



# RUTINER I BYGGESAKSBEHANDLINGEN

KRISTIANSUND KOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3 | 2019

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

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner.

Fra og med 2018:

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

Fra og med 2019:

1.	Mar. 2019	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2.	Mar. 2019	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3.	Apr. 2019	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling fra kontrollutvalget i Kristiansund kommune i PS 33/18 og vedtatt prosjektplan i PS 40/18.

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

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

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse på «rutiner i byggesaksbehandlingen» i Kristiansund kommune. Revisjonen er utført av Marianne Hopmark og Tonje Skarvøy Stene i perioden november 2018 til april 2019.

Møre og Romsdal IKS ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Kristiansund, 02.05.2019

Marianne Hopmark  
Oppdragsansvarlig revisor

Tonje Skarvøy Stene  
Forvaltningsrevisor

## SAMMENDRAG

Bakgrunnen for prosjektet er at plan- og byggesaksbehandling i Kristiansund kommune har vært karakterisert som et risikoområde for feil i saksbehandling og oppfølging av vedtak.

Byggesaksbehandlingen har fått mye negativ omtale i lokalavisen, og det har vært misnøye fra utbyggere og innbyggere. Misnøyen har handlet både om saksbehandlingen og saksbehandlingstiden. Kommunen startet sin forbedringsprosess på byggesaksområdet i 2016.

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om Kristiansund kommune har system og rutiner for sin byggesaksbehandling.

I samsvar med kontrollutvalgets bestilling skal følgende problemstillinger besvares:

- 1: Har Kristiansund kommune tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen?
- 2: Gir Kristiansund kommune god informasjon og service til brukerne i byggesaker?
- 3: Gjennomfører Kristiansund kommune tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker?

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK001). Vi har brukt dokumentanalyse, intervju og analyse av tall som metoder for å samle inn aktuell informasjon til denne undersøkelsen<sup>1</sup>.

---

### PROBLEMSTILLING 1: SYSTEM OG RUTINER I BYGGESAKSBEHANDLINGEN

I den første problemstillingen har vi undersøkt om Kristiansund kommune har tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen. Vi har sett på:

- Organisering, bemanning og ledelse
- Risikovurderinger og tiltak
- Kommunikasjon
- Rutiner for byggesaksbehandlingen
- Formalisering av internkontrollen
- Ajourhold av rutiner
- Om maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte
- Rutiner for avvik
- Rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

---

<sup>1</sup> Det vises til rapportens pkt. 1.4 om metode for nærmere oversikt over hvilke dokumenter som er brukt, hvem som er intervjuet samt hvilke tall som er analysert.

### *Organisering, bemanning og ledelse*

Med bakgrunn i den informasjonen vi har innhentet i prosjektet mener vi at byggesaksavdelingen er organisert, bemannet og ledet en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier. Vi har lagt vekt på følgende forhold:

- at kommunen selv skal gjøre en vurdering av kompetansen i enheten i år og lage en kompetanseplan for å sikre at de har rett og tilstrekkelig kompetanse på plass
- at kommunen gjennomfører et systematisk forbedringsarbeid
- det tas vare på saksbehandlers integritet i en jobb hvor ansatte kan bli utsatt for press fra flere hold
- etiske verdier blir aktivt brukt i arbeidet
- det framstår som at ansvar og myndighet er klart fordelt i organisasjonen
- den enkelte ansatte har ansvar innen sitt område, fra saksbehandlernivå til ledernivå
- det er satt mål for avdelingen, og hvert ledd i organisasjonen er ansvarlig for å bidra til målene nås
- det virker å være et godt arbeidsmiljø i byggesaksavdelingen

### *Risikovurderinger og tiltak*

Enhetsleder og avdelingsleder for byggesak har gjennomført en type risikovurdering i sin ledelse av avdelingen, og i vurderingen av hvilke kontrollaktiviteter som bør gjennomføres. Risikovurderingene er ikke systematiske i den forstand at hele byggesaksbehandlingen er gjennomgått i en samlet analyse. Vi mener det kunne vært en fordel om ledelsen og byggesaksavdelingen gjennomførte en risikoanalyse for å få en helhetlig tilnærming til risiko, noe avdelingen har plan om å gjennomføre i 2019. Vi vil oppfordre byggesaksavdelingen til å se på om det er sikret hensiktsmessig arbeidsdeling ved fordeling og godkjenning av saker.

### *Kommunikasjon*

Av de data vi har tilgjengelige, ser det ut til å være god kommunikasjon både horisontalt og vertikalt i avdelingen. Vi synes det er positivt at kommunen forsøker å innhente brukererfaringer i byggesaker. Vi har ikke innhentet informasjon fra politisk nivå om deres vurdering av administrasjonens kommunikasjon angående byggesak.

### *Rutiner for byggesaksbehandlingen*

Kristiansund kommune har rutiner for sin byggesaksbehandling. De har en sjekklister for mottakskontroll, og klare rutiner på at saker skal behandles innen gitt frister. Ledelsen følger med på etterlevelsen av rutinene, og strammer opp ved behov. Byggesaksavdelingen gjør et systematisk arbeid for å bli bedre, for eksempel gjennom kartlegging av mangelbrev, å arrangere bransjemøter, tar opp svakheter i saksbehandlingen på interne møter og innfører tiltak for å bedre servicen for brukerne. Avdelingen ivaretar kvalitetssikring ved å sette sammen saksbehandlere i team, sørger for kompetanseoverføring, har lav terskel for å ta opp saker med hverandre og har fagmøter. Dette er forhold vi ser på som positive.

På grunn av en lang liste med ubehandlede saker har ikke kommunen nådd sitt mål om at 95 % av sakene skal behandles innen lovpålagt frist.

Kommunen gir klart uttrykk for at dette målet skal oppnås i 2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker har vært lang i Kristiansund kommune grunnet behandling av mange gamle saker.

Rapporteringene som er gjort på måloppnåelse før 2016 var basert på et feilaktig tallgrunnlag. Før 2016 har det framstått som at avdelingen har hatt vesentlig bedre måloppnåelse enn det som faktisk var tilfellet. Vi har derfor vært ute etter å finne ut om ledelsen mener de har kontroll på området nå. Både rådmann og kommunalsjef gir uttrykk for at de har kontroll fordi kommunen har tatt tak i og jobbet med utfordringene de så i 2015/2016.

Mye av planverket i Kristiansund kommune er gammelt, og det gjør at byggesaksbehandlingen blir mer komplisert og tar tid. Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen. Dersom planverket ikke er oppdatert, kan det medføre økt bruk av dispensasjoner. Plan- og bygningsloven legger til grunn at det skal være tungtveiende grunner til å fatte vedtak som gir dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer. 36 % av søknadene Kristiansund kommune behandlet i 2018 var dispensasjoner. Vi mener kommunen bør fortsette arbeidet med å oppdatere planverket sitt for å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen.

#### *Formalisering av internkontrollen og rutine for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer*

Vi vurderer at internkontrollen er formalisert så langt det er hensiktsmessig basert på at avdelingen har:

- skriftlige rutinebeskrivelser
- skriftlige maler og sjekklister
- skriftlige rutiner for kvalitetssikring og kontroll
- skriftlige stillingsinstrukser

Risikovurderinger er et område som ikke er formalisert ennå. Det står som tidligere nevnt på planen for kommunen i 2019.

#### *Ajourhold og tilgjengelighet av rutiner*

Vi ser at byggesaksavdelingen har rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser. Maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte, og rutiner blir gjennomgått hvis ledelsen ser at det er behov for det.

#### *Rutiner for avvik*

Kommunen har rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler via kvalitets-systemet Compilo Losen. Bruken av Compilo Losen til avvikrapportering ser ut til å ha et forbedringspotensial i avdelingen. Vi oppfordrer derfor kommunen om å klargjøre hvordan Compilo Losen skal brukes som avvikrapportering i byggesaksavdelingen og at varslingsrutinen gjennomgås for å bedre ivaretagelsen av varslers anonymitet.

I intervju med kommunalsjef og rådmann ble vi ikke opplyst om krav i kvalitetshåndboken og hvordan den er videreformidlet til plan- og byggesak. Det framstår som noe uklart hvordan kvalitetshåndboken blir brukt i styringen av plan- og byggesak.

#### *Rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer*

Vi kan ikke se at det er etablert en rutine for å vurdere hvordan internkontrollen fungerer på avdelingsnivå. Gjennom intervju har vi fått inntrykk av at ledelsen av avdelingen og enheten følger med på om driften i avdelingen fungerer slik den skal, slik at vi i den forstand kan si at det i praksis blir gjort selv om det ikke er etablert en fast rutine på dette. Vi mener kommunen kan vurdere om det skal etableres en rutine for å vurdere hvordan internkontrollen fungerer på avdelingsnivå.

---

## PROBLEMSTILLING 2: INFORMASJON OG SERVICE

I denne problemstillingen har vi vurdert om Kristiansund kommune gir god informasjon og service til brukerne i byggesaker. Vi har sett på skriftlig informasjon om saksbehandlingstid og kommunen sine krav til brukere, og om saksbehandlerne i byggesaker er tilgjengelige og veileder brukerne.

Nettsiden til kommunen inneholder mye god informasjon om saksgang og hva som kreves av søker i ulike byggetiltak. Det er ulike krav til dokumentasjon avhengig av hva slags tiltak det handler om, og det kan være noe vanskelig å få oversikt over hva som kreves når. Vi må klikke en del fram og tilbake for å få sammenheng. Det er informasjon om saksbehandlingstid på en egen side. Hva det koster er også omtalt på en egen side, og det henvises til et nokså omfattende gebyrregulativ som det kan være vanskelig å lese informasjon ut av direkte da byggesaksgebyret kan bestå av ulike delgebyr. Det er tilfeller hvor det er vanskelig å få med seg hva som er viktig og hvor innholdet ikke er presentert logisk og ryddig.

For å legge enda bedre til rette for bruk av de digitale løsningene for byggesak på kommunens nettside mener vi det kan det være hensiktsmessig å foreta en kritisk gjennomgang av nettsiden slik at den framstår informativ, logisk og ryddig for brukerne.

I og med at vi får opplyst at byggesaksbehandlere ofte får telefoner etter å ha sendt ut mangelbrev, kan det tyde på at det er behov for å jobbe mer med klart språk. Vi oppfordrer kommunen til å fortsette det gode arbeidet med klart språk.

Vi kan konkludere med at Kristiansund kommune gir god informasjon og forsøker å gi god service til brukere i byggesaker. På grunn av den lange saksbehandlingstiden kan vi ikke konkludere med at kommunen gir god service. Vi ser at kommunen jobber med å behandle de gamle sakene, behandle nye saker innen lovpålagte frister, prøver ut nye tiltak for brukerne, har en god serviceholdning, forsøker å gi god veiledning via brev, epost, telefon og møter og er tilgjengelig for brukerne på flere arenaer. Vi synes det er positivt at kommunen uttrykker at de har brukeren i fokus, og jobber systematisk for at byggesak stadig skal bli bedre.

---

### PROBLEMSTILLING 3: TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I denne problemstillingen har vi vurdert om Kristiansund kommune gjennomfører tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker. Vi har sett på omfanget av tilsyn, om kommunen har en tilsynsstrategi og rapporterer årlig om tilsynsvirksomheten samt om kommunen har rutine for å følge opp ulovlighetssaker.

Kristiansund kommune ikke har en oppdatert tilsynsstrategi. Det har blitt gjennomført noen tilsyn i byggesaker, men området har bevisst vært nedprioritert for å ta igjen etterslepet av byggesaker.

Kristiansund kommune har rutine for å følge opp ulovlighetssaker. Er overtredelsen av mindre betydning kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

Vi mener det er positivt at kommunen skal utarbeide ny tilsynsstrategi og rapport over tilsynsvirksomheten i byggesaker for 2019. Vi mener også det er positivt at kommunen har en rutine for å sikre at meldte ulovlighetssaker blir fulgt opp.

---

### ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn og vurderinger vil vi komme med følgende anbefalinger til Kristiansund kommune:

1. Ledelsen og byggesaksavdelingen bør gjennomføre den planlagte risikoanalysen i 2019 for en helhetlig tilnærming til risiko.
2. Byggesaksavdelingen bør vurdere å ta en gjennomgang på om det er sikret hensiktsmessig arbeidsdeling ved fordeling og godkjenning av saker.
3. Kommunen bør fortsette arbeidet med å oppdatere planverket sitt for å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen.
4. Kommunen bør vurdere å klargjøre hvordan Compilo Losen skal brukes som avviksrapportering innen byggesak.
5. Kommunen bør gjennomgå varslingsrutinene sine for å bedre ivaretagelsen av varslers anonymitet.
6. Kommunen kan vurdere om det bør etableres en rutine for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer på byggesaksavdelingen.
7. Kommunens nettside på byggesaksområdet bør gjennomgås for å sikre at denne framstår informativ, logisk og ryddig for brukerne.
8. Kommunen bør fortsette det gode arbeidet med klart språk innen byggesak.
9. Kristiansund kommune bør følge opp at det utarbeides en ny tilsynsstrategi og rapport over tilsynsvirksomheten i byggesaker for 2019.



## INNHOOLD

1. Innledning.....	1
1.1 Bestilling og bakgrunn for prosjektet .....	1
1.2 Om byggesaksbehandling .....	1
1.3 Problemstillinger.....	5
1.4 Metode .....	6
1.5 Revisjokriterier.....	8
1.6 Høring .....	8
2. Problemstilling 1: System og rutiner i byggesaksbehandlingen .....	9
2.1 Problemstilling .....	9
2.2 Revisjonskriterier .....	9
2.3 Datagrunnlag .....	10
2.4 Vurdering, konklusjon og anbefalinger.....	26
3. Problemstilling 2: God informasjon og service til brukere .....	31
3.1 Problemstilling .....	31
3.2 Revisjonskriterier .....	31
3.3 Datagrunnlag .....	32
3.4 Vurdering, konklusjon og anbefalinger.....	42
4. Problemstilling 3: Tilsyn og ulovlighetsoppfølging .....	44
4.1 Problemstillinger.....	44
4.2 Revisjonskriterier .....	44
4.3 Datagrunnlag .....	45
4.4 Vurdering, konklusjon og anbefaling .....	48
Litteraturliste .....	50
Vedlegg 1 – Kristiansund kommunes høringssvar .....	I
Vedlegg 2 – Kristiansund kommune sin brevmal på foreløpig svar .....	II
Vedlegg 3 – Utledning av revisjonskriterier .....	III

## 1. INNLEDNING

### 1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Kristiansund kommune den 06.09.2018 (PS 33/18). Prosjektplan ble behandlet i møte den 18.oktober 2018 (PS 40/18). En endring av prosjektplanen fra plan- og byggesaksbehandling til byggesaksbehandling ble vedtatt på møte 06.12.2018 (PS 45/18).

Bakgrunnen for prosjektet er at plan- og byggesaksbehandling karakteriseres som et risikoområde for feil i saksbehandling og i oppfølgingen av vedtak.

Byggesaksbehandling i Kristiansund kommune har fått mye negativ omtale i lokalavisen, og det har vært misnøye fra utbyggere og innbyggere. Misnøyen har handlet om både saksbehandlingen og saksbehandlingstiden. Kommunen startet en forbedringsprosess på byggesaksområdet rundt 2016.

### 1.2 OM BYGGESAKSBEHANDLING

Plan- og byggesak tilhører tekniske tjenester, som er et av 19 rammeområder i Kristiansund kommune. Plan- og byggesak skal ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver etter plan- og bygningsloven og som samfunnsaktør i byutvikling, særlig innenfor fysisk planlegging og byutforming.

---

#### LOVKRAV TIL BYGGESAKSBEHANDLING

Både forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter stiller krav til kommunens arbeid med byggesaker. Forvaltningsloven stiller en del krav om forvaltningens veiledningsplikt, saksbehandlingstid, foreløpig svar, vedtaksfastsettelse og klagebehandling.

Forvaltningen har en plikt til veiledning slik at parter og andre interesserte skal ha tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser på best mulig måte.

Forvaltningsloven inneholder ingen konkrete frister for saksbehandlingen, men sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven gir derimot konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte saker. Søknader som ikke krever dispensasjon fra plan skal avgjøres innen 12 uker. Dersom fristen ikke overholdes, skal kommunen betale tilbake deler av eller hele byggesaksgebyret. Enkelte søknader skal avgjøres innen tre uker. Det gjelder søknader som er i samsvar med loven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristen, regnes tillatelse som gitt. Søker har da ansvar for at søknaden er komplett.

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

Forutsigbarhet ved vedtaksfastsettelse er viktig. Vedtatte areal- og reguleringsplaner er bindende. Det betyr at søknader om tiltak som er i tråd med slike planer skal få tillatelse, mens det som hovedregel skal gis avslag på søknader som er i strid med dem. Loven åpner for at det unntaksvis kan gis dispensasjon fra lovbestemmelsene og vedtatte areal- og reguleringsplaner.

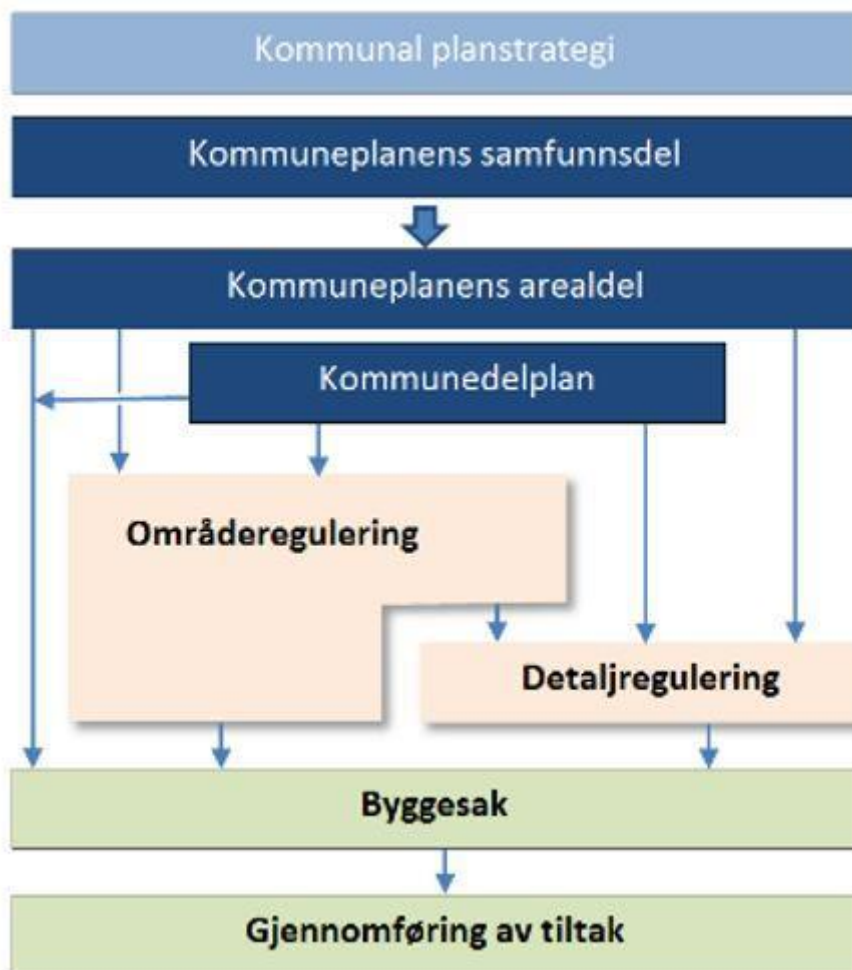
Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det er tillatt å forskjellsbehandle, men det må være saklig begrunnet.

Siden vedtak i byggesaker i all hovedsak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, kan vedtakene påklages av dem som er part i saken. Forvaltningsloven inneholder egne regler og frister for klagesaksbehandling. Loven sier blant annet at klagen først skal behandles av det organet som fattet vedtaket det klages på. Dersom vedtaket ikke oppheves eller endres, skal saken sendes til klageinstansen. Fylkesmannen er klageinstans i byggesaker. Fylkesmannen kan stadfeste kommunens vedtak, fatte nytt vedtak med endret innhold eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

### *Planverk*

Byggesaksbehandling skal ta utgangspunkt i kommunens planer (se figur 1). Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å bruke et spesielt plansystem. Systemet skal omfatte en planstrategi, en kommuneplan og reguleringsplaner, og planene skal ha en gjennomgående struktur. Planstrategien skal legge føringer for utformingen av kommuneplanen, som så legger føringer for utformingen av reguleringsplanene. Det er to typer reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering. Områderegulering skal gi nødvendige områdeavklaringer der kommunen ser behov for det, mens detaljregulering er en plan for gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern. Detaljregulering skal brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og områderegulering.

Figur 1. Det kommunale plansystemet på byggesak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018)



Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen. Dersom planverket ikke er oppdatert, kan det medføre økt bruk av dispensasjoner. Plan- og bygningsloven legger til grunn at det skal være tungtveiende grunner til å fatte vedtak som gir dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer.

Kristiansund kommune sin planstrategi gjelder for 2016-2019. Kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt i 2017, og arealdelen i 2011. I 2018 vedtok kommunene på Nordmøre en felles kommunedelplan for sjøområdene, og denne går foran arealdelen fra 2011. Kommuneplanens arealdel er for tiden under revisjon. Gjeldende sentrumsplan ble vedtatt i 1994. Forslag til ny sentrumsplan er nå ute til høring.

### Tilsyn

Kommunen er pålagt å føre tilsyn med at regelverket overholdes i kommunen, og skal føre tilsyn i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Kommunen avgjør i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt.

Tilsyn er et viktig virkemiddel for etterlevelse av regelverket, og skal virke forebyggende i tillegg til å avdekke ulovligheter.

Kommunen skal ha en tilsynsstrategi, og det skal utarbeides en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.

---

### MÅL FOR KRISTIANSUND KOMMUNE PÅ PLAN- OG BYGGESAKSOMRÅDET

Kristiansund kommune har mål- og resultatstyring. Hovedmålet for kommunen er *å levere gode og effektive tjenester med riktig kvalitet til våre brukere*. Dette er delt i tre generelle delmål/suksessfaktorer som skal måles ved bruk av måleindikatorer:

<b>Delmål/suksessfaktor</b>	<b>Måleindikator</b>
God kvalitet	<i>Brukertilfredshet med tjenestetilbudet</i>
Tilgjengelige tjenester	<i>Service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet</i>
God brukermedvirkning	<i>Opplevd god brukermedvirkning</i>

Hvert av de 19 rammeområdene i kommunen har i tillegg til de generelle målene nevnt ovenfor, definert spesifikke mål som skal sikre riktig utvikling av de enkelte tjenestene. På plan- og byggesaksområdet er det satt et delmål om saksbehandling innenfor gjeldende tidsfrister.

## 1.3 PROBLEMSTILLINGER

Prosjektet skal besvare tre problemstillinger. Underpunktene viser hva vi skal se på i hver problemstilling.

### PROBLEMSTILLING 1

Har Kristiansund kommune tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen?

I problemstillingen 1 skal vi se på disse områdene:

- organisering, bemanning og ledelse
- risikovurderinger og tiltak
- kommunikasjon
- rutiner for byggesaksbehandling
- skriftlighet og formalisering av internkontrollen
- rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser og maler
- om maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte
- rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler
- rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

### PROBLEMSTILLING 2

Gir Kristiansund kommune god informasjon og service til brukerne i byggesaker?

I problemstilling 2 skal vi se på disse områdene:

- skriftlig informasjon om saksbehandlingstid og kommunen sine krav til brukere
- om saksbehandlerne i byggesaker er tilgjengelige for å svare på forespørsler fra brukere

### PROBLEMSTILLING 3

Gjennomfører Kristiansund kommune tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker?

I problemstilling 3 skal vi se på disse områdene:

- omfang av tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- om kommunen har en tilsynsstrategi og rapporterer årlig om tilsynsvirksomheten
- om kommunen har rutine for å følge opp ulovlighetssaker

## 1.4 METODE

I dette prosjektet har vi benyttet flere metoder for å samle inn data. Vi har brukt følgende metoder og kilder i datagrunnlaget:

### DOKUMENTANALYSE

- Kristiansund kommune sin nettside på plan- og byggesak
- Styringsdokumenter
  - o Kommunal planstrategi 2016-2019
  - o Kommuneplan 2018-2030
  - o Kommuneplanens arealdel 20019-2020
  - o Kommunedelplan for sjøområdene
  - o Sentrumsplan
  - o Budsjett og økonomiplan for 2015, 2016, 2017, 2018
- Årsrapporter
  - o 2012-2017
- Plan- og byggesak sine dokumenter på Microsoft Teams
  - o Sjekklistene
  - o Rutinebeskrivelser
  - o Maler
  - o Mappe for fagmøte
- Tilsendte dokument fra kommunen:
  - o Kvalitetshåndbok for Kristiansund kommune
  - o Kristiansund kommune sin brukermanual for risiko- og sårbarhetsanalyse
  - o Mal på kompetanseplan for enheten

### INTERVJU

- Rådmann
- Kommunalsjef
- Enhetsleder plan- og byggesak
- Avdelingsleder byggesak
- To saksbehandlere på byggesak

### ANALYSE AV TALL

- KOSTRA tall
- Tilsendt oversikt fra kommunen over saker i 2018 og 2019

---

## PÅLITLIGHET OG GYLDIGHET

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke dataenes pålitelighet og gyldighet. Vi har intervjuet sentrale nøkkelpersoner på området, og utarbeidet delvis strukturerte intervjuguider i forkant av intervjuene. Referat fra intervjuene er som hovedregel gjennomgått av den vi intervjuet og godkjent. Vi har benyttet data fra flere kilder.

Vi har brukt både skriftlige kilder og intervjuet ansatte på flere nivå i kommuneorganisasjonen. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet.

Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når vi får lignende bilde på situasjonen ved bruk av de ulike metodene, styrkes troverdigheten av funnene.

Når vi innhenter data om kommunens praksis gjennom intervju vil dette være basert på intervjuobjektets subjektive oppfatning. Mulige feilkilder kan være intervjuobjektets kunnskapsnivå om det vi stiller spørsmål om, om intervjuobjektene snakker sant og om de blir farget av undersøkelsen og settingen intervjuene foregår i. Vi forsøker å ta de hensyn vi har mulighet til å ta, som å intervju ansatte som åpenbart har erfaring med hvordan kommunen ivaretar den aktuelle tjenesten, skape en vennlig tone i intervju og intervju flere kilder.

Det vil alltid være en risiko for at vi ikke har avdekt informasjon som kunne vært relevant for temaet og våre vurderinger. Plan- og byggesak er et omfattende tema, og det er ikke mulig å få med alle deler innenfor temaet og samtidig få det rimelig kortfattet og oversiktlig. Vi forholder oss til en begrensning både i tid og ressurser for å gjennomføre prosjektet.

Vi har valgt å ikke innhente brukererfaringer i dette prosjektet da vi underveis i datainnsamlingen fikk tilbakemeldinger fra intervjuobjektene at det er både fornøyde og misfornøyde brukere. Vi vurderte at det ikke ville tilføye mer relevant informasjon å gjennomføre en brukerundersøkelse for å stadfeste dette.



## 1.5 REVISJOKRITERIER

Revisjonskriterier er den standard eller norm som praksisen i kommunen vurderes opp mot. Revisjonskriterier skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet er følgende kilder brukt til utledning av kriterier:

- KommuneLOven
- ForvaltningsLOven
- Plan- og bygningsLOven med forskrift
- Coso (internasjonalt rammeverk for interkontroll)
- KS sin håndbok om internkontroll «Orden i eget hus»
- Kristiansund kommunes planverk
- Kriterier for gode nettsteder fra Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)

I kapittel 2-4 vil de utleda revisjonskriteriene bli presentert i sammenheng med tilhørende problemstillinger. Utledninga av revisjonskriterier ligger vedlegg 3.

## 1.6 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Kristiansund kommune 14.mars 2019. Et høringsmøte med Kristiansund kommune ble gjennomført den 4.april 2019. En oppdatert høringsrapport ble sendt til kommunen 15.april 2019, og hørings svar ble mottatt 30.04.2019. Hørings svaret fra Kristiansund kommune var som følger:

«Det vises til utkast til rapport mottatt på e-post den 15.04.19.

Rådmannen er godt fornøyd med alle de positive endringene som har skjedd i byggesaksbehandlingen og som revisjonen har merket seg i sin rapport.

Revisjonsrapporten foreslår også flere konkrete tiltak som kommunen kan gjennomføre for ytterligere å styrke kvaliteten i byggesaksbehandlingen. Dette er svært nyttig for videre utvikling av tjenesten og blir godt mottatt i enheten.

Arbeidet med å følge opp noen av forbedringspunktene er allerede i gang i enheten og resten av punktene vil bli fulgt opp fortløpende ut over høsten».

Hørings svaret ligger også vedlagt rapporten i vedlegg 1.

## 2. PROBLEMSTILLING 1: SYSTEM OG RUTINER I BYGGESAKSBEHANDLINGEN

I dette kapittelet skal vi se på om kommunen har tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen. Problemstilling og revisjonskriterier blir presentert først. Deretter datagrunnlaget, som vi bruker for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

### 2.1 PROBLEMSTILLING

Har Kristiansund kommune tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen?

I denne problemstillingen skal vi se på disse områdene:

- organisering, bemanning og ledelse
- risikovurderinger og tiltak,
- kommunikasjon
- rutiner for byggesaksbehandlingen
- formalisering av internkontrollen
- ajourhold av rutiner
- om maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte,
- rutiner for avvik
- rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

### 2.2 REVISJONSKRITERIER

Utledda revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Byggesaksavdelingen bør være organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier
- Det bør gjennomføres risikoanalyser for å avdekke sannsynlighet for og konsekvenser av svikt, feil eller mangler
- Valg av kontrollaktiviteter bør baseres på en vurdering av risiko for at byggesaksbehandlingen ikke gjennomføres i samsvar med lovverket, planbestemmelsene, kommunens verdier og målsettinger
- Det bør være god kommunikasjon horisontalt og vertikalt i organisasjonen
- Kommunen bør ha rutiner for byggesaksbehandlingen
- Internkontrollen bør så langt det er hensiktsmessig være formalisert i form av beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet, risikovurderinger, rutiner og prosedyrer for saksbehandling, kvalitetssikring og kontroll
- Avdelingen bør ha rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser
- Maler og rutiner bør være lett tilgjengelige og kjent for de ansatte
- Det bør være rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler
- Det bør være etablert rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

## 2.3 DATAGRUNNLAG

## ORGANISERING, BEMANNING OG LEDELSE

Figur 2. Organisasjonskart byggesak



**Rådmannen** er kommunens øverste administrative leder, og ansvarlig for saksutredninger for folkevalgte organer og iverksettelse av politiske vedtak. Rådmannen er også ansvarlig for den daglige driften av kommunen.

**Assisterende rådmann** har rådmannens ansvar og fullmakter som stedfortreder. Assisterende rådmann er nærmeste leder til økonomisjef og personalsjef, som har et gjennomgående fagansvar for hele organisasjonen.

**Kommunalsjefene** har linjeansvar og rådmannens fullmakter innenfor sine respektive rammeområder. I tillegg har den enkelte kommunalsjef et spesielt ansvar for de fagområdene som hører til kommunens hovedutvalg og andre utvalg.

**Enhetslederne** er ansvarlig for sine enheter innenfor rammen av de fullmakter som er delegert fra rådmannen. Det innebærer at enhetslederne har nødvendig myndighet til å sikre enhetenes drift både når det gjelder faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske forhold.

**Avdelingslederne** er ansvarlig for avdelingens personalkostnader.

(Økonomiplan 2018-2021)

Byggesaksavdelingen er en av tre avdelinger i enheten for plan- og byggesak. Avdelingen består av 8 årsverk inkludert leder. Alle vi har snakket med mener avdelingen er tilstrekkelig bemannet per i dag. Halvparten av de ansatte er nyansatte. De fleste nyansatte er jurister, en er areal- og byplanlegger. Ifølge enhetsleder for plan- og byggesak har nyrekrutteringen vært positivt for arbeidsmiljøet. Videre sier flere av dem vi har intervjuet at det har vært en fordel å få inn jurister.

Enhetsleder for plan- og byggesak og avdelingsleder for byggesak som har vært konstituert i sine stillinger, er nå fast ansatt. Rådmann og kommunalsjef uttrykker at de er godt fornøyd med jobben som enhetsleder og avdelingsleder gjør for å videreføre forbedringsarbeidet, og at de er trygge på at avdelingen fortsetter med den gode utviklingen som har vært.

Det skal gjøres en kartlegging av kompetansen i avdelingen og enheten, forteller enhetsleder for plan- og byggesak. De skal se på hvilken kompetanse de har, om de har riktig kompetanse og om det er noe de trenger i form av annen kompetanse, videreutdanning, kurs eller lignende. I løpet av 2019 skal det lages en kompetanseplan.

Rådmannen sier i intervju at han har sett på vektingen mellom de som jobber med plan og de som jobber med byggesak, og undersøkt hvorfor eksempelvis Trondheim kommune har mye større planarbeid enn byggesaksarbeid:

«De som er større på plan sier at et godt planarbeid forenkler byggesaksbehandlingen, og dette er en sammenheng som vi utforsker. I tidlig 2017 begynte vi å se på dette for å få på plass plankompetanse slik at byggesaksbehandlere skulle få en bedre hverdag».

Kommunalsjefen forteller at kapasiteten i planavdelingen er det neste på «listen», og det skal settes i gang et prosjekt for å se på om det kan løses mer effektivt.

### *Fordeling av ansvar*

Rådmannen har en kommunalsjef som styrer byggesaksområdet, og rapporterer til han. Rådmannen godkjenner alle sakene som skal opp til politisk behandling. Det er sjeldent han må trå inn, sier han. Det er avhengig av hvor prinsipiell en sak er. Jo mer prinsipiell, jo mer involvert er rådmannen.

Kommunalsjefen er en administrativ leder for alle tekniske enheter samt kultur og servicekontoret. Hans rolle overfor byggesak er ifølge han selv i hovedsak å legge til rette for at de skal gjøre en så god jobb som mulig. Dette innebærer:

- å være med å påse at de har nok ressurser til å gjøre de oppgaver de skal
- at de klarer å gjøre riktige prioriteringer
- være en støtte når det er forsøk på påvirkning eller ved usaklige beskyldninger
- utvikle organisasjonen som helhet
- å få rekruttert riktige personer i riktige stillinger

Videre sier kommunalsjefen at i utgangspunktet er jobben hans å være overflødig. Ett av hans mål er å ha myndiggjorte medarbeidere:

«Klarer vi å fatte gode avgjørelser lengst nede i organisasjonen i næreste kontakt med brukeren, er det absolutt best. Det er lett å falle for fristelsen å mene for mye om utførelsen og ta fra folk bestemmelsesretten. Dette kan du gjøre en eller to ganger, og så får du hele pakka i fanget i stedet for da gidder ikke folk å ta ansvar».

Enhetsleder for plan- og byggesak driver med overordnet styring. Avdelingsleder styrer sin egen avdeling og har fullmakt til det. Avdelingsleder vet best hvilken kapasitet den enkelte saksbehandler har.

Hver saksbehandler har sin egen portefølje med saker. Det er forventet at den enkelte saksbehandler har kontroll på sin egen portefølje. Dette handler om å ansvarliggjøre ansatte, sier enhetsleder for plan- og byggesak. Hvis saksbehandlerne ikke klarer å overholde fristene eller trenger hjelp, er det forventet at de sier fra.

### *Faglig utvikling*

Ifølge enhetsleder for plan- og byggesak har det vært lite midler til kompetanseutvikling. Enheten har derfor lagt seg på intern opplæring gjennom fagmøtene for få til kompetanseutvikling. De har en plan for opplæring som ligger i Teams, hvor alle kan komme med innspill på tema. Det går på runde hvem som har ansvar for å forberede et tema med en presentasjon samt hvem som skriver referat. På den måten får også de ansatte trening i å holde presentasjoner og skrive referat.

Kommunen har kommet inn i Norsk Kommunalteknisk forening sitt nettverk i Romsdalen, og dette er en god arena for å diskutere saker og utveksle erfaringer forteller enhetsleder for plan- og byggesak.

Kommunalsjefen sier i intervju at kommunen ikke har vært flinke nok med kompetanse på plan- og byggesak. Det har ikke vært utarbeidet en plan som tydeliggjør behovet for kompetanseutvikling.

### *Målstyring*

Rådmannen har satt som mål at byggesak skal skinne. Rådmannen har formidlet kommuneadministrasjonens forventninger til byggesak til kommunalsjefen, som har tatt det videre nedover i systemet. Kommunalsjefen bruker medarbeidersamtaler, (nettverk teknisk) og eventuelt fortløpende samtaler for å formidle mål og forventninger til sine etatsledere.

Kommunalsjefen forteller i intervju om hvilke krav som stilles til byggesaksavdelingen:

- Følge lov og planverk
- Opptre på en profesjonell og skikkelig måte ovenfor kundene våre
- Klar forventning om at vi forholder oss til lovkrav om saksbehandlingstid

Forventningen om at saker blir behandlet innen fristen er viktig både for innbyggere og næringsliv og for kommunens inntekter, forklarer kommunalsjefen.

Avdelingen jobber etter målet om at 95 % av alle byggesaker skal behandles innen fristen. Dette målet har kommunen hatt i flere år, og er tydelige på at målet oppnås i 2019. Enhetsleder for plan- og byggesak har utfordret sine avdelingsledere på å utarbeide egne måldokument, og byggesaksavdelingen har utarbeidet dette.

Andre retningsgivende styringssignaler er ifølge rådmannen et policydokument om hvordan man skal angripe saker. «Vi har innsnevret rommet saksbehandler har til saksbehandling av eget skjønn ut over det faglige», sier rådmannen i intervju.

### Forbedringsarbeid

«I 2015 hadde vi mange restanser i byggesak, politikerne begynte å bli bekymret og næringslivet var fortvilet», sier rådmannen i intervju. De begynte derfor med et systematisk arbeid i 2016 for å få ned restansene. En restanse kan i tillegg til selve søknaden være et notat, epost, henvendelse og lignende i en sak. En sak kan dermed ha flere restanser som må sjekkes ut.

Kommunen brukte Lean som filosofi i forbedringsarbeidet. Å jobbe ut i fra Lean prinsippene vil enkelt sagt si at en organisasjon driver et systematisk forbedringsarbeid med kundens behov i fokus gjennom involvering og samspill med alle medarbeidere.

Et fellestrekk som de vi har snakket med om bakgrunnen for utviklingen av restansene nevner, er at det manglet struktur og et godt system for å håndtere saker. Mangel på opplæring, for lite bemanning og manglende lederstyring og kontroll blir også trukket fram som forklaringer. En annen forklaring som har blitt nevnt er at kommunikasjonen mellom avdelingen og ledelsen på rådmannens nivå ikke var god nok.

Rådmannen uttaler i intervju:

«Dårlig planstatus kombinert med mye restanser gjør byggesaksavdelingen veldig ineffektiv. Det er press på den ene siden med å få unna gamle saker, politisk press og press fra næringslivet, også er det vanskelig å få faktisk gjort det på grunn av planstatus og dårlig IT-verktøy. Disse faktorene gjør det ikke lett. Vi har nå fått gjort noe med alle de hovedutfordringene jeg så i 2016».

Det viktigste som er endret for å unngå en slik situasjon som byggesak har vært i er ifølge rådmannen:

- Dialogen med næringslivet
- Konsekvent linje med tanke på saksbehandlernes integritet
- Lean-et de interne prosessene
- Nytt byggesakssystem som gir homogene saksframstillinger

### Fagsystem

Kommunen bruker ePhorte som saks- og arkivsystem. Dette fungerer ikke godt som saksbehandlingssystem på byggesak, sier flere av dem vi har snakket med. Mange av prosessene i byggesaksbehandlingen må gjøres manuelt. I juli blir eByggesak innført i kommunen. Det er et elektronisk fagsystem for byggesak, og ble valgt for å få et mer komplett underlag i saksutredningen i byggesaker. I dag må saksbehandlerne hente ut informasjon fra mange ulike kilder. I eByggesak vil de kunne hente ut det de trenger raskere og enklere. Rådmannen forteller i intervju at saksbehandlingen blir mer konsistent på denne måten. «Det er viktig med konsistente prosesser fordi da får en til å sette de riktige forventningene fordi det samme skjer hver gang. Det blir mindre saksbehandleravhengig på denne måten», sier rådmannen videre.

Plan- og byggesaksavdelingen bruker Microsoft Teams som en arbeidsplattform for å utarbeide maler, rutiner og sjekklister. Det er en skybasert løsning som alle på avdelingen har tilgang til. Her samler de også dokumenter som er relevante for avdelingen, som referat fra møter.

### *Etiske verdier*

De etiske retningslinjene har vært revidert og avdelingen har derfor hatt dette som tema på flere fagmøter. Ifølge avdelingsleder på byggesak har det ikke vært god opplæring om temaet på avdelingen tidligere. Han sier videre at det har vært noe støy rundt enheten, og at det da har vært nyttig med etiske retningslinjer. Det har vært fristende å kommentere kritikken, men kommunen har egne retningslinjer for hvem som skal uttale seg om hva i mediasaker.

Alle ansatte må kvittere ut at de har vært inne og sett på "Ny i Kristiansund kommune", som er et KS læringsprogram hvor det blir gjennomgått blant annet hvordan organisasjonen er bygd opp, hvem som gjør hva, forskjellen på politisk og administrativt nivå, IKT sikkerhet, kommunens grunnverdier SNOR verdiene og "Oss imellom reglene". "Oss imellom" reglene og verdiplattformen er tema som blir tatt opp i mange sammenhenger, sier kommunalsjefen i intervju. Videre sier han at plan- og byggesak er flinke til å ta i bruk SNOR verdiene som innfallsvinkel til å drøfte saker.

Kommunen har retningslinjer for korrupsjonsforebyggende tiltak.

### *Integritet*

Rådmannen sier i intervju at en av de viktigste endringene som er gjort for å unngå en lignende situasjon som byggesak har vært i, er at kommunen har hatt en konsekvent linje med tanke på saksbehandlernes integritet. Rådmannen har vært konsekvent på at alle innbyggere skal behandles likt. Han sier i intervju:

«Noen venter lojalt på et byggesøknadsvedtak, og noen går direkte til meg eller politikerne. Da jeg begynte her var køen ganske stor, jeg sa konsekvent nei til alle og ble hudflettet i avisen. Men ikke-rettferdig behandling er utelukket. Nå har det roet seg, men trykket pågår hele tiden for å få gjennom saker også til politikerne».

Kommunalsjefen sier at det er god kommunikasjon om saker som kan medføre en del fokus og oppmerksomhet fra andre. Enhetsledere informerer kommunalsjefen, og kommunalsjefen informerer oppover slik at ledelsen slipper å lese om det i avisen og er kjent med saken om det kommer en utbygger som er veldig misfornøyd.

Kommunalsjefen forklarer videre:

«Det er ikke bare å gå til neste trinn oppover hvis du er misfornøyd med behandlingen på første trinn, og tro at du kommer noen vei med det. Samtidig er vi veldig opptatt av å høre på innbyggere og utbyggere fordi vi er en serviceorganisasjon som skal legge til rette for at folk skal få gjøre det som er mulig innenfor vedtatte arealplaner, reguleringsplaner – og samtidig ivareta alle som har interesse innenfor dette».

Kommunalsjefen sier at det har skjedd mye med avdelingen siden de startet forbedringsprosessen og holdt på med den over tid:

«De var skadeskutt og hele tiden redd for kritikk, og holdte seg kanskje derfor til den snevreste tolkningen av loven slik at ingen kunne ta de på noe. Men administrasjonen har hele tiden påpekt at vi er nødt til å utnytte handlingsrommet. Lovverket setter noen rammer, men det er et handlingsrom. Dette handlingsrommet må vi være bevisst på å utnytte slik at vi ivaretar folk sine interesser. Det har vært en holdningsendring til at vi skal levere gode tjenester, tør å stå litt mer fram, tør å gjøre ting».

---

## RISIKOVURDERING OG TILTAK

Enhetsleder for plan- og byggesak og avdelingsleder for byggesak var på tidspunktet intervjuene ble gjennomført i desember 2018 relativt ferske i sine stillinger. Begge har lang erfaring fra enheten i andre stillinger. De hadde i desember ikke oversikt over hvilke hjelpemidler de kunne ta i bruk, og jobbet med å finne ut hva risikovurdering innebærer for dem. De kunne tenkt seg en veiledning på hva de skal ha på plass. I februar 2019 fikk vi tilbakemelding fra enhetsleder etter at hun hadde fått mer informasjon fra ledelsen:

- Rådmannen har utarbeidet en egen kvalitets håndbok for kommunen. Denne inneholder styrende dokument for kommunens kvalitetsarbeid og kvalitetssystem. Det er blant annet et krav om å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse, og enhetsleder for plan- og byggesak forteller at dette står på planen deres for 2019.
- I tillegg arbeider kommunens kvalitetsrådgiver med en egen sjekklister for enhetsleder. Formålet er å ha et enkelt verktøy for å kartlegge om enheten har de styringssystemer som forventes. Dette synes enhetsleder for plan- og byggesak kan bli et godt verktøy for å ha kontroll på at enheten gjør som forventet.

I intervju har enhetsleder fortalt at de gjør risikovurdering når de vurderer hvilke saker som skal ha dobbeltkontroll, og at de har gjort en vurdering av hvor det er kritisk at de får på plass rutiner. De har valgt bort områder der de vurderer det som minst kritisk.



Kontrolltiltak avdelingen gjør:

- Innføring av sjekklister etter en vurdering av at risikoen for feil er stor hvis det ikke er sjekklister.
- Alt går til underskrift til avdelingsleder med noen unntak. Etter hvor risiko for feil ligger. Regelverket har blitt tillittsbasert. Det er den som søker som har ansvaret, og kommunen vil ikke blir stilt til ansvar hvis det blir gjort feil, forteller enhetsleder for plan- og byggesak.
- Dobbeltsignering på førstegangsvedtak i alle saker. Også på avslutning av sak. Dette ble innført etter at lederne så at det var ulik praksis. Dobbeltsignaturen ble innført for å sikre likebehandling.
- På enkeltvedtak ser de på muligheten for å ha enkeltsignering.
- Ber om å få se mangelbrevne fra saksbehandlere med liten erfaring. Når avdelingsleder ser at kvaliteten på disse er god, får de fullmakt til å sende de ut selv.
- Prosedyrer for å sikre framgang. At brukere får svar og kommunen forholder seg til forvaltningsloven.
- Forsøker å harmonisere praksisen i saksbehandlingen. Siden det er så stort spenn i erfaringen til saksbehandlerne, vil det kunne bli noe ulik praksis i saksbehandlingen sier avdelingsleder for byggesak. Det nye fagsystemet eByggesak vil også bidra til å harmonisere praksisen.

På spørsmål om det har blitt gjennomført en risikovurdering av byggesak får vi til svar at de fleste tror ikke det, men de er ikke helt sikre. I intervju med rådmann og kommunalsjef ble vi ikke opplyst om at de har stilt krav om det, ut over kravet om sjekklister, system for tilbakemelding til søker og kontroll på restanser.

---

## RUTINER I BYGGESAKSBEHANDLINGEN

---

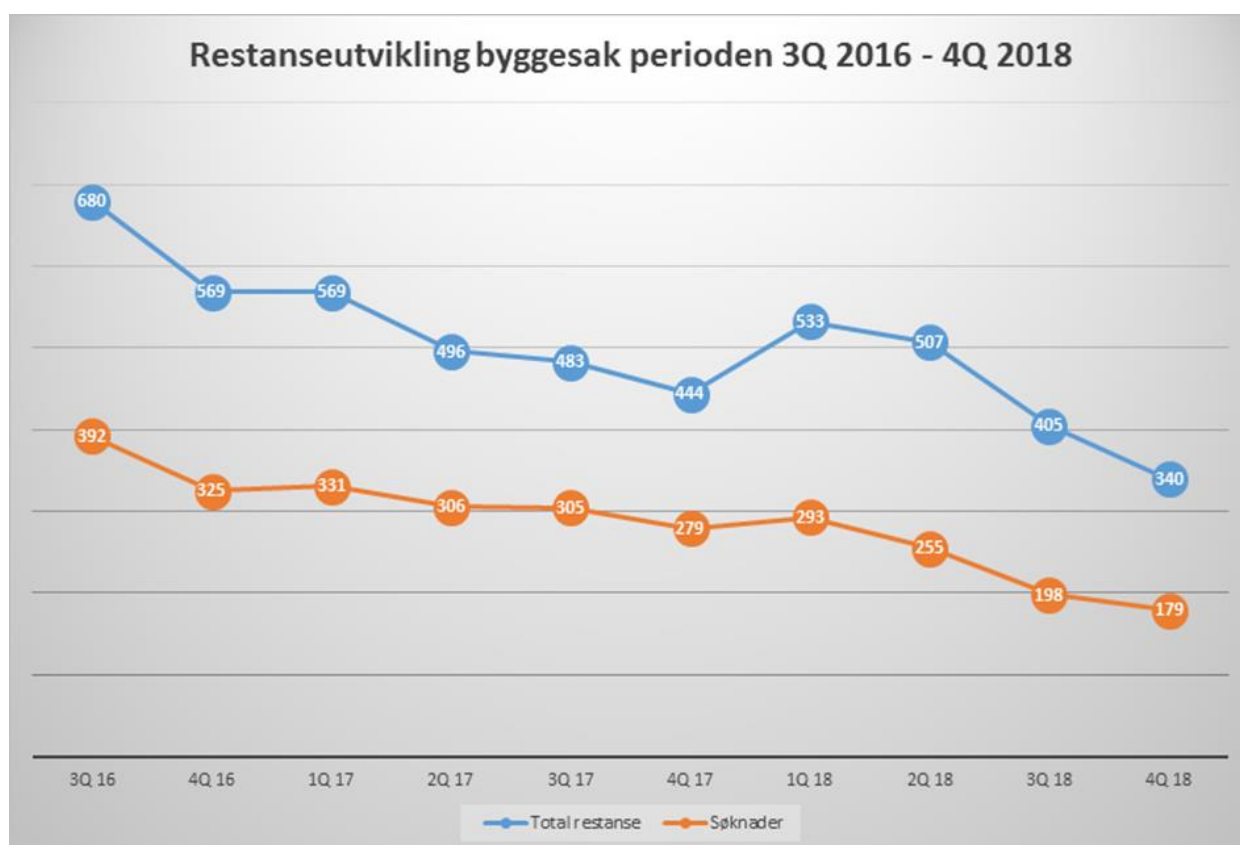
### MOTTAK OG FORDELING AV SAKER

Saker kommer inn i ePhorte, som er saks- og arkivsystemet til kommunen. Avdelingsleder for byggesak sjekker minst en gang om dagen om det har kommet inn nye saker, og fordeler sakene til saksbehandlerne etter hvilken kapasitet de enkelte saksbehandler har, bakgrunn og kompetanse. Han kan også sette sammen team i noen saker slik at det blir erfaringsoverføring mellom saksbehandlerne. Ephorte gir ikke avdelingsleder en oversikt over hvilke saker den enkelte saksbehandler har i sin portefølje og hvor langt de har kommet i behandlingen av saken. Dette vil være tilgjengelig i eByggesak. Avdelingsleder har per i dag en manuell registrering av saksfordeling per ansatt, som han følger opp en gang i måneden.

### Restanselisten

Listen over gamle saker har de fordelt etter hvert, og også hatt overtidsgudnader for å få unna. Når enhetsleder for plan- og byggesak tok over, tok hun de gamle sakene vekk fra alle saksbehandlernes portefølje for å gjøre listen over saker hver saksbehandler skulle behandle mer overkommelig. Dette har ifølge kommunalsjefen vært et viktig grep for å gjøre hverdagen mer oversiktlig og grei for saksbehandlerne. På den måten har de tatt tilbake, og den enkelte får et klarere bilde på hva som er sitt ansvar å følge opp. Avdelingsleder og enhetsleder har en mye tydeligere bestilling til den enkelte om forventinger og framdrift i saker. Det har vist seg å være effektivt for å få saker raskere behandlet, sier kommunalsjefen videre.

**Figur 3. Oversikt over restanseutviklingen på byggesak fra 3.kvartal 2016-4.kvartal 2018. Tall og figur fra Kristiansund kommune.**



Det kom nye regler for gebyrer i 2016, og kommunen har derfor prioritert nye saker først. Alle gamle saker er nå satt i produksjon. Figur 3 viser hvordan restanseutviklingen har vært fra 3.kvartal 2016 til 4.kvartal 2018. Det har vært en jevn nedgang i antall søknader med restanser (oransje linje). Den blå linjen viser utviklingen av total restanse. Også denne har gått ned.

Målet er at alle gamle saker skal være ferdigbehandlet til påske 2019, og prognosene tilsier at kommunen kommer til å nå det målet, forteller enhetsleder for plan- og byggesak.

---

## SJEKKLISTE FOR MOTTAKSKONTROLL

Kommunen har utarbeidet en sjekkliste for mottakskontroll som skal veilede og sikre kvalitet i behandlingen. Sjekklisten brukes på behandling av flere typer saker fordi det er omtrent de samme rutinene. Sjekklisten inneholder veldig mange sjekkpunkt, og de er ikke definert etter hvilken type sak eller tiltak det er. Med erfaring lærer saksbehandlerne hvilke punkt som er relevant for ulike typer saker. En av saksbehandlerne vi intervjuet svarte følgende på spørsmål om sjekklister hjelper i jobben: "Ja det hjelper, men det krever å skjønne hvor standarden ligger. Man må kunne om det som ligger bak sjekklisene også". I eByggesak vil det være definert hvilke sjekkpunkt som er relevant for den type sak som behandles.

Vurdering av habilitet er et punkt tidlig i sjekklisten for mottakskontroll. Hvis saksbehandler svarer at de er inhabile, sendes det til avdelingsleder. Det har vært noen tilfeller hvor saksbehandlere har hatt andre nære relasjoner og ønsket at en annen skal behandle saken. Dette fordeler de greit internt når det oppstår, sier de vi har snakket med.

Habilitet er et tema som blir tatt opp på fagmøtene. Kommuneadvokaten hadde en gjennomgang for byggesaksavdelingen tidligere.

### *Kvaliteten på søknader*

Kvaliteten på søknadene som kommer inn er variabel etter hva alle vi har snakket med på byggesaksavdelingen sier, og det sendes ut mange mangelbrev. I 2018 ble det sendt ut 285 mangelbrev. «Det kan ha sammenheng med et lovverk som er veldig komplekst og vanskelig å sette seg inn i. Dette gjelder også for profesjonelle søkere», sier en av de vi har snakket med.

I oktober begynte avdelingen en systematisk kartlegging av mangelbrevene de sender ut. Alle saksbehandlerne legger inn informasjon om søknader som kommer inn og som er mangelfulle. Denne kartleggingen er både for intern og ekstern bruk. Det skal tas opp på møte med bransjen i mars, for å drøfte hvordan byggesaker kan bli behandlet bedre og raskere. Bransjemøtene er viktige for å diskutere hvilke utfordringer de ulike partene har og for å kunne harmonisere virkeligheten, sier avdelingsleder for byggesak.

Byggesaksavdelingen har stilt seg spørsmål om hva som utgjør en vesentlig mangel. Kommunen er pliktig til å saksbehandle søknader hvis det er lite vesentlige mangler. Hvis det er vesentlige mangler, sendes det et mangelbrev. Men det er ifølge avdelingsleder på byggesak et rom for å tolke hva som er en vesentlig mangel. Kartleggingen skal brukes internt for å få mer lik praksis på når det blir sendt ut mangelbrev. Det har forekommet at søkere har fått mangelbrev noen dager før tidsfristen går ut. Dette skaper forståelig nok frustrasjon og går ut over omdømmet til kommunen, sier avdelingsleder for byggesak i intervju. De har repetert rutinen for mottakskontroll på avdelingsmøte for at alle skal være godt kjent med den.

### Tidsfristen

Mottakskontrollen skal være gjennomført innen tre uker etter at kommunen har mottatt søknaden. Tidligere hadde de en intern frist på sju dager, men dette ble for kort tid. Søknader kan sendes inn i flere kanaler, og det forekommer at saksbehandler ikke får saken i ePhorte før etter 1-3 dager etter at den kom inn. Innen sju dager skal det sendes en kvittering på at søknaden er mottatt og hvem som er saksbehandler. Kommunen fikk mange henvendelser med spørsmål om saken var mottatt, og de innførte derfor rutinen med kvittering på mottak. I eByggesak vil denne kvitteringen sendes automatisk.

Innen tre uker skal mottakskontrollen være gjennomført og søker skal da ha tilbakemelding enten i form av at mangelbrev, foreløpig svar med forventet saksbehandlingstid eller vedtak. Dersom forventet behandlingstid satt i foreløpig svar ikke kan overholdes, skal det sendes et nytt foreløpig svar.

Med dagens system er lederne på plan- og byggesak avhengig av at saksbehandlerne selv rapporterer om de ligger innenfor saksbehandlingsfristene eller ei. Dette tar de opp på fagmøtene. Med eByggesak vil saksbehandlingstiden være lettere tilgjengelig, og lederne får ifølge dem selv et godt styringsverktøy.

Tabell 1 viser antall saker med fristbrudd og hva dette utgjør i prosent av totalt antall saker i årene 2011-2017. Tabellen viser at kommunen har brutt fristen i 3,6 % til 8,2 % av sakene i årene 2011 og 2015. I 2016 er andelen saker med fristbrudd 16,4 % og 29,6 % i 2017. Kommunen begynte å få oversikt over gamle saker i 2016 og andelen saker med fristbrudd er derfor høyt. Ubehandlete saker har etter hva vi får opplyst i intervju, etter all sannsynlighet ikke blitt talt med i beregningen før 2016.

**Tabell 1. Oversikt over saker med fristbrudd oppgitt i antall og i prosent av totalt antall saker. Tall fra årsrapportene til Kristiansund kommune.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Saker med fristbrudd</b>			47	63	59 <sup>2</sup>	111	200
<b>Prosent av totalt antall saker</b>	3,6 %	8,5 %	4,9 %	7,7 %	8,2 %	16,4 %	29,6 %

Kommentar til resultatet i 2017: Antall fristbrudd er høyt grunnet rydding og avslutning av gamle saker i forbindelse med restanseprosjekt. Dette vil også være høyt for kommende år, før reduksjonen blir synlig. Antall behandlede saker totalt var 679 stk.

<sup>2</sup> Andre tall oppgis i årsrapport 2015. Fristbrudd 2015: 34 brudd, 7 % (8 % i stolpediagrammet).

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle søknader var i 2018 127 dager. For saker med 3 ukers frist var den 174, og for saker med 12 ukers frist var den 158 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er høy grunnet behandling av gamle saker.

Tabell 2 viser tall fra KOSTRA. 30 – 45,7 % av sakene fra 2016-2018 hadde fristbrudd. Avdelingen har fra 2019 markert saker som er kommet inn i år, og per 21.2.2019 var det kommet inn 55 saker. Kommunen har hatt 1 fristbrudd i behandlingen av innkomne saker i 2019. Etter påske 2019 har kommunen et mål om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid vil være innenfor lovbestemt frist.

**Tabell 2. Antall søknader behandlet, herav antall søknader med fristbrudd 2016-2018. Tall fra KOSTRA.**

	2016	2017	2018*	2019 Per 21.2
<b>Antall søknader behandlet</b>	292	257	267	55
<b>Herav antall søknader med fristbrudd</b>	89	89	122	1
<b>Prosent av totalt antall behandlede søknader</b>	30 %	34,6 %	45,7 %	1,8 %

\*Tall fra 2018 er hentet fra kommunens rapportering til KOSTRA. Tallene er ikke kvalitetssikret av KOSTRA.

## PLANVERK

Utgangspunktet for byggesaksbehandling er som nevnt innledningsvis kommunens planer. Kristiansund kommune har mange gamle planer, blant annet reguleringsplaner fra 1940-tallet. Disse passer ikke til dagens samfunn og behov sier flere av dem vi har snakket med, og det vanskeliggjør saksbehandlingen fordi det ofte må søkes om dispensasjon. Sakene kan gå på utnyttingsgraden på tomten eller inngripen i takfasader. Etter sammenslåingen med Frej, har det vært en del saker om bygging i landbruks, natur- og fritidsområder (NFL). Hvis tiltaket ikke er til landbruksformål, vil det som hovedregel utløse krav om dispensasjon. Dispensasjonssaker krever mer saksbehandling, og kan ta 12 uker. I 2018 var 96 av totalt 267 søknader som ble behandlet dispensasjonssøknader. 60 av de 96 dispensasjonssøknadene var mangelfulle og kommunen måtte om tilleggsinformasjon.

I gamle reguleringsplaner er det lite føringer, sier en saksbehandler. Vi er mer avhengig av fortolkninger og hva vi har gjort tidligere i den reguleringsplanen, sier saksbehandleren videre. Ved behov har kommunen henvendt seg til departementet for å få en vurdering av fortolkninger.

Saker som anses som prinsipielle behandles politisk. Det gis få dispensasjoner på nye reguleringsplaner, og de som gis behandles politisk. Nye reguleringsplaner inneholder mer konkrete bestemmelser som gjør byggesaksbehandling enklere.

Sentrumsplanen fra 1990 har mange retningslinjer og få bestemmelser, sier enhetsleder for plan- og byggesak. Dette gjør saksbehandlingen mer komplisert. En av saksbehandlerne sier at de har etablert en praksis i en del saker:

«Deriblant dette med skifertak. Her har vi vært strengere i sentrum for å beholde skifertekkingen. Det er i tråd med gjenoppreisningsbebyggelsen i sentrum. [Vi] har hatt noen saker til fylkesmannen, hvor vi har fått gjennomslag i disse sakene. [Dette] går på estetikk, og det å bevare gjenoppreisningsbebyggelsen».

Sentrumsplanen er under revidering nå, og flere av dem vi har snakket med håper den kan bli et bedre verktøy i byggesaksbehandlingen. Rådmannen sier i intervju at administrasjonen og politikerne har prøvd å enes om en sentrumsplan i årevis, men avstanden mellom hva politikerne ønsker og hva lov og forskrift tillater har vært for stor til at det har gått.

«Det er viktig for plan- og byggesak at vi får et bedre planverk å jobbe etter», forteller enhetsleder for plan- og byggesak. Departementet mener planverk bør fornyes hvert 15.år opplyser hun videre. Kommunen har ansatt en person på planavdelingen som skal jobbe med arealdelen av kommuneplanen. Rådmannen forteller at samfunnsutviklingsenheten som tidligere drev med byplanlegging er mye mer operativ nå med folkemøter og brukerdiallog. Det er ikke alle tiltak i en bydel som er av planmessig karakter, og det går an å få gjort mye uten at en endrer planstatus på ting, sier han videre.

Med unntak av arealdelen av kommuneplanen gjøres alt av planverk i dag av private firma, opplyser enhetsleder for plan- og byggesak.

---

## KOMMUNIKASJON

### *I avdelingen og på enheten*

De vi har snakket med på byggesak forteller at det er en god tone på avdelingen, og at alle har en åpen dør. Det er lav terskel for å spørre hverandre om råd.

En gang i uken har byggesaksavdelingen fagmøter, og dette er ifølge de ansatte en viktig kommunikasjonsarena. Varigheten på fagmøtene er avhengig av hvor mange saker som kommer inn, og de tar for eksempel opp dagsaktuelle saker, endringer i regelverk og andre tema som det er viktig at alle får kunnskap om. Avdelingen har en oversikt over temaer til fagmøtene, og her kan alle komme med innspill. Det settes en dato for hvilket møte temaet skal tas opp og hvem som er ansvarlig. På møtene har de forsøkt å bruke dialogmetoden slik at alle får komme med sine betraktninger.

Ledelsen i enheten har ledergruppe en gang i måneden.

En av saksbehandlerne forteller at enheten var mer samlet før. De hadde flere møter og visste hva ansatte på de andre avdelingene jobbet med. De fikk informasjon om reguleringsplaner som var underveis og hvilke utfordringer de jobbet med på den siden. «Vi blir jo dratt med i reguleringsarbeidet med tanke på utforming av bestemmelser når det er vi som i neste omgang skal sitte og forvalte disse bestemmelsene og forståelsen av dem», sier saksbehandleren.

Det er nå lagt opp til informasjonsmøter med planavdelingen en gang i måneden. Ellers blir byggesaksbehandlere tatt med i møter med planavdelingen for å se på utføringen av bestemmelser.

Enhetsmøter avholdes en gang per måned. Et fast tema er at avdelingslederne informerer. Avdelingsleder på plan orienterer om reguleringsplaner under arbeid og avdelingsleder på byggesak orienterer om restanser, viktige byggesaker og lignende.

#### *Mellom avdelingen og ledelsen lenger opp*

Avdelingen rapporterer på utviklingen av restanser, produksjon og inntekter til rådhuset og plan- og bygningsrådet hvert kvartal. I tillegg gjør avdelingen en del manuelle registreringer for å kunne imøtekomme kritikk med fakta, forteller enhetsleder for plan- og byggesak.

Kommunalsjefen sier at det varierer noe hvor ofte han kommuniserer med enheten. Det kan være daglig kommunikasjon hvis det er saker som har mye fokus. Ved ordinær drift kan det gå to-tre uker mellom hver gang de har kontakt. Enhetsleder for plan- og byggesak bruker å gå innom kommunalsjefen og informere om status eller om hun trenger avklaringer.

#### *Kommunikasjon i ledergruppen*

Rådmannen får informasjon fra kommunalsjefen på ledermøte som er hver mandag. Prinsipielle saker tas også opp her. Rådmannen kan følge med på restansene og den enkelte ansatte sin saksmengde fordelt på byggesakskategorier i en oversikt han har i programmet Power BI.

Ledelsen i kommunen bruker Visma BI som et verktøy for å se utvikling, og det vil ifølge kommunalsjefen raskt bli tydelig når noe ikke stemmer. Kommunen jobber med å automatisere rapporteringer slik at de får mer tid til å produsere tjenester for innbyggerne. En av kjepphestene til kommunalsjefen er at når ledelsen pålegger enhetene nye krav til rapportering eller oppgaver, så må noe også tas bort. Videre sier han:

«Vi må være bevisst på hva vi påfører enhetene våre, og verdien vi får ut av det i andre enden. Dette er noe lederteamet har fokus på hele tiden, at vi må bistå enhetene så de ikke drukner i den typen oppgaver».

#### *Kommunikasjon med brukere*

Det gjennomføres bransjemøter med byggebransjen for å skape en bedre dialog. Det har også vært gjennomført en brukerundersøkelse, som ble sendt ut til både privatpersoner og firma. Svarprosenten i undersøkelsen var for lav til at den kunne gi noe nyttig informasjon, forteller enhetsleder for plan- og byggesak. De har derfor tenkt på andre muligheter for å innhente brukererfaringer. For eksempel å legge ved et evalueringsskjema sammen med vedtak til brukere, slik at de kan gi en vurdering av hvordan de opplevde kontakten med byggesaksavdelingen.

---

## FORMALISERING AV RUTINER OG INTERNKONTROLL

Byggesaksavdelingen har skriftlige rutiner, maler og sjekklister samlet i Microsoft Teams. Dette er en arbeidsplattform for plan- og byggesak, og har vært brukt for at alle på byggesaksavdelingen skal ha tilgang og kunne komme med innspill og endringer.

### *Kommunens kvalitetssystem*

Kristiansund kommune bruker Losen som kvalitetssystem, og rutiner, retningslinjer, årshjul og andre styrende dokumenter skal legges inn i systemet. Plan- og byggesak arbeider med å legge inn alle sine rutiner.

En fordel med Losen er at kommunen har tilgang på andre kommuner sine rutiner gjennom systemet. På denne måten kan man lære av hverandre, forteller enhetsleder for plan- og byggesak.

### *Skriftlig stillingsinstruks*

Enheten har jobbet med å få på plass skriftlige stillingsinstruksjoner som inneholder blant annet oppgaver, myndighet, kommunens verdier etc. Dette ble ferdig i desember 2018, og ble utarbeidet i samråd med ansatte. Avdelingsleder og enhetsleder var konstituert i sine stillinger fram til februar 2019. Begge er nå fast ansatt og har skriftlige stillingsbeskrivelser.

Ansvar og myndighet er klart fordelt i avdelingen ifølge avdelingsleder og de saksbehandlerne vi har snakket med.

### *Delegeringsreglement*

Delegeringsreglementet etter plan- og bygningsloven er ifølge avdelingsleder for byggesak noe de har vært veldig involvert i. Alle vi har snakket med gir klart uttrykk for at de er klar over hva de har fullmakt til og ikke.

---

## AJOURHOLD AV RUTINER OG MALER

Rutiner og maler blir oppdatert etter behov. En saksbehandler har i oppgave å oppdatere sjekklister ved behov. For eksempel om det kommer endringer i forskrift.

Som nevnt i forrige avsnitt jobber enheten med å legge inn rutiner i Compilo Losen. Enhetsleder for plan- og byggesak opplyser at det skal legges på en revisjonsdato når rutiner legges inn i systemet. Hvis dette ikke blir gjort, blir revisjonsdato automatisk satt til ett år fram i tid. I tillegg må det legges inn hvem som har ansvaret for at rutinen blir oppdatert.

I forbindelse med overgangen til nytt fagsystem skal de ha en workshop om maler for å jobbe med språket i brev. De har fått tilgang til Oslo kommunens språkprofil, og alle har fått beskjed om å lese og lære av den.



---

## KJENNSKAP TIL RUTINER

Alle de vi har intervjuet henviser til de samme rutinene, og at de er lett tilgjengelige.

I gjennomgangen av byggesaksavdelingen sine dokumenter i Teams, så vi i referat fra fagmøter at rutiner har blitt tatt opp og repetert. Eksempelvis ble rutine på mottakskontroll gjennomgått på fagmøtet 9.1.2019. I referatet ser vi at det er formidlet at det er viktig at rutinen følges, og at gjentatte brudd på rutinen medfører konsekvenser.

Enhetsleder for plan- og byggesak forteller at det kan lages en leseliste til de ansatte hvor de må kvittere ut at de har lest og forstått dokumenter om maler, rutiner og lignede som blir lagt i Losen. Et minus med systemet er at det ikke blir sendt en epost til saksbehandlerne om at det er noe de må utføre i Losen.

---

## RUTINER FOR Å RAPPORTERE AVVIK, FEIL ELLER MANGLER

Kristiansund kommune bruker Compilo Losen for å melde avvik, varslinger og oppfølginger generelt.

I intervju forteller ledere og saksbehandlere at det ser ut til at det sitter langt inne å bruke Losen til å melde avvik. En av saksbehandlerne sier at avdelingen ikke har hatt så mye fokus på avvik. En annen saksbehandler sier at de heller går direkte til leder enn å melde via Compilo Losen. Enhetsleder for plan- og byggesak forteller at registrering av avvik først går til leder, som skal gjøre en vurdering av om det er noe han/hun kan gjøre noe med. Hvis ikke, går saken oppover i systemet og det kan spores hvor i systemet saken ligger. Videre sier enhetslederen:

«Jeg tok en gjennomgang av systemet etter oppslagene i avisene. Det virker som det er en terskel for å melde fra. De ansatte har ikke eierskap til systemet. Lederne bruker systemet til å melde avvik, men det er for lite informasjon om hvordan dette skal brukes. Det burde vært spørsmål fra høyere nivå om hvorfor de ikke har avvik. Det bør være ønskelig med avvik, og det er unormalt å ikke ha det.

Jeg er ikke fornøyd med varslingsmuligheten i Losen, det sikrer ikke tilstrekkelig anonymitet for varsleren».

### *Oppfordring om å komme med innspill på mangler*

De ansatte er oppfordret til å komme med innspill på hvor det mangler rutiner i saksbehandlingen, og de har et eget dokument i Microsoft Teams for slike innspill.

### *Klagebehandling*

I forbindelse med klagebehandling kan det oppdages feil eller mangler, sier enhetsleder for plan- og byggesak. Dette tar de opp på fagmøte i avdelingen for å kunne ta lærdom av det.

## RUTINER FOR OPPFØLGING AV INTERNKONTROLLEN

Ifølge kvalitetshåndboken til Kristiansund kommune skal enhetene gjennomgå internkontrollsystemet minst en gang i året, og vurdere om rutiner og system har fungert i praksis eller om det bør gjøres endringer.

I intervju i desember 2018 sa enhetsleder for plan- og byggesak at de ikke hadde fått på plass rutine for oppfølging av internkontroll. Avdelingsleder og enhetsleder har en dialog om dette, om det er riktig slik de har det, hvem de skal kontrollere og om det skal være likt for alle.

Kommunalsjefen forteller i intervju at ledelsen nylig hadde en gjennomgang av internkontrollen. Det er i varierende grad stilt krav til hvor mye enhetene selv skal levere til en slik gjennomgang, og ledelsen har ikke stilt krav om dette til byggesaksavdelingen. Kommunalsjefen uttrykker at han har god kunnskap om hvordan det jobbes i avdelingen, og ser derfor ikke nødvendigheten av å pålegge enheten å lage en rapport på dette. Rådmannen forholder seg til kommunalsjefen når det gjelder rutiner for å sjekke internkontrollen på avdelingen.

Kommunen har en systemansvarlig for kvalitetssystemet, som blant annet jobber med en mal for årlig gjennomgang av internkontrollen i enhetene. Ønsket er at denne malen skal inneholde faktatall som innhentes automatisk slik at enhetenes arbeid kan begrenses til vurdering av data.

## 2.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

For å vurdere om Kristiansund kommune har tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen, har vi sett på organisering, bemanning og ledelse, risikovurderinger og tiltak, kommunikasjon, rutiner for byggesaksbehandlingen, formalisering av internkontrollen, ajourhold av rutiner, om maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte, rutiner for avvik og rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer.

Under hvert av punktene er revisjonskriteriene, som vi vurderer kommunens praksis opp mot, gjentatt.

### *Organisering, bemanning og ledelse*

Revisjonskriterium:

Byggesaksavdelingen bør være organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier

Vi vurderer at byggesaksavdelingen er organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier. Vi legger da vekt på:

- at kommunen selv skal gjøre en vurdering av kompetansen i enheten i år og lage en kompetanseplan for å sikre at de har rett og tilstrekkelig kompetanse på plass
- at kommunen gjør et systematisk forbedringsarbeid
- det tas vare på saksbehandleres integritet i en jobb hvor ansatte kan bli utsatt for press fra flere hold
- etiske verdier blir aktivt brukt i arbeidet
- den enkelte ansatte har ansvar innen sitt område, fra saksbehandlernivå til ledernivå
- det framstår som at ansvar og myndighet er klart fordelt i organisasjonen
- det er satt mål for avdelingen, og hvert ledd i organisasjonen er ansvarlig for å bidra til at målene nås
- det virker å være et godt arbeidsmiljø i byggesaksavdelingen

### *Risikoanalyse og kontrollaktiviteter*

Revisjonskriterier:

Det bør gjennomføres risikoanalyser for å avdekke sannsynlighet for og konsekvenser av svikt, feil eller mangler

Valg av kontrollaktiviteter bør baseres på en vurdering av risiko for at byggesaksbehandlingen ikke gjennomføres i samsvar med lovverket, planbestemmelsene, kommunens verdier og målsettinger

Det framstår som klart for oss at enhetsleder og avdelingsleder har gjennomført en type risikovurdering i sin ledelse av avdelingen, og i vurderingen hvilke kontrollaktiviteter som bør gjennomføres.

Risikovurderingene er ikke systematiske i den forstand at hele byggesaksbehandlingen er gjennomgått i en samlet analyse. Det kunne vært en fordel for ledelsen og byggesaksavdelingen å gjennomgå en risikoanalyse for å få en helhetlig tilnærming til risiko. Dette står på planen for avdelingen i 2019.

Vi oppfordrer byggesaksavdelingen til å ta en gjennomgang på om det er sikret hensiktsmessig arbeidsdeling ved fordeling og godkjenning av saker.

### *Kommunikasjon*

Revisjonskriterium:

Det bør være god kommunikasjon horisontalt og vertikalt i organisasjonen

Av de data vi har tilgjengelige, ser det ut til å være god kommunikasjon både horisontalt og vertikalt.

Vi synes det er positivt at kommunen forsøker å innhente brukererfaringer i byggesaker.

Vi har ikke innhentet informasjon fra politisk nivå om deres vurdering av administrasjonens kommunikasjon om byggesak.

### *Rutiner, ajourhold og tilgjengelighet*

Revisjonskriterier:

Kommunen bør ha rutiner for byggesaksbehandlingen

Avdelingen bør ha rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser

Maler og rutiner bør være lett tilgjengelige og kjent for de ansatte

Kristiansund kommune har rutiner for byggesaksbehandling. De har en sjekklister for mottakskontroll, og klare rutiner på at saker skal behandles innen gitt frister. Ledelsen følger med på etterlevelsen av rutineene, og strammer opp ved behov. Byggesaksavdelingen gjør et systematisk arbeid for å bli bedre. For eksempel kartlegging av mangelbrev, bransjemøter, tar opp svakheter i saksbehandlingen på interne møter og innfører tiltak for å bedre servicen for brukerne. Avdelingen sikrer kvalitetssikring ved å sette sammen saksbehandlere i team, sørger for kompetanseoverføring, har lav terskel for å ta opp saker med hverandre og har gode fagmøter. Dette ser vi som positivt.

På grunn av en lang liste med ubehandlede saker har ikke kommunen nådd målet sitt om at 95 % av sakene skal behandles innen lovpålagt frist, men avdelingen gir klart uttrykk for at dette målet skal oppnås i 2019. Behandling av mange gamle saker har gjort at gjennomsnittlig saksbehandlingstid har vært lang i Kristiansund kommune.

Rapporteringene som er gjort på måloppnåelse før 2016 var basert på et feilaktig tallgrunnlag. Før 2016 har det framstått som at avdelingen har hatt vesentlig bedre måloppnåelse enn det som faktisk var tilfellet. Vi har vært ute etter å finne ut om ledelsen mener de har kontroll på området nå. Både rådmann og kommunalsjef gir uttrykk for at de har kontroll, og viser til at det har blitt jobbet med de utfordringene som de så i 2015/2016.

Det planverket byggesaksavdelingen i Kristiansund kommune skal forholde seg til gjør at selve saksbehandlingen blir mer komplisert og tar tid fordi mye av planverket er gammelt.

Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen. Dersom planverket ikke er oppdatert, kan det medføre økt bruk av dispensasjoner. Plan- og bygningsloven legger til grunn at det skal være tungtveiende grunner til å fatte vedtak som gir dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer. I 2018 var 36 % av søknadene Kristiansund kommune behandlet dispensasjoner. Vi mener kommunen bør fortsette arbeidet med å oppdatere planverket sitt for å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen.

Avdelingen har rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser.

Maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte. Rutiner blir gjennomgått hvis ledelsen ser at det er behov for det.

### *Formalisering av internkontrollen*

Revisjonskriterium:

Internkontrollen bør så langt det er hensiktsmessig være formalisert i form av beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet, risikovurderinger, rutiner og prosedyrer for saksbehandling, kvalitetssikring og kontroll

Vi vurderer at internkontrollen er formalisert så langt det er hensiktsmessig basert på at avdelingen har:

- Skriftlige rutinebeskrivelser
- Skriftlige maler og sjekklister
- Skriftlige rutiner for kvalitetssikring og kontroll
- Skriftlige stillingsinstrukser

Risikovurderinger er et område som ikke er formalisert ennå. Det står på planen for 2019.

### *Avviksrapportering*

Revisjonskriterium:

Det bør være rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler

Det er rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler. Bruken av Compilo Losen til avviksrapportering ser ut til å ha et forbedringspotensial i avdelingen. Vi oppfordrer til å klargjøre hvordan Compilo Losen skal brukes som avviksrapportering i byggesaksavdelingen og at varslingsrutinen gjennomgås for å sikre ivaretagelse av varslers anonymitet.

### *Oppfølging av internkontrollen*

Revisjonskriterium:

Det bør være etablert rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

Det er ikke etablert en rutine for å vurdere hvordan internkontrollen fungerer på avdelingsnivå. Ledernivået har en gjennomgang av internkontrollen. Gjennom intervju får vi inntrykk av at ledelsen av avdelingen og enheten følger med på om driften i avdelingen fungerer slik den skal, og i den forstand kan vi si at det i praksis blir gjort selv om det ikke er etablert en fast rutine på det på avdelingsnivå. Vi mener kommunen kan vurdere om det skal etableres en rutine for å vurdere hvordan internkontrollen fungerer på avdelingsnivå.

I intervju med kommunalsjef og rådmann ble vi ikke opplyst om krav i kvalitetshåndboken og hvordan den er videreformidlet til plan- og byggesak. Det framstår som noe uklart hvordan kvalitetshåndboken blir brukt i styringen av plan- og byggesak.

---

## OPPSUMMERING AV KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kristiansund kommune har tilfredsstillende system og rutiner i byggesaksbehandlingen. Vi baserer denne konklusjonen på følgende vurderinger:

- Byggesaksavdelingen er organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier. Kommunen skal gjøre en vurdering av kompetansen i avdelingen i 2019.
- Det gjennomføres en type risikovurdering, også i valget av kontrollaktiviteter. Det er ikke gjennomført en helhetlig risikoanalyse av byggesaksbehandlingen. Dette står på planen i 2019.
- Det ser ut til å være god kommunikasjon både horisontalt og vertikalt i organisasjonen
- Kommunen har rutiner for byggesaksbehandlingen.
- Avdelingen har rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser.
- Maler og rutiner er lett tilgjengelige og kjent for de ansatte.
- Internkontrollen er formalisert så langt det er hensiktsmessig.
- Det er rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler. Bruken av avvikssystemet ser ut til å ha et forbedringspotensial.
- Det gjennomføres en type vurdering av hvordan internkontrollen fungerer, men det ser ikke ut til å være etablert en fast rutine på dette på avdelingsnivå.

*Anbefalinger:*

- Ledelsen og byggesaksavdelingen bør gjennomføre den planlagte risikoanalysen i 2019 for en helhetlig tilnærming til risiko.
- Byggesaksavdelingen bør vurdere å ta en gjennomgang på om det er sikret hensiktsmessig arbeidsdeling ved fordeling og godkjenning av saker.
- Kommunen bør fortsette arbeidet med å oppdatere planverket sitt for å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen.
- Kommunen bør vurdere å klargjøre hvordan Compilo Losen skal brukes som avviksrapportering innen byggesak.
- Kommunen bør gjennomgå varslingsrutinene sine for å bedre ivaretagelsen av varslers anonymitet.
- Kommunen kan vurdere om det bør etableres en rutine for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer på byggesaksavdelingen.

### 3. PROBLEMSTILLING 2: GOD INFORMASJON OG SERVICE TIL BRUKERE

I dette kapitlet skal vi se på om kommunen sørger for god informasjon og service til brukere. Som i foregående kapittel vil problemstillinger og revisjonskriterier bli presentert først. Deretter datagrunnlaget, som vi bruker for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

#### 3.1 PROBLEMSTILLING

Gir Kristiansund kommune god informasjon og service til brukerne i byggesaker?

I denne problemstillingen skal vi se på disse områdene:

- skriftlig informasjon om saksbehandlingstid og kommunen sine krav til brukere
- om saksbehandlerne i byggesaker er tilgjengelige og veileder brukerne

#### 3.2 REVISJONSKRITERIER

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 2:

- Kommunen bør gi god skriftlig informasjon på nettsiden og i brev
  - o På nettsiden bør brukerne enkelt finne informasjon om saksgang og saksbehandling, de bør være logisk og ryddig organisert og det skal være enkelt for publikum å forstå innholdet og få med seg det som er relevant for den situasjonen de er i
- Kommunen må være tilgjengelig og veilede brukere slik at de får tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser



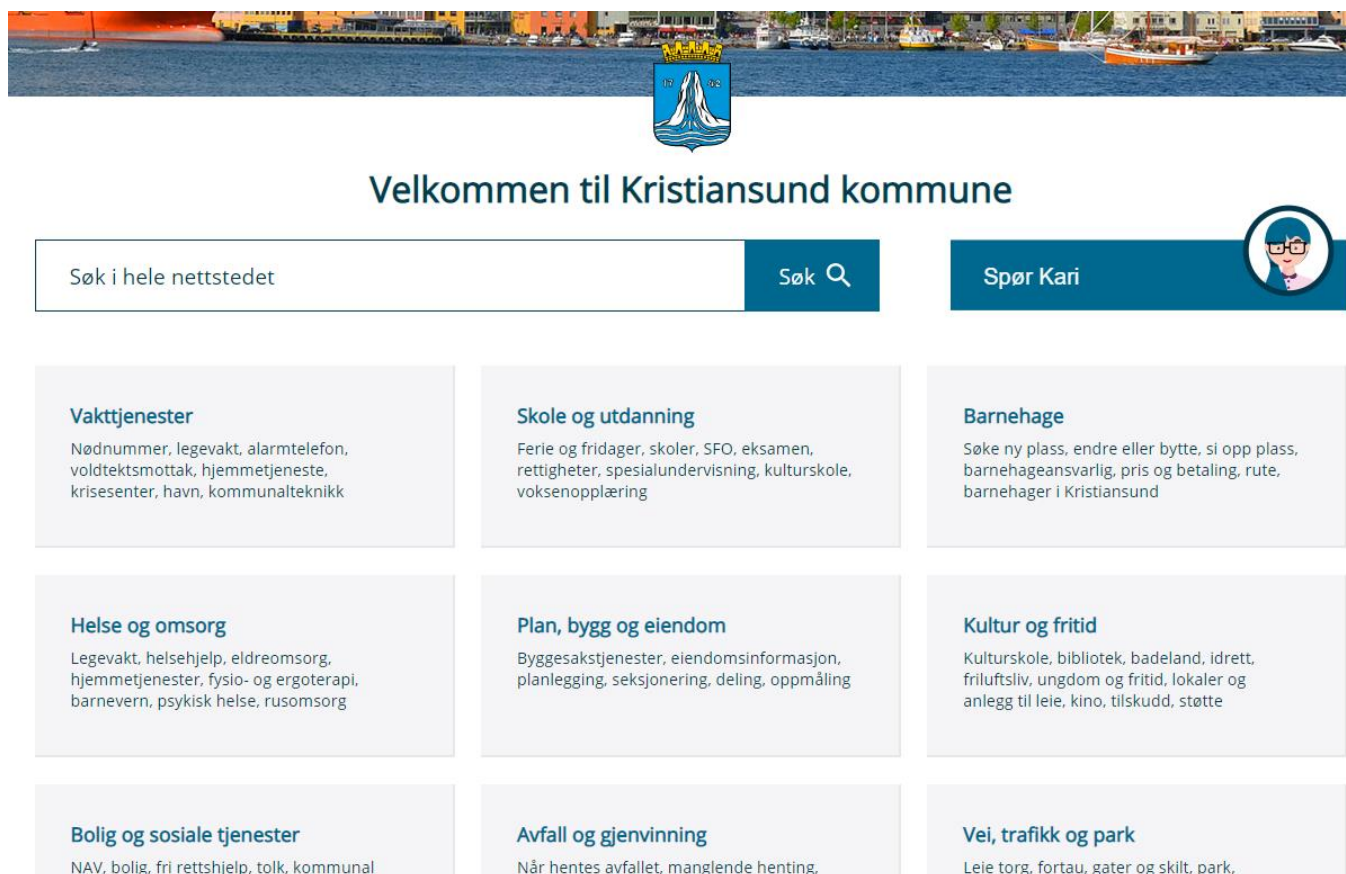
## 3.3 DATAGRUNNLAG

## SKRIFTLIG INFORMASJON PÅ NETTSIDEN

Plan, bygg og eiendom er listet som et eget tema på forsiden til Kristiansund kommune, og det er en egen side som omhandler byggesakstjenester. En ansatt har hovedansvaret for nettsiden, og for å oppdatere den med ny informasjon. Blant annet hva brukere av servicetorget etterspør av informasjon.

Enhetsleder for plan- og byggesak forteller at kommunen har fått gode tilbakemeldinger på nettsiden etter at den ble endret, også fra andre kommuner.

Figur 4. Utsnitt av forsiden til Kristiansund kommune sin nettside, 12.3.2019



**Velkommen til Kristiansund kommune**

Søk i hele nettstedet Søk

Spør Kari

<p><b>Vaktjenester</b></p> <p>Nødnummer, legevakt, alarmtelefon, voldtektsmottak, hjemmetjeneste, krisesenter, havn, kommunalteknikk</p>	<p><b>Skole og utdanning</b></p> <p>Ferie og fridager, skoler, SFO, eksamen, rettigheter, spesialundervisning, kulturskole, voksenopplæring</p>	<p><b>Barnehage</b></p> <p>Søke ny plass, endre eller bytte, si opp plass, barnehageansvarlig, pris og betaling, rute, barnehager i Kristiansund</p>
<p><b>Helse og omsorg</b></p> <p>Legevakt, helsehjelp, eldreomsorg, hjemmetjenester, fysio- og ergoterapi, barnevern, psykisk helse, rusomsorg</p>	<p><b>Plan, bygg og eiendom</b></p> <p>Byggesakstjenester, eiendomsinformasjon, planlegging, seksjonering, deling, oppmåling</p>	<p><b>Kultur og fritid</b></p> <p>Kulturskole, bibliotek, badeland, idrett, friluftsliv, ungdom og fritid, lokaler og anlegg til leie, kino, tilskudd, støtte</p>
<p><b>Bolig og sosiale tjenester</b></p> <p>NAV, bolig, fri rettshjelp, tolk, kommunal</p>	<p><b>Avfall og gjenvinning</b></p> <p>Når hentes avfallet, manglende henting,</p>	<p><b>Vei, trafikk og park</b></p> <p>Leie torg, fortau, gater og skilt, park,</p>

Byggesakstjenester ligger som et eget tema under plan, bygg og eiendom. Når man klikker inn her kommer det opp mange ulike temaer innen byggesak, som bildet under viser:

Figur 5. Utsnitt fra nettsiden til Kristiansund kommune, oversikt over byggesakstjenester, 12.3.2019

The screenshot shows the website interface for Kristiansund municipality. At the top, there is a navigation bar with a menu icon (Meny), a search icon (Søk), the municipality logo, and user service icons (Min side, Translate, Kontakt). Below this is a breadcrumb trail: Startside → Tjenester → Plan, bygg og eiendom → Byggesakstjenester. The main heading is "Byggesakstjenester". Below the heading is a grid of 11 service tiles, each with a right-pointing arrow:

- Må jeg søke? Hvordan?
- Bygge uten å søke
- Meld tiltak som ikke er søknadspliktig
- Byggesøknad. Dette må være med i søknaden
- Slik søker du på egen hånd
- Søk med hjelp av fagfolk
- Søknad om Dispensasjon
- Behandlingstid for byggesak
- Hva koster det?
- Veiledere og skjemaer
- Kontakt oss på Servicekontoret

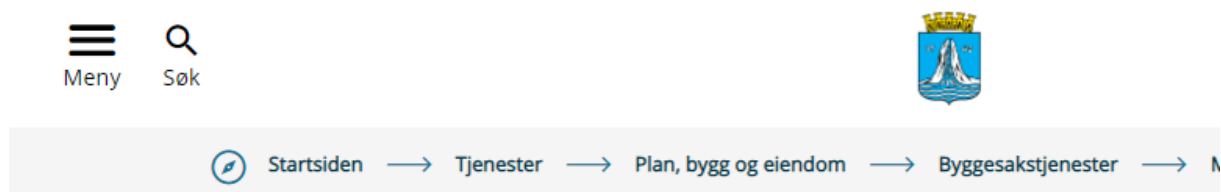
At the bottom of the grid, there is a feedback question: "Fant du det du lette etter?" with two buttons: "JA" and "NEI".

Under kategorien «Må jeg søke? Hvordan?» er det listet opp forskjellige byggesakstiltak som garasje eller carport, små endringer innendørs, enebolig, rekkehus eller anneks og så videre. For å få mer informasjon om du må søke og om du kan søke selv, må du gå inn på et spesifikt tiltak.

Hvis du for eksempel skal finne ut hvordan du skal søke om å bygge en garasje kan du gjøre følgende på nettsiden:

- Gå inn på *Må jeg søke? Hvordan?* Her ligger en liste over ulike tiltak.
- Gå inn på *Garasje eller carport*. Her blir følgende opplyst (se figur 6):
  - o Hvilke kriterier som må innfris for at du ikke trenger å søke
  - o Hva du kan gjøre på eiendommen din kommer an på hvilke regler som gjelder for din eiendom. Se veileder for unntatt søknadsplikt fra Direktoratet for byggkvalitet (lenke til denne siden). Også lenke til side om å finne gjeldende reguleringsplan for din eiendom
  - o Hvilke kriterier som må innfris for at du kan søke på egen hånd (lenke til side om å søke på egen hånd)
  - o Hvis garasjen eller carporten utløser behov for endret eller ny avkjørsel må det samtidig søkes om dette.
  - o Hvilke kriterier som gjelder for om du må søke med hjelp fra fagfolk
- Etter at du har funnet ut om du må søke og om du kan søke på egen hånd, kan du gå inn på *Byggesøknad*. Dette må være med i søknaden, gå gjennom alle kategoriene for å se hva som kan være relevant for din søknad om garasje (*tegninger, nabovarsel, situasjonskart, bygge nærmere enn 4 meter fra nabogrense, dispensasjon, unntak fra tekniske krav, husk ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, situasjonsplan*).
- Hvis du begynner med å finne ut hvilke tegninger du skal legge ved, må du trykke inn på kategorien *tegninger*. Her står det beskrevet hva en plan, snitt- og fasadetegning er for noe. For å finne mer ut av hvilke krav som stilles til din søknad om garasje, må du klikke inn på en link for å se en veileder for tegninger da det ikke blir opplyst hvilke tegninger som kreves knyttet til spesifikke tiltak.
- Gå inn på *veileder for tegninger*. Her står det at plan-, snitt- og fasadetegninger vanligvis skal følge søknaden. Hva du må ha med på disse tegningene vil variere noe avhengig av type tiltak. Noen ganger kan det være behov for å supplere med flere tegninger, som for eksempel terrengprofiltegninger, perspektivtegninger og lignende. For å vurdere om du må legge med en terrengprofiltegning må du vite om tiltakets høydeplassering i omkringliggende bebyggelse, naboeiendom, vei og lignende vises godt nok på fasade- eller snittegningen eller om det er ønskelig at du viser høyde for eventuell adkomstvei.
- Gå inn på de resterende kategorier for hva som må være med i en byggesøknad (*nabovarsel, situasjonskart, bygge nærmere enn 4 meter fra nabogrense, dispensasjon, unntak fra tekniske krav, husk ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, situasjonsplan*) og vurder om dette gjelder for ditt tilfelle.
- Du kan også gå inn på *slik søker du på egen hånd*.
- Gå inn på *Veiledere og skjemaer* og deretter *skjemaer byggesak* for å finne en lenke til en side hvor alle byggesaksblanketter er tilgjengelig. Last ned relevant skjema og blanketter, fyll ut enten på papir eller elektronisk. Send til kommunen.

Figur 6. Utsnitt fra Kristiansund kommune sin nettside. Informasjon om søknadsplikt ved bygging av garasje eller carport, 12.3.2019.



## Garasje eller carport

### Du trenger ikke sende byggesøknad dersom

Hva du kan gjøre på eiendommen din kommer an på hvilke regler som gjelder for din eiendom. [Se veileder for unntatt søknadsplikt fra direktoratet for byggkvalitet](#) .

#### Finn gjeldende reguleringsplan for din eiendom

- samlet bruksareal (BRA) eller bebygd areal (BYA) er under 50 kvadratmeter
- det er over 1 meter til nabogrensen
- bygningen blir oppført med tilstrekkelig avstand fra offentlig regulert vei. Hvor nærme du kan plassere bygningen, avhenger av når reguleringsplanen for eiendommen din ble vedtatt. Veileder for plassering av byggverk nær offentlig vei.
- Maks gesimshøyde er 3,0 meter og maks mønehøyde er 4,0 meter
- Bygningen er frittliggende, i én etasje og uten kjeller
- Du ikke overskrider hvor mye som er lov til å bygge på eiendommen din
- Bygningen ikke plasseres over vann- og avløpsledninger

Du må informere kommunen om tiltakets plassering når det er ferdigstilt.

**Meld tiltak som ikke er søknadspliktig.**

### Du kan søke på egen hånd dersom

- samlet bruksareal (BRA) eller bebygd areal (BYA) er under 70 kvadratmeter
- bygget er på maks én etasje (kjeller gjelder ikke som egen etasje)

#### Søk på egen hånd

### Ny eller utvidet avkjørsel

Hvis garasjen eller carporten utløser behov for endret eller ny avkjørsel må det samtidig søkes om dette. Du må da også vise hvordan ny avkjørsel utformes

### Du må søke med hjelp fra fagfolk dersom

- samlet bruksareal er over 70 kvadratmeter
- bygningen er på mer enn én etasje (kjeller gjender ikke som egen etasje)

### *Saksbehandlingstid og kostnader*

Saksbehandlingstid og kostnader ligger i egne faner under byggesakstjenester. Det er opplyst om hvilke saker som behandles innen 2, 3 og 12 uker samt at tiden som går med hvis kommunen må innhente ytterligere dokumentasjon ikke inngår i saksbehandlingstiden.

Det er ikke opplyst direkte hvilket gebyr som blir krevd inn i ulike sakstyper, men det ligger en link til kommunens gebyrregulativ.

### *Klage*

Vi kan ikke finne at det er opplyst om klagemulighet i byggesaker.

### *Alternativ til nettsiden*

Det er opplyst at du kan kontakte kommunen enten på epost, telefon eller ved personlig oppmøte. De fleste søknader kan fylles ut både elektronisk og på papir, men noen unntak.

---

## SKRITFLIG INFORMASJON PER BREV

Som omtalt i kapittel 1, har kommunen en rutine på at det skal sendes en kvittering på at søknaden er mottatt og hvem som er saksbehandler innen 7 dager. Innen tre uker fra søknaden er mottatt skal det sendes enten et foreløpig svar, et mangelbrev eller vedtak.

I foreløpig svar og mangelbrev skal det oppgis en frist for når det er forventet at søknaden er behandlet innen. Bakgrunnen for hvorfor saken ikke kan besvares med en gang skal oppgis i et foreløpig svar. Hvis søknaden ikke kan besvares innen angitt frist, skal det sendes ut et nytt brev.

Vi har fått opplyst av en saksbehandler at kommunen gir informasjon om saksgangen i de tilfeller det er aktuelt slik at søker er oppdatert på hva som skjer, for eksempel når saken er på høring til andre instanser.

Etter at kommunen har sendt ut mangelbrev får de ofte telefoner med spørsmål om hva kommunen egentlig spør etter, sier en saksbehandler i intervju. «*Det kan være at vi har vært for uklar i beskrivelsen av mangler eller brukt for mange faguttrykk. Da må vi forklare så godt vi kan over telefon*», sier saksbehandleren videre.

Avdelingen har jobbet en del med klart språk, og har vasket malene etter prinsippene om klart språk. Oslo kommune har vært gjennom et Klart språkprosjekt med sine maler. Kristiansund kommune har benyttet Oslo kommune sine maler som utgangspunkt for sine maler.

Kommunens brevmal på foreløpig svar ligger som vedlegg 2 i rapporten.

---

## SAKSBEHANDLERES TILGJENGELIGHET

Byggesaksbehandlerne i kommunen er tilgjengelige per telefon, epost, ved oppmøte på Servicekontoret og ved avtalt møte eller forhåndskonferanse. Et nytt tiltak kommunen prøver ut er temakvelder. Kommunen har også møter med byggebransjen.

### *Telefon*

Byggesaksavdelingen kan nås gjennom kommunens telefonnummer. Enhetsleder sier at telefonsystemet fungerer dårlig med tanke på å gi god service. Innringer får ikke fraværsmelding hvis en saksbehandler ikke er tilstede. Ved ubesvarte anrop skal saksbehandlerne ringe tilbake, men det er vanskelig når de ikke har nummeret til den som ringte da det vises kun kommunens sentralbordnummer på telefoner som settes over fra servicetorget.

En av saksbehandlerne forteller at servicekontoret kan ta imot telefoner, og sende melding til saksbehandler med navn og nummer.

I eposter som en saksbehandler signerer er det oppgitt epost og direktenummeret til saksbehandleren. De vi har snakket med opplyser om at det er mange telefoner direkte til saksbehandlere.

Ved henvendelser på telefon viser de vi har intervjuet til en rutine om at det skal skrives et notat på saken, som legges i ePhorte. En rutinebeskrivelse på arkivering av eposter og notat ligger i Teams.

### *Epost*

Byggesak har en egen epostadresse. Henvendelser som kommer inn på eposten legges inn i ePhorte, og fordeles til saksbehandlere av avdelingsleder. Disse skal som hovedregel besvares innen 48 timer. Det er ikke alt det er mulig å besvare innen kort tid, sier en av saksbehandlerne. Ca. 150 henvendelser ble registret via epostkontoen i 2018.

Det er uheldig når det kommer eposter direkte til saksbehandlere for de kan lett drukne blant mange andre eposter opplyser enhetsleder i intervju. Ved å innføre rutine om at det kommer automatisk svar om å sende alle henvendelser i byggesaker til byggesaksavdelingen sin epost, har de forsøkt å luke ut uheldige hendelser med at folk ikke får svar. Videre har det vært noe glipper med at en del eposter ikke blir arkivert. Enheten har en rutine for hvordan eposter skal håndteres. Enhetsleder sier at det burde ha vært et bedre system for arkivering av både innkomne og utgående eposter. Det må for eksempel tas stilling til hvordan eposten skal arkiveres før den kan sendes.

### *Vaktordning på Servicekontoret*

Fra 13.00-15.00 hver dag er det tilgjengelig en byggesaksbehandler på Servicetorget. Det er satt av et eget kontor til plan- og byggesak på Servicetorget (se bildet under).

**Figur 7. Bilde av plan- og byggesak sitt kontor på servicetorget, 1.2.2019.**



Her kan innbyggere komme innom for å få svar på det de lurer på uten å avtale tid på forhånd. Det varierer hvor mange som kommer innom. Enhetsleder sier at de har vurdert to timer per dag som tilstrekkelig ut i fra antall besøkende.

Det første halve året gjorde de en registrering av antall besøk og type henvendelser for å vurdere om to timers åpningstid var tilstrekkelig. Hvis pågangen øker vil kommunen vurdere å forlenge åpningstiden.

Kommunen får tilbakemeldinger på at dette er et tilbud publikum setter pris på. Avdelingen ser at de kan markedsføre tilbudet bedre slik at det når ut til enda flere, da de også opplever at en del ikke kjenner til tilbudet. Det burde stå mer synlig på hjemmesiden eller i avisen, sier en av dem vi har intervjuet.

Tidligere kunne profesjonelle søkere komme direkte på kontoret til plan- og byggesak. En av saksbehandlerne har fått høre fra profesjonelle søkere som var vant til denne ordningen at byggesak er vanskeligere å få tak i nå.

Saksbehandleren forteller videre at søkere kan nå byggesaksavdelingen gjennom å stikke innom mellom 13-15 hver dag, bestille møte eller ta kontakt per epost eller telefon. Avdelingen har fått mer arbeidsro etter innføringen av vaktordningen på servicetorget. En saksbehandler sier at de som har vært innom vaktordningen sender bedre byggesøknader enn de som ikke har vært innom.

**Figur 8. Ulike søknadsskjema tilgjengelig på plan- og byggesak sitt kontor på servicetorget, 1.2.2019.**



### *Forhåndskonferanse eller møte med saksbehandler*

Forhåndskonferanse kan bestilles fra hjemmesiden. Dette blir mest benyttet av byggebransjen før oppstart av nye prosjekter. Henvendelser om forhåndskonferanse skal svares ut snarest og tilbud om møte skal gis innen 14 dager. Kommunen bruker mer og mer forhåndskonferanser, sier en saksbehandler i intervju.

For private søkere er det mulig å avtale et informasjonsmøte med saksbehandler. Dette må per i dag gjøres på epost eller over telefon. Kommunen jobber med å opprette en funksjon for å bestille møter med saksbehandler på nettsiden.

### *Temakveld*

Kommunen er i gang med et prøveprosjekt om å holde åpne temakvelder for publikum. I første runde skal temakveldene omhandle terrasse og naust, siden det er temaer det ofte kommer søknader og spørsmål om før sommeren. Den første temakvelden ble arrangert 10. april 2019.

### *Bransjemøter*

Kommunen har møter med byggebransjen for å skape en bedre dialog. Siste bransjemøte ble arrangert 30. april 2019.



---

## SERVICENIVÅ

Avdelingsleder for byggesak uttaler at han synes servicenivået på byggesak jamt over er godt, men med noen klare forbedringspunkter. Det går på å gjennomføre mottakskontroll og sende svar innenfor etabler rutine og å være mer tilgjengelig for publikum for eksempel per telefon og gi raskt svar på innkomne eposter.

Man har all grunn til å være misfornøyd med flere eksterne faktorer sier rådmannen om servicenivået på byggesak. Han sier videre:

«I og med at det er jeg som foreslår budsjettet er det på en måte min skyld at servicen ikke har vært høyere, for vi har jo kunnet tatt penger fra skole eller sykehjem eller liknende og ordnet opp i det området med å få tak i flere saksbehandlere og delt restansene på dem, og så har de aktive sakene fått gått. Men så må en gjøre et kompromiss. Det å ha fullt fokus på restansene med eksisterende bemanning. Ta kontakt med næringslivet med tanke på tjenesteinnovasjon og [finne ut] hva [de] forventer de av oss. Ta tak i LEAN for å få gjennom ting raskere, og nytt system, så føler jeg vi er godt skodd for fremtiden.

Servicenivået vil bli bedre, men jeg kan ikke si at det har vært bra. Det har vært alt for mye å gjøre. Vi må balansere økonomi og kvalitet og prøve å komme i mål på begge deler».

Flere av dem vi har snakket med uttrykker at de tror det både er fornøyde og misfornøyde brukere. Både blant profesjonelle firma og privatpersoner. En sier at stort sett er folk fornøyde, og noen er veldig misfornøyde. Saksbehandleren er opptatt av hvordan kommunen tar imot disse, og forsøker å få de til å forstå hvorfor utfallet ble slik det ble. En annen vi har snakket tror det er viktig at folk er fornøyd med i det hele tatt å få svar. Utfallet av saker vil alltid bli ulikt mottatt. Felles for de vi har snakket med er at den lange saksbehandlingstiden er uheldig, og de forstår at folk blir frustrerte.

Alle vi har snakket med gir klart uttrykk for at kommunen er en serviceorganisasjon, og at de gjør det de kan for at det skal bli best mulig for brukerne. En saksbehandler uttaler:

[Jeg] har troen på veiledning og at når folk får mer kjennskap til hjemmesiden og får informasjon der så kan inntrykket av oss bli bedre. At folk føler de får service og blir veiledet. Jeg har den holdning at folk skal få svar og bli veiledet på en god måte med et forståelig språk. Vi er en serviceavdeling - vi skal behandle saker og skal yte service til de som spør om byggesaker.

En av dem vi har intervjuet sier at hjemmesiden skulle vært mer informativ for mannen i gata. Det er for mye klikking og terskelen er for høy nå.

Rådmannen forteller at han kunne tenke seg å gjøre den informasjonen som kommunen sitter på for som brukerne trenger for å gjennomføre en søknad tilgjengelig digitalt. Da vil det være tilgjengelig til enhver tid, og brukerne blir ikke avhengig av å komme innom kommunen. «Det som skjer er at hvis det tar to uker å få tak i all dokumentasjonen som behøves, oppleves saksbehandlingstiden lengre. Dette er et viktig tiltak for å få opp brukertilfredsheten», sier rådmannen.

*Klagesaker*

Kommunen mottok 35 klager i 2018, hvorav 13 var klager på gebyrer og 22 var klager på utfall av søknader. Tabellen under viser at antall klagesaker på gebyr økte i 2018 fra foregående år.

Avdelingsleder for byggesak forklarer at det har vært trykk på dette etter en mediesak fra Huseiernes Landsforbund om forskjeller i byggesaksgebyrene kommunene tar.

**Tabell 3. Klagesaker 2016-2018. Tall fra Kostra.**

	2016	2017	2018
<b>Antall klagesaker kommunen har mottatt</b>	31	40	35
<i>Herav klage på gebyr</i>	3	7	13
<i>Herav klage på utfall av søknader</i>	28	33	22

### 3.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

For å vurdere om Kristiansund kommune gir god informasjon og service til brukerne i byggesaker, har vi sett på skriftlig informasjon om saksbehandlingstid og kommunen sine krav til brukerne på nettsiden og per brev samt om kommunen er tilgjengelig og veileder brukerne.

Under hvert av punktene er revisjonskriteriene, som vi vurderer kommunens praksis opp mot, gjentatt.

#### *God skriftlig informasjon på nettsiden og i brev*

- Kommunen bør gi god skriftlig informasjon på nettsiden og i brev
  - o På nettsiden bør brukerne enkelt finne informasjon om saksgang og saksbehandling, de bør være logisk og ryddig organisert og det skal være enkelt for publikum å forstå innholdet og få med seg det som er relevant for den situasjonen de er i

Nettsiden inneholder mye god informasjon om saksgang og hva som kreves av søker i ulike byggetiltak. Det er ulike krav til dokumentasjon avhengig av hva slags tiltak det handler om, og det kan være noe vanskelig å få oversikt over hva som kreves når. Vi må klikke en del fram og tilbake for å få sammenheng. Det er informasjon om saksbehandlingstid på en egen side. Hva det koster er også omtalt på en egen side, og det henvises til et nokså omfattende gebyrregulativ som det kan være vanskelig å lese informasjon ut av direkte da byggesaksgebyret kan bestå av ulike delgebyr.

Det er tilfeller hvor det er vanskelig å få med seg hva som er viktig og hvor innholdet ikke er presentert logisk og ryddig. Eksempelvis kan det være:

- at det ikke skilles tydelig nok mellom overskrift og underoverskrifter. For eksempel på siden *slik søker du på egen hånd*.
- at det er innskutt informasjon som gjør at det innholdet som naturlig bør komme etter overskriften kommer lengre ned på siden. For eksempel på siden om *garasje eller carport* under temaet *Må jeg søke? Hvordan?*
- at det ikke er en tydelig sammenheng mellom overskriften og innholdet på siden. For eksempel *Byggesøknad. Dette må være med i søknaden*.
- at det brukes ord som noen ganger/i noen tilfeller uten at det går klart fram når dette gjelder. For eksempel på siden *slik søker du på egen hånd*. Under *tegninger* står det at «noen ganger kan det være behov for flere tegninger, for eksempel perspektivtegninger og lignende» uten at det står definert i hvilke tilfeller dette gjelder (på denne siden).

Når brukere er usikre på om de forstår hva de skal gjøre, ender de sannsynligvis opp med å avbryte den digitale løsningen og tar kontakt med kommunen for å få hjelp. Gevinsten av digitalisering blir dermed mindre, og kommunen må bruke tid og ressurser på å følge opp brukere direkte.

For å legge enda bedre til rette for bruk av de digitale løsningene på kommunens nettside mener vi det kan det være hensiktsmessig å foreta en kritisk gjennomgang av nettsiden slik at denne framstår informativ, logisk og ryddig for brukerne.

I malen for foreløpig svar er det oppgitt nødvendig informasjon til søker. Kommunen har rutiner på at søker skal få svar, og vi har fått opplyst av en saksbehandler at det blir sendt ut oppdateringer til søker når saken for eksempel er på høring til andre instanser.

Brevmalene til kommunen har vært gjennomgått etter prinsippene om klart språk, og avdelingen forbedrer malene ved behov. I og med at vi får opplyst at de ofte får telefoner etter å ha sendt ut mangelbrev, kan det tyde på at det er behov for å jobbe mer med klart språk. Vi oppfordrer kommunen til å fortsette det gode arbeidet med klart språk.

### *Tilgjengelighet og veiledning*

- Kommunen må være tilgjengelig og veilede brukere slik at de får tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser

Kommunen framstår som lett tilgjengelig og gjennom flere arenaer. Vi har ikke brukernes erfaringer på om de opplever at kommunen er lett tilgjengelig og om de får tilstrekkelig veiledning.

Vi har et inntrykk av at de ansatte vi har snakket med har en god serviceholdning, og jobber for å veilede brukerne etter beste evne.

Det er positivt at kommunen innhenter brukererfaringer gjennom bransjemøter og spørreundersøkelse eller evalueringsskjema. Videre er det positivt at de ser på nye områder hvor de kan legge enda bedre til rette for brukerne, som åpne temakvelder eller å gjøre all informasjon brukerne trenger i en byggesak tilgjengelig digitalt.

---

## KONKLUSJON

Vi kan konkludere med at Kristiansund kommune gir god informasjon og forsøker å gi god service til brukere i byggesaker. På grunn av den lange saksbehandlingstiden kan vi ikke konkludere med at kommunen gir god service. Vi ser derimot at kommunen jobber med å behandle de gamle sakene, behandle nye saker innen lovpålagte frister, prøver ut nye tiltak for brukerne, har en god serviceholdning, forsøker å gi god veiledning via brev, epost, telefon og møter og er tilgjengelig for brukerne på flere arenaer. For å veile brukerne på en enda bedre måte, kan kommunen fortsette arbeidet med klart språk. Videre bør kommunens nettside på byggesaksområdet gjennomgås slik at den framstår informativ, logisk og ryddig for brukerne.

Vi synes det er positivt at kommunen uttrykker at de har brukeren i fokus, og jobber systematisk for at byggesak stadig skal bli bedre.

---

## ANBEFALINGER

- Kommunens nettside på byggesaksområdet bør gjennomgås for å sikre at denne framstår informativ, logisk og ryddig for brukerne.
- Kommunen bør fortsette det gode arbeidet med klart språk innen byggesak.

## 4. PROBLEMSTILLING 3: TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I denne problemstillingen skal vi se på om kommunen gjennomfører tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Som i foregående kapittel vil problemstillinger og revisjonskriterier bli presentert først. Deretter datagrunnlaget, som vi bruker for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

### 4.1 PROBLEMSTILLINGER

Gjennomfører Kristiansund kommune tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker?

I problemstilling 3 skal vi se på disse områdene:

- Omfang av tilsyn og ulovlighetsoppfølging
- Om kommunen har en tilsynsstrategi og rapporterer årlig om tilsynsvirksomheten
- Om kommunen har rutine for å følge opp ulovlighetsaker

### 4.2 REVISJONSKRITERIER

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 3:

- Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert
- Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet og rapportere årlig om tilsynsvirksomheten
- Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten

## 4.3 DATAGRUNNLAG

### OMFANG AV TILSYN, TILSYNSSTRATEGI OG RAPPORTERING

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. I 2018 ble det gjennomført 12 tilsyn. Hvorav 2 av disse tilsynene var med fokus på miljø- og helse, 4 på kvalifikasjoner i tiltak og 6 på annet.

Det er gitt 6 pålegg i 2018, og det er gjennomført 6 oppfølginger av pålegg.

Tilsynsaktiviteten ble nedprioritert i 2017 og 2018 på grunn av en permisjon og fokus på å få kontroll over restansesituasjonen. Dette har vært en bevisst prioritering, sier enhetsleder for plan- og byggesak. De har kun prioritert tilsyn som handler om liv og helse eller alvorlige miljøkonsekvenser.

Kommunen ønsker å dreie mer fokus over på tilsyn og ulovlighetsoppfølging når de er ferdig å behandle de gamle sakene.

#### *Tilsynsstrategi*

Kristiansund kommune har en tilsynsstrategi fra 2015. Denne skulle vært revidert ifølge avdelingsleder for byggesak, men de er litt avventende nå siden kommunen er i en prosess om å bli en del av det interkommunale tilsynet på Nordmøre. De er i en endring for å få et godt system, sier enhetsleder for plan- og byggesak. Dette skal avgjøres i første kvartal i 2019. Kommunen ønsker å ha en dedikert ressurs til tilsyn. Personen som tidligere hadde ansvar for tilsyn, har gått over i stillingen som avdelingsleder for byggesak og vil ikke lenger ha mulighet til å følge opp tilsyn.

#### *Rapportering*

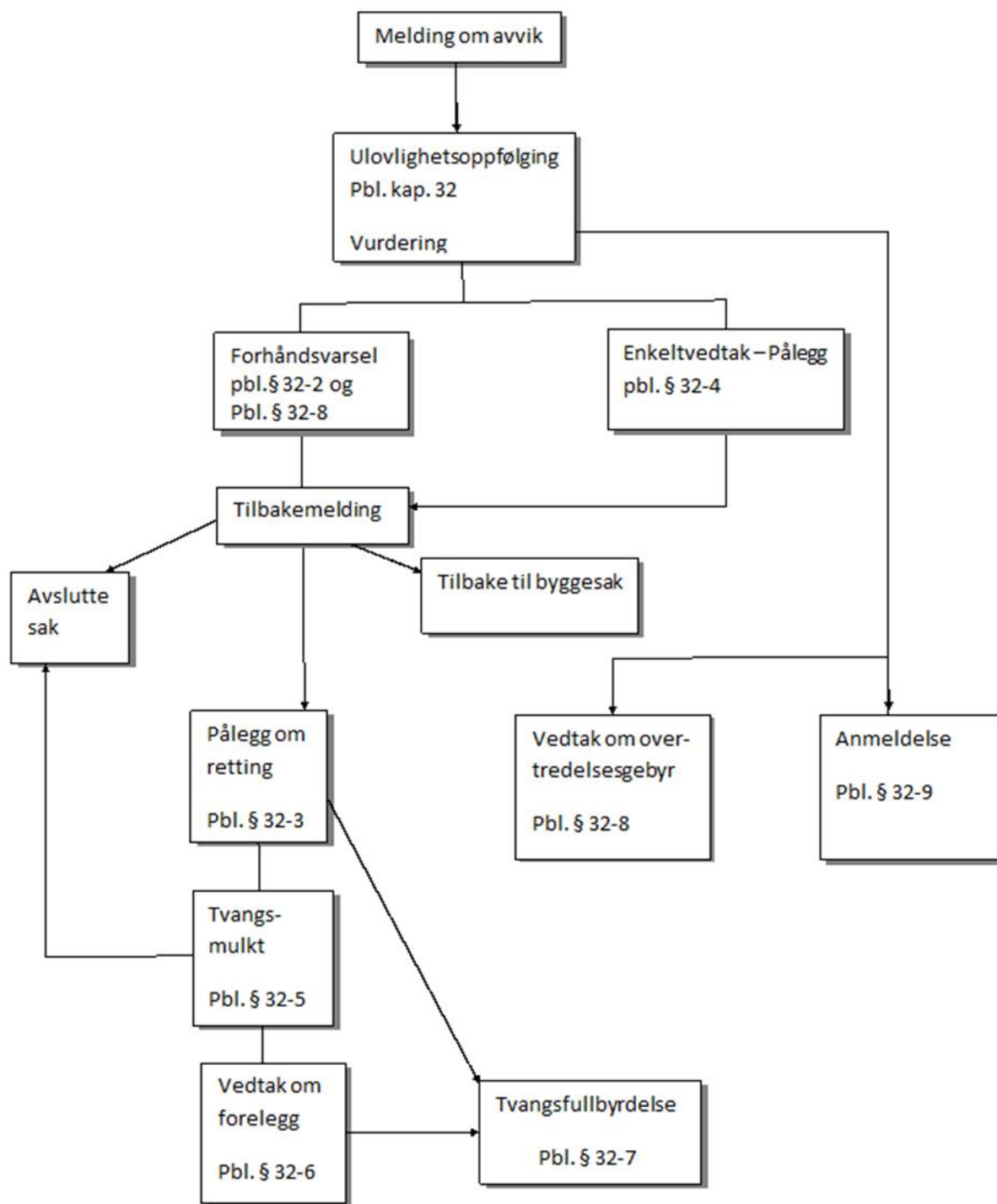
Tilsynsaktiviteten rapporteres i KOSTRA. I tillegg rapporteres det til Direktoratet for byggkvalitet på prioriterte tilsynsområder. Den som har hatt ansvaret for tilsyn på avdelingen har rapportert aktiviteten til enhetsleder.

### OPPFØLGING AV ULOVLIGHETSSAKER

Ulovlighetssaker innmeldes eller registreres som et notat i ePhorte, og legges til den saksbehandleren som har ansvar for dette. Saksbehandler vurderer om saken skal følges opp og gjør de undersøkelsene som er nødvendige.

I Teams ligger det en rutinebeskrivelse for registrering og behandling av melding om ulovlige tiltak og for behandling av saker om ulovlige tiltak på kommunal grunn. Kommunen har også utarbeidet et flytskjema som viser hvordan en ulovlighetssak skal følges opp (se figur 9).

Figur 9. Flytskjema ulovlighetsoppfølging, Kristiansund kommune.



*Instruks om oppfølging av ulovlighetssaker*

Rådmannen har i en sak som ble behandlet i plan- og bygningsrådet 17.3.2016 gitt en instruks til plan- og bygningssjefen om saksbehandlingsrutiner for vurdering av ulovlighet etter plan- og bygningsloven kapittel 32. Instruksen er følgende:

- A. Kommunen skal forfølge ulovligheter ut fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging.
- B. Terskelen for forvaltningsskjønnet ved valg av eventuelle sanksjoner etter pbl. kapittel 32 settes høyt, muligheter for å avslutte saken skal vurderes. Den høye terskelen er begrunnet ut fra kommunens tilgjengelige ressurser og kommunens mål om å gi god og rask service til næringsliv og innbyggere.
- C. I behandling av de konkrete sakene følges for øvrig plan- og bygningsenhetens beskrevne saksbehandlingsrutiner.



#### 4.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALING

For å vurdere om Kristiansund kommune gjennomfører tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker, har vi sett på omfanget av tilsyn, om kommunen har en tilsynsstrategi, rapporterer årlig om tilsynsvirksomheten og om kommunen har rutine for å følge opp ulovlighetssaker.

Under hvert punkt er revisjonskriteriene, som vi vurderer kommunens praksis opp mot, gjentatt.

##### *Plikt til å føre tilsyn*

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert

Kristiansund kommune har utført tilsyn i byggesaker. Tilsynsaktiviteten har vært bevisst nedprioritert. Kommunen er i en endringsprosess også med tilsyn og ulovlighetsoppfølging for å få til en god ordning.

Vi ser det som positivt at kommunen ønsker å dreie mer fokus over på tilsyn og ulovlighetsoppfølging når de er ferdig med å behandle de gamle sakene.

##### *Tilsynsstrategi og rapportering*

Kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet  
Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten

Kommunen har en tilsynsstrategi og rapporterer årlig om tilsynsaktiviteten.

##### *Oppfølging av ulovlighetssaker*

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten

Kommunen har rutine for å følge opp ulovlighetssaker. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

## KONKLUSJON

Vi kan konkludere med at Kristiansund kommune ikke har en oppdatert tilsynsstrategi. Det har blitt gjennomført noen tilsyn i byggesaker, men området har bevisst vært nedprioritert for å kunne ta igjen etterslepet av byggesaker.

Kristiansund kommune har rutine for å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

Vi mener det er positivt at kommunen skal utarbeide ny tilsynsstrategi og rapport over tilsynsvirksomheten i byggesaker for 2019. Vi mener også det er positivt at kommunen har en rutine for å sikre at meldte ulovlighetsaker blir fulgt opp.

---

## ANBEFALING

- Kristiansund kommune bør følge opp at det utarbeides en ny tilsynsstrategi og rapport over tilsynsvirksomheten i byggesaker for 2019.

## LITTERATURLISTE

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Reguleringsplanveileder. Hentet 11.3.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>

VEDLEGG 1 – KRISTIANSUND KOMMUNES HØRINGSSVAR



**Kristiansund kommune**  
I medvind uansett vær

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS  
Kaibakken 1  
6509 KRISTIANSUND N

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
	2018/4123-6	Karl Kjetil Skuseeth	26.04.2019

**Tilbakemelding på utkast til forvaltningsrevisjon "Rutiner i byggesaksbehandlingen"**

Det vises til utkast til rapport mottatt på e-post den 15.04.19.

Rådmannen er godt fornøyd med alle de positive endringene som har skjedd i byggesaksbehandlingen og som revisjonen har merket seg i sin rapport.

Revisjonsrapporten foreslår også flere konkrete tiltak som kommunen kan gjennomføre for ytterligere å styrke kvaliteten i byggesaksbehandlingen. Dette er svært nyttig for videre utvikling av tjenesten og blir godt mottatt i enheten.

Arbeidet med å følge opp noen av forbedringspunktene er allerede i gang i enheten og resten av punktene vil bli fulgt opp fortløpende ut over høsten

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*

Med hilsen

Arne Ingebrigtsen  
Rådmann

Karl Kjetil Skuseeth  
Kommunalsjef



Rådmann

**Postadresse**  
Postboks 178, 6501 Kristiansund  
**E-post**  
postmottak@kristiansund.kommune.no

**Besøksadresse**  
Serviceetorget  
Vågeveien 4  
www.kristiansund.no

**Telefon**  
71 57 40 00  
**Telefaks**  
71 57 40 35

**Bank**  
3930.05.58007  
**Org.nr**  
NO 991 891 919

VEDLEGG 2 – KRISTIANSUND KOMMUNE SIN BREVMAL PÅ FORELØPIG SVAR



Kristiansund kommune  
I medvind uansett vær

[mottaker]

**Vår ref**  
[ephorte sak]

**Saksbehandler**  
[navn]

**Dato**  
[dato]

**Foreløpig svar på din søknad (jfr. forvaltningsloven § 11 a)**

Vi har mottatt søknaden din om [beskriv hva] den [Bokmerke mottatt dato]

På grunn av [skriv inn begrunnelse for hvorfor saken ikke kan besvares med en gang. Eks. stor saksmengde]. Vi forventer å kunne behandle søknaden din innen [angi uker/uke nr.]. Dersom søknaden ikke kan besvares innen det angitte tidspunkt, vil du få nytt foreløpig svar.

Vi gjør oppmerksom på at saksbehandlingen er gebyrbelagt. Gjeldende satser for gebyr finner du på kommunens hjemmeside under fanen Plan, bygg og eiendom – Byggesakstjenester – Hva koster det? Det vil også påløpe gebyr om saken avslås eller avsluttes etter at saksbehandlingen er påbegynt.

Ved kontakt med plan- og byggesak, vennligst henvis til referansenummer [Bokmerke referanse nr.]. Sender du henvendelse på epost må adressen [byggesak@kristiansund.kommune.no](mailto:byggesak@kristiansund.kommune.no) benyttes.

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har ingen signatur.*

Med hilsen

[navn]

saksbehandler

## VEDLEGG 3 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

### PROBLEMSTILLING 1

Innen saksbehandling og myndighetsutøvelse er det risiko for misligheter, korrupsjon og myndighetsmisbruk samt risiko for at lover og regler ikke blir fulgt. Sistnevnte punkt er knyttet til krav i forvaltningsloven og krav i særlovgivning.

Det sentrale regelverket for byggesaksbehandlingen er plan- og bygningsloven. Det går frem av formålsbestemmelsen at byggesaksbehandlingen «skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig» (§ 1-1, 3. ledd).

Grunnlaget for byggesaksbehandlingen er kommunens planverk. Arealdelen av kommuneplanen er en lovbestemt plan i henhold til plan- og bygningsloven. Den inngår som ett av tre deltema innenfor den langsiktige delen av kommuneplanen, og er en overordnet plan for framtidig arealbruk innenfor hele kommunens område.

### KRISTIANSUND KOMMUNE SINE MÅL OG VERDIER

Kristiansund kommune har mål- og resultatstyring hvor hovedmålet er å levere gode og effektive tjenester med riktig kvalitet til våre brukere. Dette er delt ned i tre generelle delmål/suksessfaktorer:

#### Delmål/suksessfaktorer

**God kvalitet**

**Tilgjengelige tjenester**

**God brukermedvirkning**

#### Måleindikatorer

*Brukertilfredshet med tjenestetilbudet*

*Service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet*

*Opplevd brukermedvirkning*

Plan- og byggesak er et av 19 rammeområder i kommunen. Hvert rammeområde har i tillegg til de generelle målene nevnt ovenfor definert spesifikke mål som skal sikre riktig utvikling av de enkelte tjenestene. Innenfor plan- og byggesak er det et mål om at 95 % av sakene skal behandles innen lovpålagt frist.

Kommunens verdigrunnlag består av visjon, grunnverdier og levereregler:

- Visjonen er «Kristiansund kommune – i medvind uansett vær»
- Grunnverdiene er SNOR: samhandling, nyskaping, optimisme og raushet
- «Oss i mellom» er levereglene: Vi holder ord! Vi gir ros! Vi griper hverandre i å lykkes! Vi snakker med hverandre, ikke om! Vi har humør og temperament! Vi gjør hverandre gode!

## INTERNKONTROLL

Rådmannens overordnede ansvar for internkontroll går fram av kommuneloven § 23-2:

«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 instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

I forarbeidene til kommuneloven står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven § 23:

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

Videre står det at:

«Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk  
(Ot.prp.nr.70 (2002-2003))

Av forarbeidene til § 23.2 i kommuneloven kan vi slutte at det er et krav om systemer og rutiner, altså at internkontrollen skal være systematisk. For øvrig gir loven og forarbeidene få anvisninger når det gjelder å stille krav til hva som er god internkontroll.

I KS sitt hefte om «orden i eget hus» står det at:

«i praksis kan vi si at internkontroll er formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at **kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes**».

COSO er et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll. Internkontroll blir her definert slik:

«internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser». Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll.

De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

*Styrings- og kontrollmiljø* er «grunnmuren» i internkontrollen. Kontrollmiljøfaktorene består av: integritet og etiske verdier, kompetanse hos medarbeidere, ledelsens filosofi og driftsform, måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på, hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene. Internkontroll er ledelsens ansvar. Det er viktig at ledelsen framstår på en måte som viser at den selv tar internkontroll på alvor hvis det skal forplante seg nedover i organisasjonen.

*Risikovurdering* skal sikre at områder med høyest sannsynlighet for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse, måloppnåelse og rapportering blir identifisert. Risiko kan forstås som summen av sannsynlighet og konsekvens for en hendelse. Uten en risikobasert tilnærming vil ikke kommunen ha kunnskap om hvorvidt etablerte tiltak/kontroller i tilstrekkelig grad faktisk reduserer risiko, og hvilken risiko kommunen er villig til å akseptere. Ikke-risikobaserte tilnærminger til internkontroll gir fare for overdrevne kostnader til kontroll og at kontroller settes inn på feil sted, i betydningen der det ikke er høy risiko for styringsproblemer, feil og mangler.

*Kontrollaktiviteter* er tiltak som er iverksatt for å håndtere de avdekkede risikoene. Formålet med kontrollaktivitetene er å bidra til at rutiner og systemer fungerer som forutsatt.

*Effektiv kommunikasjon* horisontalt og vertikalt i organisasjonen er viktig for å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver og forstå sin rolle i internkontrollsystemet og hvordan deres arbeid relaterer seg til andres arbeid. Det er også behov for effektiv kommunikasjon med eksterne aktører, f.eks. brukere, kommunens beboere og myndigheter.

*Ledelsens oppfølging av internkontrollen* er viktig for å vurdere hvor effektivt internkontrollsystemet er til enhver tid. Overvåking kan skje gjennom den daglige ledelsen av virksomheten og være integrert i andre handlinger ansatte gjør når de utfører sine oppgaver. Oppfølging kan også skje ved frittstående evalueringer.

Vi har tatt utgangspunkt i disse elementene i utledning av revisjonskriterier og gjennomgang av data fordi vi mener elementene gir en hensiktsmessig systematikk og at de er en del av et anerkjent rammeverk. Dette betyr ikke at vi mener at kommunen må basere sitt internkontrollsystem på rammeverket fra COSO.

Vi mener det er vanskelig å tenke seg en systematisk internkontroll uten formalisering i form av skriftlighet eller dokumentasjon. Graden av formalisering og dokumentasjon må vurderes opp mot hva som er rimelig eller hensiktsmessig ut i fra størrelse på enheten, omfang, risikovurderinger etc.

Vi viser her også til Kommunenes sentralforbund sin rapport om internkontroll der formalisering er et sentralt element.



## UTLEDA REVISJONSKRITERIER

Ut fra gjennomgangen over mener vi at det er rimelig å legge til grunn følgende kriterier for system og rutiner i byggesaksbehandlingen:

- Byggesaksavdelingen bør være organisert, bemannet og ledet på en måte som gjør de i stand til å yte tjenester i samsvar med regelverket og kommunens verdier
- Det bør gjennomføres risikoanalyser for å avdekke sannsynlighet for og konsekvenser av svikt, feil eller mangler
- Valg av kontrollaktiviteter bør baseres på en vurdering av risiko for at byggesaksbehandlingen ikke gjennomføres i samsvar med lovverket, planbestemmelsene, kommunens verdier og målsettinger
- Det bør være god kommunikasjon horisontalt og vertikalt i organisasjonen
- Kommunen bør ha rutiner for byggesaksbehandlingen
- Internkontrollen bør så langt det er hensiktsmessig være formalisert i form av beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet, risikovurderinger, rutiner og prosedyrer for saksbehandling, kvalitetssikring og kontroll.
- Avdelingen bør ha rutiner for ajourhold av egne rutinebeskrivelser
- Maler og rutineene må være lett tilgjengelige for de ansatte
- Det bør være rutiner for hvordan ansatte skal rapportere om avvik, feil eller mangler
- Det bør være etablert rutiner for å følge opp hvordan internkontrollen fungerer

## PROBLEMSTILLING 2

### FORVALTNINGSORGANS VEILEDNINGSPLIKT

Forvaltningsorgan har i henhold til forvaltningslova § 11 en plikt til veiledning. Hensikten er å gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon slik at de kan ivareta sine interesser på best mulig måte i bestemte saker.

### KRISTIANSUND KOMMUNE SINE MÅL

Kristiansund kommune har som målsetting å levere gode og effektive tjenester med riktig kvalitet til våre innbyggere og brukere (Årsrapport 2017). Dette er delt ned i tre generelle delmål/suksessfaktorer:

Delmål/suksessfaktorer	Måleindikatorer
God kvalitet	Brukertilfredshet med tjenestetilbudet
Tilgjengelige tjenester	Service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet
God brukermedvirkning	Opplevd brukermedvirkning

### Tilgjengelige tjenester

I økonomiplan for 2018-2021 står det under avsnittet om tilgjengelige tjenester at høy servicegrad er viktig for at kommunen skal kunne oppnå god bruker- og innbyggertilfredshet. Økt selvbetjening og digitalisering er sentralt i satsningen framover. Målet er at brukere og innbyggere i større grad skal kunne betjene seg selv på kritiansund.kommune.no, og at antall henvendelser på telefon, e-post og brev skal synke. Når de trenger hjelp skal servicetorget være plassen å henvende seg.

Kommunens nettsider skal være hovedkanal for informasjon om kommunens tjenestetilbud, samfunnsutvikling og politiske saker.

### DIFIS KRITERIER FOR Å VURDERE KVALITETEN PÅ OFFENTLIGE NETTSIDER

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd et kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlige nettsider. Flere av kriteriene handler om kvalitet på innhold og informasjon som blir gitt på offentlige nettsider.

**Kriterium 2.3** omhandler informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukerne enkelt skal finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid. I saker som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage. Videre bør det være informasjon om eventuelle alternative løsninger til den digitale tjenesten.

**Kriterium 5.2** tar for seg hvor ryddig nettsider og tjenester er framstilt. Nettsidene skal være logisk og ryddig organisert, og handlingene publikum skal utføre må komme i en logisk rekkefølge. Publikum skal loses gjennom tjenesten steg for steg, og element som hører sammen bør være plassert nær hverandre og skilt fra andre tjenester.

**Kriterium 5.4** går ut på at det skal være enkelt for publikum å forstå hva som er viktig. Den mest sentrale informasjonen skal være framhevet og skilt fra annet innhold. Dette fordi det skal være enkelt for publikum å forstå innholdet og få med seg det som er relevant i situasjonen de er i.

### UTLEDA REVISJONSKRITERIER

- Kommunen bør gi god skriftlig informasjon på nettsiden og i brev
  - o På nettsiden bør brukerne enkelt finne informasjon om saksgang og saksbehandling, de bør være logisk og ryddig organisert og det skal være enkelt for publikum å forstå innholdet og få med seg det som er relevant for den situasjonen de er i
- Kommunen må være tilgjengelig og veilede brukere slik at de får tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser

### PROBLEMSTILLING 3 – TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Kommunene er pålagt å føre tilsyn med at regelverket overholdes i kommunene og skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd (plan- og bygningsloven § 25-1). Når kommunen utfører tilsyn, skal det utarbeides en rapport i etterkant.

Kommunen avgjør i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt.

Tilsyn er et viktig virkemiddel for etterlevelse av regelverket og skal i tillegg til å avdekke ulovligheter, virke forebyggende. Bestemmelsene om tilsyn skal bidra til bedre gjennomføring av byggeprosesser og bedre dialog mellom partene i byggesaker. Utstrakt tilsynsvirksomhet vil bidra til forbedring av kvaliteten på byggverk. I kommuner med liten tilsynsvirksomhet bør det prioriteres tilsyn med tiltak hvor det foreligger mistanke om regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn der det er gitt pålegg og ved ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Kommunen skal i henhold til byggesaksforskriften § 15-1 utarbeide en strategi for tilsynet hvor det blant annet tas stilling til:

- Målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
- Organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering
- Utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder.

Direktoratet for byggkvalitet presiserer i sin veiledning om tilsyn at det er kommunen selv som avgjør omfang og intensitet av tilsynet, også av de lovpålagte tilsynsoppgavene. Men det skal fremgå av strategien hvordan dette skal være. Tilsynsstrategien er til internt bruk og skal ikke oversendes noe statlig organ. Det er også opp til kommunen hvor ofte strategien skal rulleres. De presiserer også at tilsynet er en kommunal oppgave som ikke skal privatiseres. Kommunen oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om tilsyn, f.eks. gjennom interkommunalt tilsyn.

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, som inneholder tilstrekkelig opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet.

#### UTLEDA REVISJONSKRITERIER

- Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert
- Kommunen skal utarbeide en strategi for tilsynet og rapportere årlig om tilsynsvirksomheten
- Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten