



FORUNDERSØKELSE

KRISTIANSUND KOMMUNE

Samspillet mellom avdelingen, politikere,
utbyggere og innbyggere på byggesak

14. oktober 2020

BESTILLING OG BAKGRUNN

Kontrollutvalget bestilte en forundersøkelse om samspillet mellom avdelingen, politikere, utbyggere og innbyggere på byggesak i møtet den 2.9.2020 (sak 35/20).

Bakgrunnen for bestillingen er at det er uro rundt byggesaksavdelingen i Kristiansund kommune. Det har vært uro over en lang periode. I den forbindelse ble det blant annet gjennomført en forvaltningsrevisjon om «Rutiner i byggesaksbehandlingen» i 2019. Den viste at det foregikk et forbedringsarbeid som kommunen hadde kommet et godt stykke med. Den tidligere lange saksbehandlingstiden begynte å bli normal, gamle byggesaker ble ferdigbehandlet, det var innført system og rutiner på avdelingen og for byggesaksbehandlingen og det ble tilrettelagt for bedre dialog med innbyggere og utbyggere. Rådmannen gav uttrykk for at det var en målsetning om at byggesak skulle skinne.

Per oktober 2020 har fem av åtte ansatte på byggesaksavdelingen i kommunen sagt opp. Enhetsleder for plan- og byggesak fortalte hovedutvalget for plan og bygning i august at noen av oppsigelsene blant annet skyltes krevende oppførsel fra politikere og utbyggere. Det opplyses videre at oppsigelsene setter kommunen i en tøff situasjon, og at det vil være mindre kapasitet i avdelingen en tid framover.

TEMA FOR FORUNDERSØKELSEN

Forundersøkelsen skal se på samspillet mellom avdelingen, politikere, utbyggere og innbyggere på byggesak. Formålet med forundersøkelsen er å se om det er grunnlag for å gå videre med et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Ulike momenter som kan være viktige for samspillet (ikke uttømmende):

- Har kommunen rutiner for å sikre:
 - Forsvarlig saksbehandling som ivaretar likebehandling, legalitetsprinsippet og forutsigbarhet
 - Hvordan man snakker til og om hverandre
 - Håndtering av media
- Er det forståelse for ulike roller?
 - Politikere har ulike roller
 - Administrasjonen og politikere har ulike roller
 - Politikere og administrasjon bør spille hverandre gode. Om alle parter forstår reglene, bidrar det til at samspillet kan bli godt og tillitsbasert
- Hvordan kan samspillet prege innbyggernes tillitt til kommunen?
- Hvordan spiller det inn at planverket i kommunen ikke er oppdatert?

METODE OG AVGRENSNINGER

Forundersøkelsen bygger på følgende data:

- Samtale med enhetsleder for plan- og byggesak
- Dialog med rådmannen på epost
- Forvaltningsrevisjonsrapport «Rutiner i byggesaksbehandlingen» i Kristiansund kommune, Møre og Romsdal Revisjon IKS (2019)
- Medieomtale og avisartikler
- Kristiansund kommunes medieprotokoll av 13.juni 2017
- Etiske retningslinjer for Kristiansund kommune fra 2019
- Samtale med kontrollutvalgssekretariatet for å få avklart formålet med forundersøkelsen
- Observert deler av et møte i hovedutvalg for plan og bygning på KommuneTv
- Mottatte dokumenter fra kommunen:
 - Oppsummering fra sluttsamtaler, anonymisert
 - Notat fra telefonsamtale den 2.7.2020 med utbygger (offentlig dokument fra kommunens postliste)
- KS folkevalgtprogram, boka «Tillitt»
- Arbeidsgiverstrategi for Kristiansund kommune for 2016-2022
- Delegasjonsreglement for plan- og bygningsloven i Kristiansund kommune

Vi har i denne omgangen ikke hentet inn data direkte fra innbyggere, politikere og utbyggere. Rådmann og ordfører ble forespurt, men grunnet en krevende situasjon med Covid-19 har ikke det latt seg gjøre å gjennomføre møter. Forundersøkelsen er gjennomført innen en avgrenset tidsramme. Både undersøkelsesformen og tidsrammen for prosjektet setter noen begrensninger for hvor mye data som hentes inn. Vi har i forundersøkelsen konsentrert oss om å innhente data om hvordan kommunen oppfatter utfordringen og hva de selv gjør for å bedre situasjonen. Avisartikler i lokalavisen gir et visst inntrykk av hvordan enkelte utbyggere, innbyggere og politikere mener om samspeilet innen byggesak. Dette er ikke representativt for alle politikere, utbyggere og innbyggere, og informasjonen behandles derfor med varsomhet.

Forundersøkelsen ble sendt på høring til rådmann, enhetsleder for plan- og byggesak og ordfører. Vi mottok svar fra rådmannen og enhetsleder for plan- og byggesak.

FUNN

SAMSPILLET SETT FRA AVDELINGENS SIDE

Enhetsleder for plan- og byggesak forteller i samtale med oss at samspillet med politikere og utbyggere har vært krevende de siste fire årene. I sluttsamtaler som er gjennomført med ansatte kommer det fram at krevende samspill er en av grunnene til at enkelte har sagt opp. Vi har mottatt anonymiserte utklipp fra sluttsamtalene:

- Politikernes forventninger til begrenset faglig forsvarlighet i vedtak svekker motivasjonen
- Når de går fra å få veiledning om at de gjør et ugyldig vedtak, til å diskutere sjansen for å bli tatt - da er grensen nådd. De har ingen betenkeligheter med å bryte lovverket og sette fellesskapets interesser til side for å gi enkeltpersoner særfordeler.
- Anklager om vennetjenester fra innbyggere og utbyggere
- Det framkommer opplysninger om at det er slitsomt at saker står i avisa før de har kommet til oss. Presenteres i TK som en gladsak, før overhode saken er lagt fram for byggesak. Politikerne kommenterer i SMS spaltene og er med. Dette er ganske demotiverende.
- Vi får ingen gode tilbakemeldinger på sakene vi skriver til utvalget. Det er hele tiden et negativt fokus og de henger seg opp i uvesentligheter. Det er lagt mye arbeid i de og det er kun negative tilbakemeldinger om at saken er for tynn eller for uklar. Særlig dersom de ønsker et annet resultat fordi noen har tatt kontakt med dem.
- Utfordrende at politikerne tror de har et mye større handlingsrom enn de faktisk har. Egen sekk med bestemmelser som gjelder når de vil gå ut over regelverket.
- Nordmørsveien 137 nevnes på nytt som er et godt eksempel. Saken er i utgangspunktet en fillesak som dreier seg om en søker som ikke leverer lovpålagt dokumentasjon. Saken har vært et ekstremt ressursluk i forhold til andre saker, pga den politiske involveringen. Sikkert brukt til sammen 5 ukers saksbehandlerkapasitet på noe som egentlig er en fillesak.
- En hel stilling går med på å serve hovedutvalget, og det er en stilling vi ikke har. Det er en ukultur som det virkelig må gjøres noe med. Når det er arbeidet så hardt, det er lagt ned så mye tid og forsøkt med så mye smidighet, er det kanskje på tide å kjøre en tøffere linje.

Manglende rolleforståelse blir av enhetsleder for plan- og byggesak trukket fram som hovedårsaken til det krevende samspillet med politikerne. Ombudsrollen blir brukt som en forklaring på utøvelse av skjønn.

Det kommer stadig beskyldninger om at byggesaksavdelingen sier for mye nei i saker og at saksbehandlingen er treig. Enhetsleder for plan- og byggesak opplyser at de sier ja i 90 % av sakene, og 95, 4 % av sakene blir behandlet innen lovpålagte frister.

Samspeilet mellom byggesaksavdelingen og utbyggere er variabelt, sier enhetsleder for plan- og byggesak. I de fleste tilfeller behandler de hverandre med respekt, også ved uenigheter. I noen tilfeller er tonen mot kommunen ufin. Enhetsleder for plan og byggesak forteller at noen utbyggere har vært vant til å få det som de vil tidligere, og at saksbehandlere har blitt møtt med utsagn som «kommunen er så vanskelig nå».

HVA AVDELINGEN HAR GJORT FOR Å BEDRE SAMSPILLET

Enhetsleder for plan- og byggesak har sagt fra til sin overordnede om situasjonen, som har vært en god støtte for avdelingen. Videre forteller enhetsleder for plan- og byggesak at hun er kjent med at det har vært møter mellom tidligere assisterende rådmann og leder for hovedutvalget for plan og bygning. Rolleforståelse skal blant annet ha vært tema på disse møtene.

Byggesaksavdelingen ser stadig på hva de selv kan gjøre for å bli bedre, og om det er noe de må endre på. Avdelingen jobber nå med å lage rutiner for avviksrapportering slik at det skal bli lettere å melde fra. Dette har ikke blitt gjort fram til i dag. Det lages også en rutine på at det skal skrives notat fra henvendelser, slik at eventuelle ubehageligheter kommer fram av saksbehandlingen. Avdelingen skal jobbe med å lage en kultur for å si fra om det som ikke er greit, forklarer enhetsleder for plan og byggesak.

KOMMUNENS RETNINGSLINJER

Kommunen har følgende retningslinjer som i teorien skal være med å sørge for godt samspill: arbeidsgiverstrategi, etiske retningslinjer, folkevalgtopplæring og medieprotokoll.

I arbeidsgiverstrategien står det at kommunen skal ha høy etisk standard. Den inneholder mål om å skape et felles verdigrunnlag gjennom noen grunnverdier og regler for hvordan man skal oppføre seg mot hverandre.

Kommunen har også etiske retningslinjer som gjelder for både ansatte og politikere. Retningslinjene sier blant annet at alle skal opptre på en måte som gir positivt omdømme og fremmer tillitt i befolkningen. Det er både et lederansvar og et personlig ansvar å følge kommunens etiske regler. Etikk er jevnlig tema i enheten plan- og byggesak. Etiske retningslinjer er en del av folkevalgtopplæringen.

Vi er kjent med at kommunen har benyttet seg av KS sitt folkevalgtprogram, og alle politikere skal ha fått tilgang til boka «Tillitt». Byggesaksavdelingen har gjennomført erfaringsutveksling om generelle og ferdig behandlede saker samt etiske problemstillinger med hovedutvalget for plan og bygning. Enhetsleder for plan- og byggesak opplever at politikere er enige når det snakkes prinsipielt om saker, men at denne enigheten slutter når konkrete saker dukker opp. Særlig i saker hvor utbyggere har vært i kontakt med politikere, forklarer hun.

Byggesaker er ofte i lokalavisen. Kommunen har en medieprotokoll som sier hvordan kommunen skal opptre i media, og hvordan politikere og administrasjonen skal forholde seg til hverandre. Ifølge enhetsleder for plan- og byggesak praktiseres ikke medieprotokollen i tilstrekkelig grad i dag.

KOMMUNENS PLANVERK

Et hensiktsmessig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektivitet og likebehandling i byggesaksbehandlingen. I forvaltningsrapporten fra 2019 ble det omtalt at planverket i Kristiansund kommune til dels er utdatert og gir lite veiledning i behandlingen av byggesaker. Det krever mer fortolkning og gjør ofte at det ofte må søkes om dispensasjon.

Enhetsleder for plan- og byggesak uttaler at politikk skal utøves i behandling av planverket. Her kan politikere i større grad påvirke hvor det skal bygges, hvilke områder som skal brukes til ulike formål, hvor høye bygg kan være og så videre. Byggesak skal i prinsippet være en enkel sak. Enten er tiltaket innenfor eller utenfor lov, forskrift og planer. På siste møte om reguleringsplan i hovedutvalget for plan og bygning var det få innspill fra politikere, forteller enhetsleder for plan- og byggesak videre.

Kommunen har utarbeidet et forslag til arealdelen av kommuneplanen som er ute på høring til 23. oktober 2020. Det ble behandlet et forslag til ny sentrumsplan i 2017. Avstanden mellom hva politikere ønsker og hva lov og forskrift tillater har vært for stor til at det har vært mulig å enes om en ny sentrumsplan ennå (Møre og Romsdal Revisjon 2019). Planen er nå til mekling hos departementet.

INNBYGGERNES TILLITT TIL KOMMUNEN

Ansatte fra byggesaksavdelingen er tilgjengelig på Servicetorget hver dag i et tidsrom, slik at innbyggere og utbyggere som ønsker veiledning kan komme innom uten å avtale tid.

Enhetsleder for plan og byggesak forteller i intervju at ansatte på hver vakt på Servicetorget møter beskyldninger om vernetjenester og korrupsjon i kommunen. Dette kommer fra alle typer innbyggere og utbyggere.

En rapport utarbeidet på oppdrag fra KS i 2018 sier at området areal, plan og byggesak er den sektoren i kommunen som er mest utsatt for press om utilbørlig fordel (Oslo Economics m.fl. 2018).

VÅRE REFLEKSJONER

Vi oppfatter situasjonen slik at samspillet mellom politikere og administrasjonen på byggesak samt samspillet mellom administrasjonen og utbyggere er krevende. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om kommunen har tatt tilstrekkelig tak i saken i tide. Vi oppfatter at det har vært gjort forsøk på å bedre samspillet, og vi har forståelse for at dette er en vanskelig sak som det vil ta lang tid å bedre. Det er en kultur som bør endres. Befolkningens tillitt til kommunen står i fare for å bli svekket om det ikke blir tatt tak i problemene.

Våre refleksjoner på bakgrunn av det vi har sett så langt i saken:

- Hvor stort er det politiske skjønnet på byggesak? Hvilke muligheter er det for å drive politikk i byggesaker?
- Kommunens delegasjon i saker innen plan- og bygningsloven. Skriftlig delegasjon kontra praksis.
- Planarbeidet i kommunen – hvorfor er det vanskelig? Hvorfor er politikerne lite engasjert her?
- Tolker administrasjonen regelverket for strengt?
- Ivaretar saksbehandlingen legalitetsprinsippet, likebehandling og forutsigbarhet?
- Rolleforståelse og ombudsrollen. Ombud for hvem? Blir ulike hensyn vektet?
- Grensedragnings mot utilbørlig fordel
- Etikk i Kristiansund kommune. Hvordan omtaler vi hverandre?
- Internt i kommune: avviksbehandling, mediaopplæring, å ta tak i problemer i tide
- Hva kan kommunen gjøre for at samspillet skal bli bedre?

Kristiansund, 14.oktober 2020

Møre og Romsdal Revisjon SA

Ingvild Bye Fugelsøy og Tonje Skarvøy Stene
Forvaltningsrevisorer

KILDEHENVISNING

Kommunenes sentralforbund (2019). Tillitt. Hentet 5.10.2020 fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/her-finner-du-boken-tillit-ks-folkevalgtprogram-2019-2023/>

Møre og Romsdal Revisjon (2019). Rutiner i byggesaksbehandlingen. Kristiansund kommune.

Oslo Economics, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide (2018). Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren (2018). På oppdrag fra KS. Hentet 7.10.2010 fra <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/jobber-malrettet-med-antikorrupsjon/>