



BYGGESAKSBEHANDLING

AURE KOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 11 | 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:

2018

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

2019

1	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune
4	Saksbehandlingsrutiner	Fræna kommune
5	Oppfølging av musea	Møre og Romsdal fylkeskommune
6	Hjemmetjenesten	Vestnes kommune
7	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Averøy kommune
8	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Tingvoll kommune
9	Vedlikehold av kommunale bygg	Surnadal kommune
10	Kommunal beredskap	Rindal kommune
11	Byggesaksbehandling	Aure kommune
12	Internkontroll	Rauma kommune
13	Brukermedvirkning	Aukra kommune

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter sak 06/18 vedtatt den 27.2.2018 og prosjektskisse vedtatt den 19.2.2019 i kontrollutvalget i Aure kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet 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 om byggesaksbehandling i Aure kommune. Revisjonen er utført av Tonje Skarvøy Stene og Marianne Hopmark i perioden februar til august 2019.

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

Kristiansund, 24.09.2019

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Tonje Skarvøy Stene

Forvaltningsrevisor

INNHOOLD

1. INNLEDNING	1
1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	1
1.2 OM BYGGESAKSBEHANDLING	1
1.3 PROBLEMSTILLINGER	8
1.4 METODE	9
1.5 REVISJONSKRITERIER	11
1.6 HØRING	15
2. REGISTRERING AV SØKNADER OG ANDRE HENVENDELSER	16
2.1 PROBLEMSTILLING	16
2.2 REVISJONSKRITERIER	16
2.3 DATAGRUNNLAG	17
2.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	20
3. SAKSBEHANDLINGSTID	22
3.1 PROBLEMSTILLING	22
3.2 REVISJONSKRITERIER	22
3.3 DATAGRUNNLAG	23
3.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALING	26
LITTERATURLISTE	27
VEDLEGG 1 – HØRINGSUTTALE FRA AURE KOMMUNE	I

SAMMENDRAG

BESTILLING OG BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Dette prosjektet ble satt opp i plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 under tittelen «kommunens behandling av søknader og andre henvendelser fra publikum». Behandlingen av søknader og henvendelser fra publikum ble i overordnet analyse karakterisert som område med risiko for at det kan oppstå feil.

Med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon bestilte kontrollutvalget et prosjekt som skulle omhandle registrering og behandling av henvendelser innen området byggesak, inkludert frister og oppfølging av restanser.

For å kunne gi svar på bestillingen har vi valgt følgende to problemstillinger:

Har kommunen rutiner for å registrere søknader og andre henvendelser i byggesaker?

- arkivering og journalføring av søknader
- arkivering og journalføring av korrespondanse og andre henvendelser

Har kommunen rutiner for å overholde frister for saksbehandlingstid i byggesaker?

- Har kommunen oversikt over sine byggesaker inkludert saksbehandlingstiden i den enkelte byggesak
- Har kommunen skriftlige rutiner for saksbehandling
- Blir søknader behandlet innen fristene på 3 og 12 uker
- Sendes det foreløpig svar og opplyses det om forventet saksbehandlingstid
- Hvordan følger kommunen opp eventuelle restanser.

METODE

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon RSK001. Vi har brukt dokumentanalyse, gjennomgang av et utvalg byggesaker i ePhorte, hatt møter med kommunen underveis i prosjektet samt korrespondanse på epost, i tillegg til analyser av KOSTRA-tall og tall fra kommunen innenfor området byggesak.

PROBLEMSTILLING 1: HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å REGISTRERE SØKNADER OG ANDRE HENVENDELSER I BYGGESAKER?

For å vurdere om kommunen har rutiner for å registrere søknader og andre henvendelser i byggesaker har vi sett på om kommunen har et arkiv hvor byggesaker inngår, om kommunen har en oppdatert arkivplan, om kommunen arkiverer dokument og har rutiner for journalføring i byggesaker.

Arkiv

Aure kommune har et arkiv hvor byggesaker inngår. Formålet med et arkiv er å sikre bevaring av verdier som er knyttet til kulturarv og forskning og sikre det som har dokumentasjonsverdi av rettslig og forvaltningsmessig art.

Oppdatert arkivplan

Kommunen har ikke en oppdatert arkivplan, men utarbeider i likhet med alle Orkidekommuner en bevarings- og kassasjonsplan i forbindelse med overgangen til nytt saks- og arkivsystem. Et arkiv skal være innrettet slik at dokumenter er sikret som kilder til informasjon for samtid og ettertid. Det er viktig at kommunen har en arkivplan for viser hvilke instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Arbeidet med arkivplan skal startes opp når det blir ledig kapasitet sier arkivleder.

Arkivering av dokument

Det er viktig at kommunen arkiverer dokument som blir til som ledd i byggesaksbehandlingen, er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Vi får opplyst at det brukes mye epost og telefon i byggesaksbehandlingen i kommunen, og at ikke alt her blir dokumentert og arkivert. Vi får samtidig opplyst at henvendelser av betydning for en sak blir arkivert. Kommunen har en generell rutine på hva som er arkivverdige dokumenter. I gjennomgangen av saker i ePhorte fant vi eksempler på at eposter ikke var arkivert. Kommentarfelt var brukt i noen saker. I mangel på kjente, skriftlige rutiner kan praksis bli noe personavhengig.

På bakgrunn av de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen i noen grad arkiverer dokument som blir til som ledd i virksomheten, er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert.

*Vi mener kommunen kan være tjent med å ha mer **skriftlige rutiner** på hva som skal arkiveres på byggesak slik at kommunen er mindre sårbar ved endringer i personalet, og for å ha dokumentasjonen i byggesaker på plass.*

Journalføring

Den eneste prosedyren kommunen har på journalføring er en prosedyre på hvordan byggesaker skal registreres i saks- og arkivsystemet ePhorte. Vi får opplyst at alle mottatte dokumenter blir journalført i byggesak, og vår gjennomgang av saker i ePhorte viser at inngående og utgående brev i de sakene var journalført.

Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring selv om kommunen har få skriftlige rutiner på området. Det som er arkivverdig skal journalføres i kommunen. I og med at vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert, vil det kunne medføre at heller ikke alt som burde vært journalført er journalført.

*Vi mener kommunen med fordel kan **skriftliggjøre** alle rutiner som sikrer journalføring på byggesak.*

PROBLEMSTILLING 2: HAR KOMMUNEN RUTINER FOR Å OVERHOLDE FRISTER FOR SAKSBEHANDLINGSTID I BYGGESAKER?

For å vurdere om Aure kommune har rutiner for å behandle søknader innen fristene har vi sett på om kommunen har oversikt over sine byggesaker inkludert saksbehandlingstiden i den enkelte byggesak, om kommunen har skriftlige rutiner for saksbehandling, hvordan kommunen følger opp eventuelle restanser, om søknader behandles innen fristene på 3 eller 12 uker og om det sendes foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

Oversikt over byggesaker og rutiner for saksbehandling

Kommunen har rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene. Ut ifra det vi kjenner til er det få skriftlige rutiner på dette. Hvor formalisert rutiner skal være må kommunen vurdere opp mot hva som er rimelig ut ifra størrelsen på enheten, omfang, risikovurderinger etc.

I det nye fagsystemet skal oversikt over saksmengden og behandlingstid være mer tilgjengelig, noe som kan være en fordel for kommunen. Det nye fagsystemet innfører ikke automatisk noen nye skriftlige rutiner.

*Vi mener kommunen kan være tjent med noen **skriftlige** rutiner innen byggesaksbehandling blant annet for å være mindre sårbar ved endringer i personalet, og for å redusere risikoen for at saksbehandlingen ikke skal bli for personavhengig.*

Saksbehandlingstid

Tall fra KOSTRA og opplysninger fra kommunen viser at kommunen i all hovedsak behandler byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker. I 2018 var det 4 saker som gikk over fristen.

Bruk av foreløpig svar

Saksbehandler ringer søker hvis saksbehandlingen tar lengre tid enn antatt. Eventuelt så sendes det en epost til søker.

*Kommunen har ingen **skriftlig** rutine på dette, noe vi mener må sikres framover.*

KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

KONKLUSJON

Aure kommune har et arkiv hvor byggesaker inngår, men har ikke en oppdatert arkivplan. Vi har fått opplyst at arbeidet med arkivplan skal startes opp så snart det blir ledig kapasitet.

Aure kommune arkiverer i noen grad dokument som blir til som ledd i virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert. Vi mener kommunen kan være tjent med å ha mer skriftlige rutiner på hva som skal arkiveres på byggesak, slik at det sårbarheten ved endringer i personalet blir redusert, og for at nødvendig dokumentasjon er på plass.

Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring. Kommunen har imidlertid lite skriftlige rutiner på området. I og med at vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert, vil det kunne medføre at heller ikke alt som burde vært journalført er journalført. Vi mener kommunen med fordel kan ha mer skriftlige rutiner for å sikre at journalføring blir gjennomført.

Kommunen har få skriftlige rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene. Hvor formalisert rutiner skal være må kommunen vurdere opp mot hva som er rimelig ut ifra størrelsen på enheten, omfang, risikovurderinger etc. Vi mener at kommunen kan være tjent med flere skriftlige rutiner innen byggesaksbehandling, blant annet for å være mindre sårbar ved endringer i personalet og for å redusere risikoen for at saksbehandlingen ikke skal bli for personavhengig.

Kommunen behandler i all hovedsak behandler byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker, men har ingen skriftlig rutine på bruk av foreløpige svar hvis saksbehandlingen tar lengre tid enn antatt.

ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i konklusjonen vil vi anbefale Aure kommune å:

- Starte opp og ferdigstille arbeidet med kommunens arkivplan
- Etablere skriftlige rutiner på hva som er arkivverdig dokumentasjon
- Skriftliggjøre alle rutiner som sikrer journalføring av dokumenter innen byggesak
- Etablere skriftlige rutiner som sikrer saksbehandling innen fastsatte saksbehandlingsfrister
- Etablere skriftlig rutine på bruk av foreløpig svar i de tilfeller byggesaksbehandlingen tar lengre tid enn antatt.

1. INNLEDNING

1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Dette prosjektet ble satt opp i plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 under tittelen «*kommunens behandling av søknader og andre henvendelser fra publikum*». Behandlingen av søknader og henvendelser fra publikum ble i overordnet analyse karakterisert som område med risiko for at det kan oppstå feil.

I et møte 27.2.2018 gjorde kontrollutvalget vedtak om at det skal tas utgangspunkt i følgende problemstilling: *Registrering og behandling av henvendelser. Blant annet frister og oppfølging av restanser.*

En prosjektplan ble lagt fram og behandlet av kontrollutvalget den 1.10.2018. Prosjektet ble videre konkretisert til å omhandle byggesaksbehandling i kontrollutvalgsmøte den 19.2.2019.

1.2 OM BYGGESAKSBEHANDLING

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 skal sende et foreløpig svar så snart den blir oppmerksom på at saksbehandlingen vil ta tid. 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.

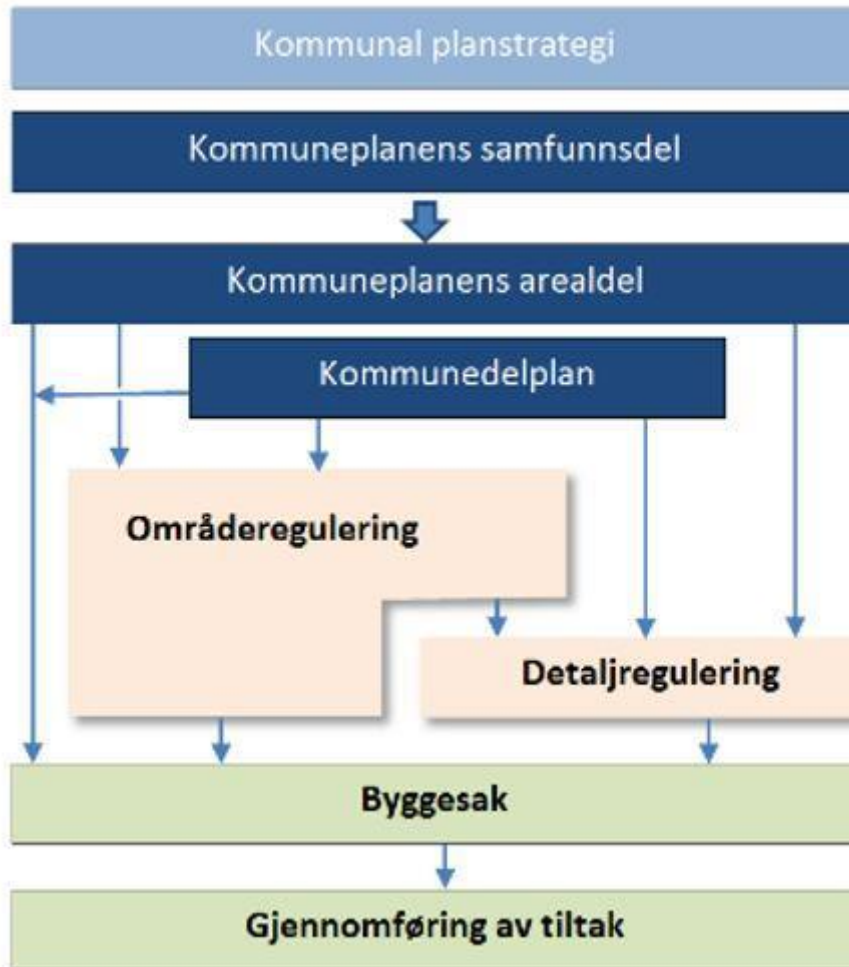
Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det er tillatt å forskjellsbehandle, men det må være saklig begrunnet.

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. 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.

Aure kommune sin planstrategi gjelder for 2016-2019. Kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt i 2008, og arealdelen i 2017. I 2018 vedtok kommunene på Nordmøre en felles kommunedelplan for sjøområdene.

ORGANISERING AV BYGGESAKSBEHANDLING I AURE KOMMUNE

Byggesak er en del av enhet for plan og drift. Det er 1,5 årsverk på byggesak hvorav ett årsverk er leder for plan- og byggesak, kart, oppmåling, landbruk og vilt. I oppstartsmøte får vi opplyst at ansatte innen byggesak også er engasjert i andre prosjekter som er på siden av primærområdene, for eksempel innen plan, utvikling eller digitalisering.

Aure kommune har en avtale med et firma om innkjøp av byggesaksbehandling, og kjøper inn bistand i perioder med mange oppgaver, sykdom eller vakanser. Kommunen gir i oppstartsmøte uttrykk for at de mener denne ordningen fungerer godt.

Delegasjon

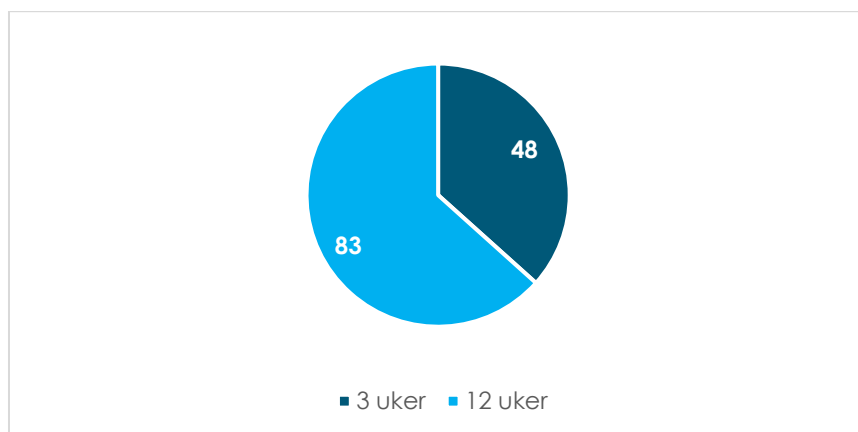
Byggesaker skal enten behandles politisk eller administrativt, og dette reguleres av delegasjonsreglementet. I tvilstilfeller avklarer plan- og bygningsavdelingen med leder i hovedutvalg for utvikling. Hvis det er en enkel sak som skulle vært behandlet politisk, hender det at administrasjonen avklarer med leder for hovedutvalg for kommuneutvikling at saken kan avgjøres administrativt for å få raskere behandling.

I oppstartsmøte blir det sagt at det kan være formaliteter som mangler i forbindelse med delegasjon på byggesak. Det skal være delegert vedtaksmyndighet fra rådmannen til enhetsleder, men det er ikke et delegeringsskriv fra enhetsleder til saksbehandler. Ifølge delegasjonsreglementet til kommunen skal all delegering av myndighet være skriftlig. I praksis gjør kommunen det slik at saker som er rimelig greie signeres av saksbehandler. Sakens innhold og kompleksitet avgjør om kommunen løfter signeringen et nivå.

Omfang av byggesaker

I 2016 behandlet kommunen 152 byggesøknader, i 2017 118 søknader og i 2018 131 søknader. 48 av de behandlede søknadene i 2018 var 3 ukers saker og 83 var 12 ukers saker. Kommunen behandlet 40-46 dispensasjonssøknader i 2016-2018.

Figur 2. Fordeling mellom 3 og 12 ukers saker i 2018. Tall fra KOSTRA.



Saksbehandlingssystem

I juni 2019 innførte Aure kommune i likhet med flere andre Nordmørskommuner et nytt, elektronisk fagsystem for byggesaksbehandling kalt eByggesak. Fagsystemet skal gjøre at det blir mer automatikk i deler av saksbehandlingen. Blant annet vil saksbehandler kunne hente ut informasjon fra ulike kilder raskere og enklere, og saksbehandler vil løses gjennom en stegvis saksbehandling basert på Direktoratet for byggkvalitet sin sjekklister for byggesak.

I forbindelse med innkjøringen av dette fagsystemet skal Nordmørskommunene også samkjøre seg på maler for vedtak og brev innen byggesak. Det skal være klart språk i malene og fokus på å forenkle. I august 2019 skal kommunene ha et kurs om dette temaet.

Ferdigattest

I oppstartsmøte opplyser kommunen at en del byggesaker ikke har ferdigattest. Tiltakshaver eller ansvarlig søker har en plikt til å søke om ferdigattest, og det er ikke lov å bo i en bolig uten ferdigattest. Det er likevel ingen som kan kaste noen ut av huset. Mangel på ferdigattest kommer ofte til syne ved salg av eiendom eller i forsikringssaker. Aure kommune ønsker å følge opp at flere søker ferdigattest, men kommunen må ha en bedre plan på det før de setter i gang opplyser leder for plan- og byggesak i oppstartsmøte.

I 2018 var det behandlet 72 søknader om ferdigattest mot 3 året før og 26 i 2016.

Krav til internkontroll

Kommunen har ingen skriftlige krav til internkontroll. De jobber med å etablere et system for virksomhetsstyring. Når oppstartsmøtet for prosjektet ble gjennomført var kommunen i en fase hvor de vurderte ulike leverandører. Ambisjonen til rådmannen er å ta en beslutning innen 2019.

På byggesak har de gjennomført noen interne kontroller, men leder for plan- og byggesak sier at de har ikke vært gode nok. Men det nye fagsystemet skal saksbehandlingen bli mer automatisert. Sjansen for menneskelige feil kan bli mindre, og kommunen må gjøre det de kan for at ikke feil skal skje sier leder for plan- og byggesak.

Avvikssystem

Kommunen bruker Compilo Losen som avvikssystem, men ikke innen byggesak. Leder for plan- og byggesak ønsker å bruke avvikssystemet innen byggesak.

Servicenivå

I oppstartsmøte sier rådmann, enhetsleder for plan- og næring og leder for plan- og byggesak at kommunen ikke har noen utfordringer på byggesak. Det er få klager, og det har vært uttrykt lite misnøye de siste årene. Det har vært perioder tidligere hvor brukere har vært misfornøyd med saksbehandlingstiden. Kommunen mener dette har blitt bedre etter at de inngikk avtalen med et firma som kan bistå i byggesaker ved sykdom, vakante stillinger eller stor saksmengde.

MÅL FOR AURE KOMMUNE PÅ BYGGESAKSOMRÅDET

Økonomiplan og budsjett for Aure kommune består av to deler. Den første delen omfatter rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan. Den andre delen består av enhetenes bidrag og innspill til budsjett og økonomiplan, med oversikt over enhetenes utfordringer, utviklingstiltak samt øvrig informasjon om tjenestene enhetene har ansvar for. Under resultatmål for enheten plan og næring 2018-2021 står følgende som er relevant for byggesaksområdet (Aure kommune 2017, s 30):

- Fortsatt fokus på å være à jour med byggesaker og tidsfrister for saksbehandling etter PBL. Bl.a. uttrykt ved at målsettingen er maks 15 dokumentrestanser til enhver tid på saksbehandlernivå. Gjennomgå rutiner for saksbehandling og samhandling i saker.
- Oppdatere og «språkvaske» maler for byggesaksbehandling, delings sak og matrikkel i ephorte.
- Sette i verk tiltak med sikte på at flere leverer komplette byggesøknader.
- Utarbeide plan for tilsyn og gjennomføre minimum 4 tilsyn i 2018.
- Utarbeide rutiner for ulovlighetsoppfølging. Ulovligheter oppført i strid med plan og bygningsloven eller vedtak hjemlet i PBL.
- Fortsatt fokus på gode og like rutiner ved behandling av i ulike saker etter matrikkelloven bl.a. kvalitetssikre saksflyten i sakene.
- Ajourholde data fortløpende fra eksterne leverandører (vegvesenet, jordskifte). Ta etter leveranser som ligger på vent.

2019 (Aure kommune 2018, s 20):

- Fokus på effektivisering og digital transformasjon.
- Bedre erfaringsoverføringen etter deltakelse på kurs, seminarer o.l.
- Finne løsninger for å bedre informasjonsflyt ved lovendringer.
- Lage rutiner for revisjoner av Aure kommune sin hjemmeside.
- Sette i gang arbeid med kommuneplan, samfunnsdel. Planprogram og planlegging i 2019, ferdigstillelse i 2020.
- Oppfølging med konkrete målsettinger (KPI) for å se effekt av endringer.
- Lage prosedyrer for saksbehandling og samhandling i saker. Dette for å minske sårbarhet ved nyansettelser, samt skape en mest mulig lik saksbehandling.
- Iverksette tiltak med sikte på at flere leverer komplette byggesøknader. God service, «kurs» for entreprenører, oppdatering og forbedring av kommunens hjemmeside. I tillegg arbeide med løsninger som gjelder nye digitale verktøy.
- Utarbeide plan for tilsyn og gjennomføre minimum 6 tilsyn i 2019.

Administrasjonen rapporterer status på resultatmålene hvert tertial og i årsrapporten.

Leder for plan- og byggesak mm. tror det nye fagsystemet på byggesak vil gjøre det enklere å ha overordnet styring og kunne rapportere til ledernivå om måloppnåelse. Leder for plan- og byggesak ønsker mer eierskap til målsettinger, og vil gjerne at mål skal uttrykkes i tall for å kunne sammenligne forteller hun i oppstartsmøte.

Styring

Rådmannen styrer gjennom lederoppfølging. Han har en dagligdags oppfølging av lederne, og ledermøter hver 14.dag. Administrasjonen rapporterer på økonomi og noe innen HR til politisk nivå hvert tertial. Rådmannen uttrykker i møte at han mener administrasjonen rapporterer for lite på tjenesteproduksjonen og andre indikatorer innen HR. Blant annet på grunn av det har rådmannen satt i gang søken etter et virksomhetsstyringssystem. Aure kommune kommer til å gå ned i inntekter i årene framover, og det krever at kommunen må være tøffere med prioriteringer og styringen av virksomheten.

Plan-/byggesak og landbruk har ukentlige samarbeidsmøter, hvor konkrete pågående saker diskuteres.

1.3 PROBLEMSTILLINGER

Prosjektet skal svare ut følgende problemstillinger:

Har kommunen rutiner for å registrere søknader og andre henvendelser i byggesaker?

I denne problemstillingen skal vi se på følgende områder:

- Arkivering og journalføring av søknader
- Arkivering og journalføring av korrespondanse og andre henvendelser

Har kommunen rutiner for å overholde frister for saksbehandlingstid i byggesaker?

I denne problemstillingen skal vi se på følgende områder:

- Har kommunen oversikt over sine byggesaker inkludert saksbehandlingstiden i den enkelte byggesak
- Har kommunen skriftlige rutiner for saksbehandling
- Behandles søknader innen fristene på 3 og 12 uker
- Sendes det foreløpig svar og opplyses det om forventet saksbehandlingstid
- Hvordan følger kommunen opp eventuelle restanser

1.4 METODE

Vi har brukt følgende metoder for datainnsamling og kilder i datagrunnlaget:

DOKUMENTANALYSE

Tilsendte dokument fra kommunen:

- Arkivering av byggesaker
- Presentasjon av byggesak
- Diagrammer over saksmengde og frister
- Oversikt over saker fra 2017 og 2018
- Registreringsrutiner post og arkiv

Andre dokumenter:

- Budsjett- og økonomiplan 2018 og 2019
- Tertialrapporteringer 2018 og 2019
- Årsrapport 2017 og 2018

GJENNOMGANG I EPHORTE AV ET UTVALG BYGGESAKER

- Gjennomgang av dokumentasjonen i ePhorte på 10 tilfeldig utvalgte byggesaker fra 2017 og 2018

MØTE MED KOMMUNEN OG KORRESPONDANSE PÅ EPOST

- Oppstartsmøte med rådmann, enhetsleder og avdelingsleder
- Spørsmål per epost til leder for plan- og byggesak mm. og arkivleder
- Samtale med leder for plan- og byggesak mm. på telefon

ANALYSE AV TALL

- KOSTRA tall
- Tall fra Aure kommune

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 hatt oppstartsmøte med rådmann, enhetsleder for plan- og drift og leder for plan -og byggesak, kart og oppmåling, landbruk, miljø og vilt. I dette møtet snakket vi med ansatte på ulike nivå i kommunen.
- Vi har hatt korrespondanse med leder for plan- og byggesak mm. og arkivleder på epost.
- Vi har benyttet flere metoder for å samle inn data: møte, epost, telefonsamtaler, dokumentanalyse, analyse av tall og gjennomgang av saker i ephorte.

Når vi får lignende bilde på situasjonen ved bruk av de ulike metodene, styrkes troverdigheten av funnene.

Gjennomgangen av 10 saker i ePhorte er en stikkprøvekontroll. Det innebærer at våre funn gir nyttig informasjon som eksempler, men gir ikke grunnlag for å si noe generelt om kommunens arbeid med byggesaker. De 10 sakene er tilfeldig plukket ut ved hjelp av Excel av alle saker fra 2017 til 2018. Dette utgjorde 331 saker. 236 av de var 3 ukers saker, 94 var 12 ukers saker. Av de 10 sakene i utvalget var sju saker 3 ukers saker og tre 12 ukers saker.

	Populasjon (saker i 2017-18)	Utvalg
3 ukers sak	236	7
12 ukers sak	94	3
Totalt	331	10

AVGRENSINGER

Når vi har sett på journalføring har vi ikke gått gjennom om alle opplysninger som skal være registrert i journalen er med eller gjort en vurdering på om taushetsplikten er overholdt i relevante saker.

Det vil alltid være en risiko for at vi ikke har avdekt informasjon som kunne vært relevant for temaet og våre vurderinger.

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 REVISJONSKRITERIER

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

- Kommuneloven med forarbeider
- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven med forskrift
- Arkivlova med forskrift

UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1

Arkivplikt

Kravene til arkiv- og journalsystem i offentlige organer står i arkivlova, offentliglova, arkivforskriften og offentligforskriften.

Formålet med arkivlova er å bevare og gjøre arkiv tilgjengelig for ettertiden. Loven skal på den ene siden sikre bevaring av de verdier som er knyttet til kulturarv og forskning, og på den andre siden det som har dokumentasjonsverdi av rettslig og forvaltningsmessig art. Alle offentlige organer plikter å ha et arkiv.

Arkivet skal være innrettet slik at dokumenter er sikret som kilder til informasjon for samtid og ettertid. Et dokument er i offentlighetsloven definert som en logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning, overføring eller lignende. Et saksdokument for kommunen er dokument som er kommet inn til eller lagt fram for kommunen eller som kommunen selv har oppretta, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til kommunen. Et dokument er oppretta når det er sendt ut av kommunen. Hvis dette ikke er aktuelt, skal dokument regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

Forvaltningslova har krav til saksbehandling i kommunen. Kommunen kan innhente dokument med informasjon utenfra, og kommunen kan produsere dokument selv som skal sendes ut eller som er til intern bruk (= organinterne dokument). Kommunen plikter å arkivere dokument som blir til som ledd i virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Enkeltvedtak og vedtak om forskrifter skal være skriftlige. Kommunen skal arkivere organinterne dokument, uavhengig av om de skal journalføres.

Arkivplan

Alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal vise hvilke instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet.

Journalføring

Kommunen skal føre journal etter arkivlova med forskrifter. Journalen skal gi systematisk og fortløpende registrering av alle inngående og utgående dokument¹ som etter offentlighetsloven må regnes som saksdokument for kommunen, dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Kommunen skal registrere organinterne dokument i journalen så langt kommunen finner det tjenlig².

Kommunen skal journalføre og arkivere saksdokument som blir sendt eller mottatt via e-post, på samme måte som andre saksdokument.

UTLEDA REVISJONSKRITERIER:

- Kommunen skal ha et arkiv og byggesaker skal inngå i arkivet
- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan
- Kommunen plikter å arkivere dokument som blir til som ledd i virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon
- Kommunen skal ha rutiner som sikrer journalføring

¹ Plikten til journalføring gjelder også der det er adgang til å gjøre unntak – helt eller delvis – fra retten til innsyn i det aktuelle dokumentet

² Disse organinterne dokumentene skal likevel alltid journalføres:

- Dokument som er omtalt i offentlighetsloven § 14 andre ledd
- Dokument som er omtalt i offentlighetsloven § 15 første ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd og § 16 tredje ledd første punktum
- Dokument som er omtalt i forskrift til offentlighetsloven § 8

UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 2

Kommuneloven

Rådmannens overordnede ansvar for internkontroll går fram av kommuneloven § 23 andre ledd:

«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.»

Av forarbeidene til 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 formalisering, 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**».

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 fra størrelse på enheten, omfang, risikovurderinger etc.

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

Forvaltningsloven § 11 a

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og om mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Plan- og bygningsloven

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av loven, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

I hovedsak er det enten en 3 eller 12 ukers frist. Forskrift om byggesak sier at fristene kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

Ved overskridelse av fristen på 12 uker skal kommunen tilbakebetale hele eller deler av 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.

UTLEDA REVISJONSKRITERIER:

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene
- Rutiner bør i noen grad være formalisert
- Kommunen skal behandle byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker
- Kommunen skal sende foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares

1.6 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 11.09.2019. Rådmannens høringsvar ligger i sin helhet ved rapporten i vedlegg 1.

2. REGISTRERING AV SØKNADER OG ANDRE HENVENDELSER

I dette kapitlet skal vi se på om kommunen har rutiner for registrering av søknader og andre henvendelser. Problemstilling og revisjonskriterier blir presentert først. Deretter datagrunnlaget, som vi bruker for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

2.1 PROBLEMSTILLING

Har kommunen rutiner for å registrere søknader og andre henvendelser i byggesaker?

Vi skal i denne problemstillingen se på følgende områder:

- Om kommunen har et arkiv og byggesaker inngår i arkivet
- Om kommunen har en oppdatert arkivplan
- Om kommunen arkiverer søknader, andre henvendelser og dokument i byggesaker
- Om kommunen journalfører søknader og andre henvendelser i byggesaker

2.2 REVISJONSKRITERIER

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunen skal ha et arkiv og byggesaker skal inngå i arkivet
- Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan
- Kommunen plikter å arkivere dokument som blir til som ledd i virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon
- Kommunen skal ha rutiner som sikrer journalføring

2.3 DATAGRUNNLAG

ARKIV, ARKIVPLAN OG SYSTEM FOR ARKIVERING

Servicekontoret i Aure kommune har ansvar for postmottak og arkiv.

Aure kommune brukte fram til 17.juni 2019 ePhorte som saks- og arkivsystem. Kommunen bruker nå et nytt system kalt Public360, som flere Orkidekommuner skal ta i bruk.

Kommunen har ikke en oppdatert arkivplan. Tid og ressurser er bakgrunnen for det, skriver arkivleder i en epost. Så snart kommunen har ledig kapasitet, skal de starte arbeidet med en ny arkivplan.

I forbindelse med overgangen til Public 360 startet alle Orkidekommuner å lage en bevarings- og kassasjonsplan som skulle være ferdig til de tok i bruk Public360. Arbeidet med bevarings- og kassasjonsplan pågår ennå per juni 2019 i Aure kommune.

ARKIVERING AV SØKNADER OG ANDRE HENVENDELSER

Tidligere var det slik at alle søknader skulle registreres av arkiv, som hadde egne rutiner på hvordan byggesaker skulle registreres. Det var en del kontakt mellom byggesak og arkiv i denne prosessen. Etter at arkiv var ferdig med å registrere saken, ble det lagt inn som en ufordelt oppgave i saks- og arkivsystemet ePhorte. Leder for plan- og byggesak sjekket ufordelte saker en gang daglig, og fordelte sakene. Per juni 2019 fordelte hun sakene på seg selv.

I ePhorte ble innregistrering av inngående dokumenter journalført og arkivert av arkiv. I eByggesak innregistrerer byggesaksbehandlere nye saker. Disse blir journalført og overført automatisk til arkivet. Når saksbehandlere og arkiv er blitt bedre kjent med de nye verktøyene, skal man ta stilling til hvem som skal fortsette å innregistrere nye saker.

En byggesak begynner typisk med en telefon fra en innbygger som ønsker å gjøre et tiltak, og har behov for veiledning på hvordan han/hun skal gå fram. Når en byggesaksbehandler får søknaden, blir den gjennomgått for å se om det er noen mangler. Hvis det er mangler, har byggesaksbehandleren direkte kontakt med søker. Viktige eposter eller samtaler ble arkivert i ephorte som merknader eller som et vedlegg i saken. Men denne handlingen har ikke vært konsekvent. En del informasjon er derfor ikke blitt arkivert. Dette må bedres.

I saks- og arkivsystemet er det mulig å knytte en merknad til en sak, og dette bruker kommunen i byggesaksbehandlingen ved behov. Det er greit hvis en annen ansatt må saksbehandle eller at andre enn saksbehandler kan å ta imot henvendelser angående saker hvis saksbehandler ikke er tilstede, får vi opplyst i møte. I vår gjennomgang av saker i ephorte så vi at merknadsfeltet ble brukt i noen saker. Leder for plan- og byggesak sier at det ulik praksis på bruk av merknadsfeltet på byggesak. De mangler prosedyrer. Det er tilfeldig og for dårlig praksis, sier hun videre.

I en epost svarer leder for plan- og byggesak at alle henvendelser av betydning for en byggesak blir arkivert. Utgående brev blir også arkivert. Alle dokumenter på byggesak skal arkiveres evig i henhold til bevarings- og kassasjonsplan for Aure kommune.

Vi fikk opplyst av arkivleder at kommunen har en rutine om at alle arkivverdige dokumenter skal arkiveres elektronisk. Et dokument med generelle rutiner for sak- og arkiv ligger i ePhorte. I dette dokumentet er det listet opp hva som er arkivverdige dokumenter:

- Dokumenter som mottas eller produseres som ledd i den virksomhet organet utøver – Arkivlova § 2.
- Dokumenter som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon
- Dokumenter som er mottatt eller utferdiget av organet – Offentlighetslova § 3
- Dokumenter som inngår i en form for korrespondanse med ekstern instans
- Interne dokument arkiveres hvis
 - o De har dokumentasjonsverdi
 - o De er viktige for sakens forståelse og sammenheng

I vår gjennomgang av sakene i ephorte så vi for eksempel at det stod i merknadsfeltet at det var foretatt en befaring på en eiendom og at det var tatt bilder. Disse bildene kunne ikke vi finne liggende i saken. I et par tilfeller var merknadsfeltet brukt til å opplyse om at kommunen har sendt en epost i saken. Eposten er ikke arkivert. Vi fant i liten grad dokumentasjon, som for eksempel sjekklister, ut over vedtaksbrevet i de byggesakene vi så gjennom.

Leder for plan- og byggesak mm. sier at kommunen er for dårlig på å dokumentere vurderinger i byggesaker. Vurderingen blir en del av vedtaket, og det som står i vedtaksbrevet. På dispensasjonssaker har de blitt bedre til å dokumentere vurderinger etter at fylkesmannen har gitt beskjed om hvilke momenter de forventer er tatt med i saksutgreiingen.



JOURNALFØRING AV SØKNADER OG ANDRE HENVENDELSER

Leder for plan- og byggesak mm. skriver i epost at alle mottatte dokumenter blir journalført i byggesak. Det er sak- og arkivtjenesten som journalfører. Vi får opplyst at den eneste prosedyren kommunen har på dette feltet er hvordan byggesaker skal registreres i ePhorte. Arkivleder skriver i en epost at rutinene på hva som skal journalføres er det som er arkivverdig.

Alle dokumenter er offisielle på byggesak og skal registreres på postlisten, såfremt de ikke inneholder informasjon som skal unntas offentlighet. Kommunen har en liste i sak- og arkivsystemet over hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt med henvisning til relevant lovverk (se figur 3).

Kommunen har ingen flere prosedyrer på journalføring ut over denne listen. Ved ansettelse signerer alle på en taushetserklæring, hvor vedkommende bekrefter at man har satt seg inn i forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt.

Figur 3. Liste over lovverk som regulerer offentlighet i saker.

ephorte			
		 Søk	 Avbryt
Søkekriterier			
Tilgangskode:		<input type="text"/>	
Resultater			
TGKode	Betegnelse	Hjemmel u.	Anv. omr.
P	Personalsaker	Off.l. § 14	Dokument utarbeidet for egen saksforberedelse (organintern)
P	Personalsaker	Off.l. § 15	Dokument innhenta utenfra for den interne saksforberedelser
P	Personalsaker	Off.l. § 23 1. Ledd	Unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m
P	Personalsaker	Off.l. § 24 2. Ledd	Anmeldelse Se lovteksten.
P	Personalsaker	Off.l. § 25	Unntak for ansettelsessaker. Unntak fra innsyn kan gjøres for
U	Unntatt offentlighet	Off.l § 5	Utsatt offentlighet. Om vesentlige priv, eller off. hensyn til sie
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 13, jfr FVL § 13 nr. 1	Off.l. § 13, Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i med
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 13, jfr FVL § 13 nr. 2	Off.l. § 13 Opplysninger som er underlagt lovbestemt taushet
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 14	Dokument utarbeidet for egen saksforberedelse (organintern)
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 15	Dokument innhenta utenfra for den interne saksforberedelser
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 16	Innsyn interne dokument hos kommune og fylkeskommune.
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 18	Unntak fra utarbeidede eller mottatte rettsaksdokument.
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 20	Unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevet av hei
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 21	Det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er p
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 23 1. Ledd	Unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 24 2. Ledd	Anmeldelse Se lovteksten.
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 24 3. Ledd	Unntak fra innsyn for opplysninger kan gjøres når unntak er p
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 24 1. Ledd	Unntak for kontroll- og reg.tiltak, dok. om lovbrudd og oppl. s
U	Unntatt offentlighet	Off.l. § 26 1. Ledd	Unntak for innsyn for svar til eksamenssvar og karakterar elle

Følgende står om henvendelser på epost på nettsiden til Aure kommune:

E-post til Aure kommune

E-posthenvendelsen mottas av vårt postmottak som tar stilling til om den skal journalføres eller ikke. Dersom den skal det overføres den til vårt journalsystem. Dersom den ikke skal journalføres, sendes den videre til aktuelt tjenesteområde for besvaring/effektivering.

E-post er ingen trygg forsendelse så send derfor aldri sensitive opplysninger via e-post.

Send sikker digital post til Aure kommune med [eDialog](#).

Av de 10 sakene vi gjennomgikk i ePhorte var alle søknader og utgående brev journalført. Alle journalførte dokumenter lå på postlisten.

Som tidligere nevnt blir ikke all korrespondanse og kontakt mellom saksbehandler og søker dokumentert, arkivert og journalført ifølge leder for plan- og byggesak mm.

2.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

For å vurdere om kommunen har rutiner for å registrere søknader og andre henvendelser i byggesaker har vi sett på om kommunen har et arkiv hvor byggesaker inngår, om kommunen har en oppdatert arkivplan, om kommunen arkiverer dokument og har rutiner for journalføring i byggesaker.

Arkiv

- *Kommunen skal ha et arkiv og byggesaker skal inngå i arkivet*

Aure kommune har et arkiv hvor byggesaker inngår. Formålet med et arkiv er å sikre bevaring av verdier som er knyttet til kulturarv og forskning og sikre det som har dokumentasjonsverdi av rettslig og forvaltningsmessig art.

Oppdatert arkivplan

- *Kommunen skal ha en oppdatert arkivplan*

Kommunen har ikke en oppdatert arkivplan, men utarbeider i likhet med alle Orkidekommuner en bevarings- og kassasjonsplan i forbindelse med overgangen til nytt saks- og arkivsystem. Et arkiv skal være innrettet slik at dokumenter er sikret som kilder til informasjon for samtid og ettertid. Det er viktig at kommunen har en arkivplan for viser hvilke instruksjer, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet. Arbeidet med arkivplan skal startes opp når det blir ledig kapasitet sier arkivleder.

Arkivering av dokument

- *Kommunen plikter å arkivere dokument som blir til som ledd i virksomheten, som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon*

Det er viktig at kommunen arkiverer dokument som blir til som ledd i byggesaksbehandlingen, er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Vi får opplyst at det brukes mye epost og telefon i byggesaksbehandlingen i kommunen, og at ikke alt her blir dokumentert og arkivert. Vi får samtidig opplyst at henvendelser av betydning for en sak blir arkivert. Kommunen har en generell rutine på hva som er arkivverdige dokumenter. I gjennomgangen av saker i ePhorte fant vi eksempler på at eposter ikke var arkivert. Kommentarfelt var brukt i noen saker. I mangel på kjente, skriftlige rutiner kan praksis bli noe personavhengig.

På bakgrunn av de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen i noen grad arkiverer dokument som blir til som ledd i virksomheten, er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert.

Vi mener kommunen kan være tjent med å ha mer skriftlige rutiner på hva som skal arkiveres på byggesak slik at kommunen er mindre sårbar ved endringer i personalet, og for å ha dokumentasjonen i byggesaker på plass.

Journalføring

- *Kommunen skal ha rutiner som sikrer journalføring*

Den eneste prosedyren kommunen har på journalføring er en prosedyre på hvordan byggesaker skal registreres i saks- og arkivsystemet ePhorte. Vi får opplyst at alle mottatte dokumenter blir journalført i byggesak, og vår gjennomgang av saker i ePhorte viser at inngående og utgående brev i de sakene var journalført.

Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring, men som i liten grad er skriftliggjort. Det som er arkivverdig skal journalføres i kommunen. I og med at vi stiller spørsmål ved om alt som er arkivverdig blir arkivert, vil det kunne medføre at heller ikke alt som burde vært journalført er journalført.

Vi mener kommunen med fordel kan skriftliggjøre alle rutiner som skal sikre journalføring av dokumenter innen byggesak.

3. SAKSBEHANDLINGSTID

I dette kapitlet skal vi se på om kommunen har rutiner for å behandle søknader innen fristene. Problemstilling og revisjonskriterier blir presentert først. Deretter datagrunnlaget, som vi bruker for å vurdere kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

3.1 PROBLEMSTILLING

Har kommunen rutiner for å overholde frister for saksbehandlingstid?

I denne problemstillingen skal vi se på følgende områder:

- Har kommunen oversikt over sine byggesaker inkludert saksbehandlingstiden i den enkelte byggesak
- Har kommunen skriftlige rutiner for saksbehandling innen fristene
- Hvordan følger kommunen opp eventuelle restanser
- Behandles søknader innen fristene på 3 og 12 uker
- Sendes det foreløpig svar og opplyses det om forventet saksbehandlingstid

3.2 REVISJONSKRITERIER

Utlede revisjonskriteriene for problemstilling 2:

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene
- Rutiner bør i noen grad være formalisert
- Kommunen skal behandle byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker
- Kommunen skal sende foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares

3.3 DATAGRUNNLAG

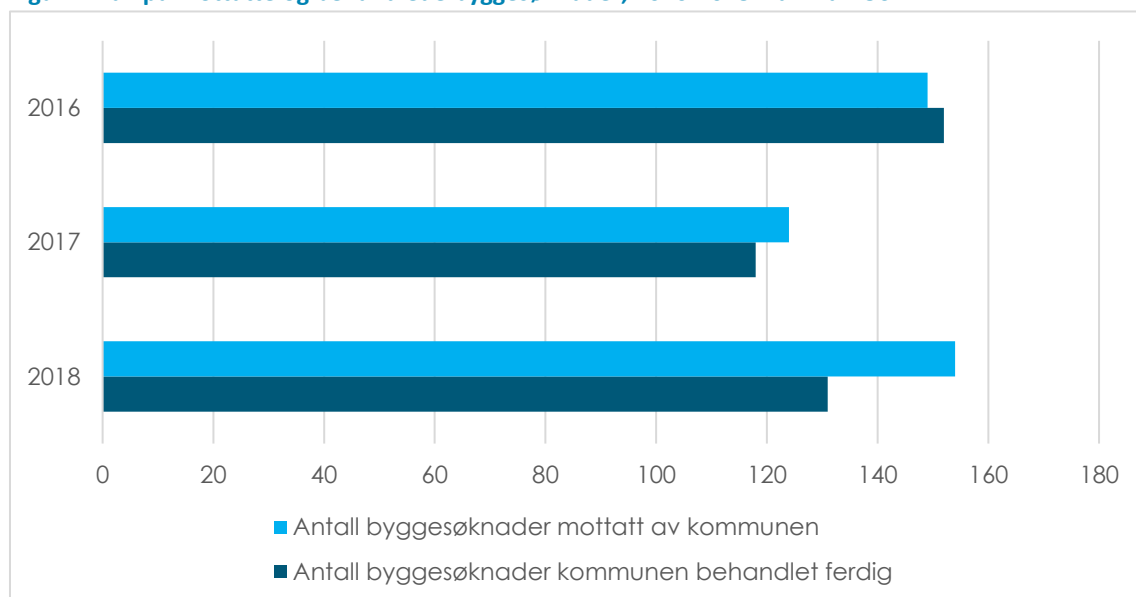
OVERSIKT OVER BYGGESAKER OG RUTINER FOR SAKSBEHANDLING INNEN FRISTENE

Før ebyggesak lagde leder for plan- og byggesak mm. en oversikt over saker og frister i Excel. Saks- og arkivsystemet ePhorte fungerte dårlig til å utarbeide statistikk, og det ble derfor gjort manuelt. I en epost sier leder for plan- og byggesak mm. at den oversikten hun hadde i Excel ikke var god nok og var veldig tidkrevende å lage. Det er to byggesaksbehandlere i kommunen, og lederen gikk daglig inn i systemet for å fordele eventuelt nye saker. Saker som var under arbeid lå i en egen mappe, og byggesaksbehandlerne hadde med dette kontroll på egne saker. Utfordringen var når noen ble syke eller sykemeldte, skriver leder for plan- og byggesak mm. i en epost. Da måtte hun lage Excel-lister for å ha egne oversikter på disse, i tillegg til egen restanseliste. I ebyggesak har leder oversikt over alle byggesaker i kommunen, fordelt på saksbehandler. Det skal bli enklere å ha oversikt over hvordan sakene ligger an for tidsfristene. Sakene er merket med grønn, gult og rødt etter hvor lang tid kommunen har igjen av saksbehandlingstiden. Leder for plan- og byggesak sier at hun ser fram til å få et verktøy hvor det blir enklere å sortere og filtrere for å ha bedre oversikt. Hun har startet med å ha «tett på» møter med den enkelte for å høre hvordan de ligger an, for å få bedre kontroll på hva som skjer og frister i saker.

Kommunen opplyser om at de behandler ca. 70 % av byggesakene som kommer inn i løpet av en måned.

Figur 4 under viser tall fra KOSTRA over hvor mange byggesøknader kommunen har mottatt og behandlet i årene 2016 til 2018. I 2016 mottok kommunen 149 byggesøknader, i 2017 124 søknader og i 2018 154 søknader. Kommunen har behandlet omtrent like mange søknader som kommunen har mottatt i året, med et lite unntak i 2018 hvor det ble behandlet færre søknader enn det kommunen mottok.

Figur 4. Tall på mottatte og behandlede byggesøknader, 2016-2018. Tall fra KOSTRA.



Restanser og prioritering mellom saker

Leder for plan- og byggesak gjør en prioritering mellom de byggesakene som kommunen har fått inn, og tar sakene som haster mest først. Blant annet prøver byggesak å behandle dispensasjonssøknader raskt siden saken skal på høring til sektormyndighet i fire uker.

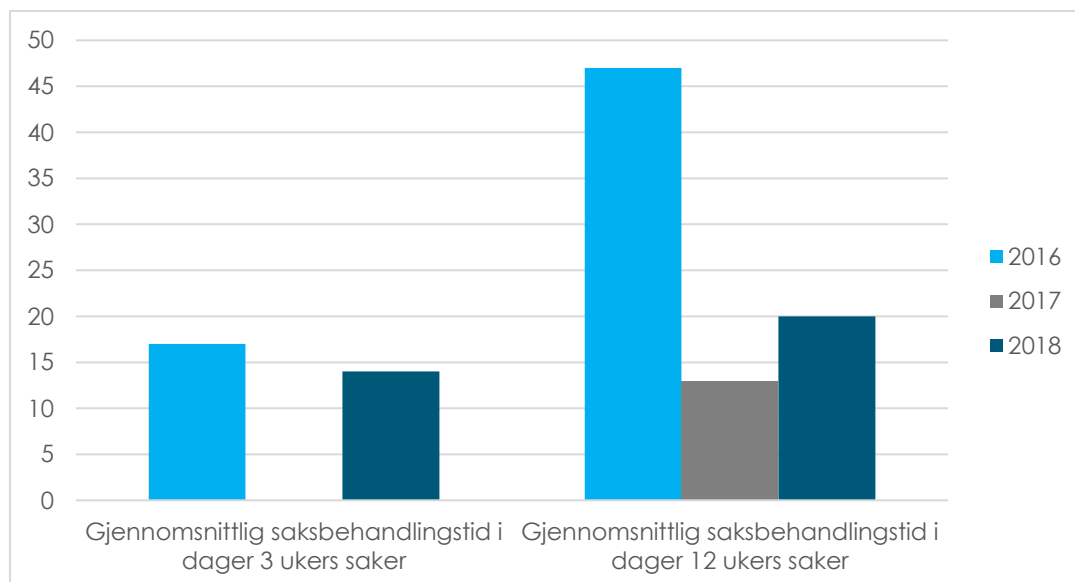
Innen sin portefølje, prioriterer saksbehandlerne hvilke saker som skal tas først og sist. «Kontrollen, går på daglig gjennomgang av egne restanser, slik at man hele tiden følger opp saksmengden og frister her», skriver leder for plan- og byggesak mm.

SAKSBEHANDLINGSTID OG FRISTER

Kommunen har ingen god oversikt over saksbehandlingstid skriver leder for plan- og byggesak mm. i en epost. Videre skriver hun at kommunen stort sett behandler søknadene innen tidsfristene. I 2016 hadde 25 byggesøknader saksbehandlingstid over lovpålagt tid. I 2018 var det redusert til 4.

Tabell 2 viser tall fra KOSTRA på gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3 ukers saker var i 2016 17 dager og 14 dager i 2018. For 12 ukers saker har gjennomsnittlig saksbehandlingstid gått ned fra 47 dager i 2016 til 20 dager i 2018.

Tabell 1. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager på 3 og 12 ukers saker, 2016-2018. Tall fra KOSTRA.



*Noen tall fra 2017 ser ut til å mangle i KOSTRA.

FORELØPIG SVAR

Hvis en sak tar lengre tid enn antatt, tar byggesaksbehandlerne en telefon til søker. Eventuelt sender de en epost. Dette kan legges inn i merknader under saken eller som et vedlegg. Leder for plan- og byggesak mm. skriver: «Det er ikke alltid at dette er blitt utført og det eksisterer ingen prosedyre på det, men da vi er kun to byggesaksbehandlere, så klarer vi ha en god oversikt likevel, om ikke god nok».

I ebyggesak vil det automatisk sendes en kvittering til søker på at søknaden er mottatt.

3.4 VURDERING, KONKLUSJON OG ANBEFALING

For å vurdere om Aure kommune har rutiner for å behandle søknader innen fristene har vi sett på om kommunen har oversikt over sine byggesaker inkludert saksbehandlingstiden i den enkelte byggesak, om kommunen har skriftlige rutiner for saksbehandling, hvordan kommunen følger opp eventuelle restanser, om søknader behandles innen fristene på 3 eller 12 uker og om det sendes foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

Oversikt over byggesaker og rutiner for saksbehandling

- *Kommunen bør ha rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene*
- *Rutinene bør i noen grad være formalisert*

Kommunen har rutiner for å sikre saksbehandling innen fristene. Ut ifra det vi kjenner til er det få skriftlige rutiner på dette. Hvor formalisert rutiner skal være må kommunen vurdere opp mot hva som er rimelig ut ifra størrelsen på enheten, omfang, risikovurderinger etc.

I det nye fagsystemet skal oversikt over saksmengden og behandlingstid være mer tilgjengelig, noe skal kan være en fordel for kommunen. Det nye fagsystemet innfører ikke automatisk noen nye skriftlige rutiner. Vi mener kommunen kan være tjent med å ha skriftlige rutiner for sin byggesaksbehandling blant annet for å være mindre sårbar ved endringer i personalet, og for å redusere risikoen for at saksbehandlingen ikke skal bli for personavhengig.

Saksbehandlingstid

- *Kommunen skal behandle byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker*

Tall fra KOSTRA og opplysninger fra kommunen viser at kommunen i all hovedsak behandler byggesøknader innen fristene på 3 og 12 uker. I 2018 var det 4 saker som gikk over fristen.

Bruk av foreløpig svar

- *Kommunen skal sende foreløpig svar dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares*

Saksbehandler ringer søker hvis saksbehandlingen tar lengre tid enn antatt. Eventuelt så sendes det en epost til søker. Kommunen har ingen skriftlig rutine på bruk av foreløpig svar.

LITTERATURLISTE

Aure kommune (2017). Budsjett og økonomiplan 2018-2020.

Aure kommune (2018). Budsjett og økonomiplan 2019-2021.

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

VEDLEGG 1 – HØRINGSUTTALE FRA AURE KOMMUNE

Vi mottok følgende høringsuttale fra Aure kommune den 24.09.2019:

Vi har gått gjennom rapporten og den ser grei ut. Vi kjenner oss igjen i det som beskrives og det utfordringsbildet som skisseres. Vi har spilt inn kommentarer / presiseringer undervegs i utarbeidelse av rapporten og vi mener disse er hensyntatt.

En kommentar har vi dog og det er knyttet til det som angår skriftlige rutiner på journalføring vedr arkiv og arkivplan. Vi opplever det uklart det som står nederst på side 29:

«Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring. Kommunen har lite skriftlige rutiner på området»

Vi har mange og gode rutiner på området journalføring. Alt er oversendt revisjonen og vi fikk også da tilbakemelding om at dette så bra ut.

Med vennlig hilsen

Håvard Sagli
Rådmann

Vår merknad:

Formuleringen: «Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring. Kommunen har lite skriftlige rutiner på området», er i den endelige rapporten endret til:

Ut ifra de data vi har tilgjengelig, vurderer vi at kommunen har rutiner som sikrer journalføring, men som i liten grad er skriftliggjort.