

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Melhus kommune

Arkivsak: 14/57
Møtedato/tid: 05.05.2014, kl. 14:00
Møtested: Rådhuset, formannskapssalen
Møtedeltakere: Ola Huke, leder
Magne A. Thomasen, nestleder
Oddvar Horg
Kjellrun L. Hanshus, vara for Opedal
Knut Eidsmo, vara for Bodsberg

Forfall: Sidsel Bodsberg
Ingrid Gangås Opedal

Andre møtende:

Kopi: Varamedlemmer til orientering
Ordfører
Rådmann
Revisjon Midt-Norge IKS

Tilleggssakliste

018/14 Forvaltningsrevisjon Byggesak - prosjektplan

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 31.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS v/ Eva J. Bekkavik på telefon
468 51 950, eller e-post: eva.bekkavik@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 30.04.2014

Ola Huke (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Eva J. Bekkavik
konsulent, Konsek

Forvaltningsrevisjon Byggesak - prosjektplan

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Melhus kommune

Møtedato

05.05.2014

Saksnr

018/14

Saksbehandler: Eva J. Bekkavik**Arkivkode:** 216, &58,**Arkivsaknr.:** 14/9-5

Kontrollutvalgsekretariatets innstilling

Kontrollutvalget slutter seg til de problemstillingene revisjonen har skissert i prosjektplanen.

Vedlegg

Byggesak - prosjektplan

Saksutredning

Kontrollutvalget har ansvar for at det gjennomføres forvaltningsrevisjon i Melhus kommune. Til grunn for valg av prosjekt ligger plan for forvaltningsrevisjon 2014-2015, Kommunestyret vedtok Plan for forvaltningsrevisjon 2014-2015 på sitt møte 04.03.2014 i sak 13/2014.

På bakgrunn av kommunestyrets vedtak bestilte kontrollutvalget, i sak 6/2014, en forvaltningsrevisjon med fokus på byggesak.

Arve Gausen, forvaltningsrevisor Revisjon Midt-Norge IKS, bisto kontrollutvalget under behandling av saken.

Kontrollutvalget ba forvaltningsrevisor om å ta med seg innspillene fra dialogen i møtet inn i det videre arbeidet med å utforme problemstillinger.

Revisjon Midt-Norge IKS har utarbeidet en prosjektplan som legges frem for kontrollutvalget i dagens møte til orientering.

Revisjonen har definert følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er det lagt til rette for god byggesaksbehandling i kommunen?

Problemstilling 2: Er saksbehandlingen for byggesaker i samsvar med god forvaltningskikk?

Forvaltningsrevisjon med fokus på byggesak i Melhus kommune har et antatt timeforbruk på 300 timer. Ferdig rapport leveres kontrollutvalgets sekretariat innen 31.12.2014.

Ferdig rapport vedr. byggesak i Melhus kommune vil legges frem for kontrollutvalget på utvalgets første møte i 2015.

Kontrollutvalgsekretariatets konklusjon

Kontrollutvalget må ta stilling til om problemstillingene revisjonen skisserer i prosjektplanen dekker det utvalget vil ha svar på i denne forvaltningsrevisjonen.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
Melhus

Prosjekt:
Byggesak

Oppdragsansvarlig:
aga

Prosjektnr.:
2245

Styringsgruppe, dato:
29.04.2014

Byggesaksbehandling

1. BAKGRUNN

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon 2014-2015¹ har kontrollutvalget i kommunen bestilt ovennevnte prosjekt i sak 6/14 i møte den 12.3.2014. Revisjon Midt-Norge fikk i brev av 21.3.14 bestilling av forvaltningsrevisjonen. Følgende vedtak ble fattet:

Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon 2014-2015 og bestiller en forvaltningsrevisjon med fokus på byggesak i Melhus kommune. Forvaltningsrevisjonen gjennomføres innenfor en ressursramme på inntil 300 timer. Kontrollutvalget ber om at prosjektrapport ferdigstilles med oversendelse til kontrollutvalgets sekretariat innen 31.12.2014. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget.

I Plan for forvaltningsrevisjon som ble vedtatt av kommunestyret på møte den 4. mars 2014 ble byggesak prioritert som nr. 1 i sak 13/2014. Planen hadde følgende omtale av undersøkelsen:

Forvaltningsrevisjonsrapporten Byggesaksbehandling i Melhus kommune fra 2009 gir en del punkter Melhus kommune bør jobbe med. Har Melhus kommune fulgt opp revisors konklusjon og anbefaling som ble gitt i rapporten? En annen vinkling på forvaltningsrevisjonen kan være å ha fokus på hvorvidt det er lagt til rette for god byggesaksbehandling i kommunen, og om byggesaksbehandlingen skjer i tråd med god forvaltningsskikk.

1.1 BESTILLING

I kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling ble det vist til overnevnte og følgende områder ble nærmere diskutert og beskrevet i saken som viktige for det videre arbeidet med undersøkelsen:

- Alt for lang saksbehandlingstid
- Avvikende praksis vedr. gebyr
- Søknader blir returnert hvis det er småfeil
- Tidspunkt for mottak av søknader, søknadene kommer i store bolker på våren

¹ Plan for forvaltningsrevisjon for 2013/2014 i Melhus kommune. Vedtatt av kommunestyret i sak KS-13/2014 på møte den 12.03.2014.

PROSJEKTPLAN

Kommune: Melhus Prosjekt: Byggesak Oppdragsansvarlig: aga Prosjektnr.: 2245 Styringsgruppe, dato: 29.04.2014

I etterkant av bestillingen har revisjonen vært på oppstartsmøte med rådmannen den 25.4.2014 for å orientere om kontrollutvalgets bestilling.

1.2 BESTILLINGEN OMTALT I PRESSEN

I Trønderbladet den 13. mars var det en egen artikkel som omhandlet at kommunestyret i Melhus vil se på kommunens byggesaker grunnet treg saksbehandling. Det ble vist i artikkelen til at kommunens byggesaksavdeling har nå kveldsåpent grunnet erfaringen viser at mange leverer inn byggesøknader om våren og sommeren, og at innleveringa topper seg i den tida de ansatte skal ha ferie. Det vises til i artikkelen at flertallsgruppa i kommunestyret ikke er fornøyd med utviklinga når det gjelder byggesaker og ønsket en forvaltningsrevisjon av området byggesak.

1.3 TIDLIGERE FORVALTNINGSREVISJONER PÅ OMRÅDET

Forvaltningsrevisjonen om byggesaksbehandling i Melhus kommune fra 2009 omhandlet om kommunen har en god byggesaksbehandling og om denne er i tråd med god forvaltningsskikk. Undersøkelsen viste til at saksbehandlingen var preget av at byggesaksavdelingen har vært uten fagleder den siste tiden, og at avdelingen hadde få rutiner og retningslinjer som sikret kvaliteten og likebehandlingen i saksbehandlingen. Revisors inntrykk den gangen var at avdelingen, uten fagleder, ikke har vært i stand til å gjøre viktige forefallende oppgaver. Feil og faglige uenigheter har forekommet og gitt utslag i ulik behandling av søknader, uten at noen har tatt tak i det og rettet opp praksisen. Et eksempel på en enkel feil som har forekommet i mangel av kvalitetskontroll, er feil utregning av saksbehandlingsgebyr, både til gunst og til skade for kundene i Melhus. *I rapporten ble følgende anbefalt: Vi anbefaler rådmannen å ha oppmerksomhet mot de forhold vi har avdekket i rapporten, men først og fremst å utarbeide rutiner for kvalitetskontroll av byggesaksbehandlingen.*

1.4 OM BYGGESAK ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Byggesaksprosessen²er samfunnets (kommunens) vurdering av om et byggetiltak er i overensstemmelse med de rammer samfunnet har 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 ivarettatt.

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/plan--og-bygningsloven/bygg/byggesak.html?id=559392>

PROSJEKTPLAN

Kommune:
Melhus

Prosjekt:
Byggesak

Oppdragsansvarlig:
aga

Prosjektnr.:
2245

Styringsgruppe, dato:
29.04.2014

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 videre til at universell utforming og tilgjengelighet ligger fast men at arealkrevende krav, frita tiltak for søknadsplikt, kortere tidsfrister i saksbehandlingen skal vurderes nærmere. I tillegg vises det til behovet for utvikling innen IKT- og digitalisering for elektronisk samhandling i offentlige og private byggeprosesser og byggesak.

1.5 ORGANISERING AV BYGGESAKSBEHANDLING I MELHUS KOMMUNE

Byggesaksbehandlingen i kommunen er lagt til faggruppe for plan og byggesak som er underlagt Arealforvaltning i kommunen. Virksomhetsleder for arealforvaltning har personal, budsjett og økonomiansvar for hele virksomheten. Plan og byggesak er en av 3 faggrupper i virksomheten med egen fagleder som har faglig ansvar på avdelingen. På kommunens hjemmeside har plan og byggesak en egen informasjonsside hvor det gis informasjon om åpningstid, kontaktpunkt og byggesak³. I følge ansatte oversikten er det fagleder, saksbehandlere og sekretær innen byggesaksavdelingen i kommunen. I tillegg har kommunen en komite for Teknikk og miljø som behandler klagesaker, etc. innen byggesaksbehandling.

I kommunens handlingsplan for 2014-2017 for arealforvaltning og plan og byggesaksbehandling vises det til følgende som omhandler kommunens byggesaksbehandling. Det er blant annet vist til mål om å:

- Drive effektiv saksbehandling i tråd med gjeldende lovverk, vedtatte planer og vedtak.
- Opparbeide et digitalt arkiv i tråd med regelverket.
- Drive nødvendig tilsyn innenfor de områdene som hører til virksomhetens ansvarsområde.

I statusbeskrivelsen vises det til at utviklingen fører til at det blir krav til at all dialog med kunden, saksbehandling og prosjektutvikling skal kunne skje digitalt. Tilgjengelige digitale data øker også kvaliteten på og effektiviserer saksbehandlingen. Dette medfører et stort arbeid med å legge til rette for at arkiv, kartdatabaser og saksbehandling kan håndtere en slik situasjon ifølge handlingsplanen. Det vises videre til at stor mengde med byggesaker kombinert med vakanse i stillinger har ført til problemer med å holde lovpålagte frister sommer 2013. Under behov vises det til at det må gjøres grep for å unngå samme situasjon som i 2013 i forhold til saksbehandlingstid etter plan- og bygningsloven, spesielt på byggesak.

³ <http://www.melhus.kommune.no/article.php?id=381>

PROSJEKTPLAN

Kommune:
Melhus

Prosjekt:
Byggesak

Oppdragsansvarlig:
aga

Prosjektnr.:
2245

Styringsgruppe, dato:
29.04.2014

2. AVGRENSING OG PROBLEMSTILLING

2.1 AVGRENSNING

Ut fra bestillingen, bestillingsdialog samt plan for forvaltningsrevisjon ser vi at kontrollutvalget ønsker å følge opp tidligere forvaltningsrevisjon på byggesak fra 2009 hvor fokuset var å se nærmere på ledelse av byggesaksavdelingen og systemer som ligger til grunn for saksbehandlingen som utføres.

Ut i fra ovenstående finner vi det mest hensiktsmessig å la prosjektet omhandle saksbehandlingen som virksomheten gjør hvor kommunen selv ikke er byggherre. Vi finner det relevant å ha hovedfokus på arbeidet som gjøres innenfor byggesaksbehandling.

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 byggesaker er underlagt en rekke regler, og vi vil undersøke etterlevelsen av noen regler som legger til rette for saksbehandling og at denne er i samsvar med god forvaltningsskikk.

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.⁴De juridiske rammene for byggesaksbehandlingens arbeid er omfattende, og vi vil ikke undersøke etterlevelsen av alle regler som berører byggesaksbehandlingen. Formålet med undersøkelsen er å gi et bilde av saksbehandlingen ved byggesaker ved å belyse enkelte deler av den.

Ut fra det ovenstående vil revisor formulere undersøkelsens hovedproblemstillinger slik:

⁴ 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.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
Melhus

Prosjekt:
Byggesak

Oppdragsansvarlig:
aga

Prosjektnr.:
2245

Styringsgruppe, dato:
29.04.2014

2.2 PROBLEMSTILLING

Problemstilling 1: Er det lagt til rette for god byggesaksbehandling i kommunen?

Vi vil i problemstillingen se om ledelsen av og systemet for byggesaksbehandling er tilrettelagt for en effektiv saksbehandling i kommunen og at avvik følges opp og tiltak igangsettes ved behov. I dette vil vi se om det er etablert mål og rapporteringssystem for byggesaksbehandlingen i kommunen som gir mulighet for igangsetting av tiltak ved behov. Vi vil også se om byggesaksbehandlerne har kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Videre vil vi se om det er tilgjengelige retningslinjer og rutinebeskrivelser, maler som er nødvendig for å sikre en enhetlig linje i saksbehandlingen. Vi vil også se på den interne kvalitetssikringen, og om det foreligger rutiner for denne. Disse forholdene blir vurdert opp mot hensynet til likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Mulige fokusområder vil være:

- Ledelsen fører aktiv kontroll med saksbehandlingen, kapasiteten og skaffer seg oversikt over områder i etaten hvor det er fare for svikt og setter inn tiltak ved behov
- Oppdaterte rutinebeskrivelser (formelle eller uformelle) for saksbehandlingen
- Kvalitetssikring av saker
- Tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgaver på en forsvarlig måte
- Saksbehandlerne har kapasitet til å gjennomføre oppgaver
- Kommunikasjon og samhandling til arealplaner for effektiv saksbehandling

Problemstilling 2: Er saksbehandlingen for byggesaker i samsvar med god forvaltningsskikk?

I problemstillingen ser vi nærmere på selve 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 vil derfor undersøke om forvaltningslovgivningens saksbehandlingsregler etterleves i byggesaksbehandlingen, og om byggesaksbehandlingen skjer i tråd med andre regler, retningslinjer og kommunale planer. En viktig del av dette er å undersøke om saksbehandlerne holder frister. Å veilede kunder i søknadsprosessen er også en del av god forvaltningsskikk. Vi vil derfor også sette fokus på slike forhold. Avslutningsvis vil vi se om kommunen har etablert en tilsynsvirksomhet knyttet til vedtatte byggesaker da dette er en lovpålagt oppgave.

PROSJEKTPLAN

Kommune: Melhus Prosjekt: Byggesak Oppdragsansvarlig: aga Prosjektnr.: 2245 Styringsgruppe, dato: 29.04.2014

Mulige fokusområder vil være:

- Antall søknader og meldinger om tiltak mottatt siste fem år per 10 000 innb. sammenlignet med andre
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid sammenlignet med andre
 - Saksbehandlingstid for saker med fristbrudd
- Veiledningsplikt i søknadsprosessen
- Likebehandling ivaretas
- Saksbehandlings- og responstiden er i tråd med kravene i lovgivningen vedrørende saksbehandlingstid
- Gj.snittlig antall dager for behandling av byggesøknad
 - Informert søkere med fristbrudd
- Gebyr beregnes i samsvar med gebyrregulativet samt forskriftskrav
 - Selvkostgrad for byggesak
- Antall klager til FM på byggesaksbehandlingen
- Antall vedtak innen byggesak opphevet av FM etter klage
- Tilsyn med byggesaker

3. REVISJONSKRITERIER

Data som hentes inn vil bli vurdert opp mot en rekke kriterier. Det vil for det første være lov- og forskriftsbestemmelser fra forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) og kommuneloven samt arkivforskriften. I tillegg vil forvaltningsrevisjonen fra 2009 følges opp som kriterier i denne undersøkelsen. Videre vil det være dokumenter fra kommunen, som eks. virksomhetsplan. På noen områder vil vi også bruke statistikk for å sammenligne Melhus kommune med andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittsgrupperinger. Veileder i forvaltningsrevisjon⁵ 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/forhold. Kildene for revisjonskriterier vil også knyttes til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling og god forvaltningsskikk og kommunelovens § 23 *Administrasjons-*

⁵ Veileder i forvaltningsrevisjon (NKRF, 2006)

PROSJEKTPLAN

Kommune: Melhus Prosjekt: Byggesak Oppdragsansvarlig: aga Prosjektnr.: 2245 Styringsgruppe, dato: 29.04.2014

sjefens oppgaver og myndighet. Vi vil også bruke data fra Statistisk sentralbyrå og sammenligne data for kommunen med andre sammenlignbare kommuner og grupperinger.

4. METODE

Data vil i hovedsak hentes inn ved gjennomgang av dokumenter i kommunens saksbehandlingssystem og ved intervju med ledelse og saksbehandlere i Plan- og byggesak og postmottak som sådan. Intervju er valgt fordi det gir mulighet for å gå i dybden i og nyansere interne prosesser og egne handlingsdokumenter vil blant annet kunne dokumentere system og rutiner. Det vil være aktuelt å se på et utvalg av konkrete vedtak for å undersøke hvordan de forholder seg til vedtatte gebyrregulativ samt forskriftskrav vedrørende gebyrbetaling.

Tallmateriale og informasjon fra KOSTRA og fylkesmannen vil også være sentrale kilder til data både i form av egne selvstendige data, men og for å supplere annen data.

Vi vurderer det som hensiktsmessig å gjennomføre en kontroll av vedtak knyttet til fristoverskridelser da det er forhold som tyder på at andelen saker med fristoverskridelser er på ca. 27 % i 2013 noe som betraktes som vesentlig.

Det er blant annet krav i kommunens gebyrregulativ og forskrift om byggesak til beregning av gebyr ved byggesaksbehandling som det er viktig å forholde seg til i alle saker. Det er ytterligere krav knyttet til saker med fristoverskridelser samt at søker skal informeres om fristbruddene. I tillegg er det viktig å få avdekket hvor lenge fristbruddet har vært, for å fastslå om disse er vesentlige eller ikke.

5. ORGANISERING AV PROSJEKTET

Totaltimetallet for undersøkelsen er 300 timer i 2014 med overlevering til kontrollutvalgets sekretariat den 31.12.2014.