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser.

4.3 Revisors vurderinger

4.3.1 Saksbehandlingstid

Også når det gjelder saksbehandlingstid er statistisk materiale fra KOSTRA mangelfull for Frøya kommune. Mangelfull rapportering gjør det vanskelig å tolke tallene. Vi viser til tidligere vurderinger av rapporteringsplikt i kap 3.3.1.

I intervju bekreftes det at kurante plan-, delings- og byggesaker i dag behandles innenfor gitte frister, men at man tidligere har hatt utfordringer med å holde frister i noen saker. Noen stiller også spørsmål med om kommunen tidligere har gitt foreløpig svar, noe som er et krav i forvaltningsloven § 11.²¹ Vi presiserer viktigheten av dette og at kommunen må sikre at kommunens saksbehandling ivaretar lovkravet om foreløpig svar i saksbehandlingen.

Byggesaksbehandlerne sier at kommunen har utfordringer med at søker ikke sender inn søknad om ferdigattest ved ferdigstilling av byggetiltaket. Dette medfører at bygget ikke legges inn i matrikkelen før ferdigattest foreligger. Det er viktig å gjøre søker klar over kravet om ferdigattest skal foreligge før bruk av byggetiltaket og følge opp manglende ferdigattester slik at også dette blir håndtert i samsvar med krav i plan- og bygningsloven.

Informasjon fra intervju tyder på manglende oversikt over saksbehandlingstiden. Dette kan ses i sammenheng med at saksbehandlerne har en utfordring i å få systemene til å fungere, se kapittel 3.2.3. Dette er etter revisors vurdering en svakhet; manglende oversikt øker sjansene for fristoverskridelser.

Også andre forhold, både eksterne og interne, påvirker mulighet for å holde frister. Av interne forhold merker revisor seg spesielt vanskeligheter i tiknytning til interne postrutiner både ift at interne postrutiner tar lang tid, og at posten noen ganger blir sendt til feil saksbehandler. Det er viktig at kommunen tar en gjennomgang av rutinene for interne postrutiner slik at denne er i samsvar med krav og for å sikre at lovpålagte saksbehandlings- og klagefrister blir overholdt.

²¹ Som omtalt foran i kap 4.2.1

I brukerundersøkelsen ble ikke spørsmålet om saksbehandlingstid knyttet til lovkrav på området, men det kan allikevel være interessant å merke seg at over halvparten av de spurte er fornøyd med saksbehandlingstida. Dette resultatet er dårligere enn for Malvik kommune, men over gjennomsnittet for 20 kommuner. De fleste er av de som er intervjuet i brukerundersøkelsen på Frøya er også fornøyd med forutsigbarheten og kvaliteten i saksbehandlinga.

4.3.2 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 alle ansatte ved plan-, delings- og 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.

Et flertall av brukerne i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at det er lett å forstå saksbehandlerne både skriftlige og muntlige tilbakemeldinger. Et mindretall av de vi spurte mener de får svar på de spørsmålene de stiller. Over halvparten gir uttrykk for at de blir tatt på alvor, at de blir møtt med vennlighet og at de blir behandla med høflighet og respekt. Vi ser at resultatet er som gjennomsnittet for 20 kommuner, men under tilsvarende resultat for Malvik kommune. Det samme gjaldt spørsmålene vi stilte om pålitelighet: resultatet er under tilsvarende resultat for Malvik kommune, men likt med gjennomsnittet for 20 kommuner.

Saksbehandlerne sier at de de tidligere i perioder med mange saker og lang saksbehandlingstid hadde dager hvor kontoret var lukket for kundekontakt. I dag er saksbehandlerne tilgjengelige hele tiden. Søkere som ønsker kontakt skal henvende seg i servicekontoret, men mye tyder likevel på at noen går rett inn til saksbehandlerne uten å gå om servicekontoret. Vårt inntrykk er at avdelingen kunne ha tjent på fremdeles å ha noe mer tid som utelukkende var satt av til fortløpende saksbehandling og annet arbeid uten å bli avbrutt med kundekontakt. Det er også forhold om sikkerhet til den enkelte ansatt, at saker skal diskuteres med den det gjelder, og ikke utførte oppgaver (jf kap 3.3.1), som taler for at skjermet saksbehandlingstid bør vurderes som et av flere mulige tiltak. Dette kan sikres ved å skjerme enkelte dager eller fysisk stenging av tilgangen til saksbehandlerne eksempelvis ved å "skjerpe inn" kravet om at kunder skal henvende seg til servicekontoret. Det er i viktig at kommunen informerer brukerne godt om tilgjengelighet og løsninger. Brukerundersøkelsen viste at de fleste er fornøyde med tilgjengeligheten. Også her er resultatet for Frøya litt i overkant av gjennomsnittet for 20 kommuner, men lavere enn for

Malvik kommune med ett unntak: På spørsmålet om mulighet for timeavtale var brukerne i Frøya mer fornøyd enn brukerne i Malvik.

Andre tiltak som kan bidra til å avlaste saksbehandlerne, er en gjennomgang av hvilke tjenester servicekontoret og kommunens hjemmeside kan gi. Saksbehandlerne sier at kunder ofte bare trenger hjelp til å finne riktig skjema eller kartopplysninger. Dette er en type veiledning som andre enn byggesaksbehandlere kan ta seg av. Det er i tilfelle viktig at ansatte i servicekontoret har relevant kompetanse for å ivareta denne funksjon. Også her er det viktig med god informasjon til brukerne om hvor de kan finne relevant informasjon. I brukerundersøkelsen svarte de fleste nøytralt på spørsmålet om de var fornøyd med informasjon. Resultatet for Frøya sammenlignet med Malvik og gjennomsnittet for 20 kommuner viser da også at Frøya stort sett har lavere score.

4.3.3 Klage

I følge statistikken har Frøya i perioden 2006-2010 flere klager (39) til fylkesmannen enn Hemne (23), men færre enn Hitra (76). Antall vedtak som er opphevet av fylkesmannen viser at Frøya i samme perioden har seks vedtak som er opphevet, noe som er mindre enn Hitra med ni, men betydelig høyere enn Hemne med to vedtak. Antall saker som er opphevet tyder på at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

4.3.4 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. Kommunens praksis for tilsyn i byggesaker er ikke samsvar med tilsynskrav i plan- og bygningsloven.

5 Høring

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Frøya kommune den 30.3.2012. Et høringsmøte ble gjennomført den 11.4.2012. Et godkjent referat fra møtet gjelder som rådmannens høringssvar. Dette er vedlagt rapporten i vedlegg 5. Revisor har korrigert administrativt organisasjonskart som følge av rådmannens høringssvar. Rapportens vurderinger og konklusjon er ikke endret.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen for denne forvaltningsrevisjonen er:

Driver Frøya kommune god saksbehandling innen plan-, delings- og byggesaksområdet?

Vi har belyst hovedproblemstillingen ved hjelp av to delproblemstillinger som belyser hvorvidt det er lagt til rette for god saksbehandling og om saksbehandlingen er i tråd med god forvaltningsskikk?

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

Data tyder på at de ansatte har relevant kompetanse med tilfredsstillende muligheter for kompetanseutvikling. Dette er viktig innenfor et område med få ansatte.

På flere områder oppfyller ikke Frøya kommune krav til rapportering. Dette er rapporteringsdata som kunne gitt et mer utfyllende bilde av situasjon vedørende ressursituasjon. Data fra intervju tyder på at man klarer å ivareta fortløpende saksbehandling etter behov. En del arbeid ut over dette, ser for revisor ut til å være mangelfullt fulgt opp. Dette kan tyde på manglende ressurser, men også andre forhold kan spille inn her som eksempelvis rutiner, system med mer.

Det avgjørende for om kommunen har gode nok rutiner for kvalitetssikring, er hva slags rutiner saksbehandlerne har seg i mellom. Nåværende praksis for kvalitetssikring er etter saksbehandlerne oppfatning tilfredsstillende for å kvalitetssikre egne saker. Revisor er enig i at overnevnte praksis er med på å kvalitetssikre sakene, men etterlyser likevel skrevne rutiner for hvordan saker kvalitetssikres. At virksomhetsleder til tider er lite tilgjengelig, underbygger dette behovet. Dette for å sikre likebehandling av sakene og at disse er i samsvar med lovkrav.

Saksbehandlerne mangler ferdigstilte interne rutiner og retningslinjer for sitt arbeidet utover gjeldende lov og regelverk. Med tanke på utskiftinger blant saksbehandlerne gir dette grunn til å anta at risikoen for ulik behandling av saker er tilstede. Intervjuene tyder på at saksbehandlerne har en utfordring i å få saksbehandlingssystemet ESA til å fungere. Det er grunn til å spørre seg om dette får betydning for kvalitetssikringen, og dermed potensielt for kvaliteten på saksbehandlingen.

Kommunens areal- og reguleringsplaner er viktige faktorer i byggesaksbehandlingen, og det er viktig at byggesaksbehandlerne har gode og forståelige planer å forholde seg til i sin saksbehandling. Byggesaksbehandlerne uttrykker i intervju misnøye med de kommunale planene. Kritikken går særlig på at eiendomsforhold bør være avklart og at noen reguleringsplaner ikke er digitalisert og gjennomgått på nytt. Dette kan innebære at behandlingstiden for byggesaker forlenges.

Det er tidligere i rapporten vist til at det er god dialog mellom plan-, delings- og byggesaksbehandler. Dette kan være med å sikre at alle er kjent med behovene for endringer i reguleringsplanene. Vårt inntrykk er at noe av saksbehandlernes misnøye skyldes at de ikke har tid og ressurser til å prioritere å gjøre noe med manglene i reguleringsplanene, og det blir vist til et savn etter et større fagmiljø for plansaker i kommunen. Det viktig med kompetanseutvikling, spesielt i et lite fagmiljø. Samarbeid med andre fagfelleskap kan være en mulighet i så måte.

Delproblemstilling 2: Er saksbehandlingen i tråd med god forvaltningsskikk?

Også når det gjelder saksbehandlingstid er statistisk materiale fra KOSTRA mangelfull for Frøya kommune. Mangelfull rapportering gjør det vanskelig å tolke tallene. I intervju bekreftes det at kurante plan-, delings- og byggesaker i dag behandles innenfor gitte frister, men at man tidligere har hatt utfordringer med å holde frister i noen saker. Noen stiller også spørsmål ved om kommunen tidligere har gitt foreløpig svar, noe som er et krav i forvaltningsloven § 11.²² Vi presiserer viktigheten av dette og at kommunen må sikre at kommunens saksbehandling ivaretar lovkravet om foreløpig svar i saksbehandlingen.

Byggesaksbehandlerne sier at kommunen har utfordringer med at søker ikke sender inn søknad om ferdigattest ved ferdigstillelse av byggetiltaket. Dette medfører at bygget ikke legges inn i matrikkelen før ferdigattest foreligger. Det er viktig å gjøre søker klar over kravet om ferdigattest skal foreligge før bruk av byggetiltaket og følge opp manglende ferdigattester slik at også dette blir håndtert i samsvar med krav i plan- og bygningsloven.

Informasjon fra intervju tyder på manglende oversikt over saksbehandlingstiden. Dette kan ses i sammenheng med at saksbehandlerne har en utfordring i å få systemene til å fungere, se kapittel 3.2.3. Dette er etter revisors vurdering en svakhet; manglende oversikt øker sjansene for fristoverskridelser.

²² Som omtalt foran i kap 4.2.1

Revisor har merket seg vanskeligheter i tiknytning til interne postrutiner både ift at interne postrutiner tar lang tid, og at posten noen ganger blir sendt til feil saksbehandler. Det er viktig at kommunen tar en gjennomgang av rutineene for intern post slik at denne er i samsvar med krav og for å sikre at lovpålagte saksbehandlings- og klagefrister blir overholdt.

Vi har inntrykk av at alle ansatte ved plan-, delings- og 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.

Saksbehandlerne sier at de tidligere i perioder med mange saker og lang saksbehandlingstid hadde dager hvor kontoret var lukket for kundekontakt. I dag er saksbehandlerne tilgjengelige hele tiden. Vårt inntrykk er at avdelingen kunne ha tjent på fremdeles å ha noe mer tid som utelukkende var satt av til fortløpende saksbehandling og annet arbeid uten å bli avbrutt med kundekontakt. Det er viktig at kommunen informerer brukerne godt om tilgjengelighet og løsninger.

Andre tiltak som kan bidra til å avlaste saksbehandlerne, er en gjennomgang av hvilke tjenester servicekontoret og kommunens hjemmeside kan gi. Dette er en type veiledning som andre enn byggesaksbehandlere kan ta seg av. Det er viktig at ansatte ved servicekontoret har relevant kompetanse for å ivareta denne funksjon.

Antall saker som er opphevet tyder på at saksbehandlingen i hovedsak er i tråd med god forvaltningsskikk.

Revisor kan ikke se at kommunen utfører tilsyn i dag. Kommunens praksis for tilsyn i byggesaker er ikke samsvar med tilsynskrav i plan- og bygningsloven.

Resultantene fra brukerundersøkelsene viser at jevnt over er brukerne i Frøya kommune mindre fornøyd enn brukerne i Malvik kommune, og mer på nivå med gjennomsnittet for 20 kommuner.

Hovedkonklusjon

Vår konklusjon på hovedproblemstillingen om Frøya kommune driver god saksbehandling innen plan-, delings- og byggesaksområdet er at de gjør det til en viss grad, men at de har noen utfordringer.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at rådmannen:

- oppfyller krav til rapportering
- fører tilsyn med byggesaker
- legger til rette for effektiv saksbehandling ved å:
 - utarbeide rutiner for kvalitetssikring
 - sørge for at saksbehandlingssystemet fungerer etter hensikten
 - oppgradere og oppdatere kommunale planer
 - ta en gjennomgang av rutinene for intern post
 - vurdere skjermet saksbehandlingstid
 - ta en gjennomgang av hvilke tjenester servicekontoret og kommunens hjemmeside kan yte

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
- Forvaltningsloven
- Forvaltningsforskriften
- Kommuneleken

Kommunens kilder

- Kommunens årsmelding 2010

Annet

- Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Planlegging og byggesaksbehandling (plandelen)
- Ot.prp.nr.45 (2007-2008) Planlegging og byggesaksbehandling (byggesaksdelen)
- "Forvaltningsloven med kommentarer", Geir Woxholth, 3. utgave, Gyldendal 1999
- "Innføring i naturressurs og miljørett", Inge Lorange Backer, 4. utgave, Gyldendal 2002
- Statistisk sentralbyrå
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- bedrekommune.no
- froya.kommune.no
- Brukerundersøkelse gjennomført av Revisjon Midt-Norge

Vedlegg 1

KOSTRA- indikatorer

- *Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen:* Indikator for utbyggingspresset i kommunen. Ordlyden er endret fra "byggesøknader" til "søknader om tiltak" fra 2000 til 2001. Årsinnbygger er et konstruert begrep som tar hensyn til fritidsboliger også beslaglegger saksbehandlingsressurser i kommunen. Formel: $(\text{Antall søknader om tiltak mottatt siste år i kommunen} / (\text{Folkemengde i alt} + \text{antall fritidsboliger} * 3)) * 10000$
- *Antall meldinger 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. Formel: $(\text{Antall meldinger om tiltak mottatt siste år i kommunen} / (\text{Folkemengde i alt} + \text{antall fritidsboliger} * 3)) * 10000$
- *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager):* Gjelder søknader som krever ett trinns behandling, jf. PBL § 95, og som er i samsvar med gjeldende arealplaner.
Data hentes fra skjema 20, del C. Kommunene beregner selv gjennomsnittet av behandlede saker siste år. Saksbehandlingstiden for en enkeltsak beregnes slik:
Starttidspunkt: Antall kalenderdager regnes fra søknaden er registrert mottatt.
Sluttidspunkt: Når vedtak er sendt. For saker som behandles i flere trinn, skal sluttidspunkt settes når rammetillatelse eller avslag er gitt.
Produktkvalitet (for den som søker). Rask behandling av en byggesøknad er et kvalitetsaspekt for søkeren. Det reduserer ventetid og risikoen for ekstra kostnader som følge av venting. Gode rutiner i kommunen og godt plangrunnlag bidrar til kortere saksbehandlingstid. Lavt tall indikerer god kvalitet. (Presskommuner med mange hensyn krever grundigere saksbehandling, noe som bidrar til lengre saksbehandlingstid.)

Vedlegg 2

Kommunedeltagelse i snittmålingene på bedrekommune.no

Byggesaksbehandling

2010

Kommune
Fet
Hol
Lom
Molde
Nesodden
Nordre Land
Nøtterøy
Oppdal
Røyken
Sandnes
Skaun
Sortland
Stjørdal
Strand
Søgne
Ullensaker
Vågå
Våler
Ås
Øygarden

Vedlegg 3

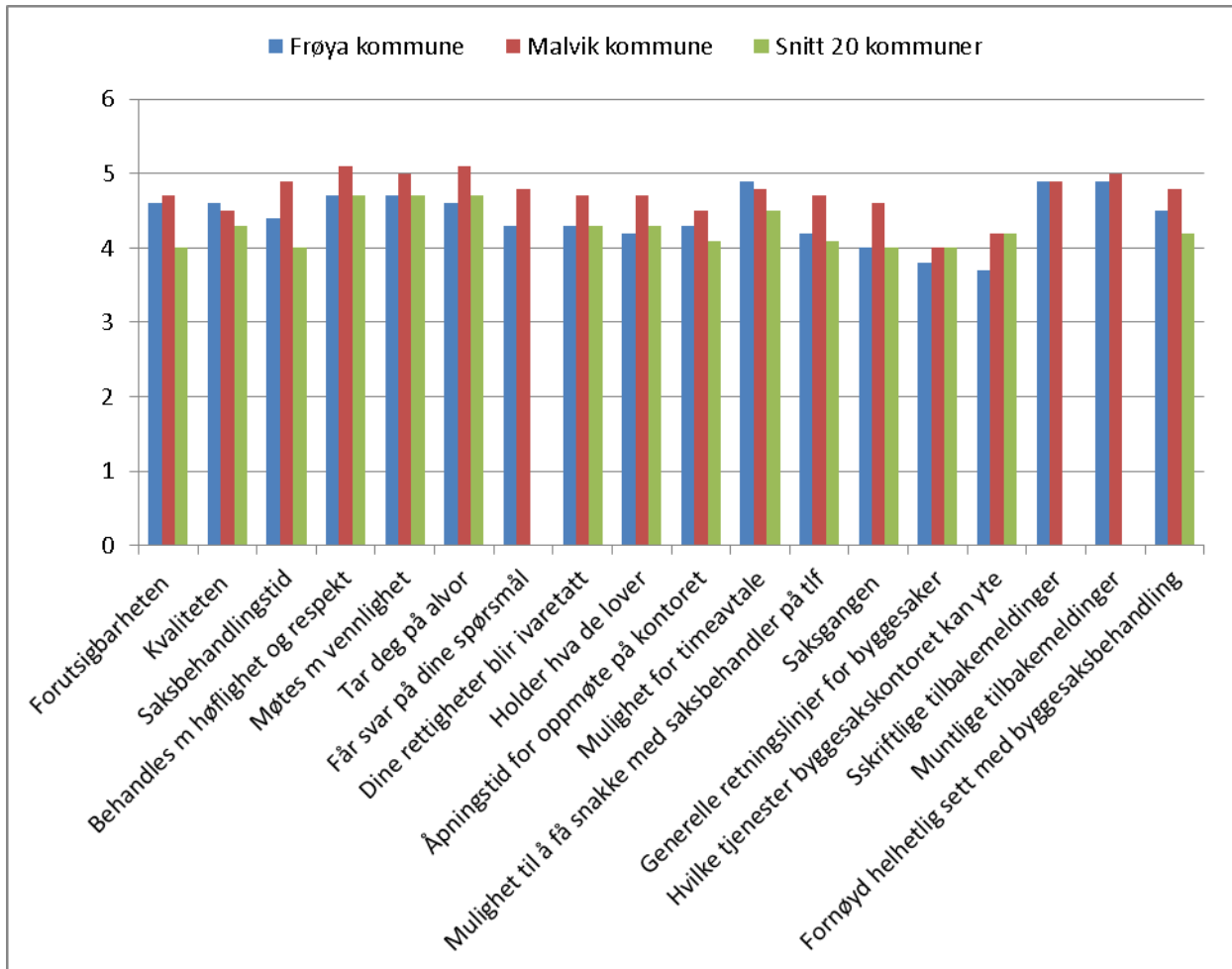
Resultat spørreundersøkelse

Tabell 7. Resultat brukerundersøkelse. Hovedresultat og enkeltvariabler. Gjennomsnitt Frøya kommune sammenlignet med Malvik kommune og gjennomsnittet for 20 kommuner.

	Frøya kommune	Malvik kommune	Snitt 20 kommuner
Spørsmål 1 - Resultat for bruker. Hvor fornøyd er du med	4,5	4,7	4,1
Forutsigbarheten i saksbehandlingen?	4,6	4,7	4,0
Kvaliteten i saksbehandlingen?	4,6	4,5	4,3
Faktisk saksbehandlingstid?	4,6	4,9	4,0
Spørsmål 2 - Respektfull behandling. I hvor stor grad synes du byggesakskontoret	4,6	5,0	4,7
Behandler deg med høflighet og respekt?	4,7	5,1	4,7
Møter deg med vennlighet?	4,7	5,0	4,7
Tar deg på alvor?	4,6	5,1	4,7
Du får svar på dine spørsmål?	4,3	4,8	
Spørsmål 3 - Pålitelighet. I hvor stor grad stoler du på at:	4,3	4,7	4,3
Dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?	4,3	4,7	4,3
Byggesakskontoret holder hva de lover?	4,2	4,7	4,3
Spørsmål 4 - Tilgjengelighet. Hvor fornøyd er du med:	4,4	4,6	4,3
Åpningstid for oppmøte på kontoret?	4,3	4,5	4,1
Mulighet for timeavtale?	4,9	4,8	4,5
Mulighet til å få snakke med saksbehandler på telefon?	4,2	4,7	4,1
Spørsmål 5 - Informasjon. Hvor fornøyd er du med informasjon om:	3,8	4,3	4,1
Saksgangen som gjelder din sak?	4,0	4,6	4,0
Generelle retningslinjer for byggesaker?	3,8	4	4,0
Hvilke tjenester byggesakskontoret kan yte?	3,7	4,2	4,2
Spørsmål 6 - Språk. Hvor lett er det å forstå	4,9	5,0	Ikke målt
Byggesaksbehandlerens skriftlige tilbakemeldinger?	4,9	4,9	Ikke målt
Byggesaksbehandlerens muntlige tilbakemeldinger?	4,9	5,0	Ikke målt
Spørsmål 7 – Generelt			
Hvor fornøyd er du helhetlig sett med byggesaksbehandling?	4,5	4,8	4,2

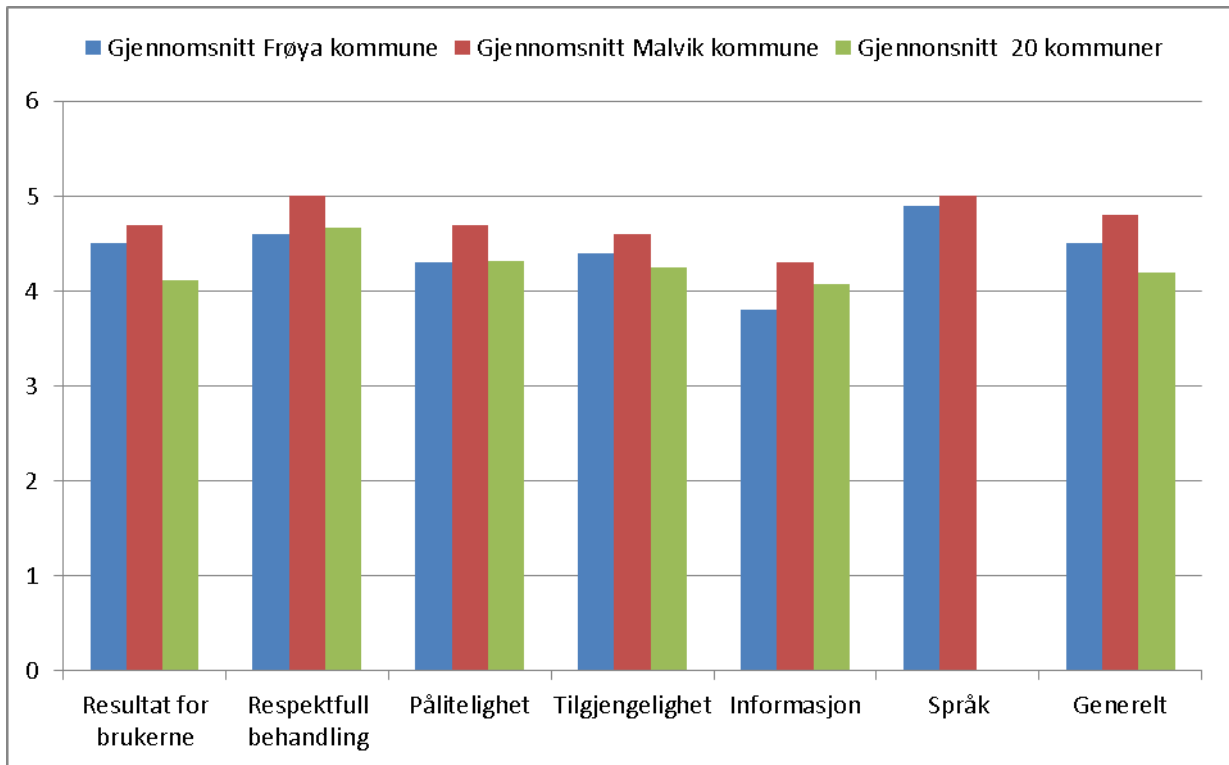
Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

Figur 14. Resultat brukerundersøkelse enkeltvariabler. Gjennomsnitt Frøya kommune sammenlignet med Malvik kommune og gjennomsnittet for 20 kommuner.



Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

Figur 15. Hovedresultat brukerundersøkelse. Gjennomsnitt Malvik kommune sammenlignet med gjennomsnittet for 20 kommuner.



Kilde: bedrekommune.no og Revisjon Midt-Norge IKS

Vedlegg 4

Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen.

	2010	2009	2008	2007	2006
Frøya	..	210
Hemne	135	131	97	80	73
Hitra	181	186	267	372	213
Gjen.sn Sør-Trøndelag	122	121	124	134	142

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Antall meldinger om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen

	2010	2009	2008	2007	2006
Frøya	..	157
Hemne	18	100	63	80	112
Hitra	74	103	71	70	114
Gjen.sn Sør-Trøndelag	56	68	70	80	82

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 5

Referat fra høringsmøte
Fra Frøya kommune: <ul style="list-style-type: none">• Rådmann: Ole Henrik Alexander Fjørstad• Virksomhetsleder teknisk: Andreas Kvingedal,• Byggesaksbehandler: May T. Foss• Rådmannens stab: Marthe Fjellheim
Fra Revisjon Midt-Norge: Anne Gråberg og Arve Gausen (referent)
Dato og sted: 11.4.2012, kl 1000 - 1200, Frøya kommune.
Tema: Forvaltningsrevisjon av plan-, deling- og byggesaksbehandling

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor innledet med å vise til at hensikten med høringsmøtet i all hovedsak er å oppklare feil og misforståelser i datagrunnlaget til rapporten. Rådmannen var svært positiv til muligheten for høringsmøte og ga en generell tilbakemelding på at data i undersøkelsens ga et riktig bilde av kommunens plan-, deling- og byggesaksbehandling.

Rådmannen hadde følgende kommentarer til foreløpige rapport:

- Administrativt organisasjonskart på side 8 gir et feil bilde av dagens organisering og rådmannen vil sende et oppdatert organisasjonskart til revisor
- Rådmannen er fornøyd med resultatene i den gjennomførte brukerundersøkelsen for byggesaksbehandlingen i kommunen.
- I følge rådmannen er alle tall for byggesaksbehandling i KOSTRA for 2011 innrapportert
- Rådmannen skal etablere et tilsyn innen byggesaker innen høsten 2012 for å sikre at kommunen ivaretar lovkravet på dette området. Det vil være aktuelt å se på mulige samarbeidsløsninger med andre kommuner i dette arbeidet.
- Kommunen har i 2012 mottatt skjønnsmidler fra fylkesmannen for å digitalisere kart og reguleringsplaner slik at disse blir bedre tilpasset saksbehandlerens behov for effektiv saksbehandling i kommunen.



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger
Hovedkontor: Statens hus, Orkanger
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no