

Forvaltningsrevisjon | Lindås kommune Plan og bygg



Samandrag

På oppdrag frå kontrollutvalet i Lindås kommune har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan og bygg.

Revisjonskriteria som er lagt til grunn for revisjonen sine vurderingar går fram av kapittel tre i rapporten, medan faktagrunnlaget blir presentert i kapittel fire. For ein meir utfyllande versjon av revisjonen sine vurderingar blir det vist til kapittel fem i rapporten. Høyringsuttale frå rådmannen er vedlagt. Undersøkinga er gjennomført i perioden januar – september 2014.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt og vurdert korleis Lindås kommune har følgd opp dei utfordringane som blei avdekka i forvaltningsrevisjonsprosjektet om plan og bygg i Lindås kommune i 2009/2010. Det var også eit føremål med prosjektet å undersøke korleis søkjarar i byggesaker blir møtt av kommunen (servicenivå), korleis samhandlinga mellom ulike avdelingar i kommunen fungerer knytt til plan- og byggesakshandsaminga, og korleis politiske vedtak blir følgd opp.

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon i form av statistikk frå KOSTRA og interne rutinar, kvalitetssystem mv. Det er gjennomført intervju med til saman 23 personar. Dette inkluderer konstituert rådmann, leiinga ved Areal og miljø, leiar for Plan- og miljøutvalet og kommunen sin representant for barn og unge i plansaker. I tillegg er representantar for andre kommunale einingar og/eller interne høyringsinstansar intervjuet, og det er gjennomført telefonintervju med tre profesjonelle søkjarar og planfremjarar i kommunen og ti tiltakshavarar som ikkje er profesjonelle søkjarar.

Gjennomgang av revisjonen sine vurderingar

Problemstilling 1: Har Lindås kommune eit system for intern kontroll for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?

Revisjonen si vurdering:

Basert på dei opplysningane som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Lindås kommune har tilstrekkeleg avklarte ansvarsforhold i handsaming av plan og byggesaker.

Innan Arealplan blir det vist til at fagområdet nok har forbedringspotensiale når det gjeld skriftlege rutinar, og revisjonen tilrår at det blir gjort ein systematisk og risikobasert gjennomgang for å vurdere kva rutinar fagområdet har behov for. Revisjonen meiner vidare at det er behov for å utvikle rutinar knytt til fleire område innan plan- og byggesak for å sikre kvalitet i sakshandsaminga. Dette gjeld mellom anna rutinar knytt til samhandling med andre einingar og rutinar knytt til utarbeiding og kvalitetssikring av politiske saksframlegg. I undersøkinga blir det også vist til at rutine knytt til vurdering av habilitet ikkje er gode nok, og revisjonen tilrår derfor at desse blir gjennomgått, oppdaterte og gjort kjent i organisasjonen.

Revisjonen meiner det er positivt at Lindås kommune har delteke i eit pilotprosjekt med å prøve ut ny versjon av sakshandsamingssystem Websak. Systemet sikrar mellom anna at sakshandsamarane innan Byggesak nyttar same malar og at sakshandsamarane blir merksame

på fristar. Det er vidare positivt at kommunen har utarbeid eit system for elektronisk arbeidsflyt for Byggesak som er med på å sikre like rutinar for sakshandsaminga.

Kommunen har ikkje gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til plan- og byggesakshandsaming, og revisjonen tilrår at dette blir gjort og eventuelle tiltak sett i verk for å redusere uønskt risiko. Revisjonen vil likevel framheve arbeidet knytt til LEAN prosessen i organisasjonen som positivt ved at det her blei sett fokus på korleis medarbeidarar og leiarar kan arbeide meir effektivt og smartare. Arbeidet vil bli vidareført, og er etter revisjonen si vurdering ein god og systematisk måte å arbeide med kontinuerleg forbetring i organisasjonen.

Problemstilling 2: Gir Lindås kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?

Revisjonen si vurdering:

Det er revisjonen si vurdering at informasjon om plan- og byggesaksprosessar ikkje er tilstrekkeleg tilgjengeleg og synleg på Lindås kommune sine nettsider. Sjølv om link til nettsida bing.nu er lagt inn, er det ikkje nødvendigvis lett for innbyggjarane å forstå at denne linken vil gje dei meir informasjon. Revisjonen vil derfor tilrå at Lindås kommune prioriterer å utbetre nettsidene slik at god og lett tilgjengeleg informasjon om plan- og byggesaker blir lett å finne fram til for innbyggjarane. Slik informasjon vil kunne bidra til å redusere publikum sitt behov for å ta kontakt med kommunen.

Dei profesjonelle planfremjarane som revisjonen har snakka med er i all hovudsak nøgde med korleis kommunen har handsama plansaker. Når det gjeld byggesaker er dei profesjonelle søkjarane mindre tilfredse. Dette handlar mellom anna om at det ikkje har vore mogleg å få snakke med sakshandsamar, sjølv om det også blir opplyst om betring på dette området etter eit møte med bransjen i 2013. Å stille spørsmål til byggesaksvakta blir både av private og profesjonelle søkjarar ikkje oppfatta som tilfredsstillande fordi dei ikkje kjenner dei aktuelle sakene dei ønskjer å stille spørsmål om.

Revisjonen meiner Lindås kommune bør vurdere kva tiltak som kan bidra til å betre dialogen med søkjarar i byggesaker.

Problemstilling 3: I kva grad etterlever Lindås kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?

Revisjonen si vurdering:

Stikkprøvane revisjonen gjennomførte for byggesaker viste at i to av tre saker med frist på tre veker og i ein av tre saker med frist på tolv veker, var sakshandsamingsfristen overskride. Undersøkinga viser også at fristen på tolv veker for 1.gongshandsaming av reguleringsplanar sidan hausten 2013 ofte ikkje har blitt halde. Årsaka til overskriding av fristane innan både Arealplan og Byggesak blir opplyst å vere mangel på personell. Per oktober 2014 manglar Byggesak leiar, medan Arealplan i løpet av 2014 har fått tilsett personar i dei to stillingane som var vakante innan fagområdet sidan 2013.

Det er revisjonen si vurdering at Lindås kommune må setje i verk tiltak som sikrar at dei lovpålagte sakshandsamingsfristane på tre og tolv veker for byggesaker, jf. plan og bygningslova § 21-7 og tolv veker for 1.gongshandsaming av plansaker, jf plan og bygningslova §12-11, blir halde.

Problemstilling 4: Har Lindås kommune eit system som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?

Revisjonen si vurdering:

Undersøkinga viser at Lindås kommune har ein etablert praksis knytt til innkrevjing av gebyr. Det er likevel ikkje utarbeidd skriftlege rutinar som tydeleggjer ansvar og roller i samband med innkrevjing av gebyr, og revisjonen meiner kommunen bør prioritere å utarbeide dette for å sikre at gebyr blir kravd inn og betalt i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ.

Det er heller ikkje utarbeidd skriftlege rutinar knytt til berekning av gebyr ved overskriding av frist, og revisjonen meiner at dette bør utarbeidast for å sikre at planfremjarar får korrekt reduksjon i gebyr ved eventuell oversitting av frist i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfristar.

Problemstilling 5: Har Lindås kommune oversikt over talet på innkomne klagar, sakshandsamingstid, utfall og eventuelle utgifter knytt til klagesakshandsaminga?

Revisjonen si vurdering:

Lindås kommune fører ikkje statistikk som gir oversikt over klager og utfallet i klagesaker. Kommunen har heller ikkje gjennomført målingar knytt til om tidsfrist for klagesakshandsaming blir etterlevd. Revisjonen undersøkte kommunen si etterleving av tidsfrist for klagesakshandsaming i tre saker og fant at kommunen hadde brukt om lag tre månader på å handsame kvar av dei tre sakene og dermed overskride fristen på åtte veker i alle sakene.

Revisjonen meiner at Lindås kommune bør prioritere å utarbeide statistikk eller oversikter over klagesaker som kan nyttast til å utvikle verksemda, og etablere eit system som sikrar at kommunen har oversikt over kommunen sin tidsbruk i samband med handsaming av klagesaker.

Problemstilling 6: Har Areal- og miljøeininga i Lindås kommune gode rutinar for samhandling med andre einingar og med interne høyringsinstansar i samband med handsaming av plan- og byggesaker?

Revisjonen si vurdering:

Lindås kommune har ikkje utarbeid skriftlege sakshandsamingsrutinar eller rettleiarar for samhandling med andre einingar i kommunen, verken knytt til plansaker eller byggesaker. Revisjonen vil tilrå at dette blir utarbeidd for å sikre at relevante einingar blir involvert og på eit hensiktsmessig tidspunkt. Revisjonen vil også tilrå at malane for høyringsinstansar i Byggesaker blir oppdaterte slik at alle relevante instansar er inkluderte.

Kommunen bør klargjere kva rolle og oppgåver representanten for barn og unge skal ha i kommunen, og sikre at det blir lagt til rette for at oppgåvene blir gjennomført. I samband med dette bør det også gjennomførast ei rolleavklaring i høve til representanten for barn og unge og ungdomsrådet sine oppgåver.

Problemstilling 7: Har Areal- og miljøavdelinga i Lindås kommune eit system som sikrar at vedtak frå Plan og miljøutvalet, formannskapet og kommunestyret blir følgt opp?

Revisjonen si vurdering:

Det er revisjonen si vurdering at Lindås kommune har eit godt system for å sikre at vedtak fatta i formannskap eller kommunestyre blir følgt opp. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør ha ei

samla oversikt over vedtak fatta i ulike politiske organ som viser status i høve til oppfølging. Dette vil gje både administrativ og politisk leiing oversikt over status i høve til oppfølging av vedtak.

Sakshandsamingssystemet vil gje sakshandsamar oversikt over kva vedtak som er følgt opp og ikkje. Revisjonen meiner dette er eit godt system, men vil likevel framheve at det er viktig at det blir sikra at leiarane jamleg får oversikt over status knytt til iverksetting av vedtaka, for å sikre oppfølging innan rimeleg tid og eventuelle fristar. Vidare meiner revisjonen at det er viktig at det blir nedfelt i skriftlege rutinar kva som er høvesvis leiarane og sakshandsamarane sine oppgåver og ansvar i høve til oppfølging av vedtak.

Problemstilling 8: Har Areal- og miljøavdelinga tilstrekkelege rutinar for å sikre at saker som skal opp i plan- og miljøutvalet er tilstrekkeleg opplyst?

Revisjonen si vurdering:

I undersøkinga blir det peika på at kvaliteten på saksutgreiingane som blir lagt fram for Plan- og miljøutvalet fortsatt varierer, men at kvaliteten likevel er mindre personavhengig enn tidlegare. Kommunen har ikkje utarbeidd rettleiing eller omtaler knytt til førebuing av politiske saker og kvalitetssikring av desse, og det er revisjonen si vurdering at kommunen bør prioritere retningslinjer for utarbeiding og kvalitetssikring av politiske saksframlegg for å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksutgreiingane.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Lindås kommune har gode rutinar når det gjeld å gje Plan- og miljøutvalet munnlege orienteringar og rettleiing i møte.

Revisjonen tilrår at Lindås kommune

1. *Utfører følgjande rutineutviklingsarbeid:*
 - a) *Gjennomfører systematiske og risikobaserte vurderingar av kva rutinar Arealplan har behov for*
 - b) *Utarbeider skriftlege rutinar for innkrevjing av gebyr og berekning av gebyr ved overskriding av frist i plansaker*
 - c) *Utarbeider skriftlege rutinar for samhandling mellom Byggesak og Arealplan og andre einingar i kommunen*
 - d) *Gjennomgår og eventuelt oppdaterer skriftlege rutinar for vurdering av habilitet*
 - e) *Utarbeider skriftlege rutinar for utarbeiding og kvalitetssikring av politiske saksframlegg*
 - f) *Utarbeider skriftlege rutinar som viser kven som har kva oppgåver i høve til oppfølging av politiske vedtak*
2. *Etablerer eit system som sikrar jamleg og planmessig kompetansehevande tiltak for personell som arbeider med plan- og byggesakshandsaming*
3. *Gjennomfører systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til plan- og byggesakshandsaminga og set i verk eventuelle tiltak i høve til dei funn og vurderingar som blir gjort*
4. *Utbetrar informasjonen knytt til plan- og byggesaksprosessar på kommunen sine nettsider slik at den blir lett til tilgjengelig for publikum*
5. *Vurderer kva tiltak som kan bidra til å betre dialogen med søkjarar i byggesaker og vurderer å etablere ei ordning som gjer det lettare for søkjarane å snakke med sakshandsamar om eiga byggesak*
6. *Sikrar at lovpålagt fristar knytt til handsaming av plan- og byggesaker blir halde i samsvar med plan- og bygningslova §21-7 og §12-11*
7. *Sikrar at all arkivverdig dokumentasjon i plansaker blir forsvarleg arkivert, jf. Arkivlova §1*
8. *Utarbeider rettleiing for sakshandsamarar i høve til korleis dei kan gå frå for å avtale utsett frist i samband med 1.gongshandsaming av plansaker*
9. *Utarbeider oversikt eller statistikk over klagesaker*
10. *Etablerer eit system som sikrar at kommunen har oversikt over tidsbruk i klagesaker og sikrar at fristen på åtte veker blir halde, jf. Byggesaksforskrifta §7-1.*
11. *Oppdaterer brevmalane knytt til byggesaker slik at alle relevante høyringsinstansar er inkluderte*
12. *Klargjer rolle og oppgåver for barn og unge sin representant i kommunen og legg til rette for at oppgåvene blir gjennomført*
13. *Etablerer ei samla oversikt over vedtak fatta i politiske organ som viser status i høve til oppfølging.*

Innhald

Samandrag	2
1. Innleiing	9
1.1 Føremål og problemstillingar	9
2. Metode	11
2.1 Dokumentanalyse	11
2.2 Intervju	11
2.4 Verifiseringsprosessar	11
3. Revisjonskriterium	12
3.1 Krav til intern kontroll, forsvarleg utgreiing av saker og iverksetting av vedtak	12
3.2 Byggesaker	12
3.2.1 Tidsfristar	12
3.2.2 Førehandskonferanse	13
3.2.3 Klagesakshandsaming	13
3.3 Plansaker	13
3.3.1 Oppstartsmøte	14
3.3.2 1.gongshandsaming av reguleringsplan	14
3.3.3 Gebyr i plansaker	15
3.4 Samordningsplikta til kommunen	15
3.5 Rettleiingsplikt etter forvaltningslova	15
3.6 Medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging	15
3.7 Krav knytt til arkivering	16
4. Data	17
4.1 Organisering av plan og bygg i Lindås kommune	17
4.1.1 Ansvar og roller	17
4.2 System for intern kontroll og rutinar	17
4.2.1 Risikovurderingar	17
4.2.2 Rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring	17
4.2.3 Oppdatert kunnskap om regelverk	18
4.2.4 Læring og kontinuerleg forbetring	19
4.3 Informasjon og servicenivå	20
4.3.1 Tilgjengeleg informasjon på internett for søkjarar i plan- og byggesaker	20
4.3.2 Oppløving av kommunen sitt servicenivå knytt til plan og byggesaker	20
4.4 Etterleving av sakshandsamingsfristar i plan- og byggesaker	22
4.4.1 Etterleving av sakshandsamingsfristar i byggesaker	22
4.4.2 Etterleving av sakshandsamingsfristar i private plansaker	23
4.5 Innkrevjing av gebyr i plansaker	23
4.6 Klagesakshandsaming	24
4.6.1 Statistikk for klagesakshandsaming	24
4.6.2 Etterleving av tidsfrist for klagesakshandsaming	25
4.7 Rutinar for intern samhandling	25
4.7.1 Samhandling med relevante einingar i kommunen omkring plansaker	25

4.7.2	Samhandling med relevante einingar i kommunen omkring byggesaker	25
4.7.3	Medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging.....	26
4.8	Saksførebuing og oppfølging av politiske saker	27
4.8.1	System for kvalitetssikring av politiske saker	27
4.8.2	Rettleiing i politiske møte.....	28
4.8.3	Vedtaksoppfølging	28
5.	Vurdering.....	30
5.1	Har Lindås kommune eit system for intern kontroll for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?	30
5.2	Gir Lindås kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?	31
5.3	I kva grad etterlever Lindås kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?	31
5.4	Har Lindås kommune eit system som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?.....	32
5.5	Har Lindås kommune oversikt over talet på innkomne klagar, sakshandsamingstid, utfall og eventuelle utgifter knytt til klagesakshandsaminga?.....	32
5.6	Har Areal- og miljøeininga i Lindås kommune gode rutinar for samhandling med andre einingar og med interne høyringsinstansar i samband med handsaming av plan- og byggesaker?	32
5.7	Har Areal- og miljøavdelinga i Lindås kommune eit system som sikrar at vedtak frå Plan og miljøutvalet, formannskapet og kommunestyret blir følgt opp?	33
5.8	Har Areal- og miljøavdelinga tilstrekkelege rutinar for å sikre at saker som skal opp i plan- og miljøutvalet er tilstrekkeleg opplyst?	33
6.	Tilrådingar	35
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	38
	Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur	40

Tabell 1: KOSTRA 2011-2013 Sakshandsamingstid byggesaker 22

Tabell 2: KOSTRA 2010-2013 Sakshandsamingstid plansaker 24

1. Innleiing

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan og bygg i Lindås kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Lindås kommune, 10.12.13 i sak 63/13, og er gjennomført i tidsrommet januar til september 2014.

1.1 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet var å undersøke korleis Lindås kommune har følgd opp dei utfordringane som blei avdekka i forvaltningsrevisjonsprosjektet om plan og bygg i Lindås kommune i 2009/2010. Det var også eit føremål med prosjektet å undersøke korleis søkjarar i byggesaker blir møtt av kommunen (servicenivå), korleis samhandlinga mellom ulike avdelingar i kommunen fungerer knytt til plan- og byggesakshandsaminga, og korleis politiske vedtak blir følgd opp.

Med bakgrunn i føremålet blei det formulert følgjande problemstillingar:

1. Har Lindås kommune eit system for intern kontroll for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?

Operasjonalisert som:

- Har Lindås kommune ei føremålstenleg organisering og tilstrekkeleg avklarte ansvarsforhold i samband med handsaming av plan- og byggesaker?
- Har kommunen risikovurdert sine arbeidsprosessar knytt til plan- og byggesakshandsaming?
- I kva grad har Lindås kommune utarbeid rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring, og korleis er slike rutinar gjort kjent og tilgjengeleg?
- Har Lindås kommune eit system for å sikre at dei tilsette har oppdatert kunnskap om endringar i regelverket knytt til plan- og byggesakshandsaming?
- Har Lindås kommune eit system som sikrar læring og kontinuerleg forbetring knytt til plan- og byggesakshandsaminga?

2. Gir Lindås kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?

Operasjonalisert som:

- Gir kommunen god skriftleg informasjon og munnleg rettleiing om sakshandsaming og kommunen sine krav til søknadar i byggesaker?
- Gir kommunen god skriftleg informasjon og munnleg rettleiing om saksgang og kommunen sine krav til innleverte planar i private plansaker?
- Korleis opplever profesjonelle planfremjarar kommunen sitt servicenivå samanlikna med andre kommunar?
- Korleis opplever profesjonelle søkjarar i byggesaker kommunen sitt servicenivå samanlikna med andre kommunar?

3. I kva grad etterlever Lindås kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?

Operasjonalisert som:

- I kva grad etterlever Lindås kommune fristane på tre og tolv veker i byggesaker?
- I kva grad etterlever Lindås kommune fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker?
- Kva er årsakene til eventuelle overskridingar av tidsfristane?

4. Har Lindås kommune eit system som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?

Operasjonalisert som:

- a. Blir det i tilstrekkeleg grad sikra at gebyr blir kravd inn og betalt i plansaker?
- b. Sikrar kommunen at planfremjarar får korrekt reduksjon i gebyr ved eventuell oversitting av tidsfrist?

5. Har Lindås kommune oversikt over talet på innkomne klagar, sakshandsamingstid, utfall og eventuelle utgifter knytt til klagesakshandsaminga?

Operasjonalisert som:

- a. Fører kommunen statistikk som viser talet på innkomne klagar, sakshandsamingstid, utfall og eventuelle utgifter knytt til klagesakshandsaminga?
- b. I kva grad etterlever Lindås kommune fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1?

6. Har Areal og miljøeininga i Lindås kommune gode rutinar for samhandling med andre einingar og med interne høyringsinstansar i samband med handsaming av plan- og byggesaker?

Operasjonalisert som:

- a. I kva grad har Areal- og miljøeininga gode rutinar for samhandling med andre relevante einingar i kommunen i samband med handsaming av plan- og byggesaker?
- b. I kva grad har Areal- og miljøeininga gode rutinar for å sikre aktiv medverking frå grupper som krev spesiell tilrettelegging, jf. plan- og bygningslova § 5-1? ?

7. Har Areal- og miljøavdelinga i Lindås kommune eit system som sikrar at vedtak frå Plan og miljøutvalet, formannskapet og kommunestyret blir følgt opp?

Operasjonalisert som:

- a. I kva grad har Areal- og miljøavdelinga eit godt system for å sikre oppfølging av vedtak frå plan- og miljøutvalet?
- b. I kva grad har Areal- og miljøavdelinga eit godt system for å sikre oppfølging av vedtak frå formannskapet og kommunestyret?

8. Har Areal- og miljøavdelinga tilstrekkelege rutinar for å sikre at saker som skal opp i Plan- og miljøutvalet er tilstrekkeleg opplyst?

Operasjonalisert som:

- a. Har Areal- og miljøavdelinga eit godt system for kvalitetssikring av politiske saker?
- b. Har Areal- og miljøavdelinga gode rutinar for å gje Plan- og miljøutvalet munnlege orienteringar og rettleiing i møte?

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har henta inn og gjennomgått interne rutinar, kvalitetssystem mv. for arbeidet med plan- og byggesaker i Lindås kommune. Revisjonen har også henta inn statistikk frå KOSTRA for å belyse etterleving av sakshandsamingsfristar.

2.2 Intervju

Revisjonen har intervju utvalde personar som har ansvar for plan- og byggesakshandsaming i Lindås kommune. Dette inkluderer konstituert rådmann, einingsleiar for Areal og miljø, konstituert fagleiar for Byggesak og fagsjef for Arealplan. Vidare har vi intervju leiar for Plan- og miljøutvalet og kommunen sin representant for barn og unge i plansaker. Dette utgjer til saman seks intervju.

I tillegg har vi gjennomført eit gruppeintervju med fire representantar for administrative einingar og/eller interne høyringsinstansar som samhandlar med Byggesak og Arealplan i kommunen.

For å få informasjon om kommunen sitt servicenivå har vi gjennomført telefonintervju med til saman tre profesjonelle søkjarar og planfremjarar i kommunen. Vi har også gjennomført telefonintervju med ti tiltakshavarar som ikkje er profesjonelle søkjarar.

2.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gått gjennom stikkprøvar av eit tilfeldig utval byggesaker, plansaker og klagesaker. Revisjonen gjennomførte følgjande plan for utval og tema i stikkprøvegjennomgangen:

Sakstype	Tal	Tema for stikkprøvegjennomgangen
Byggesak, 3 vekers frist	3 saker	<ul style="list-style-type: none">SakshandsamingsfristÅrsak til ev. overskriding av frist
Byggesak, 12 vekers frist	3 saker	<ul style="list-style-type: none">SakshandsamingsfristÅrsak til ev. overskriding av frist
Privat plansak	3 saker	<ul style="list-style-type: none">SakshandsamingsfristÅrsak til ev. overskriding av fristKorrekt innkrevjing av gebyr
Klagesak	3 saker	<ul style="list-style-type: none">SakshandsamingsfristOppfølging av vedtak frå plan- og miljøutvalet

2.4 Verifiseringsprosessar

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

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og faktafeil er blitt retta opp. Høyringsutkast til rapport er sendt til rådmannen for uttale og rådmannen sin uttale er vedlagt rapporten.

3. Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.

3.1 Krav til intern kontroll, forsvarleg utgreiing av saker og iverksetting av vedtak

§ 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 innafør 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»

3.2 Byggesaker

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 denne loven.»

3.2.1 Tidsfristar

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

«Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt»

Fleire tidsfristar går fram av byggesaksforskrifta § 7-1. Her står det bl.a. at:

«a) Forhåndskonferanse skal avholdes av kommunen innen 2 uker (...)»

3.2.2 Førehandskonferanse

I byggesaksforskrifta §6-1 er hensikta med førehandskonferanse nærare omtala:

«Forhåndskonferanse etter plan- og bygningsloven § 21-1 skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre sakshandsaming.

Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. (...)

Kommunen kan innkalle berørte fagmyndigheter og andre berørte til konferansen, eventuelt etter ønske fra tiltakshaver. Kommunen og tiltakshaver eller ansvarlig søker skal på forhånd være gjensidig orientert om hvem som skal delta.»

3.2.3 Klagesakshandsaming

Byggesaksforskrifta § 7-1 omhandlar 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.

3.3 Plansaker

I § 12-1 i plan- og bygningslova står det følgjande om kommunen si plikt til å utarbeide reguleringsplanar:

”Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. (...)”

Plan- og bygningslova skil mellom to typar reguleringsplanar: områderegulering og detaljregulering, jf. § 12-2 og 12-3. Detaljregulering representerer vanligvis det en omtaler som ”private planer”. I departementet sin rettleiar til lova er detaljregulering definert som ”en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg”. Alle har rett til å få forslag til detaljregulering behandla og vurdert av kommunen. Reguleringsplaner skal utarbeidast av fagkyndige.

I plan- og bygningsloven er det stilt en rekke krav til prosedyren i reguleringsplansaker. Følgjande aktivitetar/prosessar er lovpålagde i alle plansaker:

- Oppstartsmøte
- Varsling og kunngjering
- 1. gongshandsaming av planutkast
- Offentleg ettersyn og høyring
- 2. gongshandsaming av forslag til reguleringsplan
- Underretning og kunngjering av planen

3.3.1 Oppstartsmøte

§ 12-8 i plan- og bygningslova omhandlar oppstart av reguleringsplanarbeid og det at planspørsmål skal leggast fram for kommunen i møte:

«Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet»

I departementet sin rettleiar til lova står det følgjande om føremålet med oppstartsmøtet :

«Hensikten med møtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet».

I rettleiaren står det vidare at oppstartsmøtet skal dokumenterast:

«Det er ikke formkrav til møtet, men det følger av god forvaltningsskikk å skrive et referat som for ettertiden dokumenterer hvem som var deltakere, hvilke spørsmål og tema som ble tatt opp og drøftet og konklusjonene.»

Det blir også tilrådd i rettleiaren at andre kommunale etatar som blir råka av planen anten bør vere til stades på møtet, eller ha gitt tilbakemelding til fagetaten før oppstartsmøtet.

3.3.2 1.gongshandsaming av reguleringsplan

Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremma, jf. pbl § 12-11:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. (...)»

Som det går fram av lovteksten har kommunen ein frist på tolv veker til den administrative handsamingen av planutkastet. Av § 1 i forskrift om tidsfristar går det fram at startpunktet for fristen er når forslagsstiller leverer inn planutkastet, medan vedtak knytt til om planen skal fremjast utgjør sluttpunktet for fristen. Av same paragraf går det fram at det er ein forutsetning at det innsendte planmaterialet oppfyller definisjonen til en reguleringsplan, og oppfyller kommunen sine krav til framstilling og innhald som formidla i oppstartsmøtet. Det går fram at *«dersom kommunen finner at det innsendte materialet ikke tilfredsstillter kravene, stopper fristen å løpe fra det tidspunkt kommunen i melding til forslagsstiller påviser de mangler materialet har. Fristen fortsetter å løpe når det materiale kommunen krever har kommet inn.»*

I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annan frist enn tolv veker med forslagsstiller. Dette er omtalt på følgjande måte i rettleiande merknader til forskrift om tidsfristar:

«Fristen på 12 uker kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen, slik det følger av § 12-11¹ første punktum. (...) Der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommunen, kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Dette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt komplisert i forhold til eksisterende situasjon og vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før saken legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for handsaming av saken. (...)»

¹ I plan- og bygningslova

3.3.3 Gebyr i plansaker

Om kommunen overskrider fristen på 12 veker, vil dette i utgangspunktet få konsekvensar for gebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfristar:

«Dersom kommunen har fastsatt gebyr i medhold av plan- og bygningsloven § 33-1 for handsaming av private forslag til detaljregulering, skal kommunen ved overskridelse av fristen etter denne forskrift § 1 tilbakebetale forslagsstiller 10 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides i inntil 10 uker.»

3.4 Samordningsplikta til kommunen

§ 21-5 i plan- og bygningslova omhandler den kommunen si plikt til samordning. Her står det følgjande:

«Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 fjerde ledd. Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

(...)

Andre myndigheter må innen 4 uker fra oversendelse fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. I særlige tilfeller kan kommunen forlenge fristen før denne er utløpt. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen er ute.»

Byggesaksforskrifta § 6-2 lister opp kven som er omfatta av kommunen sitt ansvar for å samordne. Dette er:

- a) helsemyndighet
- b) brannvernmyndighet
- c) arbeidsmiljømyndighet
- d) vegmyndighet
- e) havnemyndighet
- f) forurensningsmyndighet
- g) Sivilforsvaret
- h) jordlovmyndighet
- i) friluftsmyndighet
- j) kulturminnemyndighet
- k) reindriftsmyndighet
- l) kirkelig myndighet
- m) luftfartsmyndighet
- n) bergverksmyndighet.»

I § 6-2 står det vidare at søker sjølv kan leggje saka fram for berørt mynde.

3.5 Rettleiingsplikt etter forvaltningslova

Av § 1-9 i plan- og bygningslova går det fram at forvaltningslova gjeld for sakshandsaming etter plan- og bygningslova. Av § 11 i forvaltningslova går det fram at forvaltningsorgan har ein alminneleg rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde. Føremålet med rettleiinga skal vere å gje partar og andre interesserte høve til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mogleg måte. Omfanget av rettleiinga må tilpassast forvaltningsorganet sin situasjon og kapasitet til å ta på seg slik verksemd.

3.6 Medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging

Etter § 3-3 i plan- og bygningslova skal kommunestyret sørge for å etablere ei særskilt ordning for å ivareta barn og unge sine interesser i planlegginga. I Miljøverndepartementet sin temarettleiar

«Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningslova»² står det at det er opp til kommunestyret korleis den særskilte ordninga skal organiserast, men kommunen må dokumentere at den har ei slik ordning og korleis den er organisert.

Plan og bygningslova § 1-1 omhandlar føremålet med lova. Her står det mellom anna dette om medverknad og omsynet oppvekstvilkåra til barn og unge:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsnings, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår (...)

I § 5-1 står det vidare om medverknad at

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»

Rundskriv T-2/08 gir utfyllande rettleiing til kommunen si planlegging. Her står det mellom anna at det for å sikre reell medverknad er viktig at barn og unge blir tatt med i planprosessen. Det står vidare at det er viktig at det er mogleg for dei personar, grupper eller instanser som kan representere barn og unge si sak å fremje synspunkt, men at dette ikkje bør komme som erstatning for at det skal vere mogleg for barn og unge å delta og uttale seg.³

3.7 Krav knytt til arkivering

Føremålet med arkivlova går fram av § 1 i lova der det står følgjande:

«Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.»

² Side 18

³ Side 14

4. Data

4.1 Organisering av plan og bygg i Lindås kommune

4.1.1 Ansvar og roller

Areal og miljø er ein av 17 einingar under rådmannen i Lindås kommune. Areal- og miljøeininga har fagområda Arealplan, Byggesak, Geodata og landbruk, kvar med eigen fagleiar, samt veterinærtenester på dagtid. Til saman har eininga 30 årsverk. ⁴

Fagleiarane for dei ulike fagområda har hatt fagansvar, medan einingsleiar har hatt økonomi og personalansvar. I desember 2013 blei det bestemt at det skulle etablerast ei byggesaksavdeling med ein eigen avdelingsleiar, som skulle ha både fag- og personalansvar, i tillegg til å ha ansvar for drift og ekstern kontakt for avdelinga. Kommunen har lyst ut denne stillinga som avdelingsleiar/byggesakssjef, men det er per september 2014 ikkje tilsett nokon i stillinga. Endringa med eigen byggesakssjef er eit resultat av ein LEAN-prosess⁵ som blei gjennomført i eininga i 2013. Målet med denne prosessen var å styrke driftsleiinga av byggesaksavdelinga. Ei årsak til organisasjonsendringa var ei oppleving av at kontrollspennet for leiar for Areal og miljø hadde vore for stort.

Av intervju går det fram at den faglege leiinga innan fagområda Arealplan og Byggesak opplever at organiseringa sørgjer for at det er tydelege roller i organisasjonen. Det går fram at sakshandsaminga føregår innanfor tydeleg definerte fagområde. I tillegg har kommunen etablert ei ordning med byggesaksvakt eller kundemottak for å kunne svare publikum på generelle spørsmål knytt til byggesakshandsaming. Frå leiar ved Arealplan blir det opplyst at utfordringa ved fagområdet har vore knytt til for låg kapasitet fordi dei inntil våren /sommaren 2014 i lengre tid hadde to vakante stillingar.

4.2 System for intern kontroll og rutinar

4.2.1 Risikovurderingar

Det er gjennomført risikovurderingar knytt til HMT for Areal og miljøeininga. Revisjonen har ikkje fått oversendt dokumentasjon på at det er gjennomført risikovurderingar knytt til regeletterleving eller kvalitet i plan- og byggesakshandsaminga, der risiko er vurdert i høve til kor sannsynleg det er at uønska hendingar kan inntreffe og kva konsekvensar slike hendingar eventuelt kan få.

4.2.2 Rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring

Dokumentsenteret tar i mot og journalfører post for heile kommunen. Innkomne dokument i saker der det er sakshandsamar, vert ført direkte på denne. I nye saker vert dokumenta ført på fagleiar som fordeler vidare. Ved politiske vedtak i Plan- og miljøutvalet er det politisk sekretariat som sender sakene tilbake til sakshandsamar. Dette blir gjort elektronisk. Vedtak fatta i formannskap eller kommunestyre blir sendt til rådmann som delegerer ev. oppgåver basert på vedtaka vidare i organisasjonen.

⁴ Per september 2014 er tre stillingar som står vakante innan Areal og miljø: ein stilling som landbrukssjef, ein stilling innan Nordhordland og Gulen Interkommunale Tilsyn og leiar for Byggesak.

⁵ Ordet «Lean» er engelsk og betyr slank eller det å gjere slankare. Lean er ein kvalitetsforbetningsmetode med ulike verkty som hjelper til med å effektivisere drift. Metoden handlar i all hovudsak om å optimalisere prosessar ved å ta bort sløsing og det som ikkje er nyttig, og slik gjere ting raskare og betre

Areal- og miljøeininga har etablert ei kvalitetssikringshandbok, som ligg tilgjengeleg på eininga sitt fellesområde. Når det gjeld byggesaker blir det opplyst at det er utarbeidd ei rutinemappe for byggesaker. Det er mellom anna utarbeidd rutine for dobbeltsignatur av vedtak og viktige brev, der det går fram kven som skal signere og kvalitetsikre kva dokument. I intervju blir det peika på at rutinane som er utarbeidd blir oppfatta som dekkande, men ikkje heilt tilstrekkelege.

Revisjonen har fått opplyst at Lindås kommune ved Areal og miljøeininga har vore ein av 14 norske kommunar til å prøve ut ein ny versjon av det elektroniske sakshandsamingssystemet websak. I det nye sakshandsamingssystemet er det slik at oppgåver blir lagt elektronisk til den enskilde sakshandsamar, og at oppgåvene er synlege for sakshandsamaren til oppgåva er løyst. Oppgåvene blir lagt inn med frist slik at det er synleg for sakshandsamaren dersom fristane er overskride. Leiarane kan vidare sjå kva oppgåver sakshandsamarane ikkje har løyst. Sakshandsaminssystemet er også lagt opp slik at det blir kravd to signaturar på utgåande brev. Det er mogleg å sende ut brev utan to signaturar, men dette vil bli loggført.

Leiinga ved eininga viser likevel til at ei hovudutfordring ved Byggesak har vore å få dei tilsette til å nytte dei malane eininga har, slik at brev, utgreiingar og vedtak blir bygd opp likt. Erfaringa har vore at sjølv om leiinga har gått igjennom malar med dei tilsette, har det ikkje tatt lang tid før dei tilsette har laga sin eigen versjon. I samband med innføringa av det nye sakshandsamingssystemet er det i samarbeid med dei andre kommunane i Nordhordland utarbeidd felles malar for handsaming av byggesaker. Dei nye malane blei tatt i bruk før sommaren 2014 i Lindås og er ikkje mogleg å endre. Det blir vidare opplyst at det er laga eit system for elektronisk arbeidsflyt for byggesak, som er med på å sikre like rutinar for sakshandsaming. I dette systemet vel sakshandsamar malar avhengig av kva saker dei skal handsame.

Revisjonen har fått oversendt dokument knytt til vurdering av habilitet sist revidert 1.11. 2007. I intervju blir det likevel peika på at Byggesak ikkje har gode nok rutinar for vurdering av habilitet og at det dei siste åra heller ikkje er gitt opplæring i habilitetsvurderingar. Oppfatninga er likevel at dei tilsette gir beskjed ved inhabilitet og at det er fokus på dette temaet ved Byggesak. Saker blir fordelt på nytt ved inhabilitet.

Når det gjeld Arealplan blir det i intervju opplyst at fagområdet nok har forbettringspotensiale når det gjeld skriftlege rutinar. Det blir likevel vist til at Arealplan har ei rekkje rutinar som blir nytta. Dette gjeld mellom anna startpakken for planfremjarar og referatmal for oppstartsmøtet, som er felles for heile Nordhordland.

Det blir vidare opplyst at alle dei interne sjekklister er lagt ut på Arealplan sitt fellesområde, og at utfylte sjekklister blir oftast blir arkivert i fysisk saksmappe av sakshandsamarane. Samtidig blir det kommentert at enkelte sjekklister eller sjekklisterpunkt ikkje blir fylt ut i mindre saker. Enkelte sjekklister blir vidare brukt meir som et arbeidsverktøy under vegs, slik at dei ikkje nødvendigvis blir fylt ut og arkivert i saka.

4.2.3 Oppdatert kunnskap om regelverk

Revisjonen får opplyst at eininga tidlegare har gjort bruk av opplæringsplan, og at ein har eit ønske om å etablere ein ny opplæringsplan. Det føreligg *Plan for strategisk kompetansestyring 2013-2016* i kommunen som omhandlar kva arenaer som kan vere aktuelle for læring på arbeidsplassen. Planen skisserer også ein modell for strategisk kompetanseutvikling som kan nyttast på ulike nivå i organisasjonen. Revisjonen har vidare mottatt utkast til strategisk plan for rekruttering og utvikling av teknisk kompetanse i Lindås kommune (datert 05.11.2013) som omhandlar status og mål i høve til rekruttering og kompetanse. Når det gjeld tiltak blir det mellom anna peika på at eininga skal utvikle ein kompetanseplan for 2014 med utgangspunkt i kommunen sin felles kompetansestrategi med planlagte tiltak, ressurspersonar og økonomi. Det går vidare fram at erfaringane frå 2014 skal evaluerast. Revisjonen har ikkje motteke dokument som viser at dette arbeidet er i gang.

Revisjonen får opplyst at alle tilsette ved Arealplan og Byggesak har gjennomført kurs i plan- og bygningslova. Det blir vidare opplyst at alle tilsette på arealplan har gjennomført kurs i planrett og at nytilsette må gjennomføre slikt kurs.⁶

Av intervju går det fram at Arealplan prøver å stille på dei fleste fagsamlingar som fylkesmannen og fylkeskommunen arrangerer. Det er likevel ei opplevd utfordring at deltaking på kurs har blitt nedprioritert i den tida Arealplan har vore underbemanna (om lag to år fram til sommaren 2014). Det blir opplyst at dette har skapt utfordringar både i forhold til å halde seg fagleg oppdatert, og i forhold til å vere ein del av eit fagleg nettverk utanfor kommunen.

I tillegg til å delta på kurs og samlingar held Arealplan seg oppdatert på endringar i regelverk ved at dei får tilsendt høringsnotat frå fylkesmannen og departementa. Ein er samtidig usikker på om kommunen har gode nok rutinar som sikrar at Arealplan får all informasjon om regelverk knytt til plansaker som går ut frå kommunaldepartementet.

Frå Byggesak blir det opplyst at fagområdet abonnerer på nyheitsbrev og fangar opp relevant faginformatjon på denne måten. Einingsleiar tar også opp relevante tema på møta i avdelinga. I intervju blir det opplyst at feil blir retta opp når avdelinga blir merksame på dei. Det er dei siste åra ikkje avdekka systematiske feil innan byggesak, og derfor har dette heller ikkje vore tema på interne møte. Det blir vidare peika på at det ikkje har vore nødvendig for avdelinga å gå igjennom fylkesmannsvedtak for å justere praksis i sakshandsaminga dei siste åra. Kva kurs og opplæring som blir gitt til medarbeidarane innan byggesak blir styrt av nærmaste leiar.

4.2.4 Læring og kontinuerleg forbetring

Areal og miljøeininga har ikkje hatt eit system knytt til læring og kontinuerleg forbetring, men var pilot i høve til å prøve ut LEAN som metode i Lindås kommune i 2013, og det blir opplyst at prosjektet vil bli ført vidare. Tema for LEAN prosessen var «Brukarstyrt plan- og byggesakshandsaming» der dei tilsette ved Arealplan og Byggesak deltok. I arbeidet har det vore fokus på å identifisere kor medarbeidarane og leiarane kan jobbe meir effektivt og smartare i alle ledd. I tillegg har det vore særleg fokus på å sjå korleis arbeidsprosessane kan gje meirverdi for kundane i plan- og byggesaker. Revisjonen har fått opplyst at eininga i dette arbeidet såg på heile prosessen frå søknad kom inn til endeleg vedtak. Det blir peika på at arbeidet med LEAN blir opplevd å ha vore ein god prosess for leiinga og dei tilsette, og at prosjektet har medverka til å identifisere kor Arealplan og Byggesak kan bli betre. Identifiserte forbetringpunkt har mellom anna vore auka fokus på driftsleiing, det å arbeide meir i team, ta i bruk moderne IT system og betre kvalitet ved registrering av sak/dokument.

Frå fleire hald blir det peika på at Lindås kommune har hatt ei utfordring med reguleringsplanar som ikkje har vore oppdaterte eller presise nok. Det blir vist til at gamle planar fører til at bygging vil vere avhengig av dispensasjonssøknad, og at kommunen derfor får fleire dispensasjonssøknader til handsaming. I intervju blir det vist til at det kunne ha vore positivt om også politikarane blei kopla inn i arbeidet knytt til LEAN. Dette blir forklart med at om politikarane får bidra til å lage klare køyrereglar knytt til enkelte sakstypar, og klargjere tolkingar av planar, kan dette vere med på å korte ned sakshandsamingstid og sikre meir føreseieleg sakshandsaming.

I intervju blir det peika på det har vore ei utvikling i Plan- og miljøutvalet, ved at utvalet på eige initiativ har gått inn i detaljane i planane, og på eige initiativ har begynt å avvise planar som administrasjonen har lagt fram for utvalet viss dei ikkje synest dei er gode nok. Dette har ført til at nokre planar som tidlegare kanskje ville vore lagt ut på offentleg ettersyn, har blitt stoppa. Føremålet er at det i staden blir stilt krav om at planfremjarane gjer avklaringar på førehand før

⁶ Kurs i planrett ved etter- og vidareutdanninga i Universitetet i Bergen

1.gongshandsaming. Det blir peika på at den aktive tilnærminga frå utvalet også kan medverke til at kommunen i framtida unngår å få dårlege planar.

4.3 Informasjon og servicenivå

4.3.1 Tilgjengeleg informasjon på internett for søkjarar i plan- og byggesaker

På nettsida til Lindås kommune kan ein finne fram til omtale av både Areal og miljøeininga i kommunen og nærare omtale av fagområda Arealplan og Byggesak. Under omtale av Areal og miljø er også telefonnummeret til byggesaksvakta oppgitt og det blir vist til at ein for meir informasjon om mellom anna byggjesakshandsaming, kan gå til nettstaden «Byggjesak i Nordhordland og Gulen» (bing.nu). Kommunen sine nettsider inneheld ikkje rettleiarar knytt til korleis søkjarar skal gå fram i samband med plansaker eller byggesaker. Slik informasjon er lagt ut på nettstaden «Byggjesak i Nordhordland og Gulen» (bing.nu).

Kommunen sine nettsider om fagområda Byggesak og Arealplan lister opp kva område avdelingane har ansvar for og innanfor kva område dei kan svare generelt på spørsmål. Det er vidare oppgitt kontaktpersonar (leiarane for fagområda). Både nettsida til Byggesak og nettsida til Arealplan har lenka «NHdigi.no» nedst på sida, men utan at det er forklart kor ein kjem om ein trykker på lenka. Lenka fører til nettstaden «Nordhordland digital», som er namnet på det interkommunale samarbeidet innan dei kommunale saksområda geodata og plan- og byggesak. Nedst på førstesida i Nordhordland digital står det at ein på fagportalen www.bing.nu finn publikumsrettleiarar og skjema som vedkjem saksområdet til NH-digitalt.

I intervju peikar fleire på at sjølv om innhaldet på nettsida *bing.nu* er godt, er det for lite tilgjengeleg for publikum om dei prøver å finne fram via Lindås kommune sine nettsider. Det blir peika på at kommunen truleg kunne ha blitt spart for mange førespurnader om innhaldet på nettsidene hadde vore betre og informasjon om plan og byggesaksprosessar hadde vore meir tilgjengeleg.

Kommunen har ikkje noko nettbasert system der det blir kommunisert til planfremjarar og publikum kor i planprosessen planen er. Revisjonen får opplyst at det har vore ei klar bestilling frå kommunen til leverandør av sakshandsamingsprogrammet at ein ønskjer eit slikt system. Ut over det å kunne gje publikum innsyn i planarbeidet, blir det peika på at eit slikt system også ville kunne ha medverka til å avlaste dei tilsette. Dette fordi mykje av tida til sakshandsamarane går med på dialog med planfremjarar og andre, og når kommunen har vore på etterskot med dei private plansakene frå sommaren 2013, har særleg mykje tid gått med på å informere publikum.

4.3.2 Oppleving av kommunen sitt servicenivå knytt til plan og byggesaker

Revisjonen får opplyst at kommunen ikkje har gjennomført målingar av korleis kommunen sine planfremjarar eller profesjonelle søkjarar i byggesaker opplever kommunen sitt servicenivå samanlikna med andre kommunar. Byggesak gjennomførte to brukarmøte i 2013, og det blir opplyst at det frå bransjen blei gitt tilbakemeldingar om dårleg kommunikasjon og tilgjenge.

Av intervju går det fram at kommunen skal ta i bruk eit system der publikum har høve til å kome med serviceklage. Dette vil kunne gje eit klårare inntrykk av korleis publikum opplever kommunen sin service. Plansak har også arbeidd med å utvikle eit evalueringsskjema for å evaluere eige arbeid, men dette er ikkje ferdigstilt. Tanken er at evalueringsskjemaet skal fyllast ut av planfremjarar, politikarar og interne samarbeidspartar i kommunen.

Revisjonen får opplyst at Lindås kommune planlegg tiltak for å auke servicenivået overfor publikum i plan- og byggesaker. Det blir her vist til at ein vurderer å ha eit kundemottak/byggesaksvakt som er ope fire dagar i veka (i dag har kundemottaket ope to dagar i veka).

Efaringane til profesjonelle planfremjarar

Dei to profesjonelle planfremjarane revisjonen har intervjuet, gir uttrykk for at dei i all hovudsak er nøgde med korleis Lindås kommune har handsama plansakene dei har fremja. Det blir vist til at kommunen gjennomfører oppstartsmøte på ein godt organisert måte, ved at kommunen har stilt med aktuelle representantar frå ulike kommunale einingar og at det blir skrivne referat frå møta.

Det eine byggefirmaet opplevde at Lindås kommune i stor grad er tilgjengeleg og i større grad er tilgjengeleg enn andre kommunar dei har erfaring med når det gjeld plansaker. Frå dette byggefirmaet blir det peika på at nødvendige avklaringar blir løyst per telefon og e-post på ein rask og god måte. Dei tilsette er tilgjengelege om det skulle vere behov for å snakke med dei, og dei blir oppfatta som venlege. Vidare blir sakshandsaminga oppfatta som fagleg god og effektiv.

Det andre byggefirmaet revisjonen intervjuet om plansakshandsaming opplevde at Arealplan i kommunen, grunna for låg bemanning, ikkje var så tilgjengeleg som den burde, og at Arealplan kunne ha grunngeve skriftlege svar på e-postar på ein betre måte.

Efaringane til profesjonelle søkjarar i byggesaker

Revisjonen har intervjuet tre profesjonelle søkjarar i byggesaker.⁷ Dei profesjonelle s kjarane opplyste at kommunen gjennomfører førehandskonferanse dersom dette blir etterspurt. Kommunen har i samband med førespurnad om førehandskonferanse, bedt om skriftleg grunngeving for førespurnaden. Eit byggefirma peikar på at det er uheldig at dei på denne måten må gje mykje skriftleg informasjon om planlagde byggesaker fordi informasjonen d  blir offentleg på eit for tidleg stadium i prosessen, der dei ikkje har fått tilbakemelding frå kommunen. Kommunen fører elles referat frå f rehandskonferansane og dei intervjuet meiner at dette fungerer godt.

Dei intervjuet s kjarane peikar vidare på at det har vore særs vanskeleg å få til avklaringsmøte med kommunen undervegs i s kjesprosessen dersom s kjar skulle ha behov for dette. Det har berre vore mogleg å stille spørsmål til kommunen ved å bestille førehandskonferanse eller ved å kontakte byggesaksvakta. Det har ikkje vore mogleg å få tak i sakshandsamar per telefon slik det er vanleg i andre kommunar. Byggesaksvakta kjenner ikkje dei aktuelle sakene og blir derfor ikkje oppfatta som eigna til å avklare spørsmåla til dei profesjonelle s kjarane.

Ein av dei intervjuet meiner likevel at det sidan hausten 2013 har vore betring når det gjeld å få dialog med kommunen undervegs i s kjesprosessen, dvs. etter at det blei halde bransjemøte mellom Byggesak og bransjen i Nordhordlandshallen. På dette møtet blei bransjen invitert til å melde tilbake synspunkt på kommunen sine tenester. Etter dette møtet blei det mogleg å sende e-post og snakke med sakshandsamar dersom dei blir kontakta direkte. Firma som opplevde betring etter dette møtet, har systematisk notert direkte telefonnummer og e-postadresse til sakshandsamarane i kommunen, og meiner dette kan vere litt av årsaka til at dei har lukkast   oppnå kontakt med Byggesak. Det blir også vist til at brev frå kommunen til forskjell frå tidlegare no inneheld kontaktinformasjon til sakshandsamar som følgje av nytt sakshandsamingssystem. Vidare er kontaktinformasjon til leiar ved Byggesak no tilgjengeleg på kommunen sine nettsider. Det kjem fram av intervjuet at kommunen som oftast, men ikkje alltid, svarer på skriftlege førespurnader.

Opplivinga til eit av byggefirmaa er at Lindås kommune har lågare terskel for å sende ut mangelbrev enn andre kommunar, i staden for å ha dialog med s kjar for å avklare og forklare kva som er nødvendig av tillegg til byggesøknaden. Det blir vist til at mangelbrev ikkje er vedtak og derfor ikkje kan klagast på. Utbyggarane kan derfor ha behov for å ha dialog med sakshandsamar for å betre forstå og avklare behovet for dei manglane som blir peika på frå kommunen si side. Erfaringa til eit firma er at sakshandsamar i andre kommunar gjerne har ringt s kjar i staden for å sende ut mangelbrev dersom dei har behov for å få avklara små manglar

⁷ To av desse uttala seg også om plansaker (jf. teksten ovanfor).

med søknadene. Erfaringa til dette firmaet er at det ikkje er vits å diskutere kommunen sine krav til søknadene, og dei vel heller å etterkomme krava, sjølv om firmaet opplever dei som unødvendige eller uriktige, og det er ressurskrevjande å innfri krava.

Fleire peikar på at kommunen blir oppfatta som regelryttar i samband med handsaminga av byggesaker, og at dei ikkje er der for å hjelpe sækjarane. Det blir mellom anna peika på at terskelen for å krevje dispensasjonssøknad er låg. Det blir vist til at gamle reguleringsplanar krev tolking, men erfaringa til sækjarane er at Lindås kommune stort sett vel å leggje strengaste tolking til grunn. To av dei intervjuja opplever at tilsette ved byggesaksavdelinga har utført arbeidet sitt på ein måte som kan verke konfliktskapande og arrogant. Det tredje byggefirmaet uttaler at Lindås kommune er den verste kommunen når det gjeld service i byggesakshandsaming av dei kommunane firmaet har kontakt med.

Ein sækjar peikar på at det er positivt at kommunen frå 2013 har gjort det mogleg på bestille innleveringsmøte med kommunen i førehandskonferansen. På dette møtet går sækjar og kommunen saman gjennom den søknaden som skal leverast inn. Det er likevel ikkje mogleg å få eit slikt møte utan at det er bestilt i førehandskonferansen, og den intervjuja fortel vidare at dei våren 2014 fekk avslag på førespurnad om slike møte som i utgangspunktet var avtalt, fordi byggesaksavdelinga hadde kapasitetsproblem.

Dei profesjonelle sækjarane opplyser at sakshandsamingsfristane stort sett har blitt halde i byggesaker. To av firmaa har likevel opplevd at frist ikkje har blitt halde og at kommunen ikkje automatisk betalte tilbake gebyr i samband med dette. Sak om tilbakebetaling av gebyr har for to av firmaa blitt klaga vidare til fylkesmannen der firmaa fekk medhald i at kommunen skulle tilbakebetale gebyr.

Ikkje-profesjonelle sækjarar

Revisjonen har intervjuja ti ikkje-profesjonelle sækjarar som har levert byggesøknad til kommunen. Fleire av dei hadde vore i kontakt med byggesaksvakten, men opplevde denne ordninga som tungvindt ved at dei fekk generelle svar og ikkje svar knytt til eiga sak. Éin viser til at vedkommande ikkje fekk rettleiing knytt til kva vedlegg som skulle følgje søknaden. Det blei elles peika på at Google og andre nettstader var meir til hjelp enn Byggesak sine nettsider. Ein av dei intervjuja kjente til bing.no nettstaden og var fornøyd med denne.

Fleire av dei intervjuja opplever at byggesak ikkje har vore serviceinstilt og imøtekomande når dei har tatt kontakt, medan dei har hatt gode erfaringar med andre avdelingar i kommunen. Revisjonen ba dei ikkje-profesjonelle sækjarane om å gi ein karakter til byggesaksavdelinga i Lindås. Sækjarane blei spurt om å gje ein karakter mellom 1 og 6 der talet 1 tyda svært dårleg og talet 6 tyda svært bra. Gjennomsnittskarakteren til dei ti spurte blei karakteren 3,1.

4.4 Etterleving av sakshandsamingsfristar i plan- og byggesaker

4.4.1 Etterleving av sakshandsamingsfristar i byggesaker

KOSTRA viser følgjande tal for sakshandsamingsfristar dei siste tre åra i Lindås kommune.

Tabell 1 - KOSTRA 2011-2013 Sakshandsamingstid byggesaker

KOSTRA 2011-2013 Sakshandsamingstid byggesaker i tal dagar	2011	2012	2013
Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker - frist 12 veker	100	ikkje oppgitt	80
Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker - frist 3 veker	ikkje oppgitt	ikkje oppgitt	21
Prosentdel søknadar om tiltak der kommunen har overskride lovpålagt sakshandsamingsfrist	0	ikkje oppgitt	0

KOSTRA hadde ikkje tal for kategoriar knytt til sakshandsamingstid og fristar i Lindås for åra 2012 og berre delvis for 2011. Einingsleiar opplyser at manglande tal i KOSTRA kan dreie seg om at fristar ikkje har blitt overskride, (altså at verdien skal vere 0) eller at kommunen har gløymt å rapportere. Tala for 2013 viser at gjennomsnittleg sakshandsamingstid var 21 dagar eller tre veker for saker med frist på tre veker, og 80 dagar eller litt over 11 veker i saker med frist på 12 veker.

Revisjonen undersøkte etterleving av tidsfrist i tre byggesaker med sakshandsamingsfrist på tre veker, og tre byggesaker med sakshandsamingsfrist på tolv veker. Alle sakene blei handsama i 2013.

For sakene med sakshandsamingsfrist på tre veker, var sakshandsamingsfristen overskride i to av tre saker. I den eine saka der fristen var overskride, brukte kommunen litt over tolv veker. I den andre saka var total tidsbruk sju veker, men kommunen si sakshandsamingstid var noko kortare fordi opphavleg søknad var ufullstendig.

For sakene med sakshandsamingsfrist på tolv veker, fann revisjonen at sakshandsamingsfristen var overskride i ein av tre saker. I den eine saka der fristen var overskride, brukte kommunen nøyaktig 13 veker. Kommunen grunngjev overskriding av sakshandsamingsfrist med stor saksmengde.

4.4.2 Etterleving av sakshandsamingsfristar i private plansaker

Revisjonen får opplyst at Lindås kommune registrerer sakshandsamingstida så snart dei har motteke planmaterialet frå planfremjar.

I intervju blir det peika på at sidan alle dokument i plansakene er datostempla, er det mogleg å få oversikt over tidbruk i plansakene i form av kva som er kommunen sin tidsbruk og planfremjar sin tidsbruk. Kommunen sitt sakshandsamingssystemet genererer likevel ikkje oversikt over kommunen sin tidsbruk kontra planfremjar sin tidsbruk eller automatiske påminningar når utløp av lovpålagt tidsfrist for 1. gongshandsaming av plansakene nærmar seg. Det er derfor opp til saksbehandlar å halde oversikt over tidsbruk og tidsfrist i sakene.

I intervju blir det likevel peika på at leiar for fagområdet Arealplan har oversikt over kva planar som er under handsaming og kva saker avdelinga ikkje er a jour med. Arealplan har ei liste over saker som er under handsaming som blir oppdatert med ujamne mellomrom. Revisjonen har blitt førelagt denne lista som viser oversikt over når kommunen har mottatt dokument, kva som er gebyrfristen og kor mange veker gebyrfristen ev. er overskride.

KOSTRA tala viser at gjennomsnittlig sakshandsamingstid for vedtekne reguleringsplanar har gått ned frå om lag 300 dagar i 2011 og 2012 til 220 dagar i 2013. I intervju blir det vist til at reduksjonen truleg er tilfeldig då det til dømes kan vere knytt til storleiken på planane.

I informasjonsskriv til revisjonen opplyser Areal- og miljøeininga at Lindås kommune fram til sommaren 2013 etterlevde fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming av private plansaker. Fristen for handsaming av private plansaker blei likevel ikkje halde hausten 2013 på grunn av mangel på personell innan fagområdet Arealplan. Fram til mai 2014 mangla fagområdet personell i to av fem stillingar. I mai og august blei det tilsett sakshandsamarar i dei ledige stillingane.

4.5 Innkrevjing av gebyr i plansaker

Kommunestyret i Lindås har vedteke årleg gebyrregulativ som er utgangspunktet for sakshandsamarane når dei fastset gebyr. Det blir vidare opplyst at Areal- og miljøeininga har ein eigen sekretær som mellom anna har ansvar for innkrevjing av gebyr. Føring av gebyr i plansaker blir gjort manuelt fordi det ikkje let seg gjere å kople ulike IT system slik at arbeidsprosessen blir elektronisk.

Revisjonen har fått opplyst at kommunen sitt system for innkrevjing av gebyr i plansaker fungerer slik at sakshandsamarane ber om at det blir sendt ut gebyr for oppstartsmøte etter at dette er halde. Elles blir det etter initiativ frå sakshandsamar kravd inn gebyr etter at kommunen har hatt saka til 1. gongshandsaming. Denne praksisen er ikkje nedfelt i skriftleg prosedyre som tydeleggjer ansvar og roller i samband med innkrevjing av gebyr.

Plansak har ikkje skriftlege rutinar knytt til utrekning av gebyr i plansaker med overskride frist. Det blir opplyst at praksis er å gi avslag i gebyret med 10 % for kvar veke som er gått over 12-vekersfristen for inntil 10 veker.

For reguleringsplanar som har blitt avvist i Plan- og miljøutvalet blir det ikkje kravd gebyr. Ny gebyrfrist startar opp frå den dagen eventuelt nytt planframlegg har blitt levert inn til kommunen.

Revisjonen har fått opplyst at dei tilsette ved Arealplan før jul 2013 gjekk igjennom planar med fullført 1. gongshandsaming for å sjå i kva saker kommunen hadde gått over fristen på 12 veker og planfremjar derfor hadde krav på redusert gebyr. Innkrevjing av gebyr blei justert i forhold til denne gjennomgangen, i samsvar med forskriftskravet. Revisjonen har fått opplyst at Plansak etter dette har hatt kontinuerleg gjennomgang av saker for å halde oversikt over korleis sakene ligg an i høve til gebyrfrist. Arealplan sørger på denne måten for at gebyr blir redusert på dei planane der kommunen har overskride frist og anna ikkje er avtalt.

Revisjonen har valt ut tre saker der frist for 1. gongs handsaming var overskride, for å sjå om korrekt gebyr var kravd inn. Tabellen nedanfor gir oversikt over kor mange veker sakshandsamingstida var overskride, om det blei gitt reduksjon i gebyr som følgje av dette og årsaka knytt til gebyrreduksjon/ikkje gebyrreduksjon.

Tabell 2: Gebyr i tre utvalte plansaker der frist for 1.gongshandsaming var overskride:

Gebyr i tre utvalte plansaker der frist for 1.gongshandsaming var overskride	overskriding	gebyrreduksjon	årsak
sak 1	4 veker	nei	Uklart, men opplyst om meirarbeid knytt til saka
sak 2	9 veker	ikkje sendt ut gebyr	Saka blei avvist i Plan- og miljøutvalet
sak 3	9 veker	ikkje sendt ut gebyr	Saka blei avvist i Plan- og miljøutvalet, fekk gebyr etter ny frist då planen blei sendt inn på nytt

I ei av sakene blei gebyret ikkje redusert sjølv om kommunen hadde overskride fristen med fire veker. I tillegg blei planfremjar i denne saka ilagt eit tilleggsgebyr som revisjonen får opplyst skuldast kommunen sitt ekstra arbeid i samband med å klargjere planen for offentlig ettersyn, eit arbeid det blir opplyst at planfremjar skulle ha utført sjølve. Det føreligg ikkje skriftleg dokumentasjon på kvifor gebyret ikkje blei redusert eller om tilleggsgebyret blei sett i samband med gebyret for 1.gongshandsaming. Ein mogleg årsak til dette blir opplyst å vere at dokument kan ha gått tapt i samband med overgang til nytt arkivsystem i kommunen.

Dei to andre sakene blei avviste av Plan- og miljøutvalet og revisjonen får opplyst at dette er årsaka til at gebyr ikkje blei kravd inn.

4.6 Klagesakshandsaming

4.6.1 Statistikk for klagesakshandsaming

Revisjonen får opplyst at kommunen ikkje fører statistikk over klagesaker.

4.6.2 Etterleving av tidsfrist for klagesakshandsaming

Lindås kommune har ikkje gjennomført systematiske målingar i forhold til om tidsfrist for klagesakshandsaming blir etterlevd. Det blir vist til at det ikkje finst nokre nasjonale elektroniske løysingar for registrering av tidsfrist i klagesaker.

Revisjonen undersøkte etterleving av tidsfrist for klagesakshandsaming i tre utvalte saker. Fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker var ikkje etterlevd i nokon av desse sakene. Kommunen sin tidsbruk ved handsaming av desse sakene var om lag tre månader. Kommunen grunnjev overskriding av sakshandsamingsfrist med stor saksmengde.

Som ein del av gjennomgangen av tre utvalte klagesaker, undersøkte revisjonen korleis administrasjonen hadde følgd opp dei vedtak som var fatta i klagesakene. Gjennomgangen viste at det varierer kor lang tid som er gått frå vedtak er fatta i Plan- og miljøutvalet til det blir sendt ut melding om vedtak til klagar og eventuelle merknadsstillarar, og oversending av vedtak til fylkesmannen som klageinstans. I ei sak tok det fem dagar, i ei anna sak tok det 14 dagar, medan det i ei tredje sak tok nesten 12 veker før det blei sendt ut melding om vedtak. Frå Byggesak blir det kommentert at det ofte tar litt tid før sakene frå Plan- og miljøutvalet blir oversendt frå politisk sekretariat tilbake til Byggesak. Saka der det tok nesten 12 veker før vedtak blei følgd opp, fann stad i samband med avviking av sommarferie. I denne saka var det ein part som hadde fremma merknad.

4.7 Rutinar for intern samhandling

4.7.1 Samhandling med relevante einingar i kommunen omkring plansaker

I intervju blir det peika på at det i samband med kommuneplanarbeid blir sett ned interne arbeidsgrupper der andre faggrupper blir trekt inn. Det blir vidare opplyst at det i samband med private reguleringsplanar også alltid blir halde oppstartsmøte med planfremjar der representantar frå alle dei etatane i kommunen som kan vere relevante for planen, er representerte. Dette kan vere Teknisk drift, Eigedom og Geodata, eventuelt også Kultur om saka gjeld gamle bygg.

Overfor revisjonen blir det også peika på at Byggesak bør involverast tidleg i arbeidet med private reguleringsplanar, sidan dei har erfaring som brukarar av planane og vil kunne sjå kva som vil vere utfordringar knytt til planar som blir lagt fram. Det er ikkje utarbeidd skriftlege rutinar for sakshandsamarane til hjelp i vurdering av kven som bør involverast tidleg i planarbeidet.

Av intervju går det fram at Plansak har faste rutinar knytt til kva instansar som skal få plansaker på høyring etter 1.gongs handsaming. Sjølv om dette er ein fast praksis, er det ikkje skildra i ei skriftleg rutine kven som bør ha kva saker på høyring.

Enkle reguleringsplanar blir sendt på høyring til fagavdeling Byggesak og Teknisk drift. Revisjonen får opplyst at det ligg ei fast adresseliste med aktuelle høyringsinstansar inne i brevmalen for utsending av plan til høyring. Brevmalen ligg i sakshandsamingssystemet. Når saksbehandlar skal sende plan til høyring må vedkommande vurdere kva høyringsinstansar på lista som er aktuelle i den plansaka det gjeld, og slette dei instansane som ikkje er aktuelle.

Det blir vidare opplyst at alle privatpersonar som bur innanfor planområdet blir tilskrive. Det er tilsette på Geodata som generer adresselister i samband med dette. Kommunen har også nyleg innført eit system der det kan sendast ut automatisk sms til alle som bur i eit område, og dette blir nytta i plansaker. Revisjonen får også opplyst at planar blir sendt på høyring til aktuelle interesseorganisasjonar.

4.7.2 Samhandling med relevante einingar i kommunen omkring byggesaker

Revisjonen har fått opplyst at fagområdet Byggesak samhandlar dagleg med teknisk drift om offentleg vatn og avlaup, samt veg. Vedtak om offentleg vatn og avlaup blir i hovudsak fatta etter Byggesak sine vedtak. Det er vidare mykje samarbeid med fagområda Arealplan og Landbruk. Revisjonen får opplyst at Byggesak får kopi når det blir fatta vedtak i andre avdelingar som er

relevante for byggesakshandsaminga, og desse vedtaka dannar grunnlag for dei vedtaka som blir fatta knytt til byggesakene.

Når det gjeld utslepp frå separate avlaupsanlegg etter forureiningslova blir det i intervju peika på at kommunelegen burde ha vore høyringsinstans, men at dette ikkje alltid blir gjort. Det blir vidare peika på at malane dei tilsette i byggesak nyttar ikkje viser fullt ut alle aktuelle høyringsinstansar, og at saksbehandlarane derfor må vere bevisste omkring dette. Men det blir vist til at dei i avdelinga får med dei mest relevante høyringsinstansane og at Byggesak har gode rutinar for å sende saker til statlege høyringsinstansar. Det føreligg ikkje skriftlege rutinar eller retningslinjer for samhandling med andre kommunale einingar i byggesaker.

I intervju blir det peika på at samarbeidet mellom Byggsak og Teknisk drift og Eigedom er godt og at det er lett å komme innom Byggesak og stille spørsmål. Samarbeidet har særleg betra seg det siste året, og det blir vist til at dette truleg heng saman med auka forståing av dei ulike einingane sin kompetanse. Det blir likevel peika på at samhandlinga ikkje alltid har vore like god når det gjeld innhenting av veg-, vatn- og avlaupsdokumentasjon i samband med ferdigattestar. Byggesak skal i nokre tilfelle ha utstedt ferdigattest utan at Teknisk drift har fått inn nødvendig dokumentasjon frå rørleggjar.

Når det gjeld samordningsplikta etter plan- og bygningslova § 21-5, blir det opplyst at det varierer om det er Byggesak eller søkjar som gjer avklaringar med anna mynde. Byggesak bruker å anbefale søkjar å sjølv gjere avklaringar med andre aktuelle instansar før dei søker.

4.7.3 Medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging

Når det gjeld grupper som krev spesiell tilrettelegging, jf. plan og bygningslova § 5-1, får revisjonen opplyst at plansak alltid sender alle reguleringsplansaker på høyring til Råd for menneske med nedsett funksjonsevne som er eit politisk utval i kommunen. Plansak stiller også på møte i dette utvalet viss dei ønskjer orienteringar. Alle plansaker går også på høyring til Levekårsutvalet.

Revisjonen har fått opplyst at kommunestyret i Lindås har peika ut ein person som skal vere kommunen sin representant for barn og unge. Personen som har denne oppgåva er knytt til Kultureininga i kommunen og har utdanning innan økonomi og administrasjon, men ingen særskilt barnefagleg eller planfagleg kompetanse. Vedkommande har ikkje sett av eigen tid eller stillingsandel til denne oppgåva, og revisjonen får opplyst at det heller ikkje er utarbeidd retningslinjer i høve til korleis oppgåva skal løysast. Det blir opplyst at opplæring knytt til rolla som barn og unge sin representant skjer i årlege samlingar hos fylkesmannen. Representanten i Lindås har berre deltatt to gonger på desse samlingane dei siste fem åra fordi dei ofte kjem i konflikt med andre arbeidsoppgåver.

Når det gjeld samarbeid med barn og unge sin representant i byggesaker, kjem det fram at dette ikkje skjer i så mange saker. Revisjonen får opplyst at barn og unge skal bli høyrd i plansaker og dispensasjonssaker der barn og unge sine interesser kan bli råka. Av intervju går det fram at representanten for barn og unge ikkje er tidleg involvert i arbeid med kommunale planar, men at vedkommande får planar på høyring. I intervju blir det peika på at plansak legg til rette for at representanten skal gi uttale i plansaker, men at vedkommande ikkje alltid får tid til å prioritere dette. I intervju blir det elles peika på at samarbeidet mellom Arealplan og representanten for barn og unge fungerer godt når det blir prioritert.

Revisjonen får opplyst at representanten for barn og unge svært sjeldan blir kontakta av publikum, men det blir opplyst at det tidlegare stod oppført at representanten for barn og unge uttalte seg i plansaker.

Lindås kommune har også eit ungdomsråd. Ungdomsrådet består av ti medlemmar valt frå ungdomsskulane og den vidaregåande skulen i Lindås. Ungdomsrådet er partipolitisk nøytralt, men er og meint å vere ein arena der ungdom får engasjere og skulere seg i politisk arbeid.

Rådet er høyringsorgan i saker som vedkjem barn og unge, eit talerøyr og eit samarbeidsorgan mellom kommuneadministrasjonen og ungdom.⁸

I intervju blir det peika på at fleire plansaker har blitt lagt fram for ungdomsrådet, og rådet har gitt uttale. I samband med dette arbeidet har sakshandsamar frå Arealplan vore tilstades og orientert rådet om saka. Det er også døme på at Ungdomsrådet har blitt tidleg involverte i kommunen sitt arbeid ved at det har vore med å teikne opp kor ungdom naturleg ferdast. Denne informasjonen skulle brukast til å lage eit system som gjer at folk i større grad skulle gå i staden for å køyre bil.

I intervju blir det peika på at regelverket i dag gjev større valfridom enn tidlegare med omsyn til kva løysing kommunane kan velje når det gjeld å sikre medverknad frå barn og unge. Eit synspunkt er at det ville ha vore ei betre ordning å nytte ungdomsrådet til å medverke meir direkte i planarbeid.

4.8 Saksførebuing og oppfølging av politiske saker

Plan- og miljøutvalet i Lindås kommune er sett saman av minimum ni medlemmar, valde av kommunestyret. Utvalet handsamar reguleringsplanar, kommuneplanen sin arealdel, og kommunedelplanar for arealbruk. Vidare handsamar utvalet saker som omhandlar bustadpolitikk, saker av prinsipiell karakter etter mellom anna jordlova, plan og bygningslova og lov om forureining. Utvalet handsamar også klager på administrative vedtak. Det går fram av i dokumenta "Delegasjon frå kommunestyret til rådmannen" og "Politisk styringsstruktur og reglement for Lindås kommune" kva saker som høvesvis kan handsamast på delegasjon og kva saker som skal handsamast av Plan og miljøutvalet.

4.8.1 System for kvalitetssikring av politiske saker

Administrasjonen i kommunen førebur sakene som skal handsamast politisk. Revisjonen får opplyst at system for kvalitetssikring av politiske saker ligg i Areal- og miljøeininga sitt kontorstøttesystem.

Revisjonen har fått oversendt ei sjekklister for framlegg av saker til Plan og miljøutvalet som inneheld ulike punkt sakshandsamarane skal sjekke, og instruksjon i korleis saka skal lagrast i sakshandsamingssystemet ephorte. Det blir opplyst at praksis vil bli revidert i samband med at kommunen har innført nytt sakshandsamingssystem (ACOS). Første punkt i sjekklister er spørsmålet «Veit sjefen om saka?». Vidare nemner sjekklister enkeltpunkt knytt til ulike sakstypar som bør sjekkast. Sjekklister omhandlar ikkje korleis politiske saksframlegg skal kvalitetssikrast. Kommunen har ikkje andre dokument som skildrar kvalitetssikringsprosedyrar i samband med politiske saksframlegg, eller som skildrar korleis saksframlegg skal byggjast opp innhaldsmessig og kva moment sakshandsamar bør vurdere i samband med saksutgreiinga.

Revisjonen får opplyst at Areal og miljøeininga har ein eigen jurist som bidrar i samband med skriving av politiske saker. Kommunen sin interne og eksterne advokat blir også nytta i samband med slike saker. I intervju blir det vidare peika på at prinsipielle saker eller saker der sakshandsamar er usikker blir drøfta internt.

I intervju blir det peika på at kvaliteten på saksutgreiingane til utvalet i stor grad varierer med kven som er sakshandsamar, men at ein likevel opplever ei sakte endring ved at saksutgreiingane i mindre grad er personavhengige no enn tidlegare. Det blir peika på at det er ei utfordring at kommunen ikkje har eit standardisert opplegg for dei politiske saksframstillingane. Det blir peika på at det kunne ha vore nyttig om sakshandsamarane kunne ha vore til stades i utvalsmøta når deira sak blei handsama, fordi dette kunne ha gitt dei nyttig kunnskap om kva informasjonsbehov politikarane har. Det blir peika på at det er viktig at kvaliteten i saksframstillingane er god og tilpassa, slik at det er mogleg for politikarar og publikum å forstå innhaldet utan at dei har opparbeid erfaring etter fleire års arbeid med saksområdet. Det blir peika på at det derfor er viktig at det blir utvikla eit godt og fast opplegg for oppbygging og innhald i saksframstillingane.

⁸ Frå omtale på Lindås kommune sine nettsider

4.8.2 Rettleiing i politiske møte

Frå fleire hald blir det vist til at dialogen mellom politikarane og administrasjonen i plan- og byggesaker har blitt betre det siste året. Det blir mellom anna peika på at det kan ta tid for politikarane å bli kjent med eit komplisert fagområde og regelverk som plan og bygg representerer. I intervju går det fram at administrasjonen blir oppfatta som meir profesjonelle enn før, medan politikarane etter kvart har fått auka erfaring og forståing for administrasjonen sitt arbeid. Det er innført fast møte mellom utvalsleiar og leiinga i administrasjonen før kvart møte i Plan- og miljøutvalet.

Revisjonen får opplyst at einingsleiar for Areal og miljøeininga alltid deltar på møta i Plan og miljøutvalet. I tillegg deltek fagsjefane for Arealplan og Byggesak. Når private reguleringsplanar eller offentlege planar skal handsamast, er også sakshandsamar til stades slik at vedkommande kan svare på spørsmål.

Administrasjonen sine fagpersonar svarer når dei blir spurt til råds i dei politiske møta. I intervju blir det peika på at administrasjonen gir tilbakemeldingar til politikarane dersom dei er i ferd med å fatte vedtak som er i strid med lov- og regelverk eller vedtak som er fatta tidlegare. Om politikarane vel å fatte vedtak som ikkje samsvarer med administrasjonen si innstilling i saka, hjelper administrasjonen til med å vise til dei rette paragrafane i regelverket, men politikarane må sjølve formulere argumentasjon og vurderingar knytt til vedtaket.

I intervju blir det peika på at vedtak i dispensasjonssaker i stor grad er basert på skjønn og at fylkesmannen eventuelt må korrigere politikarane sine vedtak. Samtidig blir det vist til at politikarane i mange dispensasjonssaker innvilger dispensasjonar i strid med planar dei sjølve har vedteke og at dette gjer at sakshandsaminga i liten grad blir føreseieleg for innbyggjarane.⁹

4.8.3 Vedtaksoppfølging

I intervju blir det peika på at administrasjonen må sikre at dei eventuelle endringane som blir gjort i møtet blir inkludert i dei vedtaka som blir sendt ut. Vanleg praksis er at protokoll blir godkjent av politikarane i det komande møtet.

Administrasjonen får oppgåver gjennom politiske vedtak, og administrasjonen sender orientering om politiske vedtak ut til aktuelle partar. Dersom politikarane til dømes innvilger dispensasjon frå gjeldande planverk, blir vedtaket sendt til fylkesmannen for handsaming. Enkelte vedtak i byggesaker blir fatta på vilkår og utbyggar blir orientert om dette per brev. Revisjonen får opplyst at kommunen sjekkar at vilkåra blir etterlevd i utbygginga ved bruk av tilsyn.

Revisjonen får opplyst at sakshandsamingssystemet sikrar at vedtak i Plan og miljøutvalet blir følgt opp. For Byggesak er det slik at kvar sakshandsamar får tilsendt vedtaka i sine saker via sakshandsamingssystemet websak og at det er det politiske sekretariatet som sender dette ut. Kvar sakshandsamar følgjer opp vedtaket vidare. For arealplan sender det politiske sekretariatet ut vedtaka til alle involverte partar, inkludert sakshandsamarar.

Revisjonen får opplyst at dersom det blir fatta vedtak om å avslå dispensasjon og det er bygg som ev. må rivast, blir ikkje dette følgt opp med ein gong. Det blir vist til at det ideelt sett burde blitt sendt førehandsvarsel om riving samtidig med at partane blir orientert om det politiske vedtaket, men at dette ikkje blir gjort i dag.

Revisjonen har ikkje mottatt skriftlege rutinar som gjer greie for kommunen sitt system og kven som har ansvar for kva i oppfølginga av politiske vedtak i Plan og miljøutvalet.

Revisjonen får opplyst at når formannskap eller kommunestyre fattar vedtak knytt til Areal og miljøeininga er dette vanlegvis knytt til eininga sin økonomi, det vil sei gebyrregulativ eller

⁹ Revisjonen får opplyst at i 2013 handsama Plan- og miljøutvalet 69 dispensasjonssaker og innvilga 14 dispensasjonssaker der administrasjonen ikkje anbefalte dette.

budsjett eller saker som er knytt til planar der det er kommunestyret som er vedtaksmynde. Alle reguleringsplanar og offentlege planar blir handsama i kommunestyret.

Kommunen har ikkje eit samla system eller oversikt som viser kva vedtak kommunestyret har fatta og status i høve til Areal- og miljøeininga si oppfølging. Det blir peika på at det er få tilfelle der det vil vere behov for slike oversikter. Elles blir det vist til at rådmannen følgjer opp politiske vedtak frå formannskap og kommunestyret og at oppgåver blir delegert vidare via leiarar til aktuell sakshandsamar der sakshandsamingssystemet vil vise om vedtak er følgt opp eller ikkje.

5. Vurdering

5.1 Har Lindås kommune eit system for intern kontroll for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?

Basert på dei opplysningane som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Lindås kommune har tilstrekkeleg avklarte ansvarsforhold i handsaming av plan og byggesaker. I 2013 blei det gjennomført ein organisasjonsgjennomgang der det blei konkludert med at fagområde Byggesak skulle bli ei eiga avdeling der leiar skulle ha både fag og personalansvar. Kommunen har ikkje lukkast med å tilsette nokon i leiarstillinga og det gjenstår derfor å prøve ut korleis denne organiseringa fungerer.

Innan Arealplan blir det vist til at fagområdet nok har forbedringspotensiale når det gjeld skriftlege rutinar, og revisjonen tilrår at det blir gjort ein systematisk og risikobasert gjennomgang for å vurdere kva rutinar fagområdet har behov for.

Revisjonen meiner at det er behov for å utvikle rutinar knytt til fleire område innan plan- og byggesak for å sikre kvalitet i sakshandsaminga. Dette gjeld mellom anna rutinar knytt til samhandling med andre einingar og rutinar knytt til utarbeiding og kvalitetssikring av politiske saksframlegg. Dette er nærare omtalt nedanfor. I undersøkinga blir det også vist til at rutiane knytt til vurdering av habilitet ikkje er gode nok, og revisjonen tilrår derfor at desse blir gjennomgått, oppdaterte og gjort kjent i organisasjonen.

Revisjonen meiner det er positivt at Lindås kommune har delteke i eit pilotprosjekt med å prøve ut ny versjon av sakshandsamingssystem Websak. Systemet sikrar mellom anna at sakshandsamarane innan Byggesak nyttar same malar og at sakshandsamarane blir merksame på fristar. Det er vidare positivt at kommunen har utarbeid eit system for elektronisk arbeidsflyt for Byggesak som er med på å sikre like rutinar for sakshandsaminga.

I undersøkinga kjem det fram at det har vore vanskeleg å prioritere deltaking på kurs ved Arealplan og det er usikkert om kommunen har gode nok rutinar som sikrar at informasjon om oppdateringar i regelverket når fram til fagområdet. Sjølv om det både innan Byggesak og Arealplan blir gjennomført aktivitetar for å sikre at dei tilsette har oppdatert kunnskap om endringar i regelverket knytt til byggesakshandsaming, meiner revisjonen at det vil vere føremålstenleg med auka systematisering av slike aktivitetar for å sikre jamlege og planmessige kompetansehevande tiltak for dei tilsette.

Kommunen har ikkje gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til plan- og byggesakshandsaming og revisjonen tilrår at dette blir gjort og eventuelle tiltak sett i verk for å redusere uønskt risiko. Revisjonen vil likevel framheve arbeidet knytt til LEAN prosessen i organisasjonen som positivt ved at det her blei sett fokus på korleis medarbeidarar og leiarar kan arbeide meir effektivt og smartare. Arbeidet vil etter det revisjonen har fått opplyst bli vidareført i organisasjonen. Dette er etter revisjonen si vurdering ein god og systematisk måte å arbeide med kontinuerleg forbedring i organisasjonen.

5.2 Gir Lindås kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?

Det er revisjonen si vurdering at informasjon om plan og byggesaksprosessar ikkje er tilstrekkeleg tilgjengeleg og synleg på Lindås kommune sine nettsider. Sjølv om link til nettsida bing.nu er lagt inn, er det ikkje nødvendigvis lett for innbyggjarane å forstå at denne linken vil gje dei meir informasjon. Revisjonen vil derfor tilrå at Lindås kommune prioriterer å utbetre nettsidene slik at god og lett tilgjengeleg informasjon om plan- og byggesaker blir lett å finne fram til for innbyggjarane. Slik informasjon vil kunne bidra til å redusere publikum sitt behov for å ta kontakt med kommunen.

Dei profesjonelle planfremjarane som revisjonen har snakka med er i all hovudsak nøgde med korleis kommunen har handsama plansaker. Oppfatninga er at sakshandsamarane, på tross av noko kapasitetsproblem, har vore tilgjengelege og at oppstartsmøte har blitt organisert på ein god måte. Eit av firmaa meiner at servicen knytt til plansaker er betre i Lindås enn i andre kommunar.

Når det gjeld byggesaker er dei profesjonelle søkjarane mindre tilfredse. Dette handlar mellom anna om at det ikkje har vore mogleg å få snakke med sakshandsamar, noko det blir hevda er vanleg i andre kommunar. Å stille spørsmål til byggesaksvakta blir både av private og profesjonelle søkjarar ikkje oppfatta som tilfredsstillande fordi dei ikkje kjenner dei aktuelle sakene dei ønskjer å stille spørsmål om. Det blir likevel vist til at det no er noko lettare å få snakke med sakshandsamar i kommunen enn det var tidlegare, og at endringa har skjedd etter innspel frå bransjen hausten 2013.

Fleire av dei profesjonelle søkjarane revisjonen har snakka med viser til at Lindås kommune vel å leggje strangaste tolking til grunn når det gjeld å tolke innhaldet i eldre reguleringsplanar. Arbeidet knytt til byggesaker blir av to firma oppfatta som utført på ein måte som kan virke konfliktskapande og arrogant, og eit tredje byggefirma meiner at Lindås kommune er den kommunen som har vore dårlegast på service av dei kommunane firmaet har hatt kontakt med.

Revisjonen meiner Lindås kommune bør vurdere kva tiltak som kan bidra til å betre dialogen med søkjarar i byggesaker, og at kommunen bør vurdere å etablere ei ordning som gjer det lettare for søkjarane å snakke med sakshandsamar om eiga byggesak. Revisjonen vil likevel peike på at det samtidig må sikrast at sakshandsamarane får tilstrekkeleg ro til å sakshandsame saker.

5.3 I kva grad etterlever Lindås kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?

Tal frå KOSTRA viser at gjennomsnittleg sakshandsamingstid i 2013 er tre veker for saker med frist på tre veker og litt over elleve veker for saker med frist på tolv veker. Høg gjennomsnittleg sakshandsamingstid kan indikere at fristane blir overskride i ein del tilfelle. Stikkprøvane revisjonen gjennomførte stadfestar fristoverskridingar. I to av tre saker med frist på tre veker og i ein av tre saker med frist på tolv veker, var sakshandsaminsfristen overskride. Undersøkinga viser at fristen på tolv veker for 1.gongshandsaming av reguleringsplaner sidan hausten 2013 ofte ikkje har blitt halde.

Årsaka til overskriding av fristane innan både Arealplan og Byggesak blir opplyst å vere mangel på personell. Per oktober 2014 manglar Byggesak leiar, medan Arealplan i løpet av 2014 har fått tilsett personar i dei to stillingane som var vakante innan fagområdet sidan 2013.

Det er revisjonen si vurdering at Lindås kommune må setje i verk tiltak som sikrar at dei lovpålagte sakshandsamingsfristane på tre og tolv veker for byggesaker, jf. plan og bygningslova § 21-7 og tolv veker for 1.gongshandsaming av plansaker, jf plan og bygningslova §12-11, blir halde.

5.4 Har Lindås kommune eit system som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?

Undersøkinga viser at Lindås kommune har ein etablert praksis knytt til innkrevjing av gebyr. Det er likevel ikkje utarbeidd skriftlege rutinar som tydeleggjer ansvar og roller i samband med innkrevjing av gebyr, og revisjonen meiner kommunen bør prioritere å utarbeide dette for å sikre at gebyr blir kravd inn og betalt i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ.

Det går fram av undersøkinga at praksis innan Arealplan etter desember 2013 har vore å ha kontinuerleg gjennomgang av reguleringsplansakene for å få oversikt over korleis sakene ligg an i høve til frist. Det er ikkje utarbeidd skriftlege rutinar knytt til berekning av gebyr ved overskriding av frist og revisjonen meiner at dette bør utarbeidast for å sikre at planfremjarar får korrekt reduksjon i gebyr ved eventuell oversitting av frist i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfristar.

I undersøkinga fant revisjonen døme på at gebyr ikkje var redusert sjølv om frist for 1.gongshandsaming var overskride med fire veker. Revisjonen har vidare fått opplyst at det i tillegg blei kravd inn tilleggsgebyr i saka på grunn av meirarbeid for kommunen. Det låg ikkje føre skriftleg dokumentasjon som forklarte kvifor gebyr og tilleggsgebyr var kravd inn i denne saka, og det blir opplyst at dette truleg skuldast overgang til nytt arkivsystem. Revisjonen vil på bakgrunn av dette tilrå at Lindås kommunen sikrar at all arkiverdig dokumentasjon i plansaker blir forsvarleg arkivert.

Revisjonen meiner Lindås kommune bør gjere ei vurdering av om det er mogleg å i større grad avtale utsett frist med planfremjar og på den måten unngå tap av gebyrinntekter som følgje av overskriding av frist, jf § 12-11 i plan og bygningslova. Revisjonen rår til derfor at det blir utarbeidd ei rettleiing for sakshandsamarane med omsyn til korleis dei kan gå fram i høve til dette.

5.5 Har Lindås kommune oversikt over talet på innkomne klagar, sakshandsamingstid, utfall og eventuelle utgifter knytt til klagesakshandsaminga?

Lindås kommune fører ikkje statistikk som gir oversikt over klager og utfallet i klagesaker. Kommunen har heller ikkje gjennomført målingar knytt til om tidsfrist for klagesakshandsaming blir etterlevd. Revisjonen undersøkte kommunen si etterleving av tidsfrist for klagesakshandsaming i tre saker og fant at kommunen hadde brukt om lag tre månader på å handsame kvar av dei tre sakene og dermed overskride fristen på åtte veker i alle sakene.

Revisjonen meiner at Lindås kommune bør prioritere å utarbeide statistikk eller oversikter over klagesaker som kan nyttast til å utvikle verksemda. Vidare bør det etablerast eit system som sikrar at kommunen har oversikt over kommunen sin tidsbruk i samband med handsaming av klagesaker. Dette vil gjere kommunen betre i stand til å sikre at klagesakene blir handsama innan den lovpålagte fristen på åtte veker, jf. Byggesaksforskrifta §7-1.

5.6 Har Areal- og miljøeininga i Lindås kommune gode rutinar for samhandling med andre einingar og med interne høyringsinstansar i samband med handsaming av plan- og byggesaker?

Revisjonen har fått opplyst at Arealplan har utarbeidd brevmalar som gir oversyn over aktuelle høyringsinstansar i samband med utsending av reguleringsplanar til høyring. Vidare har vi fått opplyst at det er utarbeidd brevmalar knytt til Byggesak som ikkje fullt ut viser aktuelle høyringsinstansar slik at sakshandsamarane må vere bevisste omkring dette. Revisjonen vil tilrå at malane blir oppdaterte slik at alle relevante høyringsinstansar er inkluderte.

Lindås kommune har ikkje utarbeid skriftlege sakshandsamingsrutinar eller rettleiarar for samhandling med andre einingar i kommunen, verken knytt til plansaker eller byggesaker. Revisjonen vil tilrå at dette blir utarbeidd for å sikre at relevante einingar blir involvert og på eit hensiktsmessig tidspunkt.

Kommunestyret i Lindås har valt ei ordning der ein person tilsett ved Kultureininga i kommunen er peika ut som barn og unge sin representant. Etter det revisjonen har fått opplyst er det ikkje utarbeidd retningslinjer i høve til korleis denne oppgåva skal løysast eller kor stor stillingsandel denne oppgåva utgjer. Undersøkinga viser at sjølv om det blir lagt til rette for at representanten for barn og unge kan gje uttale i plansaker, er arbeidssituasjonen til vedkommande slik at det ikkje alltid er tid til å prioritere dette. På bakgrunn av den informasjonen som er kome fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at kommunen bør klargjere kva rolle og oppgåver representanten for barn og unge skal ha i kommunen, og sikre at det blir lagt til rette for at oppgåvene blir gjennomført. I samband med dette bør det også gjennomførast ei rolleavklaring i høve til representanten for barn og unge og ungdomsrådet sine oppgåver.

Revisjonen vil elles framheve det som positivt at alle plansaker i kommunen blir sendt på høyring til Råd for menneske med nedsett funksjonsevne og Levekårsutvalet.

5.7 Har Areal- og miljøavdelinga i Lindås kommune eit system som sikrar at vedtak frå Plan og miljøutvalet, formannskapet og kommunestyret blir følgt opp?

Det er revisjonen si vurdering at Lindås kommune har eit godt system for å sikre at vedtak fatta i formannskap eller kommunestyre blir følgt opp, ved at rådmannen følgjer opp vedtaka og delegerer sakene vidare via leiarane til aktuell sakshandsamar. Sakshandsamingssystemet vil vise om eit vedtak er følgt opp eller ikkje. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør ha ei samla oversikt over vedtak fatta i ulike politiske organ som viser status i høve til oppfølging. Dette vil gje både administrativ og politisk leiing oversikt over status i høve til oppfølging av vedtak.

Når det gjeld oppfølging av vedtak fatta i Plan- og miljøutvalet, blir også desse vedtaka formidla vidare til aktuell sakshandsamar frå politisk sekretariat i sakshandsamingssystemet. Sakshandsamingssystemet vil gje sakshandsamar oversikt over kva vedtak som er følgt opp og ikkje. Revisjonen meiner dette er eit godt system, men vil likevel framheve at det er viktig at det blir sikra at leiarane jamleg får oversikt over status knytt til iverksetting av vedtaka, for å sikre oppfølging innan rimeleg tid og eventuelle fristar. Vidare meiner revisjonen at det er viktig at det blir nedfelt i skriftlege rutinar kva som er høvesvis leiarane og sakshandsamarane sine oppgåver og ansvar i høve til oppfølging av vedtak.

5.8 Har Areal- og miljøavdelinga tilstrekkelege rutinar for å sikre at saker som skal opp i plan- og miljøutvalet er tilstrekkeleg opplyst?

I undersøkinga blir det peika på at kvaliteten på saksutgreiingane som blir lagt fram for Plan- og miljøutvalet fortsatt varierer, men at kvaliteten likevel er mindre personavhengig enn tidlegare. På bakgrunn av at kommunen ikkje har utarbeidd rettleiing eller omtaler knytt til førebuing av politiske saker og kvalitetssikring av desse, er det revisjonen si vurdering at kommunen bør prioritere dette for å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksutgreiingane. Lindås kommune bør utarbeide rettleiing til sakshandsamarane med omsyn til korleis politiske saksframlegg skal byggjast opp og kva moment sakshandsamarane bør vurdere i samband med dette. Det bør vidare utarbeidast dokument som syner korleis kvalitetssikring av saksframlegg skal gå føre seg og til kva tid.

Undersøkinga viser at administrasjonen sine fagpersoner svarer når dei blir spurt til råds i møta til Plan- og miljøutvalet. Vidare gir administrasjonen tilbakemeldingar til politikarane dersom dei er i ferd med å fatte vedtak som er i strid med lov- og regelverk eller vedtak som er fatta tidlegare. Om politikarane vel å fatte vedtak som ikkje samsvarer med administrasjonen si innstilling i saka,

hjelper administrasjonen til med å vise til dei rette paragrafane i regelverket, men politikarane må sjølve formulere argumentasjon og vurderingar knytt til vedtaket. På bakgrunn av dette er det revisjonen si vurdering at Lindås kommune har gode rutinar når det gjeld å gje Plan- og miljøutvalet munnlege orienteringar og rettleiing i møte.

6. Tilrådingar

På bakgrunn av dei funn og vurderingar som går fram av rapporten, vil revisjonen tilrå at Lindås kommune:

1. Utfører følgjande rutineutviklingsarbeid:
 - a. Gjennomfører systematiske og risikobaserte vurderingar av kva rutinar Arealplan har behov for
 - b. Utarbeider skriftlege rutinar for innkrevjing av gebyr og berekning av gebyr ved overskriding av frist i plansaker
 - c. Utarbeider skriftlege rutinar for samhandling mellom Byggesak og Arealplan og andre einingar i kommunen
 - d. Gjennomgår og eventuelt oppdaterer skriftlege rutinar for vurdering av habilitet
 - e. Utarbeider skriftlege rutinar for utarbeiding og kvalitetssikring av politiske saksframlegg
 - f. Utarbeider skriftlege rutinar som viser kven som har kva oppgåver i høve til oppfølging av politiske vedtak
2. Etablerer eit system som sikrar jamleg og planmessig kompetansehevande tiltak for personell som arbeider med plan- og byggesakshandsaming
3. Gjennomfører systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til plan- og byggesakshandsaminga og set i verk eventuelle tiltak i høve til dei funn og vurderingar som blir gjort
4. Utbetrar informasjonen knytt til plan- og byggesaksprosessar på kommunen sine nettsider slik at den blir lett til tilgjengelig for publikum
5. Vurderer kva tiltak som kan bidra til å betre dialogen med søkjarar i byggesaker og vurderer å etablere ei ordning som gjer det lettare for søkjarane å snakke med sakshandsamar om eiga byggesak
6. Sikrar at lovpålagt fristar knytt til handsaming av plan- og byggesaker blir halde i samsvar med plan- og bygningslova §21-7 og §12-11
7. Sikrar at all arkivverdig dokumentasjon i plansaker blir forsvarleg arkivert, jf. Arkivlova §1
8. Utarbeider rettleiing for sakshandsamarar i høve til korleis dei kan gå frå for å avtale utsett frist i samband med 1.gongshandsaming av plansaker
9. Utarbeider oversikt eller statistikk over klagesaker
10. Etablerer eit system som sikrar at kommunen har oversikt over tidsbruk i klagesaker og sikrar at fristen på åtte veker blir halde, jf. Byggesaksforskrifta §7-1.
11. Oppdaterer brevmalane knytt til byggesaker slik at alle relevante høyringsinstansar er inkluderte

12. Klargjer rolle og oppgåver for barn og unge sin representant i kommunen og legg til rette for at oppgåvene blir gjennomført
13. Etablerer ei samla oversikt over vedtak fatta i politiske organ som viser status i høve til oppfølging.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Forvaltningsrevisjon plan og byggesak Rådmannen sin høyringsuttale.

I 2013 blei det starta ein utviklingsarbeid knytt til plan og byggesak i kommunen, mellom anna gjennom ein Lean-prosess. I Lean-prosessen blei arbeidsprosessar kartlagt og målet var å utvikle meir effektive og smartare arbeidsprosessar, som skulle skapa meir verdi for kunde og brukar. Prosessen gav eit godt innblikk i utfordringar og utviklingspotensial for desse fagområda, og det blei identifisert fleire områder kor ein skulle setje i verk tiltak. Sentrale satsingsområde var til dømes tydelegare driftsleiing av byggesak og meir profesjonell kommunikasjon/service med publikum. Plan og byggesak har jobba godt med utviklingsarbeidet, men ein har ikkje kome så langt som ein hadde planlagt, mellom anna på grunn av mangel på personell og innføring av nytt sakhandsamingssystem. Likevel er det positivt å sjå at revisjonen peikar på ulike områder, kor ein ser ei betring etter prosessane som blei starta i 2013. Plan og byggesak skal jobbe vidare med Lean-metodikken i arbeidet med kontinuerleg betring, og denne metodikken ønskjer rådmannen også å bruke i heile organisasjonen.

Revisjonen peikar på fleire områder kor desse fagområda må jobbe med endring og betring, og slik rådmannen ser det har revisjonen peika på følgjande hovudområder i si tilråding:

- Rutineutviklingsarbeid
- Informasjon og service til publikum
- Systematikk og oversikt knytt til fristar, samhandling, oppfølging av vedtak og involvering.

Rådmannen er samd i mange av dei tilrådingane revisjonen kjem med, og fleire av tilrådingane har ein allereie starta å arbeide med. Når det gjeld service og informasjon til publikum er det mellom anna planlagt eit prosjekt som skal betre informasjonen som ligg på kommunen sine nettsider. I tillegg har det vore arbeid med konkrete tiltak for å betre tilgjenge for publikum og dialogen mellom sakshandsamarar og søkjarar i byggesaker. Her vil det også bli vurdert om ein kan utnytte elektroniske verktøy betre, til dømes internett, i ein slik dialog/kommunikasjon. Revisjonen peikar på at plan og byggesak i hovudsak har tenlege arbeidsprosessar knytt til sakshandsaming og oppfølging, men at det manglar system og skriftlege rutinar som sikrar god oversikt og kontroll. Dette gjeld mellom anna samhandling, involvering, oppfølging og at fristar blir halde. System og rutinar er element som høyrer heime i eit overordna system for styring og kvalitet. Rådmannen har gjennom omstillings- og utviklingsprogrammet sett i verk eit prosjekt, for å etablere eit overordna styringssystem. I dette styringssystemet blir det laga eit kvalitetssystem og implementert eit verktøy, som skal samle all dokumentasjon, rutinar, instruksar og prosedyrar for kvart tenesteområde. Dette kvalitetssystemet skal sikre at fagområda utfører sine oppgåver med den kvalitet som ligg i krav frå styresmakter, vedtak, standardar og prosedyrar. I løpet av vinteren 2014/2015 skal kommunen ha på plass eit slikt system, og plan og byggesak blir ein del av dette systemet.

For å sikre at plan og byggesak jobbar målretta med strategi og utvikling, har rådmannen planar om å sjå på organiseringa av desse fagområda. Det er allereie vedtatt at byggesak skal vere ei eiga avdeling, og avdelingsleiar vil få eit heilskapleg ansvar for leiing, system og kommunikasjon/service. Det blir jobba med å tilsette ein avdelingsleiar for byggesak. Det er også planlagt at planavdelinga blir ei eiga avdeling, og både plan og byggesak skal i framtida rapportere direkte til rådmannen. I tillegg ønskjer rådmannen å styrke utviklingskapasiteten innafor desse fagområda, slik at ein får gjennomført dei nødvendige utviklingsprosessane gjennom definerte utviklingsprosjekt.

Tilrådingane frå revisjonen vil vere viktig og nyttig i det vidare endrings- og utviklingsarbeidet av plan og byggesak. Rådmannen skulle gjerne sett at det kom tydelegare fram kva for områder

som faktisk fungerer bra og kva som må utbetrast. Vi skal følgje opp alle tilrådingane, men det ville vore enklare om revisjonen kunne kome med ei anbefaling på kva tiltak kommunen bør prioritere først.

Ørjan Raknes Forthun
17.10.14

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter:

Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2012-08-10-61

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.

Lovkommentarer, rettleiarar og retningslinjer:

Miljøverndepartementet: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Datert 01.07.09.

Tyren, Carl Wilhelm: *Plan og bygningsloven, kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.

Miljøverndepartementet: *Reguleringsplanveileder. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Datert 22.02.2011.

Dokumentasjon frå Lindås kommune:

Administrativt delegeringsreglement for Lindås kommune. Vedtatt 22.01.2013

Delegasjon frå kommunestyret til rådmannen. Vedtatt 22.11.2012

Endring av delegasjonsmynd. Areal- og miljøeininga. Vedtatt 20.06.2013

Handbok i Helse, Miljø og Tryggleik, 2011

Plan for strategisk kompetansestyring 2013-2016

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS