

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling innen areal- og
samfunnsplanlegging (ARESAM)

PROSJEKTPLAN – revidert utgave



Malvik kommune

NOVEMBER 2018

FR-1058

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>1: Er det lagt til rette for tilfredsstillende planprosesser i kommunen?</p> <p>2: Er det lagt til rette for god byggesaksbehandling i kommunen?</p> <p>3: Er saksbehandlingen for byggesaker i samsvar med god forvaltningsskikk?</p>
Kilder til kriterier	Forvaltningsloven, Plan- og bygningsloven, Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, Kommuneleien.
Metode	Intervju med nøkkelpersoner, saksgjennomgang av utvalgte byggesaker, statistikk
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Timeressurs: 350 timer• Frist for levering: 31.4.2019
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Anna Ølnes, anna.olnes@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Merete M. Montero, merete.montero@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Marit Ingunn Holmvik• Sunniva Tusvik Sæter <p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklæringsskjema.</p>
Kontaktperson Malvik kommune	Rådmann Carl Jakob Midtun, rådmann.

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Malvik kommune vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon av saksbehandlingen ved tjenesten for areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) i sak 18/18. Revisor ble bedt om å komme tilbake med en prosjektplan i neste møte.

Forvaltningsrevisjonen er et av seks uprioriterte prosjekt innen forvaltningsrevisjon, jf. Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2018. I risiko- og vesentlighetsvurderingen (overordna analyse) er virksomhet for tekniske tjenester og drift vurdert på følgende måte:

Tabell 1. Risiko- og vesentlighetsvurdering. Overordna analyse 2017.

Risikoområde	Indikatorer	Risikoreducerende tiltak	Risiko	Vesentlighet	Prioritet
Regeletterlevelse	Overskridelse av saksbehandlingsfrister		Høy	Høy	Middels

Tabellen viser at overskridelse av saksbehandlingsfrister er et område med høy risiko og høy vesentlighet. I analysen er risikoområdet likevel gitt middels prioritet.

Risiko og vesentlighetsvurderingen, eller overordna analyse, ligger til grunn for de undersøkelsene innen forvaltningsrevisjon som er vedtatt i Plan for forvaltningsrevisjon. I Plan for forvaltningsrevisjon er risikoforholdene innen ARESAM beskrevet slik:

Saksbehandling ved areal og samfunnsplanlegging (ARESAM)

Kommunens omdømme er i stor grad avhengig av at innbyggerne får dekket sine behov for kommunale tjenester. Byggesaksavdelingen har overskredet frister for saksbehandling i varierende grad de siste årene. En forvaltningsrevisjon kan avdekke om byggesak har de nødvendige ressursene og forutsetningene som skal til for effektiv saksbehandling og god kommunikasjon med publikum. Det kan være aktuelt å undersøke saksbehandlingen ved hele ARESAM.

Det er saksbehandlingen i forbindelse med byggesaker som har svakheter, jamfør beskrivelsen i planen for forvaltningsrevisjon, nærmere bestemt fristoverskridelser i varierende grad. Kontrollutvalget mener at en forvaltningsrevisjon kan avdekke om tjenestene innenfor byggesak har nødvendige ressurser og forutsetninger som skal til for effektiv saksbehandling

og god kommunikasjon med publikum. I beskrivelsen i planen går det også fram at det kan være aktuelt å undersøke saksbehandlingsprosessene ved hele ARESAM.

Kontrollutvalget bestilte som før nevnt en forvaltningsrevisjon i sak 18/18. Risikoforholdene innen dette området ble ikke utdypet i saksutredningen eller protokoll.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjon innenfor temaet byggesaksbehandling i 2012. Konklusjonen i rapporten var at Malvik kommune har noen utfordringer, men at de i all hovedsak driver god saksbehandling på plan- og byggesaksområdet. Utfordringene var knyttet til bruken av systemene for byggesaksbehandling, og om denne sikrer likebehandling og kvalitet i saksbehandlingen. Videre var det mangelfulle rutiner knyttet til tilsyn i byggesaker. Revisor anbefalte rådmannen å følge opp disse utfordringene.

Revisors vurdering var at dokumentasjonen tydet på at byggesaksbehandlerne hadde en håndterbar arbeidsmengde utfra forutsetningene som gjaldt den gangen.

Kommunestyret behandlet rapporten i sak 31/12, og i vedtaket som fulgte ba kommunestyret rådmannen om å gi kontrollutvalget en skriftlig redegjørelse innen utgangen av 2012, om hvordan anbefalingene i rapporten er fulgt opp. Videre vedtok de at arbeidet med rutiner for å føre tilsyn med byggesaker prioriteres og rutiner ferdigstilles senest innen utgangen av 2012. Revisor anbefalte rådmannen å ha fokus på kvalitetssikringen, og sikre bruken av system som skal bidra til likebehandling og kvalitet i saksbehandlingen. Dessuten anbefalte revisor rådmannen å etablere rutiner for å kunne følge opp tilsyn med byggesaker.

I brev av 29.1.2013 ga rådmannen tilbakemelding til kontrollutvalget på status for oppfølging av revisors anbefalinger og kommunestyrets vedtak. I brevet framgår det hvordan rådmannen har fulgt opp revisors anbefalinger:

Det ble ferdigstilt en tilsynsstrategi i november 2012. Denne har følgende vedlegg:

- 1) Prosedyre for byggesakstilsyn – bekymringsmelding/uønsket hendelse*
- 2) Prosedyre for stedlig tilsyn*
- 3) Prosedyre for ulovlighetsoppfølging*
- 4) Sjekkliste for tilsyn før brukertillatelse/ferdigattest*
- 5) Rutine for reaksjon etter tilsyn*
- 6) Rutine/sjekkliste for konstatering og oppfølging av ulovligheter*
- 7) Iverksetting av overtredelsesgebyr*
- 8) Retningslinjer for illeggelse av overtredelsesgebyr*
- 9) Prosedyre for tilsyn med sluttdokumentasjon.*

Videre framgår det av rådmannens tilbakemelding at det er gjort organisasjonsmessige grep og faste møter med leder og faggrupper som skal bidra til bedre kontroll for å sikre likebehandling i saksbehandlingen.

Kontrollutvalgets konklusjon var bl.a. at det kan være naturlig for utvalget å følge opp med en orientering og status om noe tid for å se hvordan implementeringen har satt seg.

Revisor har gjennomgått protokoller fra kontrollutvalgets møter, og kan ikke se at det har vært orientert om hvordan tiltakene har blitt satt ut i praksis på noe senere tidspunkt.

Revisor har sett på nøkkeltall i KOSTRA for området, for kommunen gjennom flere år, og sammenlignet med andre kommuner.

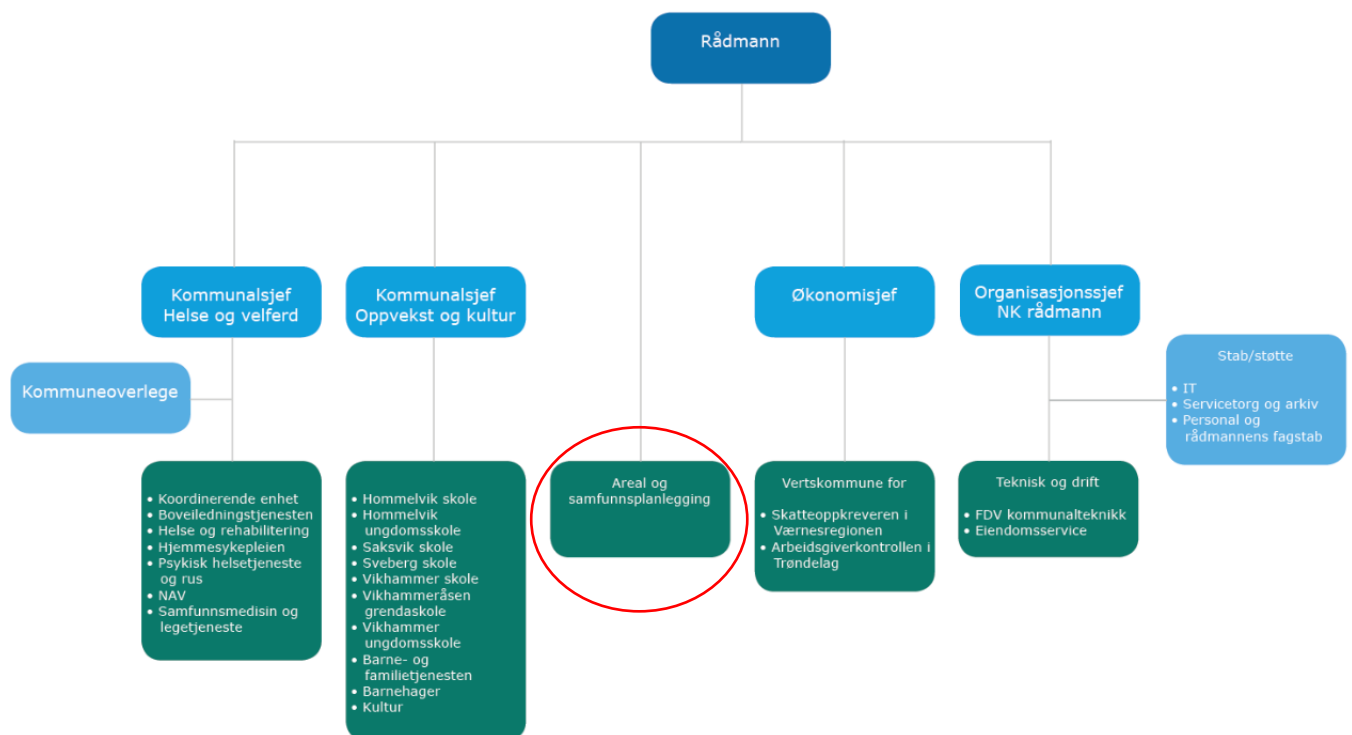
	Malvik		Melhus		Kommunegruppe		Landsgjennomsnitt	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist	17	15	24	20	18	15	16	16
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist	30	28	56	54	32	35	36	32
Andel av innvilgede byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon	17	27	14	13	24	21	22	18
Andel av søknader om nye bygninger i LNF-/LNFR-områder som ble innvilget	100	100	91	--	91	93	95	96
Andel av søknader om tiltak i freda eller verneverdige områder / bygninger som ble innvilget	--	50	50	--	49	46	49	49
Selvkostgrad i byggesaker	100	100	95	89	94	94	86	86

Vi ser av tabellen ovenfor at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden var innenfor 3-ukersfristen i begge årene. Det kan likevel hende at det er et visst antall saker, hvor saksbehandlingsfristen blir overskredet.

2.3 Hvordan kommunen organiserer de aktuelle oppgavene som er tema for prosjektet

Virksomhet for areal og samfunnsplanlegging har ansvar for fagområdene arealplaner, byggesak, kart og oppmåling, landbruk, miljø og forurensning, samt prosjekt og utvikling innen bygg, boligfelt, veg, vann og avløp. Virksomheten ledes av virksomhetsleder som er direkte underlagt rådmannen.

Figur 1. Administrativ organisering, Malvik kommune



På nettsidene til ARESAM går det fram at all henvendelse til virksomheten skal gå via servicetorget. Servicetorget er forsterket med saksbehandlere fra virksomheten tre dager i uken; tirsdag, onsdag og torsdag 09.00 – 15.00. Videre framgår det at de ønsker at kundene bestiller time i forkant, slik at saksbehandlerne kan stille forberedt og yte best mulig service overfor innbyggerne.

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Revisor viser til tabell 1, risiko og vesentlighetsvurdering som er hentet fra overordna analyse som ligger til grunn for Plan for forvaltningsrevisjon. Her er det byggesaksbehandling som er angitt som risikoområde. I Plan for forvaltningsrevisjon er annen saksbehandling ved ARESAM vurdert som aktuelle.

Prosjektplanen var oppe til behandling på kontrollutvalgets møte den 15.10.2018. Kontrollutvalget var uenig i avgrensningen mot saksbehandlingen i plansaker, og ba revisjonen om å komme tilbake med en plan som også omfatter saksbehandlingen innen plan- og byggesak.

3.2 Problemstillinger

1) *Er det lagt til rette for tilfredsstillende planprosesser i kommunen?*

- Er det lagt til rette for nødvendig kapasitet og kompetanse i planleggingen?
- Har kommunen et plansystem som ivaretar lovens formål?

2) *Er det lagt til rette for tilfredsstillende byggesaksbehandling i kommunen?*

Vi vil i problemstillingen se om det er lagt til rette for en effektiv saksbehandling i byggesaksbehandlingen i kommunen. Det vil si om det er system for god og riktig saksbehandling, og om avvik følges opp 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 (ressurser) til å utføre oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Videre vil vi se om det er tilgjengelige retningslinjer og rutinebeskrivelser, og 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 i byggesaksbehandlingen

3) *Er saksbehandlingen i samsvar med god forvaltningsskikk?*

I problemstillingen ser vi nærmere på selve saksbehandlingen, 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 saksbehandlingen, 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.

Mulige fokusområder vil være:

- Antall søknader og meldinger om tiltak mottatt siste fem år per 10 000 innbyggere sammenlignet med andre kommuner
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid sammenlignet med andre kommuner
 - Saksbehandlingstid for saker med fristbrudd
- Veiledningsplikt i søknadsprosessen
- Likebehandling ivaretas
- Saksbehandlings- og responstiden er i tråd med kravene i lovgivningen vedrørende saksbehandlingstid
- Gjennomsnittlig 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

3.3 Overordna kriterier (kilder)

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 fra plan- og bygningsloven, kommuneloven, og arkivforskriften. I tillegg vil forvaltningsrevisjonen fra 2012 følges opp som kriterier i denne undersøkelsen.

3.4 Metoder for innsamling av data

Data vil i hovedsak hentes inn ved gjennomgang av dokumenter i kommunens saksbehandlingssystem og ved intervju med ledelse og saksbehandlere med oppgaver knyttet til plan- og byggesaksbehandling. 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.

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.

I den grad det kan gi nyttig informasjon, vil revisor forsøke å få kontakt med utvalgte tiltakshavere (søkere), for å få deres erfaring med plan- og byggesaksbehandlingen i kommunen.

4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

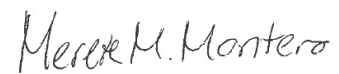
Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Trondheim, 12.11..2018



Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig revisor



Merete M. Montero

Prosjektmedarbeider

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no