



Byggjesakshandsaming

Forvaltningsrevisjon – Vinje kommune

2017 :: 734 017

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentleg forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Hildegunn Rafdal med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Vinje kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 734 013 Ressursbruk i helse og omsorgstenestene (2012)
- 750 011 Vest-Telemark PPT – eit forprosjekt (2013)
- 734 014 Eigedomsforvaltning (2014)
- 734 015 Førebyggande arbeid – barn og unge (2016)

- 734 018 Sjølvkost på vatn og avløp (leggast fram i september 2017)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhald

| | |
|--|-----------|
| Samandrag | iii |
| 1 Innleiing..... | 1 |
| 1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet..... | 1 |
| 1.2 Bakgrunn..... | 1 |
| 1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium | 2 |
| 1.4 Avgrensing | 2 |
| 1.5 Metode og kvalitetssikring..... | 3 |
| 1.6 Høyring | 3 |
| 2 Forvaltning av planar | 4 |
| 2.1 Fakta om planverket og dispensasjonsvedtak..... | 4 |
| 2.2 Revisor si vurdering | 7 |
| 3 Forsvarleg sakshandsaming i byggjesaker | 9 |
| 3.1 Fakta om føreseieleg, effektiv og lik sakshandsaming | 9 |
| 3.2 Revisor si vurdering | 27 |
| 4 Redusere risiko for korrupsjon i byggjesaker | 31 |
| 4.1 Fakta om kontrollmiljø | 31 |
| 4.2 Revisor si vurdering | 34 |
| 4.3 Fakta om kontrolltiltak i byggjesakshandsaminga..... | 36 |
| 4.4 Revisor si vurdering | 39 |
| 5 Tilsyn med byggjesaker | 42 |
| 5.1 Fakta om status for arbeidet med byggjesakstilsyn i Vinje | 42 |
| 6 Konklusjonar og tilrådingar | 44 |
| 6.1 Konklusjonar | 44 |
| 6.2 Tilrådingar..... | 46 |
| Litteratur og kjeldereferansar | 47 |
| Vedlegg | 48 |
| Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen | 49 |
| Vedlegg 2: Revisjonskriterium..... | 50 |
| Problemstilling 1 – forvaltning av planer | 50 |
| Problemstilling 2 – forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar..... | 52 |
| Problemstilling 3 – redusere risikoen for korrupsjon | 55 |
| Problemstilling 4 – Tilsyn med byggjesaker..... | 57 |
| Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring | 58 |

Foto framside: Telemark kommunerevisjon IKS

Samandrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Vinje, jf. sak 12/16.

Vi har undersøkt følgjande problemstillingar:

- *I kva grad blir arealet i Vinje kommune forvalta i samsvar med gjeldande planverk?*
- *I kva grad sikrar Vinje kommune forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar?*
- *I kva grad bidrar Vinje kommune sitt internkontrollsystem til å redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker?*
- *Kva er status i Vinje kommune sitt arbeid med tilsyn med byggjesaker?*

Forvaltning av planar

Våre funn tyder på at Vinje forvaltar arealet i samsvar med gjeldande planverk, men ikkje har fullgod oversikt over vedtak i dispensasjonssaker.

Vinje fekk om lag 300 byggjesøknadar i 2016, og ga løyve ved dispensasjon i 14 saker. Det tyder på at Vinje som hovudregel unngår dispensasjonsløyver i saker om byggjetiltak.

Vinje har ikkje ei etablert rutine for å registre verken løyver eller avslag i dispensasjonssaker i kvar areal- og reguleringsplan. Vi tilrår at kommunen lagar ein slik rutine, slik at ein over tid kan byggje opp ein historikk over dispensasjonsvedtak knytt til kvar plan. På sikt vil det gi nyttig informasjon om den enkelte plan er eit godt styringsverktøy for å tryggje fellesskapet sine interesser og den enkelte sine ønskjer og behov.

Forsvarleg sakshandsaming i byggjesaker

Å tilby rett og oppdatert informasjon om byggjeprosesser og byggjesakshandsaming, er viktig for å sikre innbyggjarane føreseieleg sakshandsaming. Vi fann følgjande:

- Vinje har tiltak som sikrar tilgang til generell informasjon om gjeldande planar, byggjeprosessar og byggjesakshandsaming på eigne nettsider. Byggjesakshandsamarane er tilgjengelege på telefon, på e-post og i møte. Dei brukar mykje tid på å gi skreddarsydd rettleiing. Vi ser at denne arbeidsforma kan ver nyttig sidan folk får hjelp til å lage fullstendige og realistiske søknadar. Samstundes gir den risiko for at rettleiinga endrar seg til konkret rådgiving eller sakshandsaming. Det kan stillast spørsmål ved om dette er effektiv og forsvarleg sakshandsaming.
- Vinje inviterer sjeldan til førehandskonferanse. Vi legg til grunn at førehandskonferansar kan medverke til meir føreseieleg sakshandsaming for innbyggjarane og meir effektiv sakshandsaming i kommunen.

Å sikre at ein søknad er fullstendig og at ein sak er tilstrekkeleg utgreidd, er ein viktig føresetnad for å sikre lik handsaming av likearta saker. Vi fann følgjande:

- Byggjesakshandsamarane handsamar dei fleste kurante byggjesakene, medan Plan- og miljøutvalet handsamar dei fleste dispensasjonssakene.
- Vinje har ei sjekklister, men den inneheld berre nokre få punkt og er lite egna. Byggjesakshandsamarane oppmodar folk om å bruke Direktoratet for byggkvalitet sine søknadsskjema. Dei blir nytta til å sjekke om søknaden er fullstendig. Byggjesakshandsamarane handsamar dei fleste byggjesøknadane aleine, og avgjer sjølv om han/ho vil drøfte saka med andre. Slike drøftingar og utfallet av dei blir sjeldan dokumentert skriftleg. Utover det, brukar dei eiga erfaring. Vi meiner denne arbeidsforma ikkje sikrar godt nok at ein byggjesøknad er fullstendig og at saka er tilstrekkeleg utgreidd.

Å fatte vedtak basert på ein sakleg vurdering av fakta opp mot rett heimelsgrunnlag, er viktig for lik handsaming av likearta saker. Vi fann følgjande:

- Det er uklart om Vinje har delegert mynde til byggjesakshandsamarane i tråd med delegasjonsreglementet. Det bør kome på plass.
- Vinje har eigne vedtaksmalar. Det synest å vere eit godt tiltak.

- Vi gjorde ein stikkprøvekontroll av handsaming og vedtak i dispensasjonssaker, og fann få feil.

Klagesakshandsaming er viktig for å sikre rett sakshandsaming og dermed føreseieleg byggjesakshandsaming for innbyggjarane. Vi fann følgjande:

- Vinje kommune har ikkje sjekklister for klagesakshandsaming.
- Beskrivinga av kommunen sin praksis i klagesakshandsaminga ser ut til å sikre krava i lovverket. Vi tilrår at kommunen vurderer om det er behov for ei sjekklister for dette arbeidet.

Redusere risikoen for korrupsjon i byggjesaker

For å danne oss eit bilete av kontrollmiljøet i byggjesakshandsaminga har vi sett nærare på etiske retningslinjer, risikoanalysar og tiltak for å avgrense rolleblanding og ytre påverknad. Vi fann følgjande:

- Vinje kommune har etiske retningslinjer, og tiltak for å auke bevisstheita om etiske problemstillingar i byggjesakshandsaminga.
- Arkivtenesta har gjort ei risikovurdering av sitt ansvarsområde, og desse vurderingane dekkjer nokre delar av byggjesakshandsaminga i kommunen sitt sakshandsamingssystem ePhorte. Det er ikkje gjort risikovurderingar av byggjesakshandsamarane sitt ansvarsområde og arbeidsoppgåver.
- Vinje har retningslinjer for å avgrense rolleblanding og unngå ytre påverknad, under her rutinar for å vurdere habilitet. Byggjesakshandsamarane vurderer eigen habilitet, og unngår å handsame saker der dei er inhabile. Både einingsleiar for Organisasjon, arkiv og IKT (OAI) og dei tre byggjesakshandsamarane driv privat verksemd i tillegg til arbeidet i kommunen. To av dei har nemnd dette munnleg for nærmaste leiar. Berre einingsleiar sin habilitet er vurdert. Verken vurderingar av habilitet eller stadfesting av inhabilitet blir dokumentert.

Tiltak som medverkar til å redusere risikoen for korrupsjon i byggjesaker, handlar i stor grad om å avgrense moglegheitene for at ein person skal kunne handsame og fatte

vedtak i ei sak aleine, utan at aktivitetane i saka er dokumentert og utan at saka har vore gjennom sidemanns- eller leiarkontroll eller anna arbeidsdeling. Vi fann følgjande:

- Ved fordeling av byggjesaker vil loggføring av nye søknadar og nye dokument i eksisterande saker vere eit viktig kontrolltiltak. Loggføringa vil sikre at desse oppgåvene er sporbare i ettertid. Alle dokument som blir lagt inn i ePhorte og alle saker som blir overført frå ein person til ein annan i ePhorte, blir automatisk registrert med tidspunkt og namn på registrator. Hovuddelen av slike dokument blir handtert av Arkivtenesta. Nokre dokument ligg utanfor dette systemet. Dette gjeld til dømes inn- og utgåande e-postar. Byggjesakshandsamarane må sjølv sjå til at slike dokument blir registrert i ePhorte. Det er risiko for at slike dokument ikkje blir registrert, og vil berre vere kjent for sakshandsamar.
- Eit sentralt kontrolltiltak ved handsaming av byggjesaker er bruken av sjekklister, rullering og sidemanns- og leiarkontroll ellar anna form for involvering av andre gjennom utformelle drøftingar og drøftingar i møter. Vinje har sjekklister for byggjesakshandsaming, men den er enkel og grovmaska og lite egna. Kommunen har ikkje praksis for å rullere på handsaming av saker frå firma som jamleg sender inn byggjesøknadar. Byggjesakshandsamarane avgjer sjølv om dei vil involvere andre i sine saker, og skriv sjeldan referat frå slike drøftingar. Vanlegvis handsamar dei dei fleste sakene aleine.
- Eit sentralt kontrolltiltak når det skal fattast vedtak er i byggjesaker, er eit tydeleg skil mellom den som handsamar og den som fattar vedtak. Dette blir sjeldan gjort i Vinje.

Samla sett meiner vi at dei automatiske kontrolltiltaka ved registrering, fordeling og handsaming av byggjesaker i ePhorte medverkar til å redusere risikoen for korrupsjon. Samstundes meiner vi at mangel på kontrolltiltak knytt til handsaming av saker og fastsetting av vedtak medverkar til å auke risikoen.

Tilsyn med byggjesaker

Kommunen sin plikt til å føre tilsyn i byggjesaker blei styrka då del to av den nye plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter vart sett i kraft 1. juli 2010. Dette kapittelet inneheld ei beskriving av Vinje kommune sitt arbeid med tilsyn i byggjesaker.

Vi fann:

- I 2015 blei det tilsett ein byggjesakshandsamar for å styrke tilsynsarbeidet.
- Talet på byggjesaker der det er utført tilsyn har auka dei seinare åra.
- Kommunen laga for fyrste gong ein tilsynsstrategi i 2015. Den blei rullert i 2016.
- Kommunen laga for fyrste gong ein årsrapport for tilsynsarbeidet for 2016.

Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak som medverkar vidare til å sikre forsvarleg handsaming i byggjesaker, til dømes:
 - sjå til at den mynde som byggjesakshandsamarane skal ha er delegert i tråd med kommunelova og delegasjonsreglementet,
 - dokumentere rettleiing i større grad,
 - ha sjekklister som er egna til å sikre at byggjesøknadar er fullstendige og at sakene blir tilstrekkeleg utgreidd,
- sette i verk tiltak som medverkar til vidare reduksjon av risikoen for korrupsjon i handsaming av byggjesaker, til dømes:
 - gjennomføre risikoanalysar av byggjesakshandsaminga,
 - ha tiltak for å rullere på handsaming av saker frå firma som jamleg sender søknadar til kommunen,
 - ha tiltak for sidemanns- og leiarkontroll i handsaming og vedtaksfesting i byggjesaker,
 - dokumentere habilitetsvurderingar.

Vi vil takke for godt samarbeid med administrasjonen i samband med innsamling av informasjon.

Skien, 23. august 2017

Telemark kommunerevisjon IK

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen av byggjesakshandsaming er bestilt av kontrollutvalet i sak 12/16, og prosjektplanen er vedteke i sak 25/16.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovas § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Plan- og bygningslova seier at kommunane skal ha planar for bruk og vern av tilnærma alle kommunale areal og ressursar. Vidare skal kommunane fatte vedtak om nesten all byggjeaktivitet, sjølv om det innført nokre forenkla reglar i handsaminga av byggjesaker frå 1. juli 2015.

Eit nyttig og oppdatert planverk bidrar til å sikre effektiv og lik sakshandsaming i byggjesaker. Dersom planverket ikkje er oppdatert, kan det føre til auka bruk av dispensasjonar. Plan- og bygningslova seier det skal vere tungtvegande grunnar til å fatte vedtak som gjer dispensasjon frå lovverk og vedtekne planar.

Avgjersler etter plan- og bygningslova har stor tyding. Det er derfor viktig at fastbuande, hytteigarar og profesjonelle utbyggjarar har tillit til at kommunen handhever lova på ein føreseieleg, effektiv og lik måte.

I følge ein undersøking om korrupsjon i kommunar som KS fekk gjort i 2013, er areal-, plan- og byggjesakssektoren mest utsett for tilbod om *utilbørlege fordelar*¹. Det er derfor tillitsbyggjande når kommunen viser evne til førebyggje, avdekke og handtere uønskte hendingar på ein god måte.

Kommunelova § 23 nr. 2 pålegg rådmannen å sjå til at administrasjonen driver sin verksemd i samsvar med lovverk og overordna instruksar, og at den er gjenstand for

¹ Straffelova § 276 a og b handlar om korrupsjon, og handlar om den som tilbyr eller mottar ein utilbørleg fordel i kraft av sin stilling, verv eller oppdrag. Den omfattar både økonomiske fordelar og ikkje-økonomiske fordelar som til dømes raskare sakshandsaming, ei kommunal løyve, eller meir indirekte fordelar som løfte om framtidig kontrakt, eller utsikter til jobb.

god kontroll. Det krev at rådmannen må sjå til at verksemda har adekvate tiltak for å møte ulike risikoar, under her risikoen for korrupsjon.

1.3 Problemstillingar og revisjonskriterium

Rapporten handlar om følgjande problemstillingar:

- *I kva grad blir arealet i Vinje kommune forvalta i samsvar med gjeldande planverk?*
- *I kva grad sikrar Vinje kommune forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar?*
- *I kva grad bidrar Vinje kommune sitt internkontrollsystem til å redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker?*
- *Kva er status i Vinje kommune sitt arbeid med tilsyn med byggjesaker?*

Revisjonskriteria² i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommunelova, forvaltingslova, arbeidsmiljølova, og plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter. Vi har også brukt Beskytt kommunen! – *Håndbok i antikorrupsjon* utgitt av KS og Transparency International, og *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* utgitt av KS. Kriteria går fram under kvar problemstilling nedanfor, og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensing

For å danne oss eit billete av lojaliten til kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplanar i Vinje, har vi sett nærare på dispensasjonspraksisen i byggjesaker. Kommunen sitt arbeid med slike planar blir følgd opp av Fylkesmannen. Vi avgrensar oss derfor mot dette arbeidet.

Vi undersøker sakshandsaminga i byggjesaker fram til det er gitt avslag eller løyve til eit byggjetiltak, inkludert klagesakshandsaming.

² Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke.

Revisjonskriteria er grunnlaget for dei analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

Vi undersøker kva for rutinar og tiltak kommunen har som bidrar til p redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker. Det omfattar kommunen sine risikovurderingar og ulike kontrolltiltak som dokumentert er teke i bruk ved fordeling, sakshandsaming og fastsetting av vedtak. Det omfattar også opplæring i og tilrettelegging for refleksjon rundt kommunen sine etiske retningslinjer, rutinar for habilitetsvurderingar, og kjennskap til kommunen sine rutinar for varslings.

Vi kartlegger status for arbeidet med tilsyn med byggjesaker, men i samråd med kontrollutvalet reviderer vi det ikkje.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Vi har bruka ulike metodar for datainnsamling:

- Intervju med einingsleiar for Økonomi, plan og utvikling (ØPU)
- Intervju med einingsleiar for Organisasjon, arkiv og IKS (OAI)
- Intervju med dei tre byggjesakshandsamarane
- Intervju med arkivleiar
- Gjennomgang av kommunale dokument
- Gjennomgang av enkelte byggjesaker
- Analyse av tal frå SSB/Kostra
- Gjennomgang av opplysningar om klagesakshandsaming frå Fylkesmannen.

Val av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 8. august 2017. Rådmannen sitt høyringsbrev ligg i vedlegg 1.

2 Forvaltning av planar

I kva grad blir arealet i Vinje kommune forvalta i samsvar med gjeldande planverk?

2.1 Fakta om planverket og dispensasjonsvedtak

Kommunen skal som hovudregel ikkje gi dispensasjon frå lover eller areal- og reguleringsplanar.

Plan- og bygningslova pålegg kommunane å bruke eit bestemt plansystem. Systemet skal omfatte ein planstrategi, ein kommuneplan og reguleringsplanar, og desse planane skal ha ein gjennomgåande struktur. Det betyr at planstrategien legg føringar for utforminga av kommuneplanen, som så legg føringar for utforming av reguleringsplanane. Kommunestyret skal vedta desse planane. Når dei er vedtekne, blir kommuneplanens arealdel og reguleringsplanane bindande for framtidige vedtak. Det betyr at tiltak som er i tråd med desse planane, skal få løyve, medan tiltak som er i strid med planane skal få avslag.³ Plan- og bygningslova opnar for at ein kan få dispensasjon frå lovverk og planar, men i forarbeida til lova og i egne retningslinjer blir det lagt vekt på at det må vere særskilte og tungtvegande grunnar for å gi dispensasjon.

2.1.1 Planverk i Vinje

Kommunestyret skal minst ein gong i kvar valperiode, og seinast eitt år etter at kommunestyret er konstituert utarbeide og vedta ein planstrategi.

Kommunestyret i Vinje vedtok ein planstrategi for perioden 2016-2016 i møte 10. november 2016, jf. sak 98/2016. Strategien inneheld ei vurdering av framtidig planbehov.

³ Plan- og bygningslova definerer tiltak slik: «Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, jf. § 1-6.»

I planstrategien står det at ein vil rullere heile kommuneplanens samfunnsdel, og nokre få delar av kommuneplanens arealdel (gjeld for perioden 2011-2023).

Vinje har fem kommunedelplanar som gjeld særskilte geografiske område. I planstrategien blir dei vurdert slik:

- Arbeidet med rulling av kommunedelplanen for Vågslid har starta (gjeldande plan blei vedteken i 2002).
- I løpet av planstrategiperioden bør delplanen for Åmot (vedteke i 1993), for Rukkemo – Torvetjønn (vedteke 2001) og for Edland/Hauklid (vedteke 1993) bli rullert.
- Delplanen for Rauland er så ny at den ikkje treng rulling (vedteke 2006, revidert 2010).

Det står ikkje noko i planstrategien om behov for å gjere endringar i gjeldande reguleringsplanar.

Vi får opplyst at Vinje har rundt 175 reguleringsplanar. Dei eldste er frå 1980-talet. Generelt er det slik at føresegnar i reguleringsplanar gjeld framfor kommuneplanens arealdel. Vi får opplyst at fleire av dei eldre reguleringsplanane i Vinje ikkje alltid omtalar dei tiltaka det blir søkt om. I slike tilfelle skal kommuneplanens arealdel leggast til grunn for handsaming av byggjesaker. Dette er bestemt i samråd med Fylkesmannen.

Dei siste fem åra har kommunen vedteke 45 reguleringsplanar. 34 av dei er initiert av private aktørar, 9 er initiert av kommunen og to av Statens vegvesen.

Alle reguleringsplanane i Vinje er elektronisk tilgjengelege på kommunen sine nettsider.

2.1.2 Omfanget av byggjesøknadar og dispensasjonssøknadar

Figur 1 – Talet på søknadar om tiltak etter plan- og bygningslova § 20-1 og 20-2 i Vinje kommune i åra 2012-2016

| År | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Tal på søknadar | 299 | 285 | 306 | 127 | 324 |

Kilde: SSB/Kostra

Vi ser at talet på innkomne søknadar held seg ganske stabilt gjennom heile perioden, bortsett frå i 2015 då talet på innkomne søknadar var under halvparten samanlikna med dei andre åra. Vi har spurt administrasjonen om dei har noko forklaring på denne variasjonen, og har fått til svar at tala for 2015 ikkje verkar rett.

Arbeidsdeling mellom Plan- og miljøutvalet og byggjesakshandsamarane

Både administrativt og politisk nivå handsamar søknadar om tiltak etter plan- og bygningslova, jf. § 20-1. Administrasjonen handsamar alle søknadar som er i tråd med lova og kommunalt planverk og nokre dispensasjonssøknadar, medan Plan- og miljøutvalet handsamar tilnærma alle dispensasjonssøknadar. For å få eit bilete av kva for organ som handsamar kva for saker, har vi gått gjennom Plan- og miljøutvalet sine møtebøker for eitt år.

Plan- og miljøutvalet hadde 14 møter og handsama 185 saker⁴ i 2016. Kvar møtebok startar med ei oppstilling av saker administrasjonen har handsama sidan førre møte. Ein opteljing viste at administrasjonen hadde handsama 26 søknadar om løyve ved dispensasjon.⁵ Alle søknadane gjaldt bruksendring. Det står ikkje om det blei gitt løyve eller avslag.

Møtebøkene viser kva saker som er handsama av Plan- og miljøutvalet. Alle sakene har same oppbygging: dei startar med rådmannen sin tilråding, så kjem ei kort omtale av handsaminga i utvalet og til slutt kjem vedtaket. Vi fann at utvalet hadde handsama:

- 19 søknadar om løyve ved dispensasjon til byggjetiltak,
- 6 søknadar om løyve ved dispensasjon til frådelling av areal, og
- 29 søknadar om løyve ved dispensasjon til bruksendring, under her 21 om bruksendring etter ombytemodellen.

⁴ Plan- og miljøutvalet har eit breitt ansvarsområde, og er delegert mynde til å avgjerde saker etter mellom anna plan- og bygningslova, konsesjonslova, forureiningslova, beitelova, jordlova, viltlova, skogbrukslova, friluftsløva, grannelova, lova om motorferdsel i utmark.

⁵ I enkelte saker blir det ikkje gitt tilstrekkelege opplysningar til å avgjere kva dei handlar om. Dermed er det er knytt noko usikkerheit til desse tala.

Møtebøkene viser følgjande:

- Av dei 19 søknadane om byggjetiltak, tilrådde rådmannen løyve i 14 saker og avslag i 4 saker.⁶ Plan- og miljøutvalet følgde tilrådingane i alle sakene bortsett frå 2 saker: I 1 sak tilrådde rådmannen avslag medan utvalet ga løyve. I 1 anna sak tilrådde rådmannen løyve, medan utvalet ga eit meir avgrensa løyve.
- Av dei 6 søknadane om frådelling av areal, tilrådde rådmannen løyve i 4 saker og avslag i 2. Plan- og miljøutvalet følgde rådmannen sine tilrådingar.
- Av dei 29 søknadane om bruksendring, tilrådde rådmannen løyve i 28 saker og avslag i 1 sak. Plan- og miljøutvalet følgde alle desse tilrådingane.

2.1.3 Rutinar for å fange opp omfanget av dispensasjonsvedtak

Kommunen bør ha rutinar som sikrar at dei følger med på omfanget av dispensasjonsvedtak.

Administrasjonen lagar ikkje eigne oversikter over dispensasjonsvedtak. Ein kan søke i ePhorte for å finne talet på slike vedtak fatta på administrativt nivå, men ein får ikkje fram om det gitt løyve eller avslag. Dersom ein ønskjer å vite det, må ein gå inn i kvart vedtak.

Vinje kommune oppretta eit kommunalt planregister i 2011. Administrasjonen har drøfta om alle dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningslova burde bli registert i tilhøyrande reguleringsplan. Dette er ikkje gjennomført.

2.2 Revisor si vurdering

Kommunen skal som hovudregel unngå dispensasjonsløyver

Vinje har motteke rundt 300 søknadar om byggjetiltak etter plan- og bygningslova kvart år dei seinare åra. I 2016 handsama Plan- og miljøutvalet 19 søknadar om

⁶ I ein sak var det søkt om dispensasjon, men rådmannen tilrådde at saka blei avklara utan dispensasjonshandsaming.

dispensasjon for byggjetiltak, og ga løyve i 14 av sakene. Andelen løyver i dispensasjonssaker utgjorde om lag 5 prosent av totalt innkomne søknadar.⁷

Basert på desse opplysningane synes det som Vinje handsamar få dispensasjonssaker, men at kommunen vanlegvis gir løyve når ei dispensasjonssak kjem til handsaming.

Kommunen bør følge med på omfanget av dispensasjonsløyver

Rådmannen skal ha kontroll med at vedtekne areal- og reguleringsplanar er bindande for handsaming av byggjesøknadar, jf. krav i kommunelova og plan- og bygningslova.

Opplysningar og kunnskap om omfanget av dispensasjonsvedtak samla sett og knytt til kvar enkelt plan bør derfor vere pålitelige og lett tilgjengelige.

Etter vår vurdering bør Vinje sikre betre og lett tilgjengeleg informasjon om omfanget av dispensasjonar gjerne knytt til kvar areal- og reguleringsplan, slik at ein over tid kan byggje opp ein historikk over dispensasjonsvedtak knytt til kvar plan. På sikt vil det gi nyttig informasjon om den enkelte plan er eit godt styringsverktøy for å sikre fellesskapets interesser og den enkelte sine ønskjer og behov.

⁷ Talet på søknadar og vedtak kan ikkje samanliknast direkte, sidan enkelte søknadar motteke seint eit år, kan handsamast neste år. Dette vil gjelde få saker, så dette gir eit ganske godt bilete av andelen dispensasjonsvedtak sett opp mot talet på søknadar.

3 Forsvarleg sakshandsaming i byggjesaker

I kva grad sikrar Vinje kommune forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar?

3.1 Fakta om føreseieleg, effektiv og lik sakshandsaming

Kommunen skal ha tiltak som sikrar føreseieleg, effektiv og likearta byggjesakshandsaming.

3.1.1 Beskriving av byggjesakshandsaminga

Organisatoriske rammer og ansvarsområder

Administrasjonen i Vinje er organisert etter ein to-nivåmodell med rådmannen på eit nivå og 17 einingar på neste nivå. 13 av einingane er tenesteeiningar for skule, barnehage og helse og omsorg osv. 4 av einingane har ansvar for kommunale driftsoppgåver som felles arkiv, budsjett, økonomi, IKT, eigeomsforvaltning, reinhald, teknisk drift osv, og for enkelte tenester som gjeld innbyggjarane direkte, mellom anna handsaming av byggjesaker, plansaker og vatn- og avlaupssaker. Hovudtrekka i denne organiseringa blei innført i 2001.

Ansaret for byggjesakshandsaming og byggjesakshandsamarane er fordelt på to einingar. Eining for økonomi, plan og utvikling (ØPU) er delegert mynde til å handtere kommunen sine oppgåver etter plan- og bygningslova, og har slik sett det faglege ansaret for byggjesakshandsaminga. Einingsleiar i Eining for organisasjon, arkiv og IKT (OAI) har personalansvar for byggjesakshandsamarane.⁸

I eining for OAI er det 22 tilsette fordelt på 19,9 årsverk:

- ein einingsleiar,
- fire arbeider på tenestetorget,
- fire arbeider med IKT,

⁸ Vinje har ein nesten tilsvarende organisering på to andre område. Eining for OAI/Tenestetorget handsamar søknadar om løyve til motorferdsel i utmark, medan ansaret for slike løyver ligg hos Vinje næringskontor. Tenestetorget handsamar også søknadar om skjenke- og serviceløyve, medan eining for helse og omsorg har ansvar for saksområdet.

- fem arbeider med postmottak/arkiv,
- ein er politisk sekretær,
- to er personalrådgjevararar,
- ein har ansvar for HMS-arbeid og oppfølging knytt til bedriftshelseteneste,
- ein ansvar for kantine/fordele post, og
- tre har ansvar for byggjesakshandsaming.

Einingsleiaren for OAI har hatt personalansvaret for dei tilsette som arbeider med byggjesak i om lag 2 år.

I eining for ØPU er det 13 tilsette fordelt på 13 årsverk. Dei tilsette arbeider med økonomi, planarbeid og oppmåling. Noverande einingsleiar bli tilsett hausten 2014 – då ho overtok stillinga etter noverande rådmann. Ho har arbeidd i Vinje kommune sidan 2001 og har utdanning innan økonomi og offentleg planarbeid.

Vinje har tre byggjesakshandsamarar fordelt på 2,6 årsverk. To er utdanna ingeniørar og ein har fagbrev og fagskule. Ved årsskifte 2016/17 har byggjesakshandsamarane arbeidd i desse stillingane i om lag i 4 ½, 3 og 2 år. Ein av dei kjem frå ei anna stilling i Vinje kommune, medan dei to andre har jobba som byggjesakshandsamarar i andre kommunar.

Dei tre sakshandsamarane har ansvar for å handsame byggjesøknadar, føre tilsyn med byggjesaker og følgje opp ulovlige byggjetiltak. I tillegg har dei ansvar for å handsame enkelte søknadar om bruksendring av bygg, og enkelte utslippssøknadar knytt til mindre avløpsanlegg.

Delegering av mynde

Kommunestyret i Vinje vedtek eit delegasjonsreglement tidleg i kvar kommunestyreperiode, jf. kommunelova § 39. Gjeldande reglement blei handsama 15. september 2016, sak 16/73. I saksframlegget står det at førre reglement blei vedteke 29.mars 2012, sak 12/44. Det var ikkje endringar i delegeringa av mynde i plan- og byggjesaker, og vil legg til grunn at den har vore lik i førre og noverande kommunestyreperiode.

I delegasjonsreglementet står det at:

- Kommunen har ei styringsmodell med ein todeling av det politiske arbeidet. Kommunestyret skal arbeide med prinsipiell og langsiktig styring, medan formannskapet og dei tre politiske utvala har avgjerdsmynde i pågåande saker.

- Delegeringslina går slik:
 - berre kommunestyret kan delegere til formannskapet, utvala og rådmannen, og
 - berre rådmannen kan delegere til resten av administrasjonen.
- Plan- og miljøutvalet skal utøve den myndigheit som ligg til kommunen etter plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter med unntak av mynde som ikkje kan delegerast.⁹
- Plan- og miljøutvalet skal handsame plan- og byggjesaker som *ikkje ser opplagte ut*.
- Rådmannen skal utøve myndigheit i plan- og byggjesaker som *ser opplagte ut*.

Rådmannen har utarbeidd eit administrativt delegasjonsreglement som gjeld frå 1. januar 2017. Førre reglement blei vedteke 31. oktober 2013. Momenta som er nemnd nedanfor er i all hovudsak likeins i begge reglementa.

Reglementet omtalar det generelle ansvars- og arbeidsområde som einingsleiarane har:

- Alle einingsleiarar har avgjerdsmynde innanfor vedteke budsjett for sin eining.
- Alle einingsleiarar har mynde til tilsetjing i eiga eining i samsvar med vedteke tilsetjingsreglement.

Kvar einingsleiar har mynde til å treffe vedtak etter særlover:

- Einingsleiar for ØPU kan treffe vedtak etter plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter i saker som ikkje har prinsippell tyding, med unntak av enkelte føresegner som gjeld for plansaker. Ho er også delegert mynde etter gjeldsordningslova.
- Einingsleiar for OAI er delegert mynde etter enkelte føresegner i alkohollova, serveringslova og konsesjonslova.
- Alle einingsleiarar kan delegere vidare si mynde til å fatte vedtak etter særlover. Slik vidaredelegasjon skal gjerast skriftlig med kopi til rådmannen.

Sakshandsaming

Vinje har eit elektronisk arkiv- og sakshandsamingssystem kalla ePhorte. Det blei tatt i bruk i 2001, og gjennom åra utvida til stadig fleire område. Mellom anna tok ein tok i

⁹ Slik mynde gjeld hovudsakeleg for plansaker.

bruk modulen Byggsøk i 2006, og gikk over til elektronisk arkiv i 2007. Den siste utvidinga kom i 2015 og 2016. Då tok starta kommunen mellom anna med elektronisk postjournal og tok til med elektronisk sending av post.

Dei fleste nye byggjesøknadar går direkte til Arkivtenesta. Denne tenesta har ansvar for å journalføre og leggje dokumenta inn i ePhorte. Når det er gjort, går dokumentet til einingsleiar for OAI for vidare fordeling til sakshandsamar. Inngåande dokument i allereie eksisterande saker går direkte frå postmottak/arkiv til sakshandsamar – ikkje via einingsleiar.

Det hender byggjesakshandsamarane tek imot byggjesøknadar – enten på e-post eller på papir. Dei blir levert til Arkivtenesta for registrering. Etter det blir dei fordelt av einingsleiar som nemnd ovanfor.

Det er vanleg at byggjesakshandsamarane tek imot arkivverdige dokument på e-post eller i møter. Dei registrerar desse dokumenta sjølv i ePhorte dersom dokumenta høyrer til eksisterande saker. Arkivtenesta kvalitetssikrar denne registreringa i etterkant.

Einingsleiaren for OAI har personalansvaret for byggjesakshandsamarane. Vanlegvis fordeler han byggjesøknadar til sakshandsamarane. Han har ingen andre oppgåver innanfor byggjesaksområdet.

To sakshandsamarar seier at dei også fordeler byggjesøknadar – enten til seg sjølv eller til ein av dei andre sakshandsamarane. Den tredje sakshandsamaren seier han/ho aldri fordeler byggjesaker.

ePhorte inneheld ei enkel sjekklister over oppgåver som må gjerast når ein handsamar byggjesaker, kalla dokumentflyt. Inne i dokumentflyten ligg det brev- og vedtaksmalar til bruk i byggjesakshandsaminga.

Leiaren for ØPU er sjeldan involvert i vanlege byggjesaker. Byggjesakshandsamarane handsamar og fattar vedtak aleine i dei fleste sakene.

Leiaren for ØPU seier at sakshandsamarane avgjer sjølv om dei treng fagleg hjelp i byggjesaker. Ho har samtidig formidla til dei at ho vil vite om vanskelege saker, spesielle saker, og saker som kan få merksemd i media.

Når byggjesakshandsamarane er i tvil om kva som rett sakshandsaming og vedtak, har dei fleire handlingsval. Dei kan diskutere med ein eller begge dei andre byggjesakshandsamarane, med arealplanleggarane, eller med leiaren for ØPU. Dei kan også ta med saka til drøfting i to faste månadlege møter. Det eine møtet blir kalla *Byggjesak*, og her deltek leiaren for ØPU og byggjesakshandsamarane. Det andre blir kalla *Felles plan, byggjesak og oppmåling*, og her deltek leiaren for ØPU, byggjesakshandsamarane, arealplanleggarane og tilsette med ansvar for oppmåling.¹⁰

Administrasjonen i Vinje har felles mal for å skrive saksframlegg til politisk nivå. Som før nemnd, går nesten alle byggjesaker der det blir søkt om dispensasjon til politisk handsaming. Det same gjeld alle klagesaker og enkelte vanskelege saker.

Det er i hovudsak byggjesakshandsamarane som tilrår kva for saker som bør handsamast politisk. Saksgangen i slike saker startar med at den sakshandsamaren som har ansvar for saks lagar utkast til saksframlegg. Framlegget blir sendt til leiaren for ØPU for godkjenning. Deretter går saka til politisk handsaming.

Tidlegare gjorde alle byggjesakshandsamarane stort sett dei same oppgåvene. Dei siste åra har ein av sakshandsamarane gradvis fått meir ansvar for tilsyn i byggjesaker. Frå hausten 2016 har vedkommande også fått eit særskilt fagansvar for byggjesaksarbeidet. Fagansvaret inneber å koordinere høringssvar, oppdatere brev- og vedtaksmalar, og lese dei andre sakshandsamarane sine saksframlegg før dei blir sendt til leiaren for ØPU.

3.1.2 Tiltak for å sikre føreseieleg, effektiv og lik sakshandsaming

Både forvaltningslova og plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter stiller krav til kommunen sitt arbeid med byggjesaker. Formålet er å sikre føreseieleg, effektiv og lik sakshandsaming og fastsetting av vedtak. For meir detaljar om lovkrava, sjå vedlegg 2.

Ansvar for å fordele saker ligg normalt til einingsleiar for OAI. Når han er borte ved planlagt fråvær, plar han ikkje vidaredelegere ansvaret for å fordele innkomne dokument til byggjesakshandsamarane. Det heng saman med at byggjesakshandsamarane har tilgang i ePhorte til å fordele dokument i byggjesaker til seg sjølve og dei andre sakshandsamarane.

¹⁰ Leiaren for ØPU seier at ho av og til delegerer til ein arealplanleggar å innkalle og leie desse møta. I slike tilfelle ber ho om å bli kalla inn dersom det er behov for det.

Einingsleiar for ØPU og byggjesakshandsamarane gir noko ulike opplysningar om korleis mynde til å treffe vedtak etter plan- og bygningslova er delegert internt i eininga. Vi har bedt einingsleiaren leggje fram dokumentasjon på kva for mynde som er delegert til byggesakshandsamarane for handtering av byggesøknadar. I svaret viser ho til det administrative delegasjonsreglementet. Ho seier også at ho ikkje har delegert mynde til byggjesakshandsamarane utover det dei har i form av si stilling som byggesakshandsamarar. Byggjesakshandsamarane har skriftleg arbeidsavtale, men det er ikkje utarbeidd ei stillingsbeskriving for arbeids- og ansvarsområda deira.

Byggjesakshandsamarane oppfattar at dei er delegert mynde til å handsame og fatte vedtak etter plan- og bygningslova, men gir ulike opplysningar om kven som har delegert denne mynda og om delegasjonen er skriftleg.

Rettleiingsplikt¹¹

På nettsidene til Vinje ligg det lenker til kommuneplanens arealdel, til kommunedelplanar og til reguleringsplanar. Det ligg også lenke til Direktoratet for byggkvalitet, som har informasjon om byggjesaksprosessen og om byggjesakshandsaming. Direktoratet har laga søknadsskjema som kan brukast til å søke om byggjeløyve. Sakshandsamarane i Vinje seier dei oppmodar folk om bruke slike skjema, fordi dei viser kva for opplysningar som må sendast til kommunen – avhengig av kva folk ønskjer å byggje.

På nettsidene til kommunen står det at innbyggjarane kan kontakte kommunen for å få hjelp med byggjesaker. Vi får opplyst at byggjesakshandsamarane brukar mykje tid på å rettleie folk før byggesøknadar eventuelt blir sendt. Rettleiinga skjer via e-post, telefon og ved oppmøte hos byggjesakshandsamarane. Ein sakshandsamar anslår at om lag halvparten av arbeidstida går med til slik rettleiing. Vedkommande meiner det er god nytting av tida, fordi søknadane vanlegvis blir betre. Det vil spare sakshandsamingstid i neste runde.

¹¹ I forvaltningslova § 11 Veiledningsplikt står det: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta 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.»

Ein byggjesakshandsamar beskriv rettleiinga slik:

Vi gir mest mulig skreddarsydd informasjon. Eg synest vi er gode på det. Vi ber om gards- og bruksnummer og går inn i matrikkelen for å finne grunnlagsinformasjon. Vi søker opp i riktig plan og ser både i kartet og i den tekstlige delen. All tidligare byggjesakshandsaming er elektronisk tilgjengeleg. Dermed kan vi søke etter eldre saker på same eigedom eller på eigedomar i nærleiken. Vi ber publikum beskrive det ønskete byggjetiltaket. Basert på all denne informasjonen gir vi råd.

Forvaltningslova seier at dersom det i munnlege konferansar blir gitt opplysningar som kan ha betydning for avgjerla i ein sak, bør det skrivast opp, jf. § 11.d.

Byggjesakshandsamarane seier dei av og til skriv eit notat etter gjennomført rettleiing.

Sakshandsamarane stenger telefonen i travle periodar. Dette skjer i samråd med leiaren for OAI. Telefonen settast då over til Tenestetorget som kan opplyse når sakshandsamarane er tilgjengelege igjen.

Ein førehandskonferanse¹² kan avklare føresetnader og rammer for vidare sakshandsaming i ein byggjesak. Føremålet er mellom anna å avgrense feil i prosjekteringa i ein tidleg fase, sikre betre førebudde søknadar og raskare sakshandsaming. Føresegna om førehandskonferanse kjem i tillegg til dei generelle reglane i forvaltningslova om rettleiingsplikt i § 11, og om munnlege konferansar og dokumentasjon av opplysningar i § 11 d. Førehandskonferansar er uforpliktande for dei som deltek og inneber ikkje førehandsbinding av kommunen.

Vi får opplyst at byggjesakshandsamarane i Vinje sjeldan innbyr til førehandskonferansar. Det er vanlegvis profesjonelle søkarar som i enkelte tilfelle ber om dei. Byggjesakshandsamarane skriv referat frå førehandskonferansar. Kommunen har ikkje mal for slike referat.

¹² I plan- og bygningslova § 21-1 Forhåndskonferanse står det: «For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene.»

Kommunen har ein brevmal for foreløpig svar¹³ som blir bruka i byggjesaker. Byggjesakshandsamarane seier dei sender slike brev til nesten alle som har søkt om byggjeløyve. Brevet kallast mottaksbrev, og inneheld opplysningar om når søknad er tatt imot, kven som er sakshandsamar og når ein kan forvente svar på søknaden.

Dersom byggjesøknaden er mangelfull, er det vanleg å nemne i mottaksbrevet kva for opplysningar søkaren må sende inn.

Ein sakshandsamar seier at dersom ein søknad ikkje synest å være i tråd med plan eller lovverk og sannsynlegvis vil få avslag, pleier han/ho å nemne det i mottaksbrevet.

Sikre at søknaden er fullstendig og at saka blir tilstrekkeleg opplyst

Krav til opplysningar og dokumentasjon i ein byggjesøknad er ganske omfattande og varierer avhengig av type byggjetiltak, jf. plan- og bygningslova §§ 21-2 og 21-3, og byggjesaksforskrifta kap. 5. Ein viktig del av sakshandsaminga er derfor å sjekke at kommunen har fått inn alle nødvendige opplysningar.

Som før nemnd, oppmodar byggjesakshandsamarane i Vinje søkarar om å bruke søknadsskjema utarbeidd av Direktoratet for byggkvalitet, fordi det vil sikre at søknaden blir mest mulig fullstendig. Sakshandsamarane seier at dei aller fleste nyttar slike skjema. I tillegg sender byggjesakshandsamarane mottaksbrev der dei eventuelt gjer merksam på kva for opplysningar som manglar.

Som før nemnd, har byggjesakshandsamarane i Vinje ei sjekklister for sakshandsaming, kalla dokumentflyt, som inneheld følgende punkt:

- er motteken søknad fullstendig,
- er det sendt mottaksbrev,
- er det søkt om dispensasjon der det er aktuelt, og
- er saka tilstrekkeleg opplyst.

Sakshandsamarane må huka av for kvart punkt før ePhorte tilet dei å gå vidare.

¹³ I forvaltningslova § 11 a. Saksbehandlingstid og foreløpig svar, står det: «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 såvidt mulig angis når svar kan ventes.»

Innhaldet i dokumentflyten er ikkje bestemt i Vinje, men er ein standard byggjesaksmodul i ePhorte. Byggjesakshandsamarane opplever at dokumentflyten inneheld få element og er lite tilpassa byggjesakshandsaminga i kommunen. Ein seier:

Eg skulle ønske vi hadde ein meir tilpassa sjekkliste for å sikre at sakene blir tilstrekkeleg utgreidd.

I tillegg til dokumentflyten, brukar byggjesakshandsamarane eiga erfaring i handsaming av byggjesøknadar. Dei brukar også vedtaksmalane for å sikre at sakene blir tilstrekkeleg opplyst.

Når ein byggjesøknad er fullstendig, skal kommunen fatte vedtak og gi skriftleg beskjed om vedtaket til søker og til dei som eventuelt hadde merknadar, jf. plan- og bygningslova 21-4. Vedtak etter denne lova er enkeltvedtak¹⁴. Er søknaden i tråd med føresegner i lovverk og plan, skal søkaren få løyve.

Vi får opplyst at kommunen har laga vedtaksmalar for kvar type vedtak dei er delegert mynde til å fatte¹⁵. Vi har motteke fleire vedtaksmalar, og har sett nærare på to som blir mykje brukt: Vedtak etter plan- og bygningslova § 20-3¹⁶ og § 20-4¹⁷.

Mal for vedtak etter §20-3

Denne malen inneheld følgande punkt:

1. Administrative opplysningar om sakshandsamar, saksnummer og vedtaksdato.
2. Overskrift: Løyve til tiltak, jf. plan- og bygningslova § 20-3.

¹⁴ Forvaltingslova § 2 første ledd bokstav b) definerer eit enkeltvedtak som eit vedtak som gjeld rettar og pliktar til ein eller fleire bestemte personar. Forvaltningslova stiller særskilte krav til sakshandsaming og utforming av slike vedtak, jf. §§ 23 – 27.

¹⁵ Det gjeld byggjeløyve med eller utan ansvarsrett, rammeløyve, igangsettingsløyve, ferdigattest, bruksløyve, endring av vedtak, endring av ansvarsrett, og utsleppsløyve. Kommunen har i tillegg eigen brevmal for avslag.

¹⁶ Dette gjeld større byggjetiltak og krev at eit føretak med ansvarsrett står som ansvarleg søker. Ansvarleg søker må forplikte seg til at byggjetiltaket blir utført i samsvar med krav gitt i eller i medhald av plan- og bygningslova og tilhøyrande forskrifter.

¹⁷ Dette gjeld mindre byggjetiltak og her kan tiltakshavar sjølv stå ansvarleg for at byggjetiltaket blir utført i samsvar med lov og forskrift.

3. Faktaopplysningar om kva for tiltak ein ønskjer å byggje, gards- og bruksnummer, adresse, og namn på ansvarleg søkar og tiltakshavar (eigar, byggherre).
4. Vedtak: med tilvising til bakgrunn/saksutgreiing, ansvarsrett og godkjenning, og eventuelle vilkår for vedtaket.
5. Saksutgreiing:
 - Bakgrunn og beskriving, med omtale av:
 - Reguleringsplan
 - Ev. tidlegare byggjesaker
 - Når søknad er tatt imot
 - Om søknad er dokumentert i samsvar med søknadsskjema
 - Tiltaket
 - Resultat av nabovarsling
 - Avslutningsvis blir det vurdert om søknaden inneheld tilfredstillande dokumentasjon, og om tiltaket er i samsvar med reguleringsplan.
 - Ansvarsrett og godkjenning
 - Kva for firma som har kva for ansvarsområde i byggjetiltaket.
 - Vilkår
 - Dette er ei liste med punkt som kan takast med eller utelatast alt ettersom det passar som vilkår for vedtaket.
 - Sakshandsamingsgebyr
6. Klage

Her står det at klagefristen er 3 veker, at klagen skal sendast til Vinje kommune, og at sakshandsamar kan gi nærare opplysningar om klageretten.

Mal for vedtak etter § 20-4

Denne malen er i store trekk lik malen for vedtak etter § 20-3. Ein skilnad er utforminga av pkt. 4. I malen for § 20-4 står det at søknaden er godkjent og at tiltakshavar er ansvarleg for at tiltaket blir utført i samsvar med plan- og bygningslova med forskrifter.

Bruk av malane

Vi har gått gjennom enkelte vedtak¹⁸, og undersøkt i kva grad dei utforma i tråd med

¹⁸ Utvalet av saker er nærare omtala i vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring.

desse malane. Vi fann at alle dei undersøkte vedtaka var tilnærma like malane, og inneheldt saksopplysningar og vurderingar på kvart av dei ovannemnde punkta.

Samarbeid med andre under sakshandsaminga

Som før nemnd er det byggjesakshandsamar som avgjer om han/ho treng hjelp i ei sak, og som avgjer kven han/ho vil diskutere saka med i kva for fora.

Byggjesakshandsamarane seier at det sjeldan blir skrive referat eller loggført på anna måte om ein har hatt uformelle diskusjonar med leiaren for ØPU, med det dei andre byggjesakshandsamarane, eller med arealplanleggarane undervegs i byggjesakshandsaminga.

Vi får opplyst at det ikkje blir skrive referat eller loggført på anna måte om handsaminga eller utfallet i ein sak har vore drøfta i dei månadlege møta mellom leiaren for ØPU og byggjesakshandsamarane. Etter det månadlege møte mellom arealplanleggarane, tilsette på geodata og byggjesakshandsamarane blir det skrive eit kort referat som blir sendt på e-post.

Som før nemnd, ber av og til byggjesakshandsamarane einingsleiar for ØPU å sjå nærare på ein sak. Einingsleiar seier at ho ikkje har ei eiga sjekklister ho følger for å kvalitetssikre sakshandsaminga og forslag til vedtak, men at ho sjekkar saka opp mot aktuell plan og føresegner i plan- og bygningslova.

Handsame dispensasjonssøknadar

Å avgjere om ein søknad er i tråd med eller i strid med lovverk og vedtekne planar, er eit sentralt punkt i byggjesakshandsaminga. Søknadar i tråd med lov- og planverk skal få løyve, medan søknadar som er i strid med lov- og planverk skal som hovudregel få avslag. Plan- og bygningslova har unntaksføresegner som opnar for at ein kan søke om dispensasjon. Slike saker stiller litt andre krav til sakshandsaming og utforming av vedtak enn andre byggjesaker:

- Det må stå i søknaden at det blir søkt om dispensasjon. Søknaden må vere grunngiven.

- Naboar må bli varsla. Det skal stå i varselet at det blir søkt om dispensasjon, og kva det blir søkt om dispensasjon frå¹⁹.
- Regionale og statelege myndigheiter skal få høve til å uttale seg før det blir gitt dispensasjon frå lov- eller planverk.
- Søknaden skal bli vurdert etter bestemte vurderingskriterium, jf. § 19-2²⁰.

I Vinje blir nesten alle søknadar om dispensasjon handsama av Plan- og miljøutvalet. Byggjesakshandsamarane har høve til å handsame mindre dispensasjonssaker. Til dømes når det blir søkt om dispensasjon frå teknisk forskrift (ofte kalla TEK10), og når det blir søkt om foreløpig bruksendring.²¹

Byggjesakshandsamarane brukar kommunen sin felles mal når dei skriv saksframlegg i dispensasjonssaker. Malen inneheld administrative opplysningar om saksnummer, utval, møtedato og sakshandsamar. Vidare inneheld den fire stikkord:

- Vedlegg
- Dokument i saka
- Bakgrunn
- Vurdering

Til slutt står det rådmannens forslag til vedtak.

Byggjesakshandsamarane har ikkje eigne rutinar for å vurdere om det er behov for å søke om dispensasjon i ein byggjesak. Dei har heller ikkje eigne rutinar for å sjekke om dei særskilte krava til sakshandsaming og utforming av vedtak i dispensasjonssaker, som er nemnt ovanfor, er ivareteke. Sakshandsamarane beskriv korleis dei sikrar at dispensasjonssaker er tilstrekkeleg utgreidd slik:

¹⁹ I byggjesaksforskrifta § 5-2 Varsel til naboer og gjenboere står det: «*Dersom tiltaket er avhengig av dispensasjon, skal det opplyses om hvilken bestemmelse det er behov for å dispensere fra. Hvis dispensasjonen berører interesser til naboer eller gjenboere, skal begrunnelsen for søknaden om dispensasjon vedlegges.*»

²⁰ I plan- og bygningslova § 19-2 Dispensasjonsvedtaket står det blant annet: «*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*»

²¹ Vi viser her til politisk og administrativt delegasjonsreglement omtala i pkt. 3.1.1 som seier at Plan- og miljøutvalet skal handsame plan- og byggjesaker som ikkje ser opplagte ut, medan rådmannen skal utøve myndighet i plan- og byggjesaker som ser opplagte ut.

Vi har ikkje særskilte rutinar for dispensasjonssakene, men eg vet kva eg skal gjere. (...) Det er ikkje alltid eg skriv i saksframlegget at søknaden er grunngiven og at nabovarslinga er gjort på rett måte, men eg sjekkar det. I saksframlegget skriv eg alltid kva for fakta eg legg til grunn, og kva for vurderingar eg gjer.

Eg sjekkar at søknaden er grunngiven og nabovarslet er riktig, og eg meiner vi plar skrive det i saksframlegget. (...) Eg handsamar ikkje så mange slike saker. Eg går vanlegvis tilbake til same type saker, og tar utgangspunkt i dei når eg skriv saksframlegget.

Eg sjekkar om søknaden er grunngiven og om naboar er varsla på rett måte. Det er sjeldan eg skriv i saksframlegget at søknaden må sjåast på som grunngiven, men eg skriv alltid om naboar er varsla på rett måte og om dei har hatt innvendingar. Det kan få tyding for utfallet. Så sender eg saka til regionale myndigheiter for førehandsuttale. Når eg får svar frå dei, skriv eg framlegget. Det hender ofte at når eg begynner å skrive ein sak så har eg ein oppfatning om utfallet, og ein annan når eg er ferdig å skrive den. Dispensasjonssaker er jo per definisjon vurderingsarbeid.

Vi har gått gjennom enkelte dispensasjonssøknadar. Vi valde saker frå alle byggjesakshandsamarane, og saker handsama i 2016.²² Vi undersøkte om søknadane var grunngjevne og om naboar var varsla på rett måte. Vi fant at dei fleste var i tråd med føresegnene, men at enkelte dispensasjonssøknadar mangla grunngiving, og at enkelte søknadar ikkje gjorde naboar merksame på at søkaren sitt byggjeønske kravde dispensasjon.

Overhalde lovpålagte tidsfristar

Plan- og bygningslova og byggjesaksforskrifta inneheld føresegner om sakshandsamingsfristar i nokre byggjesaker. Fristen vil enten vere 3 eller 12 veker. Etter lova kan teljing av sakshandsamingsdagar stoppast i enkelte tilfelle. Det gjeld frå kommunen ber om fleire opplysningar frå søkaren for å sikre at søknaden blir fullstendig eller sender søknaden til regionale myndigheiter for førehandsuttale, og fram til kommunen får svar. For meir informasjon, sjå vedlegg 2 Revisjonskriterium.

Som før nemnd, registrerar Arkivtenesta nye byggjesøknadar. ePhorte inneheld eit system som registrerar sakshandsamingsdagar avhengig av kva for byggjetiltak det

²² For ein nærare omtale av kriterier for val av saker, sjå vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring.

søkast om. Arkivleiar opplyser at dette systemet ikkje er oppdatert. Enkelte byggjesøknadar blir derfor sendt til handsaming med feil frist. Byggjesakshandsamarar opplever at mange saker har feil frist. Kvar sakshandsamar må derfor følge med på tidsfristane sjølv. Både arkivleiar og fagansvarleg sakshandsamar seier til oss at dei ønsker å oppdatere dette systemet.

Arkivleiar seier at kvar sakshandsamar kan starte og stoppe teljing av sakshandsamings dagar i ePhorte. To sakshandsamarar er kjent med dette, medan ein sakshandsamar seier at han/ho ikkje veit om byggjesakshandsamarane kan styre teljinga, men legg til grunn at det lite aktuelt sidan dei aller fleste byggjesakene blir handsama innanfor lovpålagte fristar.

Kommunane skal kvart år rapportere på gjennomsnittleg sakshandsamingstid for saker med 3- og 12-vekers frist til SSB/Kostra. Dei skal også rapportere kor mange saker som har overskride desse tidsfristane.

Figur 2 – Gjennomsnittleg sakshandsamingstid og talet på saker som har overskride 3-vekers sakshandsamingsfrist

| | Gjennomsnittleg sakshandsamingstid | Talet på saker som har overskride fristen ²³ |
|-------------|------------------------------------|---|
| 2012 | 10 dagar | 0 saker |
| 2013 | 14 dagar | 0 saker |
| 2014 | 12 dagar | 0 saker |
| 2015 | 6 dagar | 0 saker |
| 2016 | | |

Kjelde: SSB/Kostra

Frist på 3 veker svarer til 21 dagar. Vi ser at Vinje i gjennomsnitt ligg innanfor sakshandsamingsfristen. Ingen saker har overskride fristen.

²³ I Kostra er talet på saker som har overskride fristen markert med – for Vinje. Generelt blir ein kort rett strek bruka enten når kommunen ikkje har rapportert eller når kommunen meiner 0. Ein av byggjesakshandsamarane seier at han/ho har rapportert til SSB/Kostra dei seinare åra. I følge han/ho har ingen byggjesaker overskride tidsfristen i denne perioden.

Figur 3 – Gjennomsnittleg sakshandsamingstid og talet på saker som har overskride 12-vekers sakshandsamingsfrist

| | Gjennomsnittleg sakshandsamingstid | Talet på saker som har overskride fristen ²⁴ |
|-------------|------------------------------------|---|
| 2012 | 30 dagar | 0 saker |
| 2013 | - | 0 saker |
| 2014 | 42 dagar | 0 saker |
| 2015 | 62 dagar | 0 saker |
| 2016 | | |

Kjelde: SSB/Kostra

Frist på 12 veker svarer til 80 dagar. Vi ser at Vinje i gjennomsnitt ligg innanfor sakshandsamingsfristen. Ingen saker har overskride fristen.

Fatte vedtak

Dei fleste vedtaka i byggjesaker er enkeltvedtak. I forvaltningslova står det at slike vedtak som hovudregel må vere grunnjevne²⁵. Grunngevinga er ikkje nødvendig når det blir gitt løyve, og det er grunn til å tru at ingen part vil vere misnøgd, jf. § 24.

Vi har sett at både malane for vedtak og dei vedtaka som vi har undersøkt inneheldt faktaopplysningar, saksopplysningar og vurderingar.

Vedtak om å gi løyve eller avslag i ei dispensasjonssak må alltid vere grunnjevne. Det same gjeld vedtak i klagesaker²⁶. I «Veileder om dispensasjon – Plan- og bygningslova kap. 19» understrekar Fylkesmannen at reglane for innhald i grunngevinga er minimumsreglar, jf. forvaltningslova § 25, og at vedtak om dispensasjon krev meir

²⁴ Sjå førre fotnote.

²⁵ Ei grunngeving i eit enkeltvedtak skal vise til lovheimel og til dei faktiske forhold som saka byggjer på. Vidare bør dei forholda byggjesakshandsamaren har lagt avgjerande vekt på i vurderinga også bli nemnde jf. § 25. Ei melding om eit vedtak skal innehalde opplysningar om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og korleis ein går fram dersom ein vil klage, jf. § 27

²⁶ Vedtak i klagesaker er enkeltvedtak. I forvaltningslova § 24 står det mellom anna: «*Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.*»

utfyllande grunngiving. Fylkesmannen legg vekt på at § 19-2 inneheld to vilkår som begge må vere oppfylt:

- Omsynet bak føresegnene det blir dispensert frå eller omsyna i lova sine føresegner, må ikkje bli vesentleg sett til side.
- Fordelane med ein dispensasjon må vere klart større enn ulempene.

Fylkesmannen seier at kommunen først må omtale dei faktiske forholda som ligg til grunn for vedtaket. Så må kommunen omtale dei omsyna som føresegnene/planen skal sikre. Deretter må relevante fordelar og ulemper drøftast og vektast. Til slutt må det gå klart fram kva som har vore avgjerande for det vedtaket som kommunen treff.

Som før nemnd, blir nesten alle søknadar om dispensasjon for byggjetiltak i Vinje handsama av Plan- og miljøutvalet. Etter at utvalet har handsama saka, sender byggjesakshansamaren eit brev til søkar med opplysningar om utfallet. Dei legg også med saksframlegget som ligg til grunn for den politiske handsaminga.

Vi har undersøkt om enkelte dispensasjonsvedtak²⁷ omtala:

- heimel,
- dei faktiske forholda i saka,
- dei omsyn føresegnene/planen det blir dispensert frå, skal sikre,
- kommunen sin vurdering av saksforholda opp mot lov- og planverk, og
- opplysningar om mogelegheit for å klage.

Vi fann at:

- alle vedtaksbrev viste til at vedtaket var fatta på politisk nivå,
- litt over halvparten av vedtaka viste til dispensasjonsheimelen § 19-2,
- nesten alle vedtaka viste til kva for plan og kva for føresegner det blei søkt om dispensert frå, og
- alle brev inneheldt opplysningar om retten til å klage på vedtaket.

Vi fann også at:

- nesten alle vedtaksbrev viste til saksframlegget som låg til grunn for vedtaket. Alle saksframlegga inneheldt:
 - opplysningar om dei faktiske forholda,

²⁷ Dette er vedtak i dei same sakene som er nemnd tidlegare i kapittelet.

- ei omtale av kvar for omsyn som føresegnene/planen som det blir dispensert frå, skal sikre, og
- ei vurdering av saksforholda opp mot lov- og planverk.

Handsame klagesaker

Både søkarar og andre med rettsleg klageinteresse kan klage på byggjesaksvedtak. Det er fylkesmannen som er klageinstans. Klagen skal sendast til kommunen, som kan endre vedtaket i samsvar med klagen, eller sende saka til fylkesmannen.

I Vinje er det vanleg at same sakshandsamaren som fatta vedtak om løyve eller avslag i byggjesaka i første hand, handterer klagesakene for kommunen.

Kommunen si sakshandsaming av klagesakene er noko annleis enn handsaminga av byggjesaker i første instans²⁸. Vinje har ikkje eigne sjekklister for dette arbeidet. Byggjesakshandsamarane seier dei brukar eiga erfaring. Dei sjekkar om klagen er framført av ein som er part i saka og innanfor tidsfristen. To sakshandsamarar seier at dei vanlegvis handsamar klagesaker sjølv om det har gått nokre dagar over fristen også. Så sjekkar ein dei forholda som det er klaga på. I enkelte tilfelle ber byggjesakshandsamarane om fleire opplysningar eller drar på synfaring.

I nokre tilfelle kjem sakshandsamarane fram til at klagar skal ha medhald. I slike tilfelle er det sakshandsamar som fattar vedtak.

I dei fleste klagesakene kjem sakshandsamarane fram til at klagar bør få avslag, og at opphævelege vedtak bør bli ståande. I slike tilfelle blir saka lagt fram for Plan- og miljøutvalet for handsaming. Kommunen sin mal for saksframlegg blir bruka i slike saker også.

²⁸ I forvaltningslova § 33 står det mellom anna: «*Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Når noen regnes som motpart i saken skal underinstansen varsle vedkommende snarest mulig, jfr. likevel § 16 tredje ledd. Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes..*»

Dersom Plan- og miljøutvalet gir medhald i klagen, er saka ferdig handsama dersom ingen med klagerett klagar på det nye vedtaket.

Dersom nokon med klagerett i saka klagar på avgjerda i Plan- og miljøutvalet, går saka til Fylkesmannen for endeleg avgjersle.

Dersom Plan- og miljøutvalet ikkje vil endre vedtaket, går saka til Fylkesmannen for endeleg avgjersle.

Vi har laga ei oversikt over talet på og utfallet av klagesaker som Fylkesmannen har handsama.

Figur 4 – Talet på klagesaker frå Vinje kommune motteke og handsama av Fylkesmannen i perioden 2014 – desember 2016

| | 2014 | 2015 | Fram til 09.12.16 |
|--|------|------|----------------------|
| Samla tal på klagesaker | 3 | 10 | 12 |
| Tal på vedtak som Fylkesmannen har stadfesta | 2 | 7 | 8 |
| Tal vedtak som Fylkesmannen har omgjort/oppheva | 1 | 3 | 4 |

Kjelde: Fylkesmannen i Telemark

Figuren viser at talet på klagesaker handsama av Fylkesmannen har auka gjennom perioden, og at Vinje kommune sine vedtak blir ståande i dei fleste sakene.

Fastsette og sende ut byggjesaksgebyr

Det er kommunestyret i Vinje som fastsett gebyrregulativet. Vi får opplyst at gebyret i den einkilde sak blir fastsett etter kva for type vedtak som er fatta og størrelsen på byggjetiltaket. Byggjesakshandsamarane fastsett gebyret i kvar sak, og legg desse opplysningane på saka i ePhorte. Vår gjennomgang av enkeltsaker viste at dei aller fleste vedtaksbrevane inneheldt opplysningar om gebyr. Det er tilsette på Tenestetorget som lagar fakturaen og sender den ut.

3.2 Revisor si vurdering

Kommunen skal ha tiltak som sikrar føreseieleg, effektiv og lik byggjesakshandsaming.

Byggjesaker varierer mykje når det gjeld kor omfattande dei er og kor kompliserte dei er å handsame. Sakshandsaminga skal følge fastlagde sakshandsamingsreglar og tidsfristar, og byggje på rett lovforståing og vedteke planverk. Å etablere system for sakshandsaming som slusar gjennom såpass forskjellige saker på ein føreseieleg, effektiv og lik måte kan vere utfordrande.

Arbeid før vedtak

I Vinje er sentrale opplysningar om planar og byggjesøknadar tilgjengelege på kommunen sine nettsider. Byggjesakshandsamarane er tilgjengelege både på telefon, e-post og når folk møter opp i kommunehuset. Vi meiner det gir god tilgang til generell informasjon om byggjesøknadar og søknadsprosessane.

Vi ser at byggjesakshandsamarane brukar mykje tid på å gi skreddarsydd rettleiing til folk som vurderer om dei skal søke om løyve til byggjetiltak – ein anslår det til halvparten av arbeidsveka. I hovudsak er dette munnlegg rådgiving sidan byggjesakshandsamarane berre av og til skriv eit notat om slike saker i etterkant.

Vi ser at denne arbeidsforma gir eit godt servicenivå til publikum, og at den også kan verke til at kommunen raskare får fullstendige og realistiske søknader til handsaming. Samstundes er det risiko for at rettleiinga kan gli over til konkret rådgjeving om byggjeløysingar, tekniske løysningar og utsjånad. Slik rådgiving kan gå utanfor kommunen si rettleiingsplikt, og praksisen kan gi ein risiko for at sakshandsamarane si arbeidstid og kompetanse ikkje blir nytta mest mulig effektivt.

Ein omfattande og skreddarsydd rettleiing gir også risiko for at arbeidet endrar seg frå generell rettleiing til sakshandsaming – enten frå sakshandsamarane si side eller at folk som søker råd opplever det slik. Det er stor forskjell på plan- og bygningslova og forvaltningslova sine krav til god rettleiing og forsvarleg sakshandsaming. Til dømes skal rettleiing vere generell og handle om kommunale planar og andre føreseigner som er viktige for byggjeplanane. Sakshandsaming handlar om å vurdere ein konkret byggjesøknad opp mot regelverk og planar. Rettleiing kan vere munnleg, medan sakshandsaming skal vere skrifteleg. Vi tilrår at Vinje utarbeider retningsliner som sikrar eit tydeleg skilje mellom rettleiing og sakshandsaming.

Vi har sett at Vinje sjeldan innbyr til førehandskonferanse. I forarbeida til plan- og bygningslova tilrår departementet at kommunane i større grad tek i bruk slike konferansar. Førehandskonferansar kan brukast i alle slags byggjetiltak uavhengig av kor stort og omfattande det er. Slike konferansar har som føremål å avklare føresetnader for tiltaket og rammer for vidare sakshandsaming. Kommunen har ansvar for å skrive referat frå konferansen, og gjere det tilgjengelig for tiltakshavar. Referatet skal følge den vidare sakshandsaminga. Vi tilrår at Vinje i større grad dokumenterer rettleiing i byggjesaker skriftleg – gjerne ved meir bruk av førehandskonferansar. Dette vil styrke rettstryggeleiken både for folk og for sakshandsamarane, og bidra til føreseieleg sakshandsaming.

Vinje har som rutine å sende mottaksbrev med opplysningar om sakshandsamar, sannsynleg sakshandsamingstid og eventuelle manglar ved søknaden. Sakshandsamarane seier at slike brev blir sendt i nesten alle saker. Vi legg til grunn at dette er i tråd med forvaltningslova sitt krav om å sende foreløpig svar.

Tilstrekkeleg informasjon om eit omsøkt byggjetiltak er viktig for å sikre lik handsaming av likearta saker. I Vinje oppmodar sakshandsamarane folk om å bruke søknadsskjema utarbeidd av Direktoratet for byggkvalitet. Dei gir også råd om kva for skjema som skal brukast avhengig av kva folk ønskjer å bygge. Byggjesakshandsamarane i Vinje seier at dei fleste brukar slike skjema. Vi legg til grunn at bruken av slike søknadsskjema bidreg til at byggjesøknadar blir komplette.

Mange kommunar brukar egne sjekklister for å sikre at ein byggjesøknad er fullstendig og at saka blir tilstrekkeleg utgreidd. Direktoratet for byggkvalitet og KS samarbeider om å lage ei nasjonal sjekkliste for handsaming av byggjesaker.²⁹ Vinje har ei overordna sjekkliste med fire punkter, men sakshandsamarane synest ikkje den er særleg nyttig. Andre sjekklister blir ikkje bruka. I staden går dei gjennom innkomne byggjesøknadar og brukar eiga erfaring og egne vedtaksmalar for å sikre at saka blir tilstrekkeleg utgreidd. I pkt. 3.1.1. såg vi at byggjesakshandsamarane handsamar dei fleste sakene aleine, og at byggjesakshandsamaren sjølv avgjer om andre skal involverast i saka.

Vi legg til grunn at Vinje har avgrensa rutinar for handsaming av byggjesaker. Vidare har sakshandsamarane stor handlefridom når gjeld å involvere andre i handsaminga. Vi

²⁹ Den nasjonale sjekklista var på høyring rundt årsskifte 2016/2017 og Direktoratet for byggkvalitet opplyser at lista skal vere ferdig første halvår 2017.

meiner dette er ein arbeidsmåte som gjer handsaminga avhengig av kvar sakshandsamar sin formelle fagkompetanse og opparbeida erfaring. Arbeidsmåten aukar risikoen for at likearta saker ikkje blir handsama på same måte, og gjer det vanskeleg med kompetanseoverføring ved utskifting av tilsette. Direktoratet for byggkvalitet legg vekt på at den nasjonale sjekklista mellom anna skal bidra til lik handsaming av likearta saker. Vi tilrår derfor at Vinje tek i bruk slike sjekklister.

Dispensasjonssaker krev ei noko annleis og meir omfattande sakshandsaming. Vi ser at Vinje ikkje har rutinar for å vurdere om det er behov for å søke om dispensasjon, eller sjekke om dei særskilte sakshandsamingskrava er teke i vare. Vår gjennomgang av konkrete søknader viste at dei fleste var grunngjevne og at naboar var varsla på rett måte, men ikkje alle. Dette er feil sakshandsaming. Kor alvorleg feilen er, må vurderast i kvart enkelt tilfelle. Det er viktig å streke under at vår gjennomgang er ein stikkprøvekontroll, og kan ikkje brukast til å seie noko om omfanget eller kor alvorleg slik manglar er i Vinje. Samstundes meiner vi dette er tilstrekkeleg til å gi kommunen råd om å gå gjennom rutinar og praksis på dette området. Vi viser også til den nasjonale sjekklista der sakshandsamar blir minna på å vurdere om eit omsøkt byggjetiltak er i tråd med konkrete punkt i lovverket, med arealdelen av kommuneplanen, og med aktuelle kommunedelplanar og reguleringsplanar.

Tiltak for å overhalde lovpålagde tidsfristar er viktige for å sikre føreseieleg sakshandsaming for søkerane, bidra til effektiv sakshandsaming og unngå reduserte inntekter frå byggjesaksgebyr. Tal frå SSB tyder på at Vinje tek i vare desse fristane.

Fatte vedtak

Den som fattar vedtak etter til dømes plan- og bygningslova på vegne av kommunestyret, må vere delegert mynde til ta slik avgjersler. Dersom ikkje, vil slike vedtak vere ugyldige. Vinje kommune har et administrativt delegasjonsreglement som seier at vidaredelegering frå einingsleiar til handsamar skal vere skrifteleg og rådmannen skal ha kopi. Vi har bedt om å få dokumentasjon på skrifteleg vidaredelegering til byggjesakshandsamarane, men har ikkje fått det. Vidare ser vi byggjesakshandsamarane er usikre på kven som har delegert dei mynde og om den er skrifteleg. Vi viser her til figur 1 i pkt. 2.1.1 der tal frå SSB viser at Vinje handsamar nesten 300 byggjesøknadar per år, og tilrår at kommunen ser til at delegasjon etter plan- og bygningslova blir i samsvar med kommunen sitt administrative delegasjonsreglement.

Å fatte vedtak basert på ei sakleg vurdering av fakta opp mot riktig heimelsgrunnlag, er avgjerande viktig for lik handsaming av likearta saker. Vinje kommune har eigne malar for vedtak i byggjesaker. Vi legg til grunn at dette er eit godt tiltak for å sikre like vedtak i likearta saker.

Fylkesmannen legg vekt på at både løyve og avslag i dispensasjonssaker alltid skal vere grunngjevne. Det blir mellom anna stilt krav til kva for faktaopplysningar og vurderingar som skal vere med i slike saker. Vi fann ikkje manglar på dei punkta vi undersøkte i dei konkrete dispensasjonsvedtaka. Vår gjennomgang var ein stikkprøvekontroll, og gir ikkje godt nok grunnlag til å vurdere den samla kvaliteten på dispensasjonsvedtaka i Vinje. Likevel meiner vi det gir ein indikasjon på at kommunen handsamar slike saker i tråd med regelverket.

Tiltak for å sikre at handsaming og oppfølging av klagesaker synes i all hovudsak å vere i tråd med regelverket.

4 Redusere risiko for korrupsjon i byggjesaker

I kva grad bidrar Vinje kommune sitt internkontrollsystem til å redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker?

4.1 Fakta om kontrollmiljø

For å få eit bilete av arbeidet med å redusere risikoen for korrupsjon i handsaming av byggjesaker i Vinje, har vi sett nærare på nokre sentrale tiltak som gjeld generelt for kommunen og særskilt for byggjesakshandsaming.

4.1.1 Verdier og etiske retningsliner – opplæring og refleksjon

Kommunens etiske retningsliner bør vere kjent og teke i bruk av dei som handsamar byggjesaker.

Vinje har felles etiske retningsliner for folkevalde og tilsette. Dei er ein del av kommunen sine personalpolitiske retningsliner som blei handsama av administrasjonsutvalet i 2013, jf. sak 2013/5.

I dei etiske retningslinene står det at Vinje kommune har som grunnleggjande prinsipp at verksemda skal drivast på ein open, ærleg og skikkeleg måte, og at både folkevalde og tilsette har ansvar for å etterleve dette.

Vidare står det at einingsleiarane har eit særleg ansvar for å gjere medarbeidarane kjende med dei etiske retningslinene. Einingsleiareren for ØPU og byggjesakshandsamarane seier at etiske retningsliner ikkje plar vere eige tema i møter, men at etiske problemstillingar av og til blir drøfta i konkrete saker.

Rådmannen seier kommunen arrangerer kurs i etikk og antikorrupsjon for politikarar, leiarar og sakshandsamarar kvart fjerde år. Eksterne kurshaldarar tek då utgangspunkt i kommunen sine retningsliner.

I 2015 arrangerte kommunen eit kurs kalla Medarbeidarskap. Då var etiske dilemma eit sentralt tema. Einingsleiaren for ØPU fortel at kommunen arrangerte eit eige kurs i antikorrupsjonsarbeid i januar 2017. Eit eksternt advokatfirma var ansvarleg for kurset, og alle byggjesakshandsamarane blei oppmoda om å vere med.

Byggjesakshandsamarane fortel at etikk og arbeid mot korrupsjon var viktige tema på dei årlege byggjesaksdagane i 2016 som Direktoratet for byggkvalitet arrangerer.

Varsling

I dei personalpolitiske retningslinene er det eit eige avsnitt om varsling. Det går fram at tilsette har rett til å varsle, og at denne retten er nedfelt i arbeidsmiljølova.

Varsling handlar om å vidareformidle kritikkverdige forhold i verksemda. I retningslinene som gjeld for Vinje står at døme på slike forhold er mobbing, brot på interne retningsliner og lovbrøt.

Retningslinene gir opplysningar om korleis og til kven ein varslar. Det står også at det er forbode å straffe varslaren, og at varsling kan vere anonymt.

Verken rådmannen, einingsleiarane for OAI og ØPU eller byggjesakshandsamarane er kjende med at det er sendt varsel om tilhøve knytt til byggjesakshandsaminga i Vinje.

4.1.2 Risikoanalysar

Kommunen bør ha gjennomført risikoanalyse av byggjesakshandsaminga.

Rådmannen har gitt oss eit notat som viser at det er gjort risikovurdering av arkivtenesta i februar 2017. I notatet blir både arbeidsplass og arbeidsoppgåver vurdert. Vurderinga er knytt til arkivtenesta sitt ansvarsområde, men er relevant for nokre delar av byggjesakshandsaminga sidan dei sender brev og registrerer inn- og utgåande e-postar sjølv. I vurderinga for desse punkta står det at uønskte hendingar kan vere at dokument ikkje blir sendt, blir sendt til feil person, ikkje blir registert eller blir registert på feil sak. Utløysande årsaker til slike hendingar kan vere dårlege rutinar, menneskeleg svikt og svikt i kvalitetskontroll. Notatet inneheld ikkje forslag til kva for tiltak som kan redusere desse uønskte hendingane.

Arkivleiar seier det ikkje er gjort risiko- og sårbarheitsanalysar av kven som har tilgang til kva for saker, eller kva for aktiviteter som er sporbare i ePhorte.

Det er einingsleiar som bestemmer kva for tilgangar kvar sakshandsamar skal ha. Einingsleiar skal gi beskjed til arkivtenesta når folk startar og sluttar i kommunen, slik at arkivtenesta kan sjå til at rett person har tilgang til ePhorte.

Einingsleiar for ØPU seier at det ikkje er gjort risiko- og sårbarheitsanalysar av byggjesakshandsamarane sitt ansvarsområde og arbeidsoppgåver så lenge ho har vore einingsleiar.

4.1.3 Tiltak for å avgrense rolleblanding og ytre påverknad

Kommunen bør har rutinar for habilitetsvurdering i handsaminga av byggjesaker.

I dei etiske retningslinene er det eit eige avsnitt om habilitet. Her blir det vist til føresegnene om habilitet i forvaltningslova. I tillegg står det at folkevalde og tilsette skal unngå å kome i konflikt mellom kommunen sine interesser og personlege interesser. Dersom personlege interesser kan kome til å påverke ein kommunal oppgåve som ein har ansvar for, skal ein ta det opp med overordna. Vidare står det at tilsette pliktar å melde frå til arbeidsgivar om bistillingar.

KS har oppretta eit Styrevervregister. Det er frivillig for kommunane å vere med og her registrerar ein opplysningar om verv og økonomiske interesser. I følge nettsida til Vinje er kommunen tilknytt dette Styrevervregisteret. Vi har søkt i det og ser at verken einingsleiarane for OAI og ØPU, eller dei tre byggjesakshandsamarane er nemnd.

Vi har også søkt i Proff.no for å sjekke om leiarane og byggjesakshandsamarane er registert med anna ervervsverksemd. Vi fann at leiaren for OAI og alle tre byggjesakshandsamarane er registert med enkeltmannsføretak.

Einingsleiaren for OAI driv skuterverksemd i Vinje kommune. Han seier at nærmaste leiar er orientert om dette, og at det er gjort habilitetsvurderingar av den private verksemda opp mot hans ansvarsområder og oppgåver i kommunen.

Ein byggjesakshandsamar driv gardsbruk i Vinje kommune og ein driv privat husflidsverksemd i ein annan kommune. Dei har ikkje orientert nærmaste leiar om dette. Begge ser det slik at denne verksemda har liten verknad for arbeidsoppgåvene deira i kommunen.

Den tredje byggjesakshandsamaren er busett i ein annan kommune, og driv gardbruk og konsulentverksemd. Konsulentverksemda handlar om å hjelpe folk med å fylle ut byggjesøknadar. Vedkommande seier at einingsleiar for OAI er munnleg orientert, og at verksemda er allment kjent på arbeidsplassen i kommunen. Vedkommande tek ikkje oppdrag som skal sendast til Vinje kommune, og legg dermed til grunn at det ikkje er nødvendig å vurdere eigen habilitet i høve denne verksemda. Einingsleiar for OAI bekreftar at slik informasjon er motteke munnleg. Han seier det ikkje er gjort risikovurderingar av denne private verksemda opp mot byggjesakshandsamarens arbeidsoppgåver i Vinje.

Einingsleiar for ØPU og byggjesakshandsamarane seier at kvar byggjesakshandsamar vurderer eigen habilitet i kvar sak. Habilitetsvurderingane er i hovudsak knytt til om søknadane kjem frå venner, naboar eller familie. Dersom ein byggjesakshandsamar kjenner seg inhabil, vil han/ho be ein av dei andre overta saka. Habilitetsvurderingar blir ikkje gjort skriftlig eller loggført på annan måte.

Som nemnd ovanfor, har einingsleiaren for ØPU og byggjesakshandsamarane ulik tilknytning til kommunen. Ein sakshandsamar seier at han/ho har motteke byggjesøknadar frå nær familie, naboar og vener. I slike tilfelle har han/ho bedt ein av dei andre om å ta over saka. Han/ho seier:

Når vi får søknadar frå nær familie, kjente eller naboar, spør eg om ein av dei andre kan ta saka. Det har alltid gått greitt. Det er eg som passar på dette. Det blir ikkje loggført at ein reknar meg som inhabil i ein konkret sak.

Dei etiske retningslinene har eit eige avsnitt om gåver og innkjøp. Det er lista opp åtte konkrete punkt som gir rammer for kva som er tillate og kva som er forbode. Til dømes står det tilsette ikkje kan ta imot gåver som kostar meir enn 500 kr, og at gåver for å ta eit bestemt standpunkt skal avslåast. Tilbod om reiser og kurs frå firma som ønskjer å presentere sine produkt for kommunen er akseptabelt om kommunen betaler reise og opphald. Innkjøp skal skje i tråd med lovverk og kommunens innkjøpsreglement.

4.2 Revisor si vurdering

Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer bør jamleg bli diskutert – gjerne knytt til konkrete døme. Det vil bidra til ein kultur for auka bevisstheit om og etterleving av retningslinene.

Vinje kommune har etiske retningslinjer og tiltak for å auke bevisstheita om etiske problemstillingar i byggjesakshandsaminga.

Vinje kommune har rutinar for varsling.

Risikoanalysar

Generelt handlar risikoanalysar om å vurdere kor sannsynlig det er at ei hending vil skje, og kva for konsekvensar det vil få. KS og Transparency International Norge meiner at slike analysar vil være eit nyttig hjelpemiddel i det korrupsjonsførebyggande arbeidet. Då kan ein stille meir konkrete spørsmål som til dømes; korleis kan korruperte handlingar skje innanfor eit bestemt tenesteområde – til dømes byggjesak, kor sannsynleg er slike hendingar, og kva for konsekvensar kan hendingingane få. Slike målretta risikoanalysar kan utførast for kommunen samla sett, og innanfor kvar verksemd/eining, og leggst til grunn for tiltak som skal redusere risikoen for korrupsjon.

Arkivtenesta i Vinje har gjort ei risikovurdering av si verksemd, og desse vurderingane dekker nokre delar av byggjesakshandsaminga. Notatet vi har fått inneheldt ikkje konkrete forslag til risikoreduserande tiltak. Det er elles ikkje gjort risikovurderingar av byggjesakshandsamarane sitt ansvarsområde og arbeidsoppgåver.

Det er ei vanleg oppfatning at det er særskilt risiko for korrupsjon i byggjesaker. I pkt. 4.3 vil vi sjå svakheiter i kontrolltiltaka med byggjesakshandsaminga. Etter vår vurdering er behov for ein systematisk kartlegging og vurdering av risikoområde på dette saksfeltet i Vinje.

Avgrense rolleblanding og unngå ytre påverknad

Kommunen skal sjå til at tilsette tek avgjersler som ikkje er påverka av utanforliggende forhold, jf. kommunelova og forvaltningslova sin reglar om habilitet. Det er viktig at offentlege tilsette som har ansvar for å handsame og fatte vedtak har ei aktiv og medveten haldning til habilitetsreglane. I habilitetsvurderingane skal ein både vurdere dei faktiske forholda i kvar sak, og ein skal vurdere korleis partar og ålmenta kan oppfatte situasjonen.

Vinje har retningslinjer for å avgrense rolleblanding og unngå ytre påverknad, mellom anna har kommunen rutinar for å vurdere habiliteten i kvar sak. Verken vurderingar av

habilitet eller stadfesting av inhabilitet hjå tilsette blir dokumentert skriftleg. Kommunen bør vurdere å sikre dokumentasjon rundt habilitetsvurderingar og tiltak.

Byggjesakshandsamarane i Vinje seier dei vurderer eigen habilitet i alle byggjesaker. Når dei er inhabile gir dei saka til ein annan sakshandsamar. Einingsleiar for OAI og alle byggjesakshandsamarane driv privat næringsverksemd i tillegg til arbeidet i kommunen. Ta av dei har nemnd dette munnleg for næraste leiar.

Kommunen har vurdert generell verknad for habilitetsspørsmål for einingsleiar på OAI. Etter vår vurdering bør kommunen gjere ei tilsvarande risikovurdering knytt til inhabilitet også for andre som driv privat næringsverksemd i tillegg til utøving av mynde for kommunen. Vi viser her til at habilitetsvurderingar også skal sikre ålmenta sin tillit til kommunen si sakshandsaming og vedtak.

4.3 Fakta om kontrolltiltak i byggjesakshandsaminga

Rutinane for byggjesakshandsaming i kommunen bør innehalde kontrolltiltak ved fordeling, handsaming og fastsetting av vedtak.

4.3.1 Kontrolltiltak ved fordeling av byggjesøknadar

I pkt. 3.1.1 såg vi at dei fleste nye byggjesøknadar som kjem til Vinje kommune går til Arkivtenesta for registrering i ePhorte. Vinje tek også vare på ein papirversjon av mange byggjesøknadar. Det gjeld dei som kjem i papir og dei fleste som kjem på e-post.

Når registreringa er gjort, blir saka sendt til ansvarleg einingsleiar. Einingsleiar for OAI har oversikt over alle innkomne byggjesaker og ansvar for å fordele dei til byggjesakshandsamarane. To av byggjesakshandsamarane fordeler også nye byggjesaker. Den tredje gjer det ikkje, og er heller ikkje kjent med om han/ho har tilgang til å gjere det.

I enkelte tilfelle tek byggjesakshandsamarane imot nye byggjesøknadar. Dei blir lagt til Arkivtenesta for registrering.

Einingsleiar fordeler saker etter slike kriterier:

- Stillingsstorleik

- Arbeidsmengde
- Andre arbeidsoppgåver

Sakshandsamarane fordeler saker etter slike kriterier:

- To av sakshandsamarane får mange av dei kurante byggjesøknadene der administrasjonen sannsynlegvis vil fatte vedtak.
- Ein sakshandsamar får færre kurante byggjesøknadar slik at han/ho får tid til tilsynsarbeid. Same sakshandsamar får ganske mange dispensasjonssaker som skal handsamast av Plan- og miljøutvalet.

ePhorte loggfører tidspunkt og namn på den som registrer nye søknadar og nye dokument i allereie eksisterande saker.

Vinje har ikkje rutine for å sjå til at byggjesakshandsamarane byter på å handsame saker frå firma som jamleg sender byggjesøknadar til kommunen.

4.3.2 Kontrolltiltak ved handsaming av byggjesøknadar

Når Arkivtenesta får inn dokument i eksisterande byggjesaker, blir dei registrert i ePhorte på saka og på ansvarleg sakshandsamar. Dokumenta blir ikkje sendt til einingsleiar for vidare fordeling, men går rett til ansvarleg sakshandsamar.

Sakshandsamarane får jamleg enkeltdokument som høyrer til i eksisterande saker – vanlegvis i papir eller på e-post. Slike dokument blir for det meste arkivert av byggjesakshandsamarane. Registreringa av slike dokument blir deretter kvalitetssikra av arkivtenesta. Arkivleiar seier dei kvalitetssikrar om dokument som er registrert av andre i kommunen ligg i rett sak, har rett dokumenttype, har rett avsendar, og om dokumentet skal vere skjerma.

Utgåande brev og e-postar handlar vanlegvis om å hente inn fleire opplysningar frå søker eller ein førehandsuttale frå regionale myndigheiter. Brev blir skriva i ePhorte. Ein logga på som sakshandsamar, kjem eige namn og tittel inn automatisk. Utsendte brev blir lagra automatisk i ePhorte. E-postsystemet ligg utanfor ePhorte, så sakshandsamar må sjølv registrere utsendte e-postar som skal arkiverast.

I Vinje er det forskjell på kven som har tilgang til kva for funksjonar i ePhorte. Arkivtenesta har tilgang til alt. Ein einingsleiar har tilgang til fleire funksjonar i ePhorte enn ein sakshandsamar. Ein einingsleiar ha lese- og skrivetilgang til alle saker i eigna eining – både opne og skjerma saker. Vedkommande kan byte sakshandsamar på ein

sak, avslutte ein sak, opne, stenge eller avgrense saksbehandlarane sin tilgangar generelt eller i enkeltsaker, endre sakshandsamingsfrist, registrere merknader osb. Ein sakshandsamar vil ha lesetilgang til alle opne ferdige og pågåande saker, men skrivetilgang berre til eigne saker.

Einingsleiar for OAI (personalansvarleg) har einingsleiar tilgang til byggjesakshandsamarane sine saker, medan einingsleiar for ØPU (fagleg ansvarleg) må få tildelt lese- og skrivetilgang i kvar sak som ho ønskjer tilgang til³⁰.

Byggjesakshandsamarane har lesetilgang til alle dokument i kvarandre sine saker. Det omfattar alle dokument i saker som er ferdig handsama og alle inngåande og utgåande dokument i pågåande saker, også uferdige dokument. Å opne og lese ein sak, blir ikkje loggført i ePhorte.

Byggjesakshandsamaren som har ansvar for ein sak, kan opprette dokument og skrive i uferdige dokument i saka. Han/ho kan gi denne skrivetilgangen til ein annan byggjesakshandsamar i ei konkret sak. Å gi andre skrivetilgang blir loggført i ePhorte.

Bruk av dokumentflyt i ePhorte, drøftingar i ulike møte og uformelle drøftingar med einingsleiar, arealplanleggjarane og dei andre byggjesakshandsamarane kan sjåast på som kontrolltiltak ved handsaming av byggjesaker. Som nemnd tidlegare, synest to av byggjesakshandsamarane at dokumentflyten inneheld få punkt og derfor i liten grad eignar seg som sjekklister. Byggjesakshandsamarane drøftar av og til sine saker med ein eller begge dei andre sakshandsamarane. Nokre gonger skriv dei eit notat frå slike drøftingar. Byggjesaker blir drøfta i to ulike møter. I det eine blir det skriven referat, men ikkje i det andre. Kommunen har mao ikkje dokumentasjon på kva for saker som har vore drøfta og kva som blei resultatet av drøftingane. Det same gjeld når saker blir drøfta meir uformelt.

I 2016 førebudde byggjesakshandsamarane litt over 20 byggjesaker for handsaming i Plan- og miljøutvalet. Alle desse sakene blir lese og godkjent av einingsleiar for ØPU. I seinare tid har slike saker også blitt lese av den byggjesakshandsamaren som har eit særskilt fagnasvar for byggjesaker.

³⁰ Einingsleiar for ØPU har lesetilgang til alle opne saker, men treng at nokon tildeler ho lesetilgang i skjerma saker.

4.3.3 Kontrolltiltak ved fastsetting av vedtak

I pkt. 3.1.1 såg vi at Vinje har vedtaksmalar for alle vedtak byggjesakshandsamarane kan fatte etter plan- og bygningslova. Vi får opplyst at malane er laga av byggjesakshandsamarane i samråd med leiar og arealplanleggarane. Per i dag har ein av sakshandsamarane særskilt ansvar for å halde dei oppdaterte. Vedkommande seier:

Dette er eit krevjande arbeid, og eg er heile tida litt bakpå. Eg er avhengig av IKT-folka for å få tilgang til å gjere endringar i malane, og det forsinkar arbeidet. Eg har bedt om å få direkte tilgang, men foreløpig er det ikkje kome på plass.

Vedtaksmalane er integert i ePhorte. Vi får opplyst at byggjesakshandsamarane kan velje ein av desse malane, men dei *må* ikkje. På same stad som malane, ligg det eit tomt dokument som sakshandsamarane kan bruke i staden for ein vedtaksmal.

Som før nemnd, har byggjesakshandsamarane i Vinje ansvar for å handsame ein byggjesøknad, utarbeida forslag til vedtak, fastsette vedtaket og sende vedtaket til søkeren.

Dersom ansvarleg sakshandsamar har behov for å diskutere kva som er rett vedtak i ein sak, tar han/ho sjølv initiativ til å drøfte saka med andre.

Det er ikkje fast rutine i Vinje med sidemanns- eller leiarkontroll av forslag til vedtak. Ein sakshandsamar seier:

Det er ingen som les mine utkast til vedtak før dei blir sendt til søkerane.

Vedtaksdokument blir signert elektronisk i ePhorte. ePhorte skriv automatisk inn namnet på den personen som er registert som ansvarleg sakshandsamar.

4.4 Revisor si vurdering

Rutinane for byggjesakshandsaming i kommunen bør innehalde kontrolltiltak ved fordeling, handsaming og fastsetting av vedtak.

Kontrolltiltak som bidrar til å redusere risiko for korrupsjon i byggjesaker, handlar i stor grad om førebyggjande tiltak, og om tiltak som kan bidra til at illojale handlingar blir oppdaga. Slike tiltak handlar mellom anna om å avgrense mulighetene for at ein

person skal kunne handsame og fatte vedtak i ein sak, utan at saka har vore gjennom sidemanns- eller leiarkontroll eller anna arbeidsdeling.

Vi har undersøkt kva for automatiske og manuelle kontrolltiltak som finnest for byggjesak i Vinje.

Ved fordeling av byggjesaker, vil loggføring av nye søknadar og nye dokument i eksisterande saker være eit viktig kontrolltiltak. Det same gjeld loggføring av når og kven som fordeler byggjesøknadar. I Vinje blir dette automatisk gjort i ePhorte. Loggføringa vil sikre at desse oppgåvene er sporbare i ettertid.

Eitt sentralt kontrolltiltak ved handsaming av byggjesaker, er loggføring av innkomne og utgåande dokument. I Vinje blir dette delvis gjort automatisk i ePhorte. I enkelte tilfelle blir nye dokument i eksisterande saker sendt direkte til sakshandsamar. Sakshandsamarane kan velje om dei vil registrere dei sjølv eller sende dei til arkivtenesta. Utgåande brev blir skrivne i ePhorte og slik sett automatisk registrert i sakshandsamingssystemet. E-post ligg utanfor dette systemet, og her må den som mottar og sender e-post sjølv sjå til at arkivverdig materiale blir registrert.³¹

Arkivtenesta vil kvalitetssikre den registreringa som blir gjort av sakshandsamarane, men at sakshandsamarane kan velje om dei vil registrere noko eller ikkje, opnar for at innkomne dokument og utgåande e-post kan bli liggjande hos sakshandsamaren utan at andre får kjennskap til dei. Sannsynlegvis vil mange søkarar følge opp innsendte søknadar/dokument, og svare opp motekne e-postar. Slik sett synest risikoen for forseinkingar eller bortgløyming å vere liten. Samstundes er dette eit noko sårbart punkt. Generelt reknast det som risikoreduserande at fleire har kjennskap til og innsyn i innkomne dokument.

Eit anna sentralt kontrolltiltak ved handsaming av byggjesaker, er bruken av sjekklister og sidemanns- eller leiarkontroll eller anna form for arbeidsdeling gjennom uformelle drøftingar og drøftingar i møter.

Vinje sitt sakshandsamingssystem har ei sjekkliste for byggjesaker. Byggjesakshandsamarane seier den er enkel og grovmaska, og dermed lite eigna. Vinje har ikkje praksis for å rullere på saker som kjem frå firma som jamleg sender inn bygge

³¹ Å la dette vere å registrere arkivverdig materiale vil vere brot på arkivlova. Ein undersøking av desse forholda ligg utanfor dette prosjektet.

søknadar. Byggjesakshandsamarane handsamar dei fleste sakene aleine. Det er ansvarleg sakshandsamar som avgjer om ein byggjesak skal drøftast med andre sakshandsamarar eller einingsleiar, eller drøftast i møte. Det blir sjeldan skrive referat frå slike drøftingar eller loggført på anna måte.

Eit sentralt kontrolltiltak når det skal fattast vedtak i byggjesaker, er å lage ei tydeleg arbeidsdeling mellom den som handsamar og den som fattar vedtak i ei sak. Dette blir sjeldan gjort i Vinje.

Når same person kan fordele, handsame og fatte vedtak aleine, når sidemanns- og leiarkontroll sjeldan blir gjort, og når drøftingar sjeldan blir dokumentert, er kontrollen med byggjesakshandsaminga i Vinje etter vår vurdering mangelfull.

Samla sett meiner vi at dei automatiske kontrolltiltaka ved registrering, fordeling og handsaming av byggjesaker i ePhorte bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon. Samstundes meiner vi at mangel på automatiske og manuelle kontrolltiltak knytt til handsaming av saker og fastsetting av vedtak bidrar til å auke risikoen.

5 Tilsyn med byggjesaker

Kva er status i Vinje kommune sitt arbeid med tilsyn med byggjesaker?

5.1 Fakta om status for arbeidet med byggjesakstilsyn i Vinje

I samråd med kontrollutvalet i Vinje, inneheld dette kapittelet ei beskriving av arbeidet med tilsyn i byggjesaker, jf. sak 4/17.

Plan- og bygningslova seier at kommunen skal føre tilsyn i byggjesaker, jf. § 25-1. Kommunen står fritt til å gjennomføre tilsynet på den måten, i det omfanget og med den intensiteten ein finn hensiktsmessig. Lova seier samtidig at tilsynet må ha eit slikt omfang at det kan avdekke regelbrot. Det kan førast tilsyn med alle sider av eit byggjetiltak, under her dokumenttilsyn med søknadar, inspeksjonstilsyn med bygget og føretakstilsyn med dei ansvarlege føretaka.

Kommunen sin plikt til å føre tilsyn blei styrka, då del to av den nye plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter vart sett i kraft 1.juli 2010. Betre ordningar for tilsyn er eit viktig verkemiddel for etterleving av lovverket. Tilsynet bør sjåast i samheng med andre oppgåver som kommunen har ansvar for i byggjesaker, til dømes rett sakshandsaming og systematisk oppfølging av ulovleg byggjeverksemd. Målet er å sikre at byggjetiltak har god kvalitet og førebyggje skade og ulempe - både for byggherre og innbyggjarane, jf. Ot.prp.nr. 45 2007-2008.

Som før nemnd, tilsette Vinje ein byggjesakshandsamar i 2015 for å styrke tilsynsarbeidet i kommunen. Tal frå SSB viser at talet på utførte tilsyn var vesentleg høgare i 2016 enn åra før.

Figur 5 – talet på byggjesaker der det er utført (eitt eller fleire) tilsyn i Vinje

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|
| 5 | 12 | 2 | .. | 28 |

Kjelde: SSB/Kostra

Tilsynsstrategi og årsrapport

Kommunen si plikt til å lage ein tilsynsstrategi kom i 2010, jf. byggjesaksforskrifta § 15-1. Vinje kommune fekk på plass ein slik strategi i 2015. Strategien blei handsama av

Plan- og miljøutvalet jf. møte 13.05.15, sak 49/15, og rullert året etter, jf. møte 29.06.16, sak 81/16.

Forskrifta stiller krav til kva ein tilsynsstrategi skal ta stilling til, det er til dømes mål og rutinar for det kommunale tilsynet, val og prioritering av tema og sakstyper for tilsyn. Kommunen skal vidare ta stilling til organisering, kompetansebehov, ressursbehov og finansiering. Vi ser at Vinje kommune viser konkret til desse punkta, og tar stilling til kvart av dei i sin Strategiplan for tilsyn.

Plikta til å lage ein årleg rapport over tilsynsverksemda kom i 2010, jf. byggjesaksforskrifta § 15-1. Vinje har laga ein slik rapport for 2016. Den ble handsama av Plan- og miljøutvalet, jf. møte 19.04.17, sak 71/17.

Forskrifta seier at den årlege tilsynsrapporten skal vurdere korleis aktiviteten har vore i høve til tilsynsstrategien. Vi ser at Vinje sin tilsynsrapport viser tilbake til eigen strategi, og inneheld konkret tilbakemelding på vedtekne målsettingar.

Vidare gir rapporten ei oversikt over gjennomførte tilsyn og oppfølging av lovbrøt. Det står at kommunen brukar om lag eit årsverk til tilsynsverksemda. Mot slutten står det at tilsyn er svært krevjande arbeid. Etter å arbeidd systematisk med det dei seinare åra, ser ein at fleire konkrete tiltak kan bidra til lette og effektivisere arbeidet. I Plan- og miljøutvalet sitt vedtak står det at rapporten vert teke til vitande, og skal leggjast til grunn ved neste revidering av Strategiplan for tilsyn.

6 Konklusjonar og tilrådingar

6.1 Konklusjonar

6.1.1 Forvaltning av planar

I kva grad blir arealet i Vinje kommune forvalta i samsvar med gjeldande planverk?

Våre funn tyder på at Vinje forvaltar arealet i samsvar med gjeldande planverk, men har ikkje fullgod oversikt over vedtak i dispensasjonssaker.

Vinje fekk om lag 300 byggjesøknadar i 2016, og ga løyve ved dispensasjon i 14 saker. Det tyder på at Vinje som hovudregel unngår dispensasjonsløyver i saker om byggjetiltak.

Vinje har ikkje ei etablert rutine for å registre vedtak i dispensasjonssaker – både løyver og avslag – i kvar areal- og reguleringsplan. Vi tilrår at kommunen lagar ei slik rutine, slik at ein over tid kan byggje opp ein historikk over dispensasjonsvedtak knytt til kvar plan. På sikt vil det gi nyttig informasjon om den enkelte plan er eit godt styringsverktøy for å sikre fellesskapets interesser og den enkelte sine ønskjer og behov.

6.1.2 Forsvarleg handsaming i byggjesaker

I kva grad sikrar Vinje kommune forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar?

Vinje har enkelte tiltak som skal sikre at byggjesakshandsaminga blir utført i tråd med sakshandsamingsreglane. Samstundes viser våre funn at det er risiko for at sakshandsaminga ikkje fullt ut er føreseieleg, lik og effektiv – slik sakshandsamingsreglane krev. Nedanfor nemnder vi nokre konkrete døme.

God rettleiing er eit tiltak for å sikre føreseieleg sakshandsaming for innbyggjarane. Omfanget av ikkje-dokumentert og skreddarsydd rettleiing i Vinje, gir risiko for uklare liner mellom generell rettleiing og sakshandsaming, og risiko for skilnader i innhald og omfang av rettleiing til den enkelte søker.

Tiltak for å sikre at byggjesøknadar er fullstendige og saka tilstrekkelig utgreidd, er viktig for å sikre lik handsaming av likearta saker. Etter vår vurdering har Vinje avgrensa tiltak på dette området.

Å fatte vedtak på grunnlag av rett delegasjon er avgjerande for at vedtaket skal vere gyldig. Det er uklart om byggjesakshandsamarane er delegert mynde til å handsame byggjesaker i Vinje.

Å fatte vedtak basert på sakleg vurdering av fakta opp mot riktig heimelsgrunnlag, er viktig for at vedtaket skal bli rett. Vinje har eigne vedtaksmalar og sakshandsamarane seier dei blir bruka i omtrent alle saker. Dette er gode tiltak for å sikre like vedtak i likearta saker.

6.1.3 Redusere risiko for korrupsjon i byggjesaker

I kva grad bidrar Vinje kommune sitt internkontrollsystem til å redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker?

Vinje har etiske retningsliner, og har enkelte tiltak for auke bevisstheita om etiske problemstillingar i byggjesakshandsaming. Kommunen har rutinar for varsling. Rutinane opplyser om når ein tilsett bør varsle og korleis ein går fram for å varsle.

Arkivtenesta i Vinje har gjort ei risikovurdering av verksemda si, og desse vurderingane dekker nokre delar av byggjesakshandsaminga. Det er elles ikkje gjort risikovurderingar av byggjesakshandsamarane sitt ansvarsområde og arbeidsoppgåver i Vinje. Etter vår vurdering er behov for ein systematisk kartlegging og vurdering av risiko på dette saksfeltet i Vinje.

Vinje har retningsliner for å avgrense rolleblanding og unngå ytre påverknad, under her rutinar for å vurdere habilitet. Konkrete habilitetsvurderingar og –tiltak blir ikkje dokumentert skriftleg.

Vi har undersøkt elektroniske og manuelle kontrolltiltak for arbeidet med byggjesaker i Vinje. Dei elektroniske kontrolltiltaka i sakshandsamingssystemet ePhorte handlar i hovudsak om å loggføre ulike aktivitetar. Loggføring med namn og dato gjer aktivitetane sporbare i ettertid, og det har ein viktig førebyggjande funksjon.

Dei manuelle kontrolltiltaka i Vinje er etter vår vurdering mangelfulle: i dei fleste sakene er det slik at ein person aleine både handsamar og fattar vedtak i saka, sidemanns- og leiarkontroll blir sjeldan gjort, og drøftingar med andre, enten uformelt eller i møte, blir sjeldan dokumentert. Svakheiter i kontrollsystema aukar risikoen for at korrupsjon kan skje, og gjer det meir vanskeleg å oppdage når det har skjedd.

6.2 Tilrådingar

Vi meiner at kommunen bør:

- sette i verk tiltak som medverkar vidare til å sikre forsvarleg handsaming i byggjesaker, til dømes:
 - sjå til at den mynde som byggjesakshandsamarane skal ha er delegert i tråd med kommunelova og delegasjonsreglementet,
 - dokumentere rettleiing i større grad,
 - ha sjekklister som er egna til å sikre at byggjesøknadar er fullstendige og at sakene blir tilstrekkeleg utgreidd,
- sette i verk tiltak som medverkar til vidare reduksjon av risikoen for korrupsjon i handsaming av byggjesaker, til dømes:
 - gjennomføre risikoanalysar av byggjesakshandsaminga,
 - ha tiltak for å rullere på handsaming av saker frå firma som jamleg sender søknadar til kommunen,
 - ha tiltak for sidemanns- og leiarkontroll i handsaming og vedtaksfesting i byggjesaker,
 - dokumentere habilitetsvurderingar.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljølova).
- Lov 10. august 2008 nr. 61 om planlegging og byggjesaksbehandling (plan- og bygningslova).
- Lov 17. desember 2010 nr. 85 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggjesak (byggjesaksforskriften).

Bøker

- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2006, 8. utgåve): «Forvaltningsrett», Universitetsforlaget
- Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri (2011): «Forvaltningsloven i kommunene – veiledning og kommentarer», Kommuneforlaget
- Inngjord, Frode A. (red) (2010) «Plan- og bygningsloven med kommentarer» (Plandelen og Byggjesaksdelen)

Offentlege dokument

- Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggjesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggjesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggjesaksdelen)
- Veileder og dispensasjon – Plan- og bygningsloven kap. 19, Fylkesmannen i Telemark, juni 2015

Andre dokumenter

- Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge,
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?, utgitt av KS

Vedlegg

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Høyringsuttale frå rådmannen

Hildegunn Rafdal

Fra: Jan Myrekrok <jan.myrekrok@vinje.kommune.no>
Sendt: 11. august 2017 11:12
Til: Hildegunn Rafdal
Emne: Høyringsuttale - rapport nr 734 017

Vår ref: 17/1391/734 017/hya

Vinje kommune

Vår ref: 2017/646 - 3
Dato: 11.08.2017

Høyringsuttale - rapport nr 734 017

Administrasjonen har ikkje merknader til rapporten om byggesakshandsaming.

Med helsing

Jan Myrekrok
Rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Plan- og bygningslova pålegg kommunane å ha planar for bruk og vern av tilnærma alle kommunale areal og ressursar. Lova regulerer nesten all byggjeaktivitet, og kommunen har omfattande oppgåver som myndesutøvar knytt til sakshandsaming, tilsyn og sanksjoner. Sett frå innbyggjaranes ståstad er dette ein inngripande lov. Det er derfor viktig at innbyggjarane har tillit til at kommunen handhevar lova på ein føreseieleg, lik og effektiv måte.

Problemstilling 1 – forvaltning av planer

I kva grad blir arealet i Vinje kommune forvalta i samsvar med gjeldande planverk?

Kommunen skal utarbeide ein overordna planstrategi for kommunen sin verksemd minst ein gong i kvar valperiode, jf. plan- og bygningslova § 10-1. Planstrategien bør innehalde ein drøfting av kommunen sine strategiske val knytt til samfunnsutviklinga. Formålet er å gjere klart kva planoppgåver kommunen bør starte opp eller vidareføre for å legge til rette for ein ønskt utvikling i kommunen.

Kommunen skal ha ein samla kommuneplan med ein samfunnsdel og ein arealdel, jf. plan- og bygningslova § 11-1. Kommuneplanen skal byggje på planstrategien og legge statlige og regionale retningslinjer og pålegg til grunn.

Dersom det skal gjennomførast tiltak som kan få vesentlige verknader for miljø og samfunn, er det behov for ein meir detaljert plan – ein reguleringsplan, jf. plan- og bygningslova § 12-1. Ein slik plan skal innehalde arealplankart og gjere klart korleis bruk, vern og utforming av areala og dei fysiske omgivnadane skal vere.

Planstrukturen som er omtala ovanfor, er hierarkisk. Det betyr at kvart plannivå må være i tråd med nivået nemnd over. Vedtekne areal- og reguleringsplaner er bindande, jf. plan- og bygningslova §§ 11-6. I a. og 12-4. Det betyr at søknadar om tiltak som er i tråd med slike planar skal få løyve, medan søknadar som er i strid med slike planar skal få avslag. Plan- og bygningslova opnar for at det unntaksvis kan gis dispensasjon frå lovheimlane og frå vedtekne areal- og reguleringsplaner, jf. kap. 19.

Å gjere klart om ein søknad er i tråd med eller i strid med lovverk og vedtekne planar, er eit sentralt punkt i byggjesakshandsaminga. For å vurdere dette på ein god måte, er

det viktig at kommunen sine areal- og reguleringsplanar om utnytting, plassering og utforming av tiltak er tydelege, slik at tolkingsrommet blir avgrensa. Vidare er det viktig at planane er oppdaterte og realistiske, slik at formålet med planene kan gjennomførast utan for mange dispensasjonar.

Plan- og bygningslova stiller konkrete krav til medverknad i alle planprosesser gjennom varsling, høyring og offentlig ettersyn. Hensikta er at alle kan bli høyrte og få moglegheit til å fremje sine interesser og synspunkt gjennom planprosessen. Vidare blir planane vedtekne av kommunen sitt øvste folkevalde organ. Det skal derfor være tungtvegande grunnar for å gjere vedtak som er i strid med slike planar – altså gi dispensasjon. I Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggjesaksbehandling (plan- og bygningslova) (plandelen) står det:

«De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom ein omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være kurant å fravike disse. (...) Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter regler som er fastlagt for endring av planer.»

Etter vår vurdering gir omfanget av dispensasjonar eit bilete av lojaliteten til plan- og bygningslova og dei planane som kommunestyret har vedteke. Vidare gir det eit bilete av om kommunen har eit hensiktsmessig planverk, noko som har tyding for effektiviteten. Det krev meir ressursar å sakshandsame og vedta dispensasjonar frå planar enn å ha hensiktsmessige planar.

Kommunelova (kompl.) krev at rådmannen/administrasjonssjefen i ein kommune etablerer system som sikrar at gjeldande lovverk blir føldt. I kompl. § 23 nr. 2 står det:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Denne fråsegna i kommunelova bør sjåast i samanheng med dei tydelige signala i ovannemnde Ot.prp. Fråsegnene inneber at Vinje kommune bør ha rutinar som sørger for at dei kan følge med på omfanget av dispensasjonar. Vidare bør kommunen ha

rutinar for å vurdere planane sin hensiktsmessighet når omfanget av dispensasjonar frå ein plan blir stort.

Basert på ovannemnde har vi laga følgande revisjonskriterium:

- *Kommunen skal som hovudregel ikkje gi dispensasjon frå lover eller areal- og reguleringsplaner.*
- *Kommunen bør ha rutinar som sikrar at dei følger med på omfanget av dispensasjonsvedtak.*

Problemstilling 2 – forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar

I kva grad sikrar Vinje kommune forsvarleg sakshandsaming av byggjesøknadar?

Plan- og bygningslova og byggjesaksforskrifta³² stiller konkrete krav til innhald og handsaming av byggjesøknadar. Forvaltningslova (fvl.) gjeld på byggjesaksområdet med enkelte unntak, jf. plan- og bygningslova § 1-9³³. Forvaltningslova inneheld mellom anna føresegner om enkeltvedtak, som mellom anna gir partane i ein sak særskilt rett til medverknad, innsyn og klage. Dei aller fleste vedtak etter plan- og bygningslova er enkeltvedtak.

Føreseieleg sakshandsaming og vedtak

Føreseieleg sakshandsaming og vedtak kan mellom anna sikrast gjennom forvaltninga sin plikt til rettleiing, jf. fvl. § 11. Hensikta er å gi partane i ein sak og andre interesserte tilstrekkeleg informasjon slik at dei kan sikre sine interesser på best mulig måte i bestemte saker.

³² Frå 1. januar 2017 er byggjesaksforskrifta noko endra. Desse endringane vil liten ha verknad for denne rapporten, sidan den reviderte perioden går fram til februar/mars 2017.

³³ Det følger av plan- og bygningslova § 1-9 at ein ikkje kan klage på forhold som er avgjort i bindande reguleringsplan eller ved dispensasjon, og kor klagefristen for desse vedtaka er gått ut.

Føreseieleleg sakshandsaming og vedtak kan også sikrast gjennom krav til sakshandsamingstid og foreløpig svar. Forvaltningslova inneheld ingen konkrete fristar for sakshandsaming, men seier at saka skal avgjerast utan ugrunna opphald, jf. fvl. § 11 a. Reglane for sakshandsaming i plan- og bygningslova gir konkrete fristar for enkelte saker, jf. plan- og bygningslova §§ 21-4 og 21-7. Lova seier at søknadar som ikkje krev dispensasjon frå plan, skal avgjerast innan 12 veker³⁴. Dersom fristen ikkje blir halden, skal kommunen betale tilbake deler av eller heile byggjesaksgebyret. Enkelte søknadar skal avgjerast innan tre veker. Det gjeld søknadar som er i samsvar med lova, kor det ikkje føreligg merknader frå naboar, og kor løyve eller uttale frå anna mynde ikkje er nødvendig. Dersom kommunen ikkje har avgjort søknaden innan fristen, regnes løyve som gitt.

Forvaltningslova seier at forvaltninga skal sende foreløpig svar så snart dei ser at det vil ta noko tid før ein førespurnad kan handsamast, jf. fvl. § 11 2.ledd. Kva som meinast med «noko tid» er avhengig av omfanget og kompleksiteten i saka. Det er likevel slik at forvaltninga skal sende eit foreløpig svar når dei blir merksame på at sakshandsaminga vil ta tid. Svaret bør innehalde ei grunngiving for forseinkinga og opplysningar om forventa sakshandsamingstid.

Effektiv sakshandsaming

Kravet om effektivitet må sjåast i samanheng med utgreiingsplikta, jf. fvl. § 17 første ledd. Det handlar om å finne den rette balansen mellom kravet om tilstrekkelig grundig utgreiing og kravet om rimelig bruk av tid og ressursar. Dette balansepunktet vil variere avhengig av kor stor, vanskelig og inngripande ein sak er, og om den krev skjønnsvurderingar. Slike utfordringar er typiske i byggjesakshandsaming.

Lik handsaming

Lik handsaming er eit viktig ikkje-lovfesta juridisk prinsipp. Lik handsaming kan mellom anna sikrast når forvaltninga sine vurderingar i ein sak er saklike. Det vil seie at vurderingskriteriene er heimla i lov- eller planverk. Like viktig er det at forvaltninga kjem fram til same avgjersle dersom dei gjer same type vurdering basert på dei same vurderingskriteriene.

Det er lovleg og vanleg med forskjellig handsaming. Det sentrale er at forskjellen må være grunngiven på ein saklig måte.

³⁴ Dette gjeld søknadar etter plan- og bygningslova §§ 20-1 og 20-2.

Klage

Sidan vedtak i byggjesaker i all hovudsak er enkeltvedtak etter forvaltningslova, kan dei som er part i ein sak klage på vedtaket.

Forvaltningslova inneheld egne regler og egne fristar for klagesakshandsaming. Lova seier mellom anna at klagen først skal handsamast av det organet som fatta det vedtaket det blir klagt på. Dersom vedtaket ikkje blir oppheva eller endra, skal saka sendast til klageinstansen. Fylkesmannen er klageinstans i byggjesaker. Fylkesmannen kan stadfeste kommunen sitt vedtak, fatte nytt vedtak med endra innhald eller oppheve vedtaket og sende saka tilbake til kommunen for ny handsaming.

Byggjesaker varierer mykje når det gjeld omfang og kompleksitet. Samstundes skal sakshandsaminga følge fastlagte reglar og byggje på korrekt bruk av lova og vedtatt planverk. Å etablere eit sakshandsamingssystem som effektivt sluser gjennom såpass ulike saker på ein juridisk og faglig forsvarlig måte innanfor lovpålagte tidsfristar kan være utfordrande.

Rådmannen skal etablere system som sikrar at gjeldande lovverk blir følgt, og er underlagd tilstrekkeleg god kontroll, jf. kommunelova § 23 nr. 2. For å vurdere om handsaminga av byggjesaker i Vinje er i tråd med denne føresegna, vil vi undersøke korleis kommunen sikrar at forvaltningslova og plan- og bygningslova sine føresegner om sakshandsaming blir sikra på ein forsvarlig måte. Meir konkret vil vi sjå nærare på korleis kommunen ser til at krava om effektiv, føreseieleg og lik sakshandsaming blir ivareteke. Vi vil også sjå nærare på korleis kommunen sikrar retten til å klage på eit enkeltvedtak og få saka handsama i ny instans.

Basert på ovannemnde har vi laga følgande revisjonskriterium:

Kommunen skal ha tiltak som sikrar ein føreseieleg, effektiv og likearta byggjesakshandsaming.

Problemstilling 3 – redusere risikoen for korrupsjon

I kva grad bidrar Vinje kommune sitt internkontrollsystem til å redusere risikoen for korrupsjon i handsaminga av byggjesaker?

Personar som tilbyr eller tek imot ein utilbørlig fordel i kraft av sin stilling, sitt verv eller ved utføring av oppdrag, kan bli straffa for korrupsjon, jf. straffelova § 387. Ein utilbørlig fordel kan være både økonomisk og ikkje-økonomisk. Døme på det kan være betaling, rabattar, provisjonar, gratisreiser, gåver, raskare sakshandsaming, utsikter til ein jobb og løfter om eit kommunalt løyve³⁵.

I følge professor Tina Søreide er korrupsjon eit problem fordi det fører til at:

*offentlige beslutninger blir annerledes enn dei ellers ville vært. I stedet for å fremme samfunnets interesser, fremmes interessene til den som har betalt bestiktelser – i form av penger eller andre fordeler til beslutningstakeren.*³⁶

Ho seier vidare at risikoen for korrupsjon aukar:

- desto meir aleine avgjersletakaren er om å avgjere tildeling av fordelar,
- desto meir innflytelse avgjersletakaren har over dei som tek viktige avgjersler, og
- desto meir avgjerslene byggjer på skjønsmessige vurderingar.

Å førebyggje korrupsjon og misligheter bør være ein sentral del av kommunen sitt internkontrollarbeid, jf. kommunelova § 23 nr. 2³⁷. For å være godt rusta mot problemet tilrår KS og Transparency International Norge at kommunane innfører eit program som skal redusere risikoen for korrupsjon. Programmet bør omfatte politiske avgjersleprosesser, myndeutøving/sakshandsaming og tenesteproduksjon og ha følgande hovudelement:

1. verdiar, haldningar og kultur,

³⁵ Døma er henta frå Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

³⁶ Tina Søreide er professor ved Norges Handelshøyskole. Sitatet er henta frå ein artikkel om korrupsjon i Kommunerevisoren 2016 nr. 3.

³⁷ I kommunelova § 23. nr. 2 står det: «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

2. etiske retningslinjer for tilsette og folkevalde,
3. risikoanalysar,
4. eit godt kontrollsystem – eigenkontroll og internkontroll,
5. strategi for anskaffingar, og
6. varslingsordning.³⁸

Korrupsjon kan være vanskeleg å oppdage, for dei som er involvert vil ha interesse av å halde det skjult. KS og Transparency International Norge legg til grunn at eit godt fungerande kontrollsystem er avgjerande viktig i det kommunale arbeidet mot korrupsjon, jf. pkt. 4. Kontrollsystem har ein viktig førebyggjande funksjon, samtidig som svakheter i kontrollsystema aukar faren for misligheiter og korrupsjon.

Kontrolltiltak gjeld både automatiske kontroller og manuelle kontroller. Døme på automatiske kontroller er:

- å regulere leiarane og sakshandsamarane sin tilgang til aktiviteter i sakshandsaming- og arkivsystem, og
- spore/loggføre sentrale aktivitetar i slike system, under her fordeling av saker, handsaming av saker og fastsetting av vedtak.

Døme på manuelle kontroller er rutinar for:

- å rullere handsaming av søknadar frå same søkar,
- å dokumentere sentrale aktiviteter i sakshandsaminga,
- dokumentere sidemanns- og leiarkontroll av saksgang og forslag til vedtak, og
- gjere stikkprøver og følgje opp kontrolltiltaka.

I følgje arbeidsmiljølova ha arbeidsgjevar plikt til å legge til rette for intern varsling av kritikkverdige forhold, jf. § 3-6. Arbeidstakarar har rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Varslinga skal skje i samsvar med verksemda sine rutinar for varsling, jf. § 2-4.

KS og Transparency International Norge legger vekt på at etiske retningslinjer og varslingsrutinar får praktisk betydning berre dersom dei er kjent og teke i bruk av tilsette og folkevalde. Vidare bør slike retningslinjer jamleg bli vurdert og diskutert – gjerne knytt til konkrete og kjente tema/saker.

³⁸ Kilde: Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

Generelt handlar risikoanalysar om å vurdere kor sannsynlig det er at ei hending vil skje, og kva for konsekvensar det vil få. KS og Transparency International Norge meiner at slike analysar vil være eit nyttig hjelpemiddel i det korrupsjonsførebyggjande arbeidet. Risikoanalysar kan utførast for kommunen samla sett, og innanfor kvar verksemd/eining, og leggst til grunn for tiltak som skal redusere risikoen for korrupsjon.

Det er tillitsbyggjande når ein kommune viser evne til å førebyggje, avdekke og handtere uønskte hendingar på ein tryggjande måte. Vi vil undersøke om Vinje har rutinar som er innretta slik at dei reduserer risikoen for korrupsjon ved handsaming av byggjesaker. Vi vil sjå nærare på kommunens rutinar for opplæring i og bevisstgjerande om etiske retningsliner, mellom anna om risikoområder for korrupsjon i byggjesakshandsaming. Vi vil også undersøke om kommunen har rutinar for habilitetsvurdering, jf. straffelova kap. II og for varslings, jf. arbeidsmiljølova § 3-6.

Basert på ovannemnde har vi laga følgjande revisjonskriterium:

- *Kommunens etiske retningsliner bør vere kjent og teke i bruk av dei som handsamar byggjesaker.*
- *Kommunen bør ha gjennomført risikoanalyse av byggjesakshandsaminga.*
- *Kommunen bør ha rutinar for habilitetsvurdering i handsaminga av byggjesaker.*
- *Rutinane for byggjesakshandsaming i kommunen bør innehalde kontrolltiltak ved fordeling, handsaming og fastsetting av vedtak.*

Problemstilling 4 – Tilsyn med byggjesaker

Kva er status i Vinje kommune sitt arbeid med tilsyn med byggjesaker?

Dette er ein beskrivande problemstilling. Vi har derfor ikkje utleda revisjonskriterium.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til Vinje kommune 22. november 2016.

Innsamling og analyse av data

Datagrunnlaget for denne undersøkinga er intervju og dokumentasjon frå Vinje kommune.

Intervju

Vi har gjennomført delvis strukturerte intervju med einingsleiar for ØPU og med alle byggjesakshandsamarane i kommunen. Referat frå desse intervju har blitt godkjent av dei intervju personane. Vi har i tillegg henta inn meir informasjon frå dei via e-post.

Vidare har henta inn informasjon via e-post frå rådmannen, einingsleiar for OAI og arkivleiar.

Dokumentgjennomgang

Vi har gått gjennom fleire av Direktoratet for byggkvalitet sine søknadsskjema og rettleiarar for byggjesak.

Vi har gått gjennom sentrale kommunale dokument knytt til byggjesakshandsaming. Til dømes brev- og vedtaksmalar, tilsynsstrategi for 2016, årsrapport for tilsyn for 2016, etiske retningslinjer, administrativt delegasjonsreglement og personalpolitiske retningslinjer.

Vi har analysert tal frå Kostra om byggjesakshandsaming.

Vi har henta inn informasjon om talet på klagesaker i byggjesaker handsama av Fylkesmannen i Telemark i perioden 2014, 2015 og nesten heile 2016.

Saksgjennomgang

Vi har fått oversikt over alle byggjesaker som er handsama i Vinje i åra 2014-2016. Det gjeld saker kor byggjesakshandsamarane har fatta vedtak, og saker kor byggjesakshandsamarane har skrive saksframlegg for handsaming i Plan- og miljøutvalet.

Vi ønskte å sjå nærare på enkelte saker der byggjesakshandsamarane hadde fatta vedtak. Vi hadde to utvalskriterier:

- **Tidsramme:** vi valde saker som enten starta eller blei avslutta i 2016, eller starta og slutta i 2016.
- **Personar:** vi valde saker frå alle sakshandsamarane.

Vi gjorde eit tilfeldig utval, og valde 9 saker. Vi undersøkte om desse sakene var i tråd med lovpålagde krav til forsvarleg sakshandsaming.

Vi ønskte også å sjå nærare på dispensasjonspraksisen i Vinje. Det er Plan- og miljøutvalet som handsamar flest slike saker. Vi har gått gjennom eit tilfeldig utval saksframlegg i åra 2014-2016 skrive av alle byggjesakshandsamarane. Vi valde 7 saksframlegg, og undersøkte kor mange som inneheldt lovpålagte krav til handsaming av slike saker. Vi har også gått gjennom alle Plan- og miljøutvalet sine møtebøker for 2016, og talt opp kor mange dispensasjonssaker utvalet har handsama. Vidare har vi talt opp i kor mange saker rådmannen tilrår løyve eller avslag, og i kor mange stor grad utvalet følger rådmannens tilråding.

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Det betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt.

Vi meiner at data som er henta frå intervju og dokumenta vi viser til ovanfor er relevante i høve til problemstillingane for prosjektet. Vidare har vi fleire tiltak for at innsamla data skal vere gyldige og pålitelege. Vi har brukt datatriangulering som vil seie å hente data frå ulike kjelder. Vi har også brukt metodetriangulering som vil seie å bruke ein kombinasjon av ulike metodar. Hensikta var å sikre best mulig datagrunnlag. Når det er stor grad av samanfall mellom beskrivingar frå fleire kjelder og med hjelp frå ulike metodar, styrkar det kvaliteten og gyldigheita på undersøkinga.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om

revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³⁹.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

39 Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden byggjer på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).