



---

*Forvaltningsrevisjon*

***Responstid og  
brukertilfredshet  
Byggesak***

*Gildeskål kommune*

---

## FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommuneloven. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon og bestilling i kontrollutvalget av 15. september 2009, har Salten kommunerevisjon gjennomført en undersøkelse vedrørende responstid og brukertilfredshet i kommunens byggesaksbehandling. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon.

Bodø, den 12.04.2011.



Svein Erik Moholt  
ansvarlig forvaltningsrevisor



Hilde Ingebrigtsen  
forvaltningsrevisor

**Innholdsfortegnelse:**

0. SAMMENDRAG.....	4
1. INNLEDNING.....	5
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER .....	5
2.1 Formål .....	5
2.2 Problemstillinger .....	5
2.3 Definisjoner .....	6
2.4 Avgrensninger .....	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING .....	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER .....	9
5.1 Overholder byggesakstjenesten frister for saksbehandling?.....	9
5.1.1 Revisjonskriterier .....	9
5.1.2 Fakta .....	9
5.1.3 Vurdering .....	11
5.2 Har kommunen et operativt system for kvalitetssikring av .....	13
saksbehandlingen?.....	13
5.2.1 Revisjonskriterier .....	13
5.2.2 Fakta .....	14
5.2.3 Vurdering .....	16
5.3 Har kommunen en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser? ..	17
5.3.1 Revisjonskriterier .....	17
5.3.2 Fakta .....	17
5.3.3 Vurdering .....	19
6. KONKLUSJON.....	20
7. ANBEFALING.....	21
8. RÅDMANNENS KOMMENTAR .....	21
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar.....	22.

## 0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt kommunens praksis innen byggesaksbehandlingen. Formålet har vært å belyse om kommunen overholder tidsfrister, om de har et operativt kvalitetssystem og en brukervennlig kundefølgning. I undersøkelsen ligger følgende problemstillinger til grunn:

### **Har kommunen en god kvalitetssikring av den løpende byggesaksbehandlingen?**

- 1. Overholder byggesakstjenesten frister for saksbehandling?*
- 2. Har kommunen et operativt system for kvalitetssikring av saksbehandlingen?*
- 3. Har kommunen en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser?*

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med virksomhetsleder ved Plan og utvikling og byggesaksbehandler, samt gjennomgang av dokumenter, utplukk av vedtak og statistikk.

I denne rapporten fremgår det at kommunen har hatt en nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og revisjonens stikkprøver viser én mindre fristoverskridelse og ellers en rask behandlingstid. 2010 må sies å ha vært en god periode når det gjelder disse forholdene.

Byggesakskontoret har utarbeidet en del dokumentasjon som går på kvalitetssikring av saksbehandlingsprosesser. De har både en brevmal og rutine for å utstede foreløpige svar. Ved utsendelse av avslag er det en praksis på at det legges ved informasjonsskriv om klageadgangen med de sentrale bestemmelsene. Det fremgår også av vedtaksmalen at vedtaket kan påklages. Tjenestens praksis adgående foreløpige svar og opplysning om klageadgang er tilfredsstillende målt opp mot revisjonskriteriene.

Mottakskontrollen utgjør et svært viktig element i kvalitetssikringen av byggesaksbehandlingen og rapporten viser at denne delen av kvalitetssystemet følges opp. Egen sjekkliste for mottak av søknader er dokumentert.

Byggesakskontoret mangler skriftlige rutinebeskrivelser for saksbehandlingsprosessene, og nedfelte stillingsinstruksjoner. Det finnes heller ikke noe fast system for å avdekke svakheter eller feil slik at de kan oppnå et effektivt forbedringsarbeid innen tjenesten. De har likevel godt innarbeidede rutiner, god oversikt over saker og et godt samarbeid som sikrer kvalitet. Det er derfor vårt inntrykk at kontoret har system for kvalitetssikring av saksbehandlingen, men med enkelte svakheter.

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at byggesakskontoret har god brukervennlighet. De har rutiner for veiledning og informasjon, og fokus på å være løsningsorienterte. En brukerundersøkelse for byggesak er satt i gang.

Arbeidsfordelingen med servicekontoret fungerer ikke optimalt, og byggesak ønsker tider for skjerming.

## 1. INNLEDNING

Plan og utviklingsavdelingen og herunder byggesakskontoret skal ivareta de lover og forskrifter som ligger til etatens ansvarsområde. Lov og forskrifter har blant annet bestemmelser om saksbehandlingstid og at tjenesten skal utføre en forsvarlig saksbehandling (jf pbl og forvaltningsloven). Samlet sett er det derfor avgjørende at etaten har fokus på prosesskvalitet i saksbehandlingen så vel som tidsfrister.

Kommunerevisjonen foretok en gjennomgang av tjenesten i 2006, og fant da en varierende saksbehandlingstid og ingen fast praksis på utstedelse av foreløpige svar, samt at arbeidsfordelingen mellom byggesak og servicetorg ikke var avklart og fungerende. Bemanningmessig har tjenesten blitt redusert siden forrige forvaltningsrevisjon, og det er kommet inn ny virksomhetsleder. Byggesakstjenesten består nå av virksomhetsleder og 1 saksbehandler i 50 % stilling.

I prosjektet undersøkes det om administrasjonen overholder tidsfrister for saksbehandling, om tjenesten har, og gjør bruk av kvalitetssikringssystemer i saksbehandlingen og om tjenesten har en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser fra brukerne.

## 2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER

### 2.1 Formål

Formålet med denne rapporten er å undersøke kvaliteten i kommunens byggesaksbehandling.

### 2.2 Problemstillinger

Av formålet har vi utledet følgende problemstilling:

***Har kommunen en god kvalitetssikring av den løpende byggesaksbehandlingen?***

1. Overholder byggesakstjenesten frister for saksbehandling?
2. Har kommunen et operativt system for kvalitetssikring av saksbehandlingen?
3. Har kommunen en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser?

## 2.3 Definisjoner

Pbl: Plan og bygningsloven

Enkeltvedtak: defineres i forvaltningsloven § 2, 1.ledd, b) som ”et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”

Tiltak som krever søknad: Med mindre annet framgår av §§ 20-3 og 20-4, må følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
- b) vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a
- c) fasadeendring
- d) bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt i bokstav a
- e) riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
- g) oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig
- h) oppføring av innhegning mot veg
- i) plassering av skilt- og reklameinnretninger
- j) plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- k) vesentlig terrenginngrep
- l) anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
- m) opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. lov om egedomsregistrering. Slik tillatelse er ikke nødvendig når tiltak etter første punktum skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.

Tiltak uten ansvarsrett (melding): er en forenkling av søknadssystemet hvor tiltakshaver kan igangsette arbeidene når det har gått 3 uker etter at meldingen er sendt kommunen. Forutsetningen er at tiltaket er i samsvar med bestemmelsene gitt i medhold av pbl og at forutsetningene for å behandle søknaden som en melding er tilstede.

## 2.4 Avgrensninger

Revisjonen har ikke gjennomført en egen brukerundersøkelse av tilfredshet på byggesaksbehandlingen. Det foreligger et kommunestyrevedtak om at kommunen skal gjennomføre brukerundersøkelse selv, og det er per i dag satt i gang en undersøkelse for byggesak gjennom [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no). I og med at fristen for undersøkelsen ikke er før i april, foreligger ikke disse resultatene for revisjonen.

I revisjonsrapporten måles derfor brukervennlig håndtering opp mot forvaltningslovens krav om veiledning og kommunens egne nedfelte verdier.

## 3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Metode er den fremgangsmåten som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Vi bygger vår undersøkelse på dokumentanalyse, intervju og statistikk.

Vi har foretatt intervjuer med virksomhetsleder for plan- og utviklingsavdelingen, og saksbehandler innen byggesak. Her har vi fått informasjon om rutiner i enheten og hvilke system de har for å registrere og følge opp søknader, spesielt i forhold til å utstede foreløpige svar. Videre har vi gått gjennom dokumenter som inngår i kvalitetssystemet til byggesakskontoret (maler, sjekklister m.m.) og et utvalg av vedtak. Rapporten baserer seg også på statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (KOSTRA).

Utplukk av vedtak har skjedd etter et tilfeldig utvelgingsopplegg. Gjennom saksbehandlingssystemet ESA har revisjonen tatt stikkprøver av enkeltsaker/vedtak fattet i 2010 og 2011. Disse vil gi en indikasjon på praksis i kommunen.

For å sikre dataens pålitelighet er alle faktaopplysningene i rapporten verifisert av kommunen. Det er blitt gjort mindre endringer/tilføyelser på bakgrunn av tilbakemeldingene fra kommunen.

#### **4. REVISJONSKRITERIER**

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK)
- Veiledning til forskrift om saksebehandling og kontroll i byggesaker (SAK) ; Statens byggt tekniske etat (be.no).
- Plan og utviklingsavdelingens nedfelte væreverdier på kommunens internettside
- Virksomhetsplan 2007-2008



## 5. FAKTA OG VURDERINGER

### 5.1 Overholder byggesakstjenesten frister for saksbehandling?

#### 5.1.1 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven stiller et overordnet krav om at alle saker i offentlig forvaltning skal avgjøres uten ugrunnet opphold. For plan- og bygnings saker gir særlovgivningen mer detaljerte frister:

- "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 så vidt 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."  
( Forvaltningsloven § 11a)
- Tidsfrister for utstedelse av vedtak ifølge Plan og bygningsloven:  
Midlertidig brukstillatelse – 3 uker  
Igangsettingstillatelse - 3 uker  
Ferdigattest – 3 uker  
Tiltak uten ansvarsrett– 3 uker  
Tiltak som krever søknad og tillatelse (med ansvarsrett) – 12 uker  
Kommunen skal straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenbore og andre som har protestert.  
(Plan og bygningsloven § 21-7, SAK §§ 7-1, 7-2, Veiledning til SAK)
- Frister som følger av SAK § 7-1 og plan og bygningsloven § 21-7 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.  
(SAK § 7-2)

#### 5.1.2 Fakta

Forvaltningsrevisjonen ved plan og utvikling i 2006 viste en varierende saksbehandlingstid innen byggesak, samt manglende rutiner på å utstede foreløpige svar. Avdelingen mottok likevel få klager. Tall fra KOSTRA (se tabell) viser at saksbehandlingstiden har gått noe ned fra 2006 til 2007, og har siden holdt seg stabilt. Vi ser også at det fortsatt er overskridelse av lovpålagt saksbehandlingstid ut fra KOSTRA tallene for 2009.

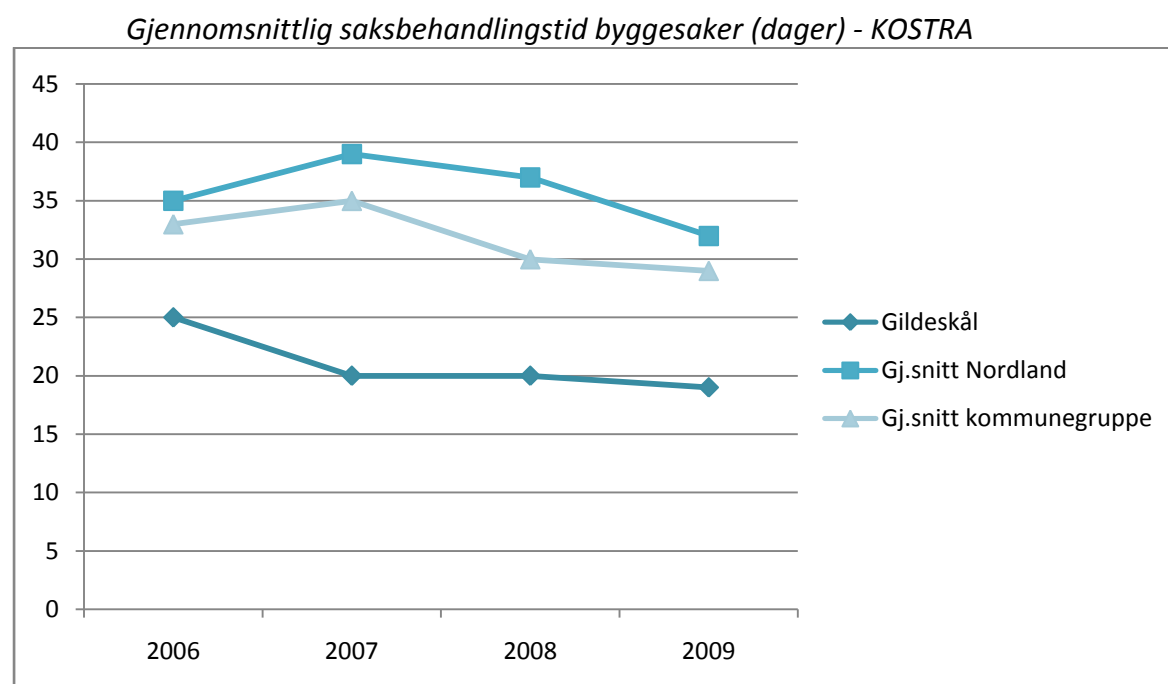
GILDESKÅL	2006	2007	2008	2009
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)	25	20	20	19
Andel søknader om tiltak der komm har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	:	:	21	19

Kilde: KOSTRA (Statistisk Sentralbyrå)

Tallene i KOSTRA for 2010 når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid har vist seg å ikke være korrekte. Virksomhetsleder ved plan og utvikling opplyser at de riktige tallene som nå er rapportert inn når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid er følgende:  
 Ettrinnsøknad → 15 dager  
 Rammesøknader → 15 dager  
 Enkle tiltak → 14 dager

Revisjonen har i tillegg foretatt en stikkprøve ved å gå gjennom 20 vedtak fattet av byggesaksavdelingen i 2010 og 2011 for å se om de overholder de ulike tidsfristene i saksbehandlingen. Revisjonene har kun sett på tiltak med og uten ansvarsrett med henholdsvis 12 og 3 ukers frister. Ut fra disse stikkprøvene finner vi én fristoverskridelse ( 2 uker over tidsfrist). Ellers viser gjennomgangen at byggesakskontoret har en rask saksbehandlingstid etter at søknadene foreligger komplett (først da løper fristene).

Sett i forhold til gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Nordland og for sammenlignbare kommuner har Gildeskål også en moderat saksbehandlingstid.



Virksomhetsleder opplyser i intervju at saksbehandlingstiden fortsatt kan variere, men at det i hovedsak ikke er mange saker som går utover fristene. Den nye saksbehandleren er nøye med å overholde frister. Dispensasjonssaker tar mye tid og dersom det kommer inn mange av disse kan det i perioder gå ut over andre saker. I følge virksomhetsleder er behandlingstiden for dispensasjonssaker 8 uker, men de tar ofte lengre tid, fra 3-6 mnd. Det blir gitt beskjed om dette til søker. En dispensasjonsbehandling gjøres med saksutredning til planutvalget som har møte ca 1 gang i måneden eller sjeldnere. Saken sendes deretter på høring hvor høringsfristen er 4 uker. Så utredes saken til planutvalget for endelig behandling etter innkomne uttalelser. Dispensasjonssakene er ofte vanskelige saker med mange momenter og vurderinger. Revisjonen har ikke foretatt undersøkelser i forhold til behandlingstid på disse sakene.

Det finnes også enkelte saker som har gått over år, hvor det har vært kompliserte forhold mellom naboer, klagerunder i flere omganger m.m, men det forekommer sjelden ifølge virksomhetsleder. Saksbehandler selv opplyser at det ikke er mange avvik når det gjelder frister. I tillegg er man fortsatt inne i en overgangsperiode mellom ny og gammel plan og bygningslov.

Saksmengde og antall dispensasjonssaker har altså betydning for hvor effektiv byggsaksbehandlingen blir. Vi ser at Gildeskål hadde mange dispensasjonssaker og meldingssaker i 2009.

2009	Gildeskål	Kommunegruppe	Nordland
<b>Antall meldinger om tiltak pr.10 000 innbygger</b>	168	76	99
<b>Antall søknader om tiltak pr.10 000 innbygger</b>	95	158	199
<b>Antall dispensasjoner knyttet til LNF områder innvilget</b>	100	..	81

Kilde: KOSTRA 2009<sup>1</sup> (Statistisk Sentralbyrå)

### 5.1.3 Vurdering

Som det fremgår av tabellen har kommunen hatt en nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid siden 2006. Ut fra revisjonens stikkprøver og de innrapporterte tallene til Kostra, kan det tyde på en ytterligere forbedring av forholdene for 2010. Fra det tidspunkt søknadene har foreligget komplett og til vedtak er sendt ut, finner revisjonen en kort saksbehandlingstid og kun en fristoverskridelser med to uker. Etter plan og bygningsloven og SAK begynner ikke tidsfristene å løpe før saken er komplett. Revisjonen synes situasjonen omkring overholdelse av tidsfrister virker tilfredsstillende.

<sup>1</sup> Vi har valgt å bruke tall for 2009 siden 2010 – tallene kan være noe usikre.

Vi vil likevel anbefale kommunen å fortsatt ha fokus på tema slik at variasjonene ikke blir for store i perioder med press eller mange dispensasjonsaker. I slike perioder vil det være spesielt nyttig å ha nedfelte rutinebeskrivelser for å sikre effektivitet og hindre avvik. Dette kommer vi nærmere tilbake til i vurderingen av kvalitetssikring.

## 5.2 Har kommunen et operativt system for kvalitetssikring av saksbehandlingen?

### 5.2.1 Revisjonskriterier

- (...)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 så vidt 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.”( Forvaltningsloven § 11a)
- ”I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf § 19 til å se sakens dokumenter (Forvaltningsloven § 27, 3.ledd ).
- Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretningen er kommet frem til vedkommende part (enkeltvedtak) Forvaltningsloven § 29.
- Plan og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter , herunder påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen (pbl § 1-4)
- (....) Saksbehandlingen skal være effektiv og forsvarlig (forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 1)
- I enhetens virksomhetsplan for 2007-2008 er det nedfelt at det skal utvikles rutiner for saksbehandlingen, mer spesifikt at de skal bearbeide maler i EDB systemet, forbedre rutinene og systemer hos den enkelte og rydde opp i saker som venter, definere ressursbehov og iverksette behandling.

### 5.2.2 Fakta

Når det gjelder kvalitetssystem, finnes det ikke et samlet system eller en egen kvalitetsperm for byggesak opplyser virksomhetsleder. Kommunens felles HMS system er tilgjengelig, samt at det er utarbeidet en del dokumentasjon som sikrer kvalitet i saksbehandlingen.

Avdelingen har maler for ulike typer vedtak, mal for foreløpig svar, ferdigattest, klageskjema og egen mottakskontroll. Dokumentene er oppdatert etter endringer i lov og regelverk opplyser saksbehandler (det er også dokumentert). Plan- og utviklingsavdelingen har ikke skriftlige stillingsinstruksjoner for de ansatte.

I forhold til mottak av søknader har de faste innarbeidede rutiner ifølge virksomhetsleder. Saker kommer inn til servicekontoret, og blir direkte lagt i posthylla til plan og utvikling. I avdelingen har de postmøter hver dag hvor de diskuterer og går gjennom nye saker. Her påføres saksbehandler på saken som deretter går tilbake til servicekontoret for scanning og journalføring, for så å komme tilbake til den aktuelle saksbehandler.

For den videre saksbehandlingen eksisterer det ikke nedfelte rutinebeskrivelser, men ifølge saksbehandler og virksomhetsleder har de likevel felles rutiner. Saksbehandler går gjennom søknadene etter egen sjekklister - mottakskontroll (dokumentert). Ved eventuelle mangler lages et tilbakeskriv om dette og sendes ut så fort som mulig. Saksbehandler opplyser at de ofte tar kontakt per telefon for å informere søkere om mangler eller den videre prosess. Da sendes det ofte et brev i etterkant. Dersom det sendes ut e-poster scannes disse inn og legges i saksbehandlersystemet. Saken blir ferdigbehandlet, og vedtak sendt ut. Virksomhetsleder undertegner og godkjenner som regel vedtakene. Deretter skrives det ut gebyrer. Disse går ned til servicekontoret som står for utsendelse av fakturaer. Alle vedtak blir referatsaker til planutvalget.

For å sikre kvalitet på innkommede søknader har byggesakskontoret laget et generelt skriv til ansvarlige søkere som beskriver krav til søknadenes innhold, og hvilke dokumentasjon kommunen må ha. Dette ble gjort fordi det var en tendens til at det begynte å komme en del useriøse søkere med mangelfulle søknader. Kontrollskrivet har hatt effekt, da det nå er mindre feil i søknadene, og det går raskere å komplettere sakene opplyser saksbehandler. Når det gjelder søknader uten ansvarsrett (meldinger) er det fortsatt et problem at de bruker mye tid på å få inn all nødvendig dokumentasjon for at søknadene skal bli komplette.

I forhold til håndtering av avvik opplyser respondentene at avdelingen har følgende praksis: Ved avvik/mangler i innkomne søknader gir altså byggesakskontoret tilbakemelding om mangler til søker, ofte både skriftlig og muntlig (foreløpig svar). For uforutsette hendelser eller avvik i forhold til arbeidsforhold finnes et eget avviksskjema som ligger i internkontrollhåndboka. Ved plan og utviklingsavdelingen er det ikke laget en skriftlig rutine på håndtering av avvik. Virksomhetsleder sier at på grunn av de små forholdene har eventuelle avvik blitt tatt opp direkte med han, muntlig eller i form av e-post. Det føres ikke eget register over avviksmeldinger per år.

I forhold til avvik i saksbehandlingen, dvs eventuelle svakheter eller brudd på saksbehandlingsrutinene registreres ikke dette skriftlig. Byggesakskontoret har som nevnt ikke skriftlige rutinebeskrivelser som avvik kan måles opp mot. For å sikre en ensartet saksbehandling har de etablert egne saksbehandlermøter opplyser saksbehandler. Her tar man opp aktuelle saker til felles diskusjon. Det føres ikke referater fra disse møtene. I tillegg er en av rutinene at de bruker maler og standarder fra Statens Byggtekniske etat. Når deres systemer brukes sikrer de at søkere behandles på et likt grunnlag, noe som er svært viktig mener saksbehandler. Saker som tilsynelatende er like trenger ikke være det, derfor prøver de også å utforme klare spesifikke vedtak. Detaljnivået i vedtakene har økt siden forvaltningsrevisjonen i 2006.

Saksbehandlingssystemet deres, ESA, fungerer videre som en slags prosedyrebeskrivelse for saksbehandlingen. I systemet ligger alle maler, og alle sakene følger automatisk samme saksgang. Alle dokumenter tilhørende saken ligger her, og korresponderer man via e-post scannes de inn og legges i den elektroniske saksmappa.

Referater fra forhåndskonferanser følger skjema fra standard Norge. Slik sikrer man at alle formelle krav følges sier virksomhetsleder.

#### Foreløpige svar

Ved revisjonens gjennomgang av byggesaker i 2006, ble det avdekket at det ikke var etablert faste rutiner på å sende ut foreløpige svar til søkere. Dette er pr dags dato bedret. Saksbehandler opplyser at det er praksis på å utstede foreløpige svar og de har en fast mal som ligger i ESA systemet (dokumentert). De har ikke en skriftlig rutinebeskrivelse.

#### Opplysning om klageadgang

I forhold til opplysning om klageadgang, gir virksomhetsleder uttrykk for at de har følgende praksis: Det ligger egen mal i ESA systemet for avslag. I avslagene er det med informasjon om klagerett i vedtaket. I tillegg har de et eget klageskjema som vedlegg til avslagene. Her opplyses det om retten til å klage, klagefrist, hvem klagen skal sendes til, retten til å se sakens dokumenter og om muligheter til veiledning.

Det er ikke mange klager per år når det gjelder byggesak ifølge virksomhetsleder. Det føres ikke direkte register over klagesaker, men alle sakene føres i protokollen. I tillegg fører saksbehandler eget internt register over alle saker han behandler.

#### Dokumentasjon

Oppsummert har kommunen følgende dokumentasjon for kvalitetsikring av byggesaksbehandlingen:

- Mottakskontroll
- Informasjonsskriv til søkere om kommunens krav til søknader
- Avviksskjema for uønsket hendelse
- Maler → Ulike typer vedtak både etter gammel og ny pbl

- Foreløpig svar
  - Avslag
  - Varsel om tilsyn
  - Ferdigattest
- Klageskjema
  - Nedfelt beskrivelse for fremgangsmåten i ESA
  - Virksomhetsplan for plan og utviklingsavdeling

### 5.2.3 Vurdering

For å sikre at saksbehandling skjer i tråd med lover og regler (SAK §1 og pbl §1-4), og sørge for lik kundebehandling, er kvalitetssikring en nødvendighet. Kvalitetssikring er tiltak som har til formål å sikre at et produkt eller en tjeneste har en minstestandard. Tiltakene kan inkludere blant annet krav til personellens kompetanse, fastsettelse av rutiner for utføring av prosesser, kontrollrutiner for å sikre at fastsatte rutiner følges og ulike former for vurdering og oppfølging (regjeringen.no).

Det vil være hensiktsmessig å ha noen slike tiltak også for små kommuner for å sikre en god prosesskvalitet. Det er positivt at kommunen i så henseende og i tråd med egen virksomhetsplan, har utarbeidet både sjekklister for mottakskontroll, maler og eget kontrollskriv til søkere. Revisjonen vil derimot påpeke at det er en svakhet at tjenesten ikke har nedfelte rutinebeskrivelser for saksbehandling, og at de mangler skriftlige stillingsinstrukser.

Mottakskontrollen utgjør et svært viktig element i kvalitetssikringen av byggesaksbehandlingen. I forhold til ordinære søknader blir denne delen av kvalitetssystemet fulgt opp.

Stikkprøver viser etter revisjonenes oppfatning at foreløpige svar sendes ut i henhold til lov og forskrift.

Ved utsending av avslag er det en praksis på at det legges ved eget skjema om klageadgangen med de sentrale bestemmelsene. Det fremgår også av vedtaksmalen at vedtaket kan påklages. Forvaltningens opplysning om klageadgang med tilhørende frister betegnes som tilfredsstillende etter lovkrav.

Revisjonens helhetsinntrykk er at byggesakskontoret har rutiner og systemer som fungerer, og et godt teamarbeid som sikrer kvalitet på saksbehandlingen. Selv om det ikke finnes en samlet kvalitetsperm, har byggesak en god del dokumentasjon når det gjelder kvalitetssikring, men med noen svakheter. Selv om rutinene er innarbeidet i praksis, vil det kunne være en fordel å opprette skriftlige rutinebeskrivelser og stillingsinstrukser. Det vil også være en styrke dersom kontoret kan få noen hjelpemidler for å holde oversikt over avvik og områder med forbedringspotensial.



## 5.3 Har kommunen en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser?

### 5.3.1 Revisjonskriterier

- Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområdet en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om – gjeldende lover og forskrifter på vanlig praksis på vedkommende saksområde og – regler for saksbehandlingen særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet. (Forvaltningsloven § 11)
- Plan og utviklings nedfelte væreverdier og mål på kommunens nettside:  
Hovedmål:  
Levere tjenester og utviklingsoppgaver innen ansvarområdet med god kvalitet og effektiv ressursutnyttelse.  
Tilgjengelig – kjent åpningstid, god kontaktformidling, netjtjenester.  
Løsningsfokuset – vi hjelper deg å finne løsninger på ditt behov innenfor gjeldende regelverk.  
Kvalitetsorientert – korrekt og tilstrekkelig veiledning og saksbehandling, gode digitale verktøy

### 5.3.2 Fakta

Plan og utvikling og herunder byggesak har ikke en egen serviceerklæring. På kommunens nettside er det derimot nedfelt noen væreverdier som sier at tjenesten skal være tilgjengelig, løsningsorientert og kvalitetsorientert.

Saksbehandler gir uttrykk for at de har stort fokus på å gi veiledning og informasjon. Han prøver å informere og veilede kundene så tidlig som mulig i prosessen, og bruker da statens byggt tekniske etats internettsider, samt egen nettside. Det er svært sjelden kontoret sender mangelfulle søknader i retur, sier saksbehandler. De velger i stedet å kontakte søker, og hjelpe de med å få på plass en komplett søknad så fort som mulig slik at saksbehandlingen

kan komme i gang. De har en felles praksis på å være løsningsorientert og hjelpe kunden på best mulig måte. Virksomhetsleder sier: *Vi tenker at kunden har en positiv sak, og det er jo å hjelpe vi skal. I netet kan det ta litt lengre tid, men på sikt sparer man nok inn tiden ved å finne gode løsninger.*

Virksomhetsleder gir uttrykk for følgende i forhold til håndtering av kundehenvendelser i samarbeid med servicekontoret : Arbeidsfordelingen med servicekontoret er foreløpig ikke slik de skulle ønske. Han sier "foreløpig" med håp om at det vil bli endringer på sikt. Arbeidsfordelingen med servicekontoret fungerte heller ikke optimalt ved forrige forvaltningsrevisjon (2006). Servicekontoret har mange oppgaver og et hektisk tempo i perioder, så det er forståelig at de ikke rekker over alt mener virksomhetsleder. Det aller meste av kundehenvendelser blir satt over til byggesak, og de får lite avlastning når det gjelder merkantile oppgaver. På kommunens nettside står det at byggesakstelefonenen er åpen fra kl.12.00 til 15.30, men i realiteten er den åpen hele dagen. Det praktiseres ikke skjerming for saksbehandlere. I følge virksomhetsleder vil de arbeide for å få dette innført.

På kommunens nettside finnes informasjon og hjelpemidler for søkere; skjema og blanketter, veiledning om regler, søknad og saksbehandling, informasjon om meldepliktige tiltak, byggeavstand langs offentlig vei, og linker til nyttige sider og lovverk. Kommunen er meldt inn for å få elektronisk søknadsordning, og har allerede fått adgangspassord. Problemet som gjenstår er dårlig kapasitet på serveren. Saken ligger nå hos IKT avdelingen. Saksbehandler mener en slik ordning vil bli meget bra. Det vil føre til økt kvalitetskontroll på innkommede søknader, samt at søknadene vil komme direkte inn i arkivsystemet med et tastetrykk.

Kommunen er nå i ferd med å gjennomføre en brukerundersøkelse som omhandler byggesak opplyser virksomhetsleder. Her benytter kommunen seg av en standard brukerundersøkelse i regi av bedrekommune.no. Undersøkelsen er sendt ut til de 32 siste brukere av tjenesten som har søkt om tillatelse til alt fra bygging av veg til diverse byggearbeider. Det vil dermed, i løpet av april måned, foreligge data om brukertilfredsheten når det gjelder byggesak.

Byggesak har ikke mottatt formelle klager på saksbehandlingen. Virksomhetsleder sier at de fra tid til annen kan høre om folk som ikke har vært helt fornøyde med vedtakene, og de har også opplevd misnøye på grunn av lang saksbehandlingstid. Denne misnøyen har vært i tilfeller hvor det ikke var mulig å prioritere den aktuelle saken opplyser virksomhetsleder, eller at saksbehandlingen har tatt lang tid på grunn av kompliserte forhold som nabokrangel, klagerunder m.m. Virksomhetsleder sier videre at de opplever også at folk kommer med blomster og er takknemlige for god hjelp og fleksibilitet.

### **5.3.3 Vurdering**

Byggesakskontorets praksis oppfyller, etter revisjonens oppfatning, avdelingens nedfelte væreverdier. Inntrykket fra revisjonens gjennomgang er at tjenesten streber etter å være løsningsorientert, fleksibel og opptatt av å gi informasjon og veiledning. Det er positivt at de bruker felles standarder etter statens byggt tekniske etat for å informere og veilede. Praksis angående alminnelig veiledningsplikt vil vi således betegne som tilfredsstillende i henhold til krav i lovverket.

Kommunens hjemmeside gir også bra informasjon og man finner en god del skjema og blanketter her. Servicen vil bli ytterligere bedret når den elektroniske søknadsordningen er kommet på plass.

Arbeidsfordelingen med servicekontoret fungerte ikke ved forrige revisjon i 2006. Dette forholdet viser seg fortsatt å ikke være på plass, og revisjonen mener arbeidsfordelingen her bør avklares og gjøres hensiktsmessig. Det vil lette byggesakskontorets arbeidsbyrde og sørge for at tjenesten greier å opprettholde en god progresjon og overholde frister og krav. Dersom problemet består i at servicekontoret ikke har kapasitet til å utføre de oppgavene det var ment å ha, bør kommunen vurdere økning i bemanningen her.

Det er positivt at kommunen har fått igang en brukerundersøkelse for tjenesten. Resultatene fra undersøkelsen vil gi kommunen en god pekepinn på kvaliteten på tjenesten, og være et godt grunnlag for å finne ut hvor det eventuelt er nødvendig med forbedringer.

## 6. KONKLUSJON

### **1. Overholder byggesakstjenesten frister for saksbehandling?**

Gildeskål kommune har ifølge statistikken hatt en nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker. I tillegg har kommunen lavere saksbehandlingstid enn både gjennomsnittet for Nordland og sammenlignbare kommuner.

Revisjonens stikkprøver basert på tilfeldig utplukk, samsvarer med KOSTRA tallene og viser en relativ rask saksbehandlingstid etter at komplette søknader foreligger, og bare en mindre fristoverskridelse. Revisjonen mener det må sies å ha vært en god situasjon i forhold til ivaretagelse av frister i byggesaksbehandlingen i 2010.

Vi registrerer at virksomhetsleder opplyser at saksbehandlingstiden kan variere etter saksmengde og antall dispensasjonssaker. Sistnevnte saker er mer arbeidskrevende og det kan være en utfordring i forhold til å opprettholde progresjon i saksbehandlingen. Revisjonen har ikke foretatt undersøkelser i forhold til hvor lang behandlingstid de får. Revisjonene anbefaler kommunen å vurdere å innføre skriftlige rutiner for saksbehandling som kan sikre kvalitet i perioder med press.

### **2. Har kommunen et operativt system for kvalitetssikring av saksbehandlingen?**

Kvalitetssikringstiltak av forvaltningens saksbehandling er viktig å ha på plass selv for små kommuner med oversiktlige forhold. Byggesakskontoret har ikke en egen kvalitetsperm, men har likevel en god del dokumentasjon som inngår i et kvalitetssystem. De har både maler for ulike typer vedtak etter gammel og ny pbl, mal for foreløpige svar, for ferdigattest, klageskjema, og mottakskontroll. Tjenesten har innarbeidede rutiner, men revisjonen vil betegne det som en svakhet at det ikke eksisterer verken skriftlige rutinebeskrivelser eller stillingsinstrukser. Revisjonen mener også det kan være en fordel å opprette systemer for avviksregistrering og kontroll for å avdekke forbedringsbehov.

### **3. Har kommunen en hensiktsmessig og brukervennlig håndtering av henvendelser?**

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at byggesak legger forholdene til rette for å oppfylle væreverdiene nedfelt på kommunens nettside; å være både tilgjengelig, løsningsorientert og kvalitetsorientert. Tjenesten har stort fokus på å veilede og finne gode og fleksible løsninger for kundene, samt gi god service. De viser også at de tar brukerperspektivet på alvor ved at de nå er i gang med å gjennomføre en brukerundersøkelse blant kundene. Hjemmesiden er oversiktlig bygget opp, og søkere kan finne mye informasjon her.

Arbeidsfordelingen med servicekontoret fungerer fortsatt ikke optimalt i forhold til det som er ønskelig. Belastningen med kundeforhold opplever stor for byggesak, samt at de har fått flere arbeidsoppgaver. De utfører selv de fleste merkantile gjøremålene som før var lagt til deres eget sekretariat.

## 7. ANBEFALING

Revisjonen anbefaler kommunen å ha fokus på:

- Å opprette skriftlige rutinebeskrivelser for byggesaksbehandlingen. Det kan være en sikkerhetsventil for å unngå avvik, for å sikre kvalitet i saksbehandlingsprosessen, sikre en ensartet saksbehandling, og være til hjelp i forhold til nyansatte.
- Vurdere å få stillingsinstrukser for de ansatte ved plan og utvikling.
- Se på nødvendigheten med å få på plass et avvikssystem, og ordninger for kontroll og oppfølging for å avdekke hvor man trenger forbedringsarbeid.
- Avklare arbeidsfordelingen mellom plan- og utviklingsavdeling og servicekontoret. Eventuelt kan man se på bemanningen i servicekontoret og sørge for at de kan ivareta alle oppgavene det var ment å ha. Det vil lette byggesakskontorets arbeidsbyrde, og sikre effektivitet.

## 8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

I rådmannens kommentar til forvaltningsrevisjonsrapporten opplyser han at stillingsinstrukser for de ansatte er under utarbeidelse. Dette var et tiltak revisjonen anbefalte å gjennomføre, men det er altså allerede satt i gang av kommunen. Revisjonen finner det ellers ikke nødvendig å endre på rapportens vurderinger og konklusjon vedrørende kommunens byggesaksbehandling.

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår som helhet i vedlegg.

**GILDESKÅL KOMMUNE**  
*Plan og utvikling*

Salten kommunerevisjon IKS

BODØ

<i>Deres ref.</i>	<i>Vår ref.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Saksbehandler</i>	<i>Dato</i>
	11/226-2	216	Sturla Andersen	04.04.2011

**FAKTAVERIFISERING AV FORVALTNINGSREVISJON**

Det vises til rapport av mars 2011 om forvaltningsrevisjon byggesak, spesielt pkt 7 ANBEFALING.

Av positive forhold i rapporten merker rådmannen seg at det i byggesaksbehandlingen er innført utstedelse av *foreløpig svar* som fast praksis og at saksbehandlingstiden er gått ned fra kommunerevisjonens gjennomgang av tjenesten i 2006. Kommunen har lavere saksbehandlingstid enn både gjennomsnittet for Nordland og sammenlignbare kommuner.

Av punktene under anbefaling vil rådmannen bemerke at stillingsinstrukser er under utarbeidelse. Rådmannen er enig i at det bør utarbeides skriftlige rutinebeskrivelser for å sikre kvalitet i saksbehandlingsprosessen. Som en del av kommunens arbeid med rutinebeskrivelser for øvrig vil det bli utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser for byggesaksbehandlingen.

Rådmannen vil vurdere nødvendigheten av å få på plass et avvikssystem og ordninger for kontroll og oppfølging for å avdekke hvor man trenger forbedringsarbeid.

Med innføring av Byggsøk vil det bli enklere, raskere og sikrere saksbehandling. Dette vil kunne lette arbeidet med byggesaksbehandlingen noe for plan og utviklingsavdelingen.

Med hilsen

Even Ediassen  
RådmannenKopi til:  
Vedlegg:

<b>Postadresse:</b>	<b>E-postadresse</b>	<b>Telefon</b>	<b>Saksbehandlers telefonnummer</b>	<b>Bankkonto</b>
Gildeskål kommune	postmottak@gildeskalkommune.no	75 76 06 00	75 76 07 80	4609 07 00308
Postboks 54		<b>Telefaks</b>	<b>Saksbehandlers E-postadresse</b>	<b>Foretaksregisteret</b>
8138 Inndyr		75 76 07 90	andstu@gildeskalkommune.no	00 845 901 422