



MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

BYGGESAKSBEHANDLING

Smøla kommune

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2 | 2019

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner.

Fra og med 2018:

1.	Jan. 2018	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2.	Feb. 2018	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3.	Feb. 2018	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4.	Feb. 2018	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5.	Apr. 2018	Drift og forvaltning av PP-tjenesten	Eide kommune
6.	Apr. 2018	Arbeidsmiljø og ledelse	Averøy kommune
7.	Mai 2018	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	Gjemnes kommune
8.	Mai 2018	Kvalitet i hjemmetjenestene	Kristiansund kommune
9.	Mai 2018	Arbeidslivskriminalitet	Møre og Romsdal fylkeskommune
10.	Aug. 2018	Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering	Nesset kommune
11.	Sep. 2018	Sak- og arkivsystem	Tingvoll kommune
12.	Okt. 2018	Regionale utviklingsmidler	Møre og Romsdal fylkeskommune
13.	Okt. 2018	Ein god start – oppfølging av barn og unge	Surnadal kommune
14.	Nov. 2018	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Halsa kommune
15.	Nov. 2018	Kvalitet i lærebedrifter og oppfølging av lærlinger	Møre og Romsdal fylkeskommune

Fra og med 2019:

1.	Mar. 2019	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2.	Mar. 2019	Byggesaksbehandling	Smøla kommune

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling i kontrollutvalget i sak 21/2018 og vedtatt prosjektplan i sak 04/2019.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i Kommuneleva § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten oppsummerer resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse av byggesaksbehandlingen i Smøla kommune. Revisjonen er utført av Ingvild Bye Fugelsøy og Einar Andersen i perioden november 2018 til mars 2019.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke de som har bidratt med informasjon til denne forvaltningsrevisjonen.

Surnadal, 25.03.2019

Einar Andersen
Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy
Forvaltningsrevisor

INNHold

1. Innledning	5
1.1 Bestilling og bakgrunn	5
1.2 Formål og problemstillinger	5
1.3 Revisjonskriterier.....	5
1.4 Avgrensninger.....	6
1.5 Metode og gjennomføring	6
2. Enheten bygg og forvaltning.....	7
3. Saksbehandling av byggesaker	9
3.1 Problemstilling 1: Er alle dokumenter av verdi journalført?.....	9
3.2 Problemstilling 2: Er søknader behandlet innen saks- behandlingsfristen?	10
3.3 Problemstilling 3: Er vedtak i henhold til forvaltningsloven sine krav til enkeltvedtak?	12
3.4 Problemstilling 4: Er rutiner for fastsettelse av saks- behandlingsgebyr i henhold til reglement?.....	13
4. Høring	15
5. Konklusjon og anbefalinger	16
5.1 Konklusjon	16
5.2 Revisors anbefalinger	19
Vedlegg 1: Litteraturliste	20
Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....	21

1. INNLEDNING

1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Smøla kommune bestilte i møte 13. juni 2018 en forvaltningsrevisjon om byggesaksbehandling gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon IKS. Kontrollutvalget vedtok revidert prosjektplan i møte 5. februar 2019.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Prosjektets formål har vært å undersøke om kommunen sikrer forsvarlig saksbehandling av byggesaker.

Det skal utarbeides problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjonen. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen operasjonalisert problemstillingene og mener at disse er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

I rapporten undersøker vi følgende:

1. Er alle dokumenter av verdi journalført?
2. Er søknader behandlet innen saksbehandlingsfristen?
3. Er vedtak i henhold til forvaltningsloven sine krav til enkeltvedtak?
4. Er rutiner for fastsettelse av saksbehandlingsgebyr i henhold til reglement?

1.3 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres eller vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Lov og forskriftskrav er en sentral kilde for revisjonskriterier. Andre kilder er dokumenter som gir uttrykk for hva som regnes for god praksis på området.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- ✓ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- ✓ Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- ✓ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- ✓ Lov om arkiv (arkivlova)
- ✓ Forskrift om offentlege arkiv

Problemstillingene og revisjonskriteriene omtales nærmere i vedlegg 2 og i kapittel 3.

1.4 AVGRENSNINGER

Vår gjennomgang er knyttet til byggesaker og de områdene som er definert gjennom problemstillingene og revisjonskriteriene.

1.5 METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metoden som er benyttet er dokumentgjennomgang, intervjuer og observasjon.

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i lover og regler på området. Faktaopplysningene er innhentet ved gjennomgang av totalt 20 tilfeldige enkeltsaker, hvorav noen saker er påklagd. Vi har innhentet og gått igjennom rutiner og annen relevant dokumentasjon. Det er blitt gjennomført samtaler med enhetsleder for bygg og forvaltning, byggesaksbehandler og rådmann.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig og skriftlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivaretatt ved at rapporten er gjennomgått med kommunens kontaktperson og rådmann.

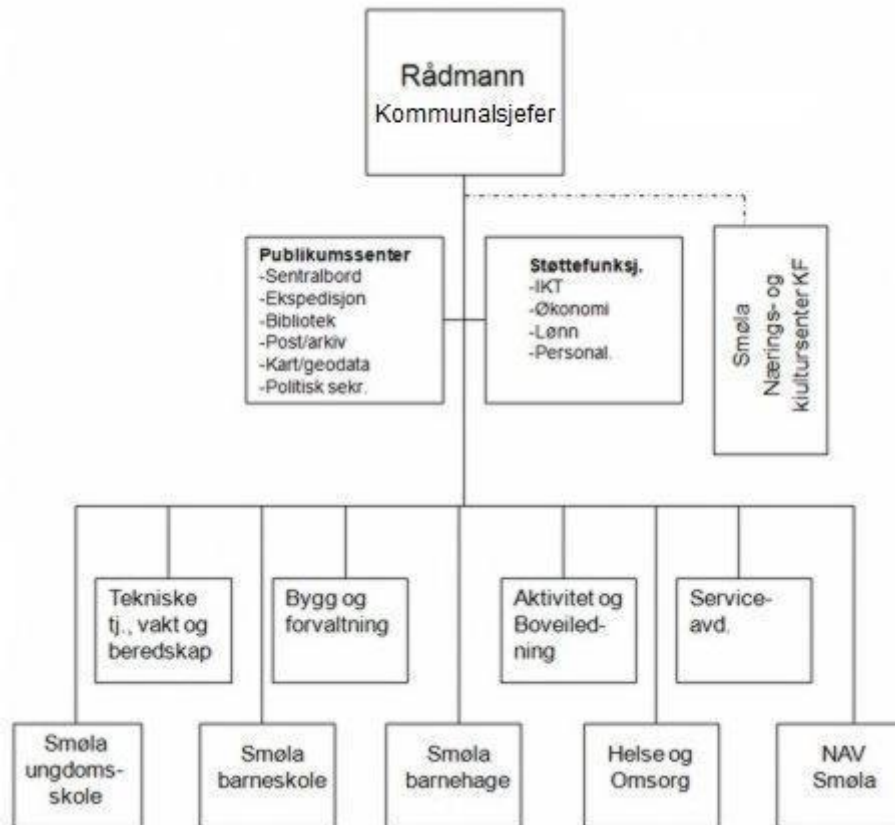
Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet er relevant, pålitelig og gyldig og finner at dette er tilfredsstillende. Revisjonen sin vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Smøla kommune ved rådmann. Utkastet ble gjennomgått i høringsmøte 27. februar 2019. I etterkant av møtet ble justert rapport sendt på høring til kommunen. Rådmannen informerte i brev av 20. mars 2019 om at kommunen har deltatt i møter underveis i prosessen og er dermed kjent med formål, problemstillinger og revisors vurderinger i saken. Rådmannen har med bakgrunn i dette ingen innspill til høringsrapporten.

2. ENHETEN BYGG OG FORVALTNING

Administrasjonen i Smøla kommune er organisert som en to-nivåmodell med rådmann og kommunalsjefer på øverste nivå, og med elleve enheter med enhetsleder på neste nivå.

Figur 1: Smøla kommune sitt organisasjonskart



Kilde: Hjemmesiden til Smøla kommune

Enheten bygg og forvaltning har ansvaret for saksbehandling, veiledning og tilsyn i forhold til saker knyttet til landbruk, plan, bygge, fradeling, grenseavklaring, konsesjon og utslipp.

Byggesaksbehandlingen ligger derfor til enheten bygg og forvaltning. Enheten bygg og forvaltning består av enhetsleder, arealplanlegger, byggesaksbehandler, landbrukskonsulent og landmåler.

Bygg og forvaltning er en liten enhet og ledes av enhetsleder. Enhetsleder og byggesaksbehandler behandler begge søknader vedrørende bygg. Enhetsleder har i tillegg ansvar i forhold til alle sakene som behandles ved enheten.

Personalet innen bygg og forvaltning har det siste året vært stabilt, mot tidligere hvor det har vært krevende å få ansatt kvalifiserte innen byggesaksbehandling. I dag ivaretas oppgaven av ansatt som kun jobber med byggesaksbehandling. Byggesaksbehandler skal ta byggesakskolen og har tidligere gjennomført matrikkelkurs.

TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING I BYGGESAKER

I henhold til plan- og bygningsloven har kommuner plikt til å føre tilsyn i byggesaker.

Smøla kommune har sammen med ni andre kommunene på Nordmøre og Romsdal inngått en samarbeidsavtale gjeldende fra mai 2013 med Kristiansund kommune om tilsyn og lovlighetsoppfølging i byggesaker. Det er i Smøla kommune gjennomført ett tilsyn i 2017 og sju i 2018. I tillegg til tilsyn og lovlighetsoppfølging, skal samarbeidet bidra til kompetanseoppbygging knyttet til fagområdet tilsyn i byggesaker og bygge opp kompetansen i kommunene innen plan- og bygningslovgivningen med forskrifter.

3. SAKSBEHANDLING AV BYGGESAKER

I dette kapitlet redegjør vi for revisjonskriterier vi vil måle funnene mot. Deretter presenterer vi innhentet data, og avslutningsvis revisors vurderinger.

For nærmere informasjon om valgte revisjonskriterier viser vi til vedlegg 2: Revisjonskriterier.

3.1 PROBLEMSTILLING 1: ER ALLE DOKUMENTER AV VERDI JOURNALFØRT?

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i plan- og byggesaksarbeidet, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

FUNN - JOURNALFØRING

Det stilles krav til at norske kommuner til enhver tid skal ha en oppdatert arkivplan¹. Arkivplanen skal være retningsgivende for hvordan all dokumentasjon som kommunen trenger i sine daglige gjøremål eller har plikt til å oppbevare for ettertiden skal registreres, oppbevares eller brukes. Smøla kommune har per i dag ikke en oppdatert arkivplan, men en arkivplan som er under utarbeidelse.

Smøla kommune benytter det elektroniske journal- og arkivsystemet ePhorte i sin journalføring og behandling av arkivverdige dokumenter. Gjennom å kjenne saksnummer skal det være mulig å se alle dokumenter i en sak.

Smøla kommune skal sammen med ni andre kommuner på Nordmøre fra juli 2019 innføre et nytt dataprogram for byggesaker «eByggesak 360». Innføringen skjer samtidig med at kommunen får nytt sak og arkiv systemet; «Public 360». Begge dataprogrammene er fra samme leverandør.

Vår gjennomgang av et utvalg saksjournaler i byggesaker viser at saksmappene inneholder de dokumenter som måtte forventes i den enkelte sak, med noen unntak:

- Det registreres bare sporadisk interne notater i journalen i form av f.eks. muntlig kontakt mellom søker og saksbehandler, eller andre interne vurderinger, som har verdi som dokumentasjon.
- Det er i en sak ikke dokumentert at klager har fått informasjon om resultatet av klagebehandlingen.
- I saker hvor byggesaksgebyret er nedjustert foreligger det ikke dokumentasjon på årsak til nedjusteringen.

¹ www.arkivplan.no

REVISORS VURDERING

Våre undersøkelser viser at skriftlige inn- og utgående korrespondanse i byggesaker i det alt vesentligste blir journalført i kommunens saks- og arkivsystem.

Det er etter vår vurdering viktig at også muntlig korrespondanse og interne vurderinger som gjøres underveis i saksbehandlingen dokumenteres i journalsystemet. Dette for å dokumentere de avgjørelser som blir tatt.

Vi ser av regnskapet at det foreligger enkelte krediteringer på konto for gebyrinntekter, uten at det kommer frem i journalen hvorfor endringer er foretatt. Er endringen foretatt på grunn av muntlig eller skriftlig reaksjoner fra gebyrmottaker, eller om det er saksbehandler som ser at det er foretatt en feil, bør dette noteres og danne grunnlag som dokumentasjon for de avgjørelser som kommunen foretar.

3.2 PROBLEMSTILLING 2: ER SØKNADER BEHANDLET INNEN SAKS-BEHANDLINGSFRISTEN?

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

- *Søknader som ikke krever dispensasjon fra plan, skal avgjøres innen 12 uker.*
- *Søknader som er i samsvar med loven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres innen tre uker.*
- *Det skal sendes foreløpig svar så snart en ser at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.*

FUNN - SAKSBEHANDLINGSTID

Det stilles krav til at norske kommuner skal rapportere på KOSTRA tall til statistisk sentralbyrå. Enhetsleder for bygg og forvaltning opplyser at enheten ikke har innrapportert tall til KOSTRA for 2017, men at dette er gjort for 2018. Siden kommunen sitt sak og arkivsystem ePhorte ikke er egnet til å få ut aktuell data, opplyser enhetsleder at det er svært tid- og ressurskrevende å registrere aktuell data, og at det derfor ikke har blitt prioritert. Når ny byggesaksmodul er på plass skal KOSTRA-rapportering skje automatisk.

Kommunen har heller ingen annen oversikt over sine byggesaker eller restanseliste med tidsfrister for saksbehandling. På forespørsel fra revisjonen har administrasjonen fremskaffet informasjon vedrørende byggesøknader i perioden 2016 til 2018.

Vi har på forespørsel mottatt følgende informasjon vedrørende antall byggesøknader:

	2016	2017	2018
Antall søknader	53	37	64

Kilde: Mottatt informasjon fra enhetsleder bygg og forvaltning per 19.11.18 og KOSTRA rapportering fra 2018.

Det er kommunen sitt delegasjonsreglement som avgjør hvem som kan fatte vedtak i de ulike byggesakstypene. Smøla kommune har et delegasjonsreglement for delegering av myndighet innenfor enhet bygg og forvaltning vedtatt av kommunestyret i sak 19/2011. I byggesaker delegeres myndighet til å fatte vedtak i de fleste saker til teknikk og miljøutvalget. Dette oppfattes som tungvint for enhetsleder og vanskeliggjør jobben med å holde seg innen gitte saksbehandlingsfrister. Kommunestyret har i desember 2018 vedtatt budsjett og handlingsplan. I dette ligger at kommunen skal behandle nytt delegasjonsreglement for bygg og forvaltning i 2019.

Av 16 gjennomgåtte byggesøknader med saksbehandlingsfrist på 3 uker, er 8 søknader behandlet innen tidsfristen på 3 uker. Saksbehandlingstiden har variert fra 3 dager til 21 uker. Manglende svar på saker som krever behandling innen 3 uker skal likestilles med at kommunen gir tillatelse. Søker har imidlertid ansvar for at søknaden er i kategoriene for 3 uker. Risiko ved feil påhviler søker.

Av gjennomgåtte byggesøknader er det 4 saker som har 12 ukers frist for saksbehandling. 3 av disse er behandlet i løpet av 12 ukers fristen.

I intervju med enhetsleder kommer det frem at kommunen ikke har noe godt system for å holde oversikt over sine saker.

Vår gjennomgang har vist at en klage på vedtak fra mai 2017, ennå ikke er behandlet av kommunen.

I intervju og gjennomgang av dokumentasjon framkom det at Smøla kommune bare sporadisk sender foreløpig melding i byggesaker.

REVISORS VURDERING

Det er viktig at kommunen får oversikt over sine byggesaker, slik at de til enhver tid har oversikt over saksbehandlingstiden.

Smøla kommune har ikke rutiner for å sende foreløpig svar til søker, dette gjøres bare sporadisk. Ved å sende ut et foreløpig svar med forventet saksbehandlingstid, når denne ventes å overskride saksbehandlingsfristen, vil saksbehandlingen bli mer forutsigbar for søker.

3.3 PROBLEMSTILLING 3: ER VEDTAK I HENHOLD TIL FORVALTNINGSLOVEN SINE KRAV TIL ENKELTVEDTAK?

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

- *Administrative vedtak innen byggesak skal vedtas av rådmann.*
- *De fleste byggesaker skal behandles av teknisk plan og miljø og av formannskapet.*
- *Enkeltvedtak i byggesaker skal være:*
 - *Skriftlig*
 - *Begrunnet*
 - *Innholds krav til begrunnelsen*
 - *Partene underrettes om vedtaket og om retten til å klage.*
 - *Opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.*

FUNN – ENKELTVEDTAK

I Smøla kommune blir 80- 90 % av alle byggesaker politisk behandlet i hovedutvalget for teknikk og miljø, og det er derfor svært få saker administrasjonen kan vedta selv. Rådmannen har ikke foretatt en videredelegering til enhetsleder for administrative vedtak. Vår gjennomgang viste imidlertid at administrative vedtak ble signert av enhetsleder i noen tilfeller, mens det i andre tilfeller kan være byggesaksbehandler som signerer vedtak. Forholdet ble tatt opp med administrasjonen, som ville endre rutinene umiddelbart. I følge rådmann er nå vedtaksmalene endret slik at alle administrative vedtak vedrørende byggesøknader signeres av både enhetsleder og rådmann.

I enkeltvedtakene informeres det om lovhenviing, begrunnelse for vedtaket og klageadgangen. Det er fylkesmannen som er klageinstans i byggesaker, men dette informeres det ikke om i enkeltvedtakene. Vår gjennomgang av vedtak og klagesaker har utover dette ikke vist brudd på forvaltningslovens krav til innhold i enkeltvedtak.

Mottatte klager blir registrert i saksbehandlingssystemet under samme sak som byggesøknaden. Ulempen med dette er ifølge enhetsleder at klage sakene ikke er søkbare, slik at kommunen ikke har en oversikt over mottatte klager. Rutinene i Smøla kommune er slik at det er enhetsleder som saksbehandler klagesaken, mens det er formannskapet som avgjør disse.

Enhetsleder opplyser at enheten mottar 3-4 klagesaker vedrørende byggesak hvert år, mens det i tillegg kommer ca. 2-3 klager vedrørende gebyr. Vår gjennomgang av klagesaker i formannskapet for 2017 og 2018 viser at det er behandlet en søknad vedrørende reduksjon i gebyr i formannskapet i perioden.

REVISORS VURDERING

Vi ser at enkeltvedtakene etter både byggesøknader og klagesaker stort sett inneholder de formkrav som kreves i henhold til forvaltningsloven, men at det i vedtakene bør informeres om at det er fylkesmannen som er klageinstans. Det er behandlet en søknad om tilbakebetaling av gebyr i perioden 2017 og 2018. Forvaltningslovens krav til enkeltvedtak er ikke fulgt i denne saken.

Det er ikke samsvar mellom antall klager vedrørende gebyr behandlet i formannskap og antallet klager som enhetsleder opplyser om. Det er foretatt en del krediteringer på konto for gebyrinntekter, som kan tyde på at det er foretatt endringer i gebyr uten at dette er gått til formannskapet til behandling. Om disse korrigerings skyldes klager, eller retting av feil er ikke dokumentert i sakene.

3.4 PROBLEMSTILLING 4: ER RUTINER FOR FASTSETTELSE AV SAKS-BEHANDLINGSGEBYR I HENHOLD TIL REGLEMENT?

UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

- *Saksbehandlingsgebyr skal være i henhold til kommunen sitt årlige gebyrregulativ.*
- *I byggesøknader og dispensasjonssøknader med 12 ukers saksbehandlingsfrist skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25% av det totale gebyret for hver på begynte uke tidsfristen overskrids.*
- *Det er ikke klageadgang på gebyrfastsettelsen i den enkelte sak der gebyret er hjemlet i plan og bygningsloven.*
- *Kommunens avgjørelse ved søknad om nedsettelse eller frafall av gebyr er å anse som et enkeltvedtak og kan påklages. Klagen behandles etter forvaltningslovens kapittel VI.*

FUNN – GEBYRFASTSETTELSE

Det er byggesaksbehandler som utarbeider fakturagrunnlaget for byggesaksgebyret, dette gjøres via e-ordre. I e-ordre registreres ordre i et enkelt web-grensesnitt, og erstatter manuelle rutiner knyttet til det å registrere ordre og fakturagrunnlag.

Enhetsleder opplyser om at kommunen har rutiner for at krav ikke sendes ut før saken er ferdig behandlet og går til politisk behandling. Dette gjøres for å redusere risiko for at feil gebyr blir sendt, og at en slipper en ekstra runde med tilbakebetaling.

Landbrukskonsulent attesterer og registrerer fakturaen i Visma «e-ordre» og enhetsleder anviser, før fakturagrunnlaget går til økonomiavdelingen for utsendelse av faktura.

Vår gjennomgang har vist at av 20 byggesøknader hvor det er fattet vedtak, er det flere (5) saker det ikke er krevd gebyr for.

Av de byggesaker som revisjonen har valgt ut for kontroll, er det fire dispensasjons søknader med behandlingsfrist på 12 uker. Tre av disse er ferdig behandlet, mens en klage i saken har ført til utsatt

iverksetting. Kommunen har krevd betaling for to av disse sakene. Kommunen har for en av disse krevd fullt gebyr (kr. 5.330), når søknaden ikke var behandlet innen saksbehandlingsfristen.

FUNN - BEHANDLING AV SØKNAD OM NEDSETTELSE ELLER BORTFALL AV GEBYR

Vi har ønsket å foreta en gjennomgang av kommunen sine enkeltvedtak i saker vedrørende mottatte klager på gebyr i form av søknad om nedsettelse eller bortfall av gebyr. I følge enhetsleder får slike søknader ikke eget saksnummer, men journalføres sammen med byggesøknaden. Vi har derfor ikke fått en oversikt over disse sakene. I henhold til kommunen sitt vedtatte dokument «Politisk organisering Smøla kommune» er det formannskapet som skal behandle klagesaker. Vi har derfor gått igjennom alle møteprotokoller for formannskapet fra 2017 og 2018 for å finne behandling av klager på gebyr. Vi har kun funnet ett vedtak hvor formannskapet har behandlet en klage på gebyr. Vi ser at kommunen i dette tilfellet har gitt søker medhold om tilbakebetaling, men enkeltvedtaket er ikke i henhold til krav i forvaltningsloven, med begrunnelse, henvisning til lovhjemmel eller opplyst om klageadgangen.

Det er ikke samsvar mellom antall klager vedrørende gebyr behandlet i formannskap og antallet klager som enhetsleder opplyser om. Vi har derfor foretatt en gjennomgang av konto for gebyrinntekter for å se om det er foretatt endringer uten at søknad om reduksjon er gått til formannskapet for behandling. Gjennomgang av konto viser at det er regnskapsført fire kreditnotaer i 2017 og ti i 2018. Om disse korrigeringsene skyldes klager eller retting av feil i opprinnelig fakturagrunnlag er ikke dokumentert i saken.

Vi har tilfeldig kommet over en klage på oppmålingsgebyr av 2. november 2018. Denne er per 25. januar 2019 ikke behandlet av kommunen.

REVISORS VURDERINGER

Det er brudd på byggesaksforskriften når Smøla kommune krever fullt gebyr for saksbehandling i de saker hvor saksbehandlingsfristen på 12 uker er overskredet. Kommunen kan ikke ha et system som baserer seg på at søker selv skal søke om reduksjon eller bortfall av gebyr.

Vår undersøkelse viser at Smøla kommune mangler gode rutiner for innkreving av gebyr i byggesaker. Det bør etter vår mening foretas en gjennomgang av rutineene for fakturering og for mottak av klager på gebyr.

4. HØRING

Det er gjennomført møte den 27. februar 2019 med rådmann og enhetsleder for gjennomgang av foreløpig rapport.

Rapporten ble 6. mars 2019 sendt på høring til rådmannen. Svarfrist ble satt til 20. mars 2019. Rådmann informerte i brev 20. mars 2019 om at kommunen har deltatt i møter underveis i prosessen og er dermed kjent med formål, problemstillinger og revisors vurderinger i saken. Rådmannen har med bakgrunn i dette ingen innspill til høringsrapporten.

5. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 KONKLUSJON

Våre undersøkelser viser at Smøla kommune har noe mangelfulle rutiner og retningslinjer på viktige områder i byggesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig oversikt over byggesaksbehandling, journalføring, og innkreving av gebyr.

PROBLEMSTILLING 1: ER ALLE DOKUMENTER AV VERDI JOURNALFØRT?

Smøla kommune benytter i dag det elektroniske journal- og arkivsystemet ePhorte i sin journalføring og behandling av arkiverdige dokumenter. Sammen med ni andre kommuner på Nordmøre skal Smøla kommune fra juli 2019 innføre et nytt dataprogram for byggesaker «eByggesak 360». Innføringen skjer samtidig med at kommunen får nytt sak og arkiv systemet; «Public 360». Begge dataprogrammene er fra samme leverandør.

Vår gjennomgang av et utvalg saksjournaler i byggesaker viser at saksmappene inneholder de dokumenter som måtte forventes i den enkelte sak, med noen unntak:

- Det registreres bare sporadisk interne notater i journalen i form av f.eks. muntlig kontakt mellom søker og saksbehandler, eller andre interne vurderinger, som har verdi som dokumentasjon.
- Det er i en sak ikke dokumentert at klager har fått informasjon om resultatet av klagebehandlingen.
- I saker hvor byggesaksgebyret er nedjustert foreligger det ikke dokumentasjon på årsak til nedjusteringen.

REVISORS VURDERING

Våre undersøkelser viser at skriftlige inn- og utgående korrespondanse i byggesaker i det alt vesentligste blir journalført i kommunens saks- og arkivsystem.

Det er viktig at også muntlig korrespondanse og interne vurderinger som gjøres underveis i saksbehandlingen dokumenteres i journalsystemet. Dette for å dokumentere de avgjørelser som blir tatt.

Vi ser av regnskapet at det foreligger enkelte krediteringer på konto for gebyrinntekter, uten at det kommer frem i journalen hvorfor endringer er foretatt. Er endringen foretatt på grunn av muntlig eller skriftlig reaksjoner fra gebyrmottaker, eller om det er saksbehandler som ser at det er foretatt en feil, bør dette noteres og danne grunnlag som dokumentasjon for de avgjørelser som kommunen foretar.

PROBLEMSTILLING 2: ER SØKNADER BEHANDLET INNEN SAKSBEHANDLINGSFRISTEN?

Det er kommunen sitt delegasjonsreglement som avgjør hvem som kan fatte vedtak i de ulike byggesakstypene. I de fleste byggesaker er det teknisk plan og miljø som har myndighet til å fatte

slike vedtak. Alle saker som blir saksbehandlet går fra saksbehandler, via enhetsleder før saken går til rådmann for vedtak, eller videre til politisk behandling.

Kommunestyret har i desember 2018 vedtatt budsjett og handlingsplan. I saken ligger at kommunen skal behandle nytt delegasjonsreglement for bygg og forvaltning i 2019.

Kommunen har i dag ikke en samlet oversikt over sine byggesaker eller restanseliste med tidsfrister for saksbehandlingen.

Av 16 gjennomgåtte byggesøknader med saksbehandlingsfrist på 3 uker, er 8 søknader behandlet innen tidsfristen på 3 uker. Manglende svar på saker som krever behandling innen 3 uker skal likestilles med at kommunen gir tillatelse. Søker har imidlertid ansvar for at søknaden er i kategoriene for 3 uker. Risiko ved feil påhviler søker.

Av gjennomgåtte byggesøknader er det 4 saker som har 12 ukers frist for saksbehandling. 3 av disse er behandlet i løpet av 12 ukers fristen.

Vår gjennomgang har vist at en klage på vedtak fra mai 2017, ennå ikke er behandlet av kommunen.

I intervju og gjennomgang av dokumentasjon framkom det at Smøla kommune bare sporadisk sender foreløpig melding i byggesaker.

REVISORS VURDERING

Det er viktig at kommunen får oversikt over sine byggesaker, slik at de til enhver tid har oversikt over saksbehandlingstiden.

Smøla kommune har ikke rutiner for å sende foreløpig svar til søker, dette gjøres bare sporadisk. Ved å sende ut et foreløpig svar med forventet saksbehandlingstid, når denne ventes å overskride saksbehandlingsfristen, vil saksbehandlingen bli mer forutsigbar for søker.

PROBLEMSTILLING 3: ER VEDTAK I HENHOLD TIL FORVALTNINGSLOVENS KRAV TIL ENKELTVEDTAK?

I Smøla kommune blir 80- 90 % av alle byggesaker politisk behandlet i hovedutvalget for teknikk og miljø, og det er derfor svært få saker administrasjonen kan vedta selv. Rådmannen har ikke foretatt en videredelegering til enhetsleder for administrative vedtak. Vår gjennomgang viste imidlertid at administrative vedtak ble signert av enhetsleder i noen tilfeller, mens det i andre tilfeller kan være byggesaksbehandler som signerer vedtak. Forholdet ble tatt opp med administrasjonen, som ville endre rutinene umiddelbart. I følge rådmann er nå vedtaksmalene endret slik at alle administrative vedtak vedrørende byggesøknader signeres av både enhetsleder og rådmann.

I enkeltvedtakene informeres det om lovhenvising, begrunnelse for vedtaket og klageadgangen. Det er fylkesmannen som er klageinstans i byggesaker, men dette informeres det ikke om i enkeltvedtakene. Revisjonens gjennomgang av vedtak og klagesaker har utover dette ikke vist brudd på forvaltningslovens krav til innhold i enkeltvedtak.

Mottatte klager blir registrert i saksbehandlingssystemet under samme sak som byggesøknaden. Ulempen med dette er ifølge enhetsleder at klage sakene ikke er søkbare, slik at kommunen ikke har en oversikt over mottatte klager. Rutinene i Smøla kommune er slik at det er enhetsleder som saksbehandler klagesaken, mens det er formannskapet som avgjør disse.

REVISORS VURDERING

Vi ser at enkeltvedtakene etter både byggesøknader og klagesaker stort sett inneholder de formkrav som kreves i henhold til forvaltningsloven, men at det i vedtakene bør informeres om at det er fylkesmannen som er klageinstans.

Det er ikke samsvar mellom antall klager vedrørende gebyr behandlet i formannskap og antallet klager som enhetsleder opplyser om. Det er foretatt en del krediteringer på konto for gebyrinntekter, som kan tyde på at det er foretatt endringer i gebyr uten at dette er gått til formannskapet til behandling. Om disse korrigeringsene skyldes klager, eller retting av feil er ikke dokumentert i sakene.

PROBLEMSTILLING 4: ER RUTINER FOR FASTSETTELSE AV SAKSBEHANDLINGSGEBYR I HENHOLD TIL REGLEMENT?

Det er byggesaksbehandler som utarbeider fakturagrunnlaget for byggesaksgebyret, dette gjøres via e-ordre. Kommunen har rutiner for at krav ikke sendes ut før saken er ferdig behandlet og går til politisk behandling. Dette gjøres for å redusere risiko for at feil gebyr blir sendt, og at en slipper en ekstra runde med tilbakebetaling.

Vår gjennomgang har vist at av 20 byggesøknader hvor det er fattet vedtak, er det flere (5) saker det ikke er krevd gebyr for.

Av de saker som revisjonen har valgt ut for kontroll, er det en dispensasjons søknad som det er krevd fullt gebyr for (kr. 5.330), hvor søknaden ikke er behandlet innen saksbehandlingsfristen.

Mottatte klager blir ikke journalført med eget saksnummer, men journalføres sammen med byggesøknaden. Vi har derfor ikke fått en oversikt over disse sakene. I Smøla kommune er det formannskapet som skal behandle klagesaker. Vi har derfor gått igjennom alle møteprotokoller for formannskapet fra 2017 og 2018 for å finne behandling av klager på gebyr. Vi har kun funnet ett vedtak hvor kommunen har behandlet en klage på gebyr. Vi ser at kommunen i dette tilfellet har gitt søker medhold om tilbakebetaling, men enkeltvedtaket er ikke i henhold til krav i forvaltningsloven, med begrunnelse, henvisning til lovhjemmel eller opplyst om klageadgangen.

Det er ikke samsvar mellom antall klager vedrørende gebyr behandlet i formannskap og antallet klager som enhetsleder opplyser om. Vi har derfor foretatt en gjennomgang av konto for gebyrinntekter for å se om det er foretatt endringer uten at søknad om reduksjon er gått til formannskapet for behandling. Gjennomgang av konto viser en del krediteringer. Om disse korrigeringsene skyldes klager eller retting av feil i opprinnelig fakturagrunnlag er ikke dokumentert i saken.

Vi har tilfeldig kommet over en klage på oppmålingsgebyr av 2.11.2018. Denne er per 25.1.2019 ikke behandlet av kommunen.

REVISORS VURDERINGER

Det er brudd på byggesaksforskriften når Smøla kommune krever fullt gebyr for saksbehandling i de saker hvor saksbehandlingsfristen på 12 uker er overskredet. Kommunen kan ikke ha et system som baserer seg på at søker selv skal søke om reduksjon eller bortfall av gebyr.

Vi ser at Smøla kommune mangler gode rutiner for innkreving av gebyr i byggesaker. Det bør etter vår mening foretas en gjennomgang av rutineene for fakturering og for mottak av klager på gebyr.

5.2 REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil anbefale Smøla kommune å:

- Få oversikt over sine byggesaker og saksbehandlingstiden.
- Dokumentere arkivverdige dokumenter som interne vurderinger, notater og korrespondanser i saksjournalen.
- Informere i vedtakene om at det er fylkesmannen som er klageinstans i byggesaker.
- Avklare og skriftliggjøre administrative delegasjoner vedrørende gebyrfastsettelse.
- Foreta en gjennomgang av de administrative rutineene for utarbeidelse av fakturagrunnlag, der også saksbehandlingstiden hensyntas.

VEDLEGG 1: LITTERATURLISTE

- Arkivlova, www.lovdatab.no
- Byggesaksforskriften, www.lovdatab.no
- Direktoratet for byggkvalitet, www.dibk.no/saksbehandling
- Forskrift om offentlege arkiv, www.lovdatab.no
- Forvaltningsloven, www.lovdatab.no
- Kommunal- og regionaldepartementet: Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunenes oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.
- Kommuneleova, www.lovdatab.no
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF), Forvaltningsrevisjonsregister, www.nkrf.no
- Plan- og bygningsloven, www.lovdatab.no
- Plan- og bygningsloven, www.regjeringen.no//no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven
- Smøla kommune, arkivplan (under utarbeiding), www.arkivplan.no/Smøla
- Smøla kommune, delegering av myndighet innenfor enhet bygg og forvaltning, vedtatt i Smøla kommunestyre 15.12.2011 i sak 19/2011
- Smøla kommune, organisasjonskart, www.smøla.kommune.no
- Smøla kommune, politisk organisering, vedtatt i Smøla kommunestyre 24.9.2015 i sak 32/2015
- Smøla kommune, saksbehandlingssystem, ePhorte, intranett
- Statistisk sentralbyrå, KOSTRA, www.ssb.no/statbank/

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha planer for bruk og vern av tilnærmet alle kommunale arealer og ressurser. Loven regulerer nesten all plan- og byggeaktivitet, og kommunen har omfattende oppgaver som myndighetsutøver. Et av formålene med plan- og bygningsloven er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 11. Loven har derfor en rekke regler om saksgangen i byggesaker.

De aller fleste vedtak etter plan- og bygningsloven er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og plan- og bygningsloven § 1-9. Enkeltvedtak gir berørte parter særskilte rettigheter til medvirkning, innsyn og klage, jf. forvaltningsloven kapittel 4 og 5.

PROBLEMSTILLING 1: ER ALLE DOKUMENTER AV VERDI JOURNALFØRT?

ARKIVVERDIG MATERIALE

I arkivlova står det at offentlige organer plikter å ha arkiv som skal være ordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. § 6. Denne paragrafen skal forstås slik at offentlige organer har plikt til å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i virksomheten, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling.

Arkivplikten gjelder både inn- og utgående brev og interne notater, og er m.a.o. mer omfattende enn journalplikten.

Videre skal arkivmaterialet være tilgjengelig, ikke bare for organet selv, men også for tilsynsorganer, for kontroll fra de folkevalgte og for innsyn fra allmennheten.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i plan- og byggesaksarbeidet, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

PROBLEMSTILLING 2: ER SØKNADER BEHANDLET INNEN SAKSBEHANDLINGSTIDEN?

SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Forvaltningsloven inneholder ingen konkrete frister for saksbehandlingen, men sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven derimot gir konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte saker, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Loven sier at søknader som ikke krever dispensasjon fra plan, skal avgjøres innen 12 uker. Enkelte søknader skal avgjøres innen tre uker. Det gjelder søknader som er i samsvar med loven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse

eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen tre ukers fristen, regnes tillatelse som gitt.

Forvaltningsloven sier at forvaltningen skal sende foreløpig svar så snart en ser at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, jf. forvaltningsloven § 11 andre ledd. Hva som menes med «uforholdsmessig lang tid» er avhengig av omfanget og kompleksiteten i en sak. Det er likevel slik at forvaltningen så snart den blir oppmerksom på at saksbehandlingen vil ta tid, skal sende et foreløpig svar. Det bør inneholde en begrunnelse for forsinkelsen og opplysninger om forventet saksbehandlingstid.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

- *søknader som ikke krever dispensasjon fra plan, skal avgjøres innen 12 uker.*
- *søknader som er i samsvar med loven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres innen tre uker.*
- *Det skal sendes foreløpig svar så snart en ser at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.*

PROBLEMSTILLING 3: ER VEDTAK I HENHOLD TIL FORVALTNINGSLOVEN SINE KRAV TIL ENKELTVEDTAK?

FORVALTNINGSLOVEN SINE KRAV TIL ENKELTVEDTAK

Kommunestyret har i «Politisk organisering Smøla kommune» tildelt Teknikk- og miljøutvalget delegert ansvar for blant annet byggesaksbehandling. Formannskapet er klagenemnd.

Med hjemmel i kommunelovens §§23 nr. 4 og 24 nr. 1 har rådmann fått delegert myndighet for en del oppgaver etter plan- og bygningsloven (udatert dokument). Dette gjelder spesielt for 3 ukers saker.

Vedtak i byggesaker er i all hovedsak enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven kapittel V stiller følgende krav til innhold i enkeltvedtak:

- Skriftlig
- Begrunnet
- Innholds krav til begrunnelsen
- Partene underrettes om vedtaket og om retten til å klage.
- Opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Forvaltningsloven inneholder egne regler og egne frister for klagesaksbehandling. Loven sier blant annet at klagen først skal behandles av det organet som fattet vedtaket det klages på. Dersom vedtaket ikke oppheves eller endres, skal saken sendes til klageinstansen. Fylkesmannen er

klageinstans i byggesaker. Fylkesmannen kan stadfeste kommunens vedtak, fatte nytt vedtak med endret innhold eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

- *Administrative vedtak innen byggesak skal vedtas av rådmann.*
- *De fleste byggesaker skal behandles av teknisk plan og miljø og av formannskapet.*
- *Enkeltvedtak i byggesaker skal være:*
 - *Skriftlig*
 - *Begrunnet*
 - *Innholds krav til begrunnelsen*
 - *Partene underrettes om vedtaket og om retten til å klage.*
 - *Opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.*

PROBLEMSTILLING 4: ER RUTINER FOR FASTSETTELSE AV SAKSBEHANDLINGSGEBYR I HENHOLD TIL REGLEMENT?

RUTINER FOR UTARBEIDELSE AV SAKSBEHANDLINGSGEBYR

Plan- og bygningslovens §33-1 omhandler kommunestyret sin rett til å gi forskrift om gebyr til behandling av søknader etter plan- og bygningsloven. Gebyret skal ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker.

Byggesaksforskriftens §7-6 omhandler gebyrbortfall ved kommunens fristoverskridelser. Dette gjelder byggesøknader og dispensasjonssøknader med 12 ukers saksbehandlingsfrist. I disse sakene skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25% av det totale gebyret for hver på begynte uke tidsfristen overskrids.

I Smøla kommune sine vedtatte betalingssetser og gebyr² kapittel 12.7.4, står det:

«Det er ikke klageadgang på gebyrfastsettelsen i den enkelte sak der gebyret er hjemlet i plan og bygningsloven.

Kommunens avgjøres ved søknad om nedsettelse eller frafall av gebyr er å anse som et enkeltvedtak og kan påklages. Klagen behandles etter Forvaltningslovens kap. VI.»

² Vedtatt i Smøla kommunestyre 14.12.17, gjeldende fra 1.1.2018.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

- *Saksbehandlingsgebyr skal være i henhold til kommunen sitt årlige gebyrregulativ.*
- *I byggesøknader og dispensasjonssøknader med 12 ukers saksbehandlingsfrist skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25% av det totale gebyret for hver på begynte uke tidsfristen overskrids.*
- *Det er ikke klageadgang på gebyrfastsettelsen i den enkelte sak der gebyret er hjemlet i plan og bygningsloven.*
- *Kommunens avgjørelse ved søknad om nedsettelse eller frafall av gebyr er å anse som et enkeltvedtak og kan påklages. Klagen behandles etter Forvaltningslovens kap. VI.»*