



Forvaltningsrevisjon | Bokn kommune Plan, byggesak og eigedom

Oktober 2017

«Forvaltningsrevisjon av plan,
byggesak og eigedom»

Oktober 2017

Rapporten er utarbeidd for Bokn
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan, byggesak og eigedom i Bokn kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bokn kommune i sak 3/17, 15.02.2017. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke organisering av tekniske tenester og sakshandsamingsrutinar knytt til plan- og byggesaksbehandling i Bokn kommune.

I gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen er det nytta ulike metodar for datainnsamling. Revisjonen har gått igjennom dokumentasjon frå kommunen, KOSTRA-tal, intervju to personar som er involvert i arbeidsområdet tekniske tenester og gjennomført ein stikkprøvekontroll av fem vedtak i byggesaker.

Det er revisjonen si vurdering at det på revisjonstidspunktet var ei tydelig administrativ organisering av dei tekniske tenestene i Bokn kommune med omsyn til ansvar og roller. Revisjonen meiner samtidig at det bør avklarast nærare i kva tilfelle dispensasjonssaker er å sjå på som prinsipielle. Revisjonen vil peike på at det er viktig å sikre at roller og ansvar også er tydeleg når Karmøy kommune har tatt over arbeidet med å handsame plan- og byggesaker for Bokn kommune.

Kommunen har etablert fleire føremålstenlege tiltak som bidrar til å kvalitetssikre sakshandsaminga. Det er likevel revisjonen si vurdering at kommunen på revisjonstidspunktet burde ha utvikla enkle rutinar eller sjekklister for å sikre at relevante forhold alltid blir vurdert i alle byggesaker. Sjølv om saksomfanget innan området relativt sett er lite i ein kommune på Bokn sin storleik, meiner revisjonen at kommunen har ein storleik som gjer at rutinar og sjekklister kan vere viktige for å sikre kvaliteten i arbeidet.

Undersøkinga gir ingen indikasjonar på at Bokn kommune ikkje etterlever sentrale krav i forvaltningslova til sakshandsaminga av byggesaker, når det gjeld grunngjeving av vedtak og informasjon om klagerett mv. Etter revisjonen si vurdering må kommunen likevel sikre at alle vedtak blir fatta innanfor lovpålagte fristar. Undersøkinga viser at kommunen ikkje alltid har lukkast med dette særleg i periodar når det er lang tid mellom politiske møte. Sjølv om ikkje-prinsipielle dispensasjonssaker no er delegert til administrasjonen, vil det å alltid ferdigstille ei sak innanfor fristen fortsatt kunne vere ei utfordring når det gjeld prinsipielle saker og klagesaker.

Revisjonen vil derfor tilrå at Bokn kommune sett i verk tiltak for å sikre at lovpålagte sakshandsamingsfristar alltid blir haldne.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	6
2. Organisering av dei tekniske tenestene	8
3. Rutinar for kvalitetssikring av plan- og byggesaksbehandling	11
4. Fristar og krav til sakshandsaming	13
5. Konklusjon og tilrådingar	17
Vedlegg 1: Høyringsuttale	18
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	19
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	22

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
1.3 Avgrensingar	6
1.4 Metode	6
1.5 Revisjonskriterium	7
2. Organisering av dei tekniske tenestene	8
2.1 Problemstilling	8
2.2 Revisjonskriterium	8
2.3 Datagrunnlag	8
2.4 Vurdering	10
3. Rutinar for kvalitetssikring av plan- og byggesaksbehandling	11
3.1 Problemstilling	11
3.2 Revisjonskriterium	11
3.3 Datagrunnlag	11
3.4 Vurdering	11
4. Fristar og krav til sakshandsaming	13
4.1 Problemstilling	13
4.2 Revisjonskriterium	13
4.3 Etterleving av fristen på tolv veker i byggesaker	13
4.4 Etterleving av fristen på tolv veker i dispensasjonssaker	14
4.5 Etterleving av fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker	15
4.6 Etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningslinjer	16
5. Konklusjon og tilrådingar	17
Vedlegg 1: Høyringsuttale	18
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	19
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	22

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan, byggesak og eigedom i Bokn kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bokn kommune i sak 3/17, 15.02.2017.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke organisering av tekniske tenester og sakshandsamingsrutinar knytt til plan- og byggesaksbehandling i Bokn kommune.

Med bakgrunn i føremålet blei det utarbeidd følgjande problemstillingar som er blitt undersøkt:

1. Er organiseringa av dei tekniske tenestene i Bokn tydeleg og avklart med omsyn til ansvar og roller?
2. Er det etablert tilfredsstillande rutinar for kvalitetssikring av plan- og byggesaksbehandling i Bokn kommune?
3. I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikre at Bokn kommune etterlever lovpålagte sakshandsamingsfristar i byggesaker og sentrale krav til sakshandsaming i forvaltningslova?
 - a) I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker i byggesaker?
 - b) I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker i dispensasjonssaker?
 - c) I kva grad etterlever kommunen fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker?
 - d) I kva grad etterlever kommunen sentrale krav til sakshandsaming i forvaltningslova og eventuelle interne retningsliner?

1.3 Avgrensingar

Frå 1. september 2017 handsamar Karmøy kommune alle nye plan- og byggesaker i Bokn kommune. Denne rapporten omhandlar dette saksområdet i perioden før Karmøy kommune tok over desse oppgåvene for kommunen.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til august 2017.

1.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått i gjennom og nytta rettsreglar. Vidare har revisjonen samla inn og analysert informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til dei skriftlege kjeldane, har Deloitte intervjuat utvalte persona frå Bokn kommune som er involvert i arbeidsområdet tekniske tenester. Vi har intervjuet to personar.

1.4.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av vedtak i byggesaker. Vi har gjennomført fem stikkprøver av vedtak for å sjå nærare på etterleving av fristar og sentrale krav i plan og bygningslov, her

avgrensa til grunngjeving av vedtak, samt informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan og den nærare framgangsmåten ved klage.

1.4.4 Statistisk analyse

Revisjonen har nytta statistikk frå kommunen og KOSTRA for å belyse problemstillingane knytt til etterleving av fristar.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Rapporten er sendt til rådmannen for høyring og verifisering. Rådmannen sin høyringsuttale går fram av vedlegg 1. til rapporten

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå plan- og bygningslova med forskrifter. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Organisering av dei tekniske tenestene

2.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgjande problemstilling:

Er organiseringa av dei tekniske tenestene i Bokn tydeleg og avklart med omsyn til ansvar og roller?

2.2 Revisjonskriterium

§ 23 i kommunelova omtalar administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innanfor dei rammer kommunestyret fastset. Vidare står det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar og at den blir gjenstand for betryggande kontroll.

Sjå vedlegg 2 for nærare omtale av revisjonskriteria.

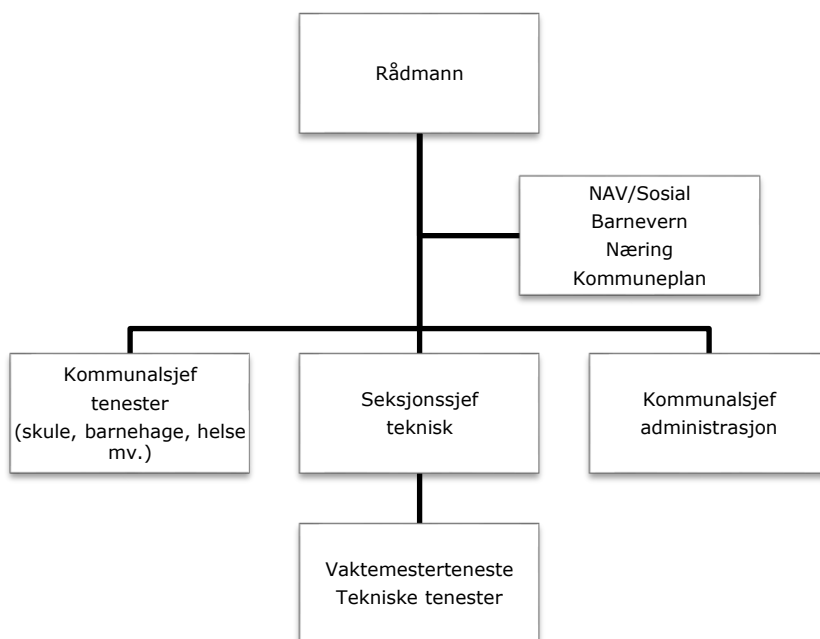
2.3 Datagrunnlag

2.3.1 Arbeidsdeling

Revisjonen har mottatt eit organisasjonskart frå Bokn kommune. Eit utdrag frå organisasjonskartet går fram i figur 1 under. Revisjonen får opplyst at teknisk sektor har ansvaret for plan- og byggesakshandsaminga, drift og vedlikehald av kommunen si bygningsmasse, kommunale vegar, samt vann- og avløpsanlegga i kommunen. Sektoren har ein teknisk sjef, ein overingeniør, og to vaktmeistrar. I tillegg har sektoren leigd inn ein sivilingeniør som er den som har ansvar for sakshandsaminga knytt til plan- og byggesaker.¹

¹ Revisjonen har ikkje gått nærare inn i kva kontrakt kommunen har med den innleigde konsulenten og korleis denne kontrakten har blitt følgt opp.

Figur 1: Organisasjonskart for Bokn kommune



I intervju blir det opplyst at kommunen tidlegare har hatt eigne tilsette for å handsame plan- og byggesaker. Kommunen har dei siste åra valt å leie inn konsulent to dagar per veke for å handsame saker fordi det har vore vanskeleg å tilsette folk med riktig kompetanse. Den innleigde konsulenten har vore knytt til kommunen i meir enn sju år.

Av møte med teknisk sjef og innleigd konsulent i samband med intervju og stikkprøver, går det fram at det er ei arbeidsdeling mellom desse to, samt rådmann, i handsaminga av plan og byggesaker. Alle plan- og byggesaker blir handsama av innleigd konsulent. Utkast til saksframlegg blir kvalitetssikra og godkjent av teknisk sjef som er den som signerer vedtaksbrev. Dersom det er kompliserte saker blir rådmannen involvert i drøftinga av sakene og gjev innspel for endeleg sak.

I saker som skal handsamast politisk går det fram av saksframstillingane at teknisk sjef er saksansvarleg, medan innleigd konsulent sine initialar er oppført i feltet for sakshandsamar. Politiske saker har overskrifta «Rådmannen sitt framlegg til vedtak».

2.3.2 Handsaming av dispensasjonssaker

I delegeringsreglement² for Bokn kommune går det fram kva mynde og oppgåver etter plan- og bygningslova kommunestyret delegerer mellom anna til rådmannen. Når det gjeld mynde til rådmannen til å handsame dispensasjonssaker, står det følgjande i delegasjonsreglementet:

Kommunestyret delegerer til rådmannen mynde etter lovens kap. 19 (Dispensasjon). Vedtak etter kap. 19 skal i ettertid bli referert til forvaltningsstyret.

I intervju blir det opplyst at praksis etter nytt delegasjonsreglement er at dispensasjonssaker blir handsama administrativt om dei ikkje er prinsipielle. Prinsipielle saker blir handsama politisk. Det ligg ikkje føre retningsliner eller dokument som opplyser i kva tilfelle administrasjonen skal vurdere dispensasjonssaker som prinsipielle eller ikkje, til dømes om det er reglar i eldre reguleringsplanar som administrasjonen kan sjå bort frå i bestemte tilfelle.

² Revidert etter kommunestyret sitt vedtak av 13.12.2016

2.4 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at det på revisjonstidspunktet var ei tydelig organisering av dei tekniske tenestene i Bokn kommune med omsyn til ansvar og roller ved at det alltid er teknisk sjef som kvalitetssikrar og signerer delegerte vedtak. Kommunen har også ei tydeleg rolle- og ansvarsfordeling i utarbeiding av politiske saker. Revisjonen vil samtidig peike på at det er viktig å sikre at roller og ansvar også er tydeleg når Karmøy kommune har tatt over arbeidet med å handsame plan- og byggesaker for Bokn kommune.

Når det gjeld dispensasjonssaker har kommunestyret delegert mynde til rådmann. Revisjonen vil i den samanheng peike på at dispensasjonsvedtak er unnatak frå lov og plan. Lover og politisk vedtatte planar skal gje føringar på kva tiltak som kan tillatast og ikkje. At administrative dispensasjonsvedtak etter delegeringsreglementet skal bli referert til forvaltningsstyret gjer det mogleg for politikarane å følgje med på kva dispensasjonar administrasjonen oppfattar som ikkje prinsipielle og derfor tek avgjerd i sjølve. Revisjonen meiner samtidig det er viktig at administrasjonen etablerer tydelege retningsliner for i kva tilfelle dei meiner det er naturleg at administrasjonen sjølv fattar vedtak i dispensasjonssaker og informerer politikarane om retningslinene slik at dei om ønskjeleg kan gje ytterlegare føringar til administrasjonen omkring dette.

3. Rutinar for kvalitetssikring av plan- og byggesaksbehandling

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande problemstilling:

Er det etablert tilfredstillande rutinar for kvalitetssikring av plan- og byggesaksbehandling i Bokn kommune?

3.2 Revisjonskriterium

Også i dette kapitelet er rådmannen sine oppgåver og mynde slik det går fram av § 23 i kommunelova revisjonskriterium. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innanfor dei rammer kommunestyret fastset. Vidare står det at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen blir driven i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar og at den blir gjenstand for betryggande kontroll.

Sjå vedlegg 2 for nærare omtale av revisjonskriteria.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Retningslinjer og rutinar

Revisjonen har fått opplyst at kommunen i 2015 og 2016 handsama mellom 70 og 80 byggesaker årleg med frist på 12 veker. Dette inkluderer dispensasjonssaker som utgjorde høvesvis 15 (2015) og 14 (2016) saker. I tilsendt dokumentasjon frå kommunen har revisjonen fått opplyst at dei generelle retningslinene i plan- og bygningslova og SAK10 (Forskrift om byggesak) er lagt til grunn for sakshandsaminga av plan- og byggesaker. Vidare opplyser kommunen at det er retningslinjer for handsaming av ulike type saker i kommuneplanen sin arealdel, og i einskilde reguleringsplanar, men at det utover desse ikkje er fleire skriftlege retningslinjer eller rutinar som blir nytta i sakshandsaminga.

3.3.2 Malar og sjekklister

Revisjonen har fått opplyst at sakshandsamingssystemet inneheld enkle malar for politiske saker og saker som kan handsamast på delegert fullmakt. Det går vidare fram at både for plansaker og for delegerte saker blir liknande tidlegare saker nytta som mal for oppbygging av nye dokument. Kommunen har ikkje utarbeidd eigne sjekklister men opplyser at føresegnene til kommuneplanen sin arealdel og dei ulike reguleringsplanane inneheld sjekkpunkt som er styrande for sakshandsaminga.

3.3.3 Kvalitetssikring

Når det gjeld kvalitetssikring får revisjonen opplyst at alle plan- og byggesaker blir kvalitetssikra og godkjent av teknisk sjef etter at det ligg føre eit ferdig utkast til saksframstilling frå innleigd konsulent. Rådmann, teknisk sjef og sakshandsamar har elles jamlege møte fleire gonger i veka, der dei går gjennom og drøftar innkomne saker, samt drøftar spesielle saker og prinsipielle spørsmål knytt til forståing av ulike lovkrav og føresegner.

3.4 Vurdering

Å ta utgangspunkt i liknande saker i sakshandsaminga kan etter revisjonen si vurdering bidra til å sikre lik handsaming av liknande saker. Vidare er hyppige møte fleire gongar i veka der saker blir drøfta med på å sikre lik forståing av saker og kvalitetssikring av sakshandsaminga undervegs.

Det er likevel revisjonen si vurdering at kommunen på revisjonstidspunktet burde ha utvikla enkle rutinar eller sjekklister for å sikre at relevante forhold alltid blir vurdert i alle byggesaker. Rutinar og sjekklister er etter revisjonen si vurdering viktige verktøy for å sikre kvalitet i sakshandsaminga. Sjølv om saksomfanget

innan området relativt sett er lite i ein kommune på Bokn sin storleik, meiner revisjonen at kommunen har ein storleik som gjer at rutinar og sjekklister kan vere viktige for å sikre kvaliteten i arbeidet.

4. Fristar og krav til sakshandsaming

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikre at Bokn kommune etterlever lovpålagte sakshandsamingsfristar i byggesaker og sentrale krav til sakshandsaming i forvaltningslova?

- I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker i byggesaker?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker i dispensasjonssaker?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker?
- I kva grad etterlever kommunen sentrale krav til sakshandsaming i forvaltningslova og eventuelle interne retningslinjer?

4.2 Revisjonskriterium

Byggesakshandsaming etter plan- og bygningslova skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Tidsfristar knytt til handsaming av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningslova er omtala i § 21-7 i plan- og bygningslova. Her går det fram kva tiltak som har sakshandsamingsfrist på 12 veker, inkludert dispensasjonssaker. Av byggesaksforskrifta § 7-1 går det fram at kommunen sin frist for å handsame klager er åtte veker.

Forvaltningslova gjeld også for byggesaker og stiller ei rekke krav til sakshandsaming i kommunen. Mellom anna skal kommunen grunngje vedtak (fvl. §§ 24 og 25) og gje skriftleg melding om vedtak og opplysningar om klagegang m.v. (fvl. §§ 23 og 27).

4.3 Etterleving av fristen på tolv veker i byggesaker

4.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har henta inn statistikk frå KOSTRA databasen som viser gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker med frist på 12 veker i Bokn, Rogaland og Landet utan Oslo.³ Tala går fram av figuren under:

Tabell 1 Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker med frist på 12 veker (Kjelde: KOSTRA)

Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker med frist på 12 veker	Bokn		Rogaland		Landet utan Oslo	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
År	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Tal dagar	52	50	39	42	39	38

Bokn kommune hadde i følge KOSTRA-tala ei noko lengre gjennomsnittleg sakshandsamingstid enn Rogaland og landet utan Oslo.

Av KOSTRA-tala for 2015 og 2016 går det vidare fram at Bokn kommune ikkje har overskride sakshandsamingsfristen for søknader med frist på 12 veker.

³ Tal for kommunegruppa låg ikkje føre.

Kommunen har sendt over dokument der dei gjer greie for sakshandsamingstid. Kommunen sine opplyste tal for sakshandsamingstid i byggesaker i 2015 og 2016 med 12 vekers handsamingsfrist går fram av tabellen under

Tabell 2 Sakshandsamingstid for saker med sakshandsamingsfrist på 12 veker, 2015 og 2016 (Kjelde: Bokn kommune)

Sakshandsamingstid	Tal saker 2015	Tal saker 2016
Innan 12 veker	56	63
Meir enn 12 veker	2	0
Totalt	58	63

Av totalt 58 byggesaker i 2015 med 12 vekers frist, blei 56 handsama innan 12 veker. Kommunen opplyser elles at om lag ein tredjedel av dei 58 sakane med frist på 12 veker, 21 byggesaker, ble handsama innan ei veke.

Når det gjeld overskriding av sakshandsamingsfrist i 2015 opplyser kommunen at det for den eine saka skuldast at handsaming av delingssaka måtte avvente landbruksfagleg uttale før handsaminga etter jordlova. Handsaming etter plan- og bygningslova blei gjort same dag som det låg føre løyve etter jordlova. Den andre saka måtte handsamast politisk, og avstand mellom møta blir opplyst å vere avgjerande for at fristen på 12 veker ikkje blei halde.

Alle 63 byggesakene med 12 vekers frist i 2016 ble handsama innan 10 veker. Kommunen opplyser at meir enn halvparten av dei 63 byggesakene, 35 saker, blei handsama innan ein veke.

4.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at kommunen i all hovudsak klarer å etterleve sakshandsamingsfristen på tolv veker i byggesaker, men at mellom anna lang avstand mellom politiske møte kan gjere at fristar ikkje blir halde. Kommunen må sikre at lovpålagte fristar alltid blir halde. Det er vidare revisjonen si vurdering at kommunen må sikre rett rapportering til KOSTRA sidan det ikkje er samsvar mellom tala som er rapportert til KOSTRA og dei som er opplyst til revisjonen når det gjeld saker der lovpålagt frist ikkje er halde.

Data frå KOSTRA blir brukt både av kommunane sjølv for å samanlikne seg med andre enkeltkommunar og gjennomsnittet i kommunegruppa, og som styringsinformasjon på nasjonalt nivå. Det er derfor viktig at Bokn kommune etablerer rutinar som sikrar korrekt rapportering til KOSTRA (jf. kommunelova § 49 og forskrift om rapportering frå kommunar og fylkeskommunar § 8).

4.4 Etterleving av fristen på tolv veker i dispensasjonssaker

4.4.1 Datagrunnlag

Generelt blir det kommentert frå kommunen at dispensasjonssaker er meir arbeidskrevjande for kommunen enn andre saker og at dei i 2015 og 2016 utgjorde om lag 21% av alle bygge-/delingssaker. Vidare blir det opplyst at størsteparten av dispensasjonssakene har vore sendt til fylkesmannen og fylkeskommunen til førehanduttale, og at dette inneber at fire veker og postgang må trekkjast frå den registrerte sakshandsamingstida.

Tabellen under viser kommunen si opplyste sakshandsamingstid i dispensasjonssaker i 2015⁴ og 2016.

⁴ Før 1.7.2015 var det ikkje sakshandsamingsfrist knytt til dispensasjonssaker. Kommunen har ikkje opplyst om sakene der kommunen har nytta meir enn 12 veker på sakshandsaminga er sakshandsama etter nytt eller gamalt regelverk.

Tabell 3: Sakshandsamingstid i dispensasjonssaker 2015 og 2016 (Kjelde: Bokn kommune)

Sakshandsamingstid	Tal saker 2015	Tal saker 2016
Innan 12 veker	10	14
Meir enn 12 veker	5	3
Totalt	15	17

Som det går fram av tabellen over hadde kommunen totalt 15 dispensasjonssaker i 2015 og fem av desse sakene hadde sakshandsamingstid på meir enn 12 veker. I 2016 var det tre dispensasjonssaker som blei handsama etter fristen på 12 veker, av totalt 17 saker.

Kommunen har følgjande forklaring på kvifor sakene hadde lengre enn 12 veker sakshandsamingstid:

- Saker har måtte vente i inntil tre månader grunna sommarferie for planutvalet (fire saker i 2015 og ei sak i 2016. I ei av desse saken frå 2015 måtte kommunen også avvente landbruksfagleg uttale før handsaming etter jordlova).
- Saker måtte avvente uttale frå fylkeskommunen og fylkesmannen (ei sak i 2015 og to saker i 2016. I ei av desse sakene blir årsaka også opplyst å vere dialog med tiltakshavar.)

4.4.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at i den grad sakshandsamingstid ut over tolv veker er knytt til fire vekers høyring hos statlege eller regionale mynde, inneberer dette ikkje overskriding av lovpålagt frist på 12 veker sakshandsamingstid, jf. § 19-1 i plan- og bygningslova det det går fram at fristen ikkje løper i denne tida.

At kommunen sidan desember 2016 fattar delegerte vedtak i dispensasjonssaker som ikkje er prinsipielle, kan etter revisjonen si vurdering bidra til å sikre at sakshandsamingsfristen på tolv veker også blir halde om sommaren. Revisjonen vil presisere viktigheita av at kommunen sikrar at alle dispensasjonsvedtak blir fatta innan plan- og bygningslova sin frist på 12 veker.

4.5 Etterleving av fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker

4.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått opplyst at kommunen opplever å ha få klagesaker knytt til byggesakshandsaminga. Det blir opplyst at dette skuldast at kommunen prøver å ha dialog med tiltakshavar undervegs for å gi innspel til korleis tiltak kan justerast for å bli godkjente. Alle klagesaker blir handsama politisk av Forvaltningsstyret i kommunen. Møtetettleiken, med unnatak av i sommarferien, blir opplyst å vere slik at fristane blir haldne.

Revisjonen har mottatt informasjon om sakshandsamingstid i klagesaker med sakshandsamingsfrist på åtte veker for åra 2015 og 2016. Tal for 2015 og 2016 går fram av tabellen under.⁵

Tabell 4: Klagesaker i 2015 og 2016 med handsamingsfrist på 8 veker (Kjelde: Bokn kommune)

Sakshandsamingstid	Tal saker 2015	Tal saker 2016
Innan 8 veker	1	1
Meir enn 8 veker	2	1
Totalt	3	2

⁵ Revisjonen har fått opplyst at det per 20. juni 2017 har blitt handsama ei klagesak i kommunen inneverande år.

Av totalt tre klagesaker i 2015, var det to som gjekk over fristen på åtte veker. Frå kommunen blir det forklart at for den eine av desse sakene var årsaka at det var dialog med tiltakshavar om mogeleg omarbeiding med tanke på å etterkome ein klage frå fylkesmannen. For den andre saka med overskride frist blir det opplyst at overskridinga skuldast at kommunen måtte vente på tilsvar frå tiltakshavar etter naboklage.

I 2016 var det totalt to klagesaker, ei som var handsama innan fristen og ei som ikkje var det. Årsaka til den eine saka som overgjekk fristen er ikkje opplyst, men det går fram at saka hadde ei sakshandsamingstid på ni veker.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at kommunen har hatt få klagesaker til handsaming dei siste åra. Opplysningane frå kommunen viser at sakshandsaminga har tatt lenger tid enn lovpålagt frist på åtte veker i fleire tilfelle der dette kan ha vore i tiltakshavar si interesse for å få gjennomført eit tiltak. Revisjonen vil samtidig peike på at kommunen har ansvar for å sikre at den lovpålagte sakshandsamingsfristen på åtte veker blir halden.

4.6 Etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningslinjer

4.6.1 Datagrunnlag

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av fem vedtak, blant desse var tre dispensasjonssaker.

To administrative vedtaksbrev som inngjekk i stikkprøvekontrollen var grunngeve med referanse til aktuell heimel i regelverket. Vidare gjekk det fram av saksutgreiingane kva faktiske forhold som vedtaket bygger på og kva hovudomsyn som har vore avgjerande for vedtaket.

I stikkprøvekontrollen inngjekk også tre vedtak som blei handsama politisk. Her blei søkjar orientert om vedtak i eige brev der dei politiske saksdokumenta blir lagt ved brevet. I dei politiske saksutgreiingane med forslag til vedtak, blir administrasjonen sine vurderingar grunngeve med referanse til aktuell heimel i regelverket. Vidare går det fram av saksutgreiingane kva faktiske forhold som vedtaket bygger på og kva hovudomsyn som har vore avgjerande for vedtaket. I dei tre sakene revisjonen så nærmare på valte politikarane å vedta rådmannen si innstilling. Det var derfor ikkje nødvendig å utarbeide ny grunngeving for vedtaka utover det som allereie låg i dei politiske sakspapira i samband med orienteringa om vedtaket

Gjennomgang av sakene viste at kommunen i samband med orientering om kommunen sine vedtak, legg ved eit ferdig skjema med orientering om at det er mogleg å klage, kven som er klageinstans og klagefrist. For ei av sakene kunne ikkje kommunen dokumentere at slikt skjema følgte orienteringa om vedtak til tiltakshavar. Dette gjaldt eit brev der kommunen innvilga rammeløyve.

4.6.2 Vurdering

Basert på den informasjonen som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Bokn kommune i all hovudsak etterlev sentrale krav i forvaltningslova til sakshandsaminga av byggesaker, når det gjeld grunngeving av vedtak og informasjon om klagerett mv.. Det er usikkerheit knytt til om det i den eine saka er orientert om klagerett, klageorgan og klagefrist, og revisjonen vil presisere viktigheita av at slik informasjon alltid går fram av enkeltvedtak.

5. Konklusjon og tilrådingar

Det er revisjonen si vurdering at det på revisjonstidspunktet var ei tydelig administrativ organisering av dei tekniske tenestene i Bokn kommune med omsyn til ansvar og roller. Revisjonen meiner samtidig at det bør avklarast nærare i kva tilfelle dispensasjonssaker er å sjå på som prinsipielle. Revisjonen vil peike på at det er viktig å sikre at roller og ansvar også er tydeleg når Karmøy kommune har tatt over arbeidet med å handsame plan- og byggesaker for Bokn kommune.

Kommunen har etablert fleire føremålstenlege tiltak som bidrar til å kvalitetssikre sakshandsaminga. Det er likevel revisjonen si vurdering at kommunen på revisjonstidspunktet burde ha utvikla enkle rutinar eller sjekklister for å sikre at relevante forhold alltid blir vurdert i alle byggesaker. Sjølv om saksomfanget innan området relativt sett er lite i ein kommune på Bokn sin storleik, meiner revisjonen at kommunen har ein storleik som gjer at rutinar og sjekklister kan vere viktige for å sikre kvaliteten i arbeidet.

Undersøkinga gir ingen indikasjonar på at Bokn kommune ikkje etterlever sentrale krav i forvaltningslova til sakshandsaminga av byggesaker, når det gjeld grunngjeving av vedtak og informasjon om klagerett mv. Etter revisjonen si vurdering må kommunen likevel sikre at alle vedtak blir fatta innanfor lovpålagte fristar. Undersøkinga viser at kommunen ikkje alltid har lukkast med dette særleg i periodar når det er lang tid mellom politiske møte. Sjølv om ikkje-prinsipielle dispensasjonssaker no er delegert til administrasjonen, vil det å alltid ferdigstille ei sak innanfor fristen fortsatt kunne vere ei utfordring når det gjeld prinsipielle saker og klagesaker.

Revisjonen vil derfor tilrå at Bokn kommune sett i verk tiltak for å sikre at lovpålagte sakshandsamingsfristar alltid blir haldne.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



BOKN KOMMUNE

Teknisk

Deloitte AS
Damsgårdvegen 135
5160 Bergen

Vår ref.:
16/634-7/K1 - 216, K3 - &58/BJL

Dykkar ref.:

Dato:
04.10.2017

Forvaltningsrevisjon - plan, byggesak og eigedom

Det vert vist til Dykkar e-post dagsett 28-09.2017 med høyringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport av plan, byggesak og eigedom.

Administrasjonen har gått gjennom rapporten, og har ikkje funne feil i dei opplysningane som kjem fram i rapporten sine datadelar.

Når det gjeld vurderingane og forslag til tiltak, vil rådmannen peike på at Bokn kommune har gjort avtale med Karmøy kommune om at dei frå 01. september 2017 skal utføre handsaming av bygge-, dele og plansaker på vegne av Bokn kommune.

Karmøy kommune har system for registrering av sakshandsamingstid, noko som sikrar rett innrapportering til KOSTRA av data knytt til dette.

Karmøy kommune nyttar også sjekklister for å sikre kvaliteten i arbeidet knytt til handsaming av bygge, dele- og plansaker.

Når det gjeld handsaming av dispensasjonssaker, har administrasjonen gjennom det nye delegasjonsreglementet fått fullmakt til å handsama slike saker, noko som vil redusere handsamingstida for desse.

Klagesaker skal framleis handsamast politisk, slik at handsamingstida av slike saker også i framtida i eit visst mon vil vera avhengig av møtefrekvensen for det politiske utvalet.

Administrasjonen vil i framtida vera særleg merksam på dette, mellom anna ved å ta opp sak om sommarfullmakt til å handsame slike saker, evt. kalle inn til ekstraordinært møte i utvalet dersom dette er naudsynt for å halde fristen som er sett i plan- og bygningslova.

Når det gjeld kommentaren knytt til manglande skjema om klagerett ved oversending av vedtak til tiltakshavar, sender Bokn kommune generelt ikkje ut orientering om klagerett til tiltakshavar som har fått godkjent det vedkommande har søkt om.

Etter administrasjonen sitt syn, vil orientering om klagerett i slike tilfelle ikkje vera naudsynt, og kan dessutan virke forvirrande for tiltakshavar.

Med helsing

Jan Erik Nygaard

Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Krav i lov og forskrift

Krav til internkontroll

§ 23 i kommunelova omtaler administrasjonssjefen sine oppgaver og mynde. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innafor dei rammer kommunestyret fastset. I § 23 i kommunelova står også følgjande:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) står følgjande kommentar til kravet om betryggande kontroll i kommunelova § 23:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det vidare vist til at internkontroll først og fremst er eit leiingsverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Byggesaksbehandling

Byggesakshandsaming etter plan- og bygningslova skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Av byggesaksforskrifta § 1-1 går det fram at føremålet til forskrifta mellom anna er å sikre

« (...) effektiv og forsvarlig sakshandsaming av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

I § 21-4 i plan- og bygningsloven står det følgjande om handsaming av søknader om byggesaker i kommunen:

«Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av deneloven.»

Tidsfristar knytt til handsaming av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningslova er omtala i § 21-7:

«Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen

skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

(...) Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.»

Klagesaksbehandling

Byggesaksforskrifta § 7-1 omhandler frist for handsaming av klage:

«d) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven»

Om kommunen sitt vedtak etter plan- og bygningslova blir klaga på, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, 5. ledd. Dette myndet er delegert frå departementet til fylkesmannen.

Krav til sakshandsaming

Av § 1-9 i plan- og bygningslova går det fram at forvaltningslova gjeld for mellom anna byggesaker. Forvaltningslova stiller ei rekkje krav til sakshandsaming i kommunen. Mellom anna skal kommunen:

- grunngje vedtak (§§ 24 og 25)
- gje skriftleg melding om vedtak og opplysningar om klagetilgang m.v. (§§ 23 og 27)

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og regionaldepartementet: *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*. FOR-2010-03-26-488.
- Miljøverndepartementet: *Forskrift om tidsfrister, sanksjoner ved overtredelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven*. FOR-2010-06-11-815.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10.
- Reusch, Marianne (2013, 23. oktober). Kommentar til Plan- og bygningsloven. Henta i Norsk lovkommentar, 10. oktober 2016, frå www.rettsdata.no

Dokument frå Bokn kommune

- Delegasjonsreglement for Bokn kommune, revidert etter kommunestyre sitt vedtak 13. desember 2016.
- Kommuneplan 2012-2024