



Plan- og byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon - Siljan kommune

2017 :: 711 017

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

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

Siljan kommune har fått følgende rapport om forvaltningsrevisjon siden 2014:

- 750 013 Samhandlingsreformen

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
1.3 Avgrensning	1
1.4 Metode og kvalitetssikring	3
1.5 Høring	3
2 Siljan kommune og Avdeling for samfunn	4
2.1 Øverste ledelse i Siljan	4
2.2 Avdeling for samfunn	4
2.3 Journalføring og arkivering	5
2.4 Delegasjonsreglement	6
2.5 Arbeid med internkontroll	8
2.6 Planverk	9
2.7 Omfang av byggesaker	9
3 Forsvarlig saksbehandling	11
3.1 Saksbehandling av reguleringsplaner	11
3.2 Saksbehandling av byggesaker	20
4 Redusere risiko for korrupsjon	37
4.1 Kontrollmiljø	37
4.2 Kontrolltiltak i plan- og byggesaksbehandlingen	42
5 Konklusjoner og anbefalinger	48
5.1 Konklusjoner	48
5.2 Anbefalinger	51
Litteratur og kildereferanser	52
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse	55
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	57
Problemstilling 1 – forsvarlig saksbehandling	57
Problemstilling 2 – redusere risikoen for korrupsjon	63
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	66

Foto forside: Telemark kommunerevisjon IKS

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 11/16.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad sikrer Siljan kommune forsvarlig saksbehandling av reguleringsplaner og byggesaker?*
- *I hvilken grad bidrar Siljan kommunes internkontrollsystemer til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker?*

Forsvarlig saksbehandling

Saksbehandling i reguleringsplaner

Plan- og bygningsloven regulerer i ganske stor detalj hvordan saksbehandlingen i reguleringsplaner skal være. Vi har undersøkt om Siljan har rutiner for gjennomføring av enkelte av disse lovpålagte oppgavene, og har gjort en stikkprøvekontroll for å undersøke om rutinene er fulgt i praksis. Vi fant følgende:

- Siljan har rutiner for å gjennomføre oppstartsmøte, og stikkprøvekontrollen viste at rutinen ble fulgt.
- Kommunen har rutiner for å sende varsel om planarbeid. Rutinen er fulgt i arbeidet med reguleringsplanen for Siljan sentrum. Den er også fulgt i arbeidet med Heiveien boligområde, men dette er ikke arkivert i saken.
- Siljan har rutiner som skal ivareta kravet om å vurdere behovet for konsekvensutredninger. Rutinene synes fulgt i arbeidet med Siljan sentrum, men det er ikke dokumentert at de er fulgt i arbeidet med Heiveien boligområde.
- Kommunen har rutiner for offentlig ettersyn av forslag til reguleringsplaner, men rutinene er ikke spesifikke på lovkravet om at planforslaget både skal på høring til berørte parter og til regionale myndigheter, og til offentlig ettersyn

ved kunngjøring i media. Stikkprøvekontrollen av reguleringsplanen for Siljan sentrum viste at den ble sendt på høring og lagt ut for offentlig ettersyn i tråd med loven. Reguleringsplanen for Heiveien boligområde ble sendt på høring. Revisjonen har mottatt kopi av faktura som viser at reguleringsplanen ble kunngjort i en avis som er alminnelig lest på stedet, men det er ikke dokumentert i saken.

- Siljan har en generell rutine for å skrive saksframlegg, og den gjelder for hele kommunen. Det framgår rimeligvis ikke av rutinen hvordan særskilte krav i plan- og bygningsloven skal ivaretas når saken gjelder reguleringsplaner. Stikkprøvekontrollen viste at saksframleggene til begge reguleringsplanene inneholdt de opplysninger og vurderinger som loven krever.
- Kommunen har ikke egen rutine for å sikre at kommunestyret behandler forslag til reguleringsplaner i tråd med lovpålagte frister. Vår gjennomgang av de konkrete reguleringsplanene, viste at den ene brukte kortere tid enn fristen, mens den andre brukte noe lenger tid.

Samlet sett synes det som om Siljan har egnede rutiner for saksbehandling av plansaker. I de sakene vi har sett på, har kommunen tatt dem i bruk i et visst omfang.

Saksbehandling i byggesaker

Å tilby riktig og oppdatert informasjon om byggeprosesser og byggesaksbehandling er viktig for å sikre innbyggerne forutsigbar saksbehandling. Vi fant følgende:

- Siljan har tiltak som sikrer tilgang til generell informasjon om gjeldende planer, byggeprosesser og byggesaksbehandling på egne nettsider. På kommunens nye nettside så vi at framstillingen av enkelte sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven ikke var helt korrekt framstilt. Byggesaksbehandlerne er tilgjengelige på telefon og e-post, og kan svare på generelle spørsmål og spørsmål knyttet til egen byggesøknad.
- Kommunen inviterer sjelden til forhåndskonferanse. Vi legger til grunn at forhåndskonferanser kan bidra til mer forutsigbar saksbehandling for innbyggerne og mer effektiv saksbehandling i kommunen.

Å sikre at en søknad er fullstendig og at en sak er tilstrekkelig utredet, er en viktig forutsetning for å sikre lik behandling av likartede saker. Vi fant følgende:

- Siljan har sjekklister, men bruker dem sjelden. Ansvarlig saksbehandler oppfordrer folk om å bruk Direktoratet for byggkvalitets søknadsskjemaer. De brukes til å sjekke om søknaden er fullstendig. Ansvarlig saksbehandler har inntil juni 2017 behandlet de fleste byggesøknadene alene, og har avgjort selv om han vil drøfte saken med andre. Slike drøftelser og utfallet av dem har ikke blitt dokumentert skriftlig. Utover det, bruker saksbehandler egen erfaring. Vi mener at dette er en arbeidsform som ikke sikrer godt nok at en byggesøknad er fullstendig og at saken er tilstrekkelig utredet.

Å fatte vedtak basert på en saklig vurdering av fakta opp mot riktig hjemmelsgrunnlag, er avgjørende viktig for lik behandling av likeartede saker. Vi fant følgende:

- Siljan har ikke vedtaksmaler, men bruker tidligere vedtak og et notat med standardtekster som utgangspunkt for å skrive vedtak. Det kan være hensiktsmessig dersom tidligere vedtak er riktig utformet, men uheldig dersom de ikke er det. Vi undersøkte vedtaksfastsettelse i kurante saker, og fant få feil. Vi undersøkte også utformingen av vedtak i dispensasjonssaker, og fant feil og mangler i de fleste. Dette er saksbehandlingsfeil. Hvor alvorlig feilen er, må vurderes i hver sak.
- Det er uklart om vedtak i byggesaker fram til juni 2017 var i tråd med vedtatt delegasjonsreglement. I juni 2017 innførte kommunen en teknisk løsning i sitt journal- og arkivsystem som gjorde det mulig at kommunalsjefen fatter vedtak i byggesaker – slik delegasjonsreglementet sier.

Klagesaksbehandling er viktig for å sikre riktig saksbehandling og dermed forutsigbar byggesaksbehandling for innbyggerne. Vi fant følgende:

- Siljan har få klagesaker og har ikke sjekklister for slik saksbehandling.

Samlet sett mener vi at manglende dokumentasjon, lite bruk av sjekklister og enkelte feil og mangler avdekket gjennom stikkprøvekontroll, skaper usikkerhet om Siljan har en saksbehandling i byggesaker som fullt ut er i tråd med kravene i plan- og bygningsloven.

Redusere risiko for korrupsjon i plan- og byggesaker

For å danne oss et bilde av kontrollmiljøet i plan- og byggesaksbehandlingen har vi sett nærmere på etiske retningslinjer, risikoanalyser og tiltak som kan begrense rolleblanding og ytre påvirkning. Vi fant følgende:

- Siljan kommune har etiske retningslinjer, og gir opplæring til folkevalgte og nyansatte.
- Arkivtjenesten har gjort flere risikovurderinger av P360. Disse risikovurderingene vil gjelde enkelte deler av saksbehandlingen i plan- og byggesaker. Imidlertid er det ikke gjort spesifikke risikoanalyser av saksbehandlingen av plan- og byggesaksbehandlingen.
- Siljan har retningslinjer for begrense rolleblanding og ytre påvirkning, herunder rutiner for å vurdere habilitet. Ansvarlig saksbehandler vurderer egen habilitet, og unngår å behandle saker der de er inhabile. Verken vurderinger av habilitet eller bekreftelse på inhabilitet blir dokumentert.

Kontrolltiltak som bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon i byggesaker, handler blant annet om å begrense mulighetene for at en person skal kunne motta, behandle og fatte vedtak i en sak uten at den har vært gjennom sidemanns- eller lederkontroll eller annen arbeidsdeling. Vi fant følgende:

- I Siljan blir alle nye byggesøknader og alle dokumenter som leveres til arkivtjenesten registrert i journal- og arkivsystemet P360. Her loggføres automatisk navn på den som registrerer og tidspunkt for registreringen. Videre loggføres tidspunkt for overføring til ansvarlig saksbehandler. Dette framstår som en klar arbeidsdeling og sikrer god etterprøvbarehet. I tillegg mottar og sender ansvarlig saksbehandler e-poster som kan være arkivpliktige. Saksbehandleren må selv sørge for at e-postene journalføres eller sende dem til arkivtjenesten. Det er risiko for at slike e-poster ikke blir registrert, og vil bare være kjent for saksbehandler.
- Siljan har tilgang til sjekklister, og benytter sidemanns- og lederkontroll i enkelte saker. Sjekklister brukes sjelden, og bruken blir ikke dokumentert. Det samme gjelder drøftinger med kommunalsjefen eller med byggesaksbehandlere i andre kommuner. Fram til juni 2017 behandlet ansvarlig saksbehandler de fleste byggesakene alene. Siljan har med andre ord hatt en tillitsbasert arbeidsform i byggesaker. Dette samsvarer i liten grad med tiltak som anbefales for å redusere risikoen for korrupsjon. Vi imøteser derfor de nye

rutinene som ble innført i juni 2017, der saksbehandling og vedtaksfastsettelse fordeles på to personer. Dette gjøres i P360 og tidspunkter og navn på involverte blir loggført.

Kontrolltiltak som bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon i plansaker, handler blant annet om å sikre gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i risikoutsatte deler av saksbehandlingen. Vi fant følgende:

- Siljan har kjøpt arkitekttjenester i tilknytning til de undersøkte reguleringsplanene. Regnskapet viser at disse anskaffelsene overstiger 100 000 hver for seg, men det foreligger ikke protokoll for anskaffelsene, slik lovverket krever.
- Siljan gjennomførte minst seks møter med eksterne aktører i forbindelse med reguleringsplanarbeidet for Siljan sentrum. Dette er viktige og nødvendige møter. Kommunen kan framskaffe dokumentasjon på disse møtene ved forespørsel, men tidspunkter, deltakere og utfallet av møtene er ikke registrert i saken i P360.

Samlet sett mener vi at de automatiske kontrolltiltakene ved mottak og fordeling av byggesaker bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon. Det samme gjelder for vedtaksfastsettelse ved innføringen av ny rutine i P360 i juni 2017. Vi mener imidlertid at mangel på dokumentasjon av sentrale deler av saksbehandlingen i plan- og byggesaker bidrar til å øke risikoen for korrupsjon.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- iverksette ytterligere tiltak som sikrer forsvarlig saksbehandling av plansaker, for eksempel:
 - sørge for å dokumentere bruken av rutiner, og
 - sørge for å dokumentere lovpålagte oppgaver,
- iverksette ytterligere tiltak som sikrer forsvarlig saksbehandling i byggesaker, for eksempel:
 - dokumentere bruk av sjekklister som er egnet til å sikre at byggesøknader er fullstendige og at sakene blir tilstrekkelig utredet, og

- bruke maler som er egnet til å sikre at vedtak inneholder lovpålagte opplysninger,
- vurdere risiko og eventuelt iverksette ytterligere tiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i behandling av plan- og byggesaker, for eksempel:
 - gjennomføre risikoanalyser av saksbehandlingen i plan- og byggesaker,
 - dokumentere anskaffelser i tråd med lovverket, og
 - dokumentere habilitetsvurderinger.

24. januar 2018

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 11/16.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad sikrer Siljan kommune forsvarlig saksbehandling av reguleringsplaner og byggesaker?*
- *I hvilken grad bidrar Siljan kommunens internkontrollsystemer til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker?*

Vi vil se nærmere på om Siljan kommune sine rutiner ivaretar enkelte sentrale lovpålagte oppgaver i plan- og byggesaksbehandlingen, og undersøke om rutinene er fulgt i noen utvalgte saker. Videre vil vi undersøke internkontrollen opp mot enkelte sentrale korrupsjonsforebyggende tiltak.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra kommuneloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Videre har vi brukt *Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon* utgitt av KS og Transparency International Norge, og *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* utgitt av KS. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensning

Vi undersøker kommunens saksbehandling av reguleringsplaner. Kommunen skal utarbeide reguleringsplaner før det gis tillatelse til tiltak som kan få vesentlig betydning for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Vi har ikke undersøkt

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

om Siljan kommune har gitt tillatelse til tiltak uten å utarbeide reguleringsplaner i de tilfellene loven krever det.

Plan- og bygningsloven stiller krav til hvilke forhold en reguleringsplan skal ta stilling til – avhengig av hva som er formålet med planen. Regionale myndigheter er høringsinstans og vurderer dette. Andre berørte parter har også rett til å bli hørt, og publikum generelt har rett til innsyn. Vi undersøker om kommunen har saksbehandlingsrutiner som ivaretar dette, men vi undersøker ikke om reguleringsplanene har tatt stilling til de forhold som loven krever.

Vi undersøker enkelte sider ved saksbehandlingen av byggesaker fram til det er gitt avslag eller tillatelse til et byggetiltak, inkludert klagesaksbehandling. Vi avgrensner mot tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Vi avgrensner også mot om naboer er gjort kjent med byggesøknadenes innhold og om parter i saken er informert om vedtak og klagemuligheter på korrekt måte.

Vi undersøker hvilke rutiner og tiltak kommunen har som bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker. Det omfatter en overordnet gjennomgang av kommunens internkontroll og risikovurderinger. Videre omfatter det opplæring i og tilrettelegging for refleksjon rundt kommunens etiske retningslinjer, rutiner for habilitetsvurderinger, samt kjennskap til kommunens rutiner for varsling.

Vi har gjennomgått konkrete kontrolltiltak for enkelte risikoområder i plan- og byggesaksbehandlingen. Vi vil understreke at vår gjennomgang ikke dekker alle risikoområdene på dette saksfeltet.

Vi har sett på dokumentasjonen av enkelte anskaffelser, men har ikke undersøkt om anskaffelsesreglene er fulgt ved innkjøp av tjenester i plan- og byggesaksbehandlingen. Vi har heller ikke undersøkt om kommunens rutiner for anvisning og attestering er fulgt.

Undersøkelsesperioden strekker seg i all hovedsak fra 2013 til juni 2017. I enkelte figurer begrenses undersøkelsestidsrommet ytterligere, avhengig av hvor relevant vi anser det er å ta inn eldre opplysninger. I andre tilfeller utvides tidsrammen for innhenting av fakta utover høsten 2017. Det henger sammen med at tidspunktet for kontrollutvalgets behandling av denne rapporten, ble endret fra desember 2017 til februar 2018. Denne endringen ble bestemt i oktober 2017.

1.4 Metode og kvalitetssikring

For å danne oss et oppdatert og helhetlig bilde av byggesaksbehandlingen i Siljan, har vi brukt ulike metoder for datainnsamling:

- intervju med rådmannen,
- intervju med kommunalsjef for Avdeling for samfunn,
- intervju med bygg- og eiendomsleder,
- intervju med arkivleder,
- gjennomgang av ulike kommunale dokumenter,
- gjennomgang av enkelte plan- og byggesaker i saksbehandlingssystemet P360,
- analyse av Kostratall.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

1.5 Høring

Rapporten er presentert i et oppsummeringsmøte 25. oktober 2017 med administrasjonen i kommunen. Etter planen skulle rapporten legges fram for kontrollutvalget før jul 2017. Etter samråd mellom kontrollutvalget og rådmannen, ble behandlingen utsatt til første møte i 2018.

Vi sendte rapporten på høring til rådmannen 3. januar 2018. Svarfrist ble satt til 19. januar 2018. Vi mottok høringssvar 23. januar 2018, se vedlegg 1.

Det har vært enkelte avklaringer mellom kommunen og revisjonen underveis i høringsperioden.

Høringsprosessen har ført til enkelte justeringer i rapporten.

2 Siljan kommune og Avdeling for samfunn

2.1 Øverste ledelse i Siljan

Administrasjonen i Siljan er organisert etter en tre-nivåmodell med rådmannen på øverste nivå og økonomisjefen og tre kommunalsjefer på neste nivå. Økonomisjefen leder en administrativ stab som har ansvar for fellestjenester som økonomiforvaltning, personalforvaltning og arkiv. Kommunalsjefene leder henholdsvis Avdeling for helse, Avdeling for oppvekst og Avdeling for samfunn. Kommunen har hatt denne organiseringen siden 2009.

2.2 Avdeling for samfunn

Avdeling for samfunn har 21,20 årsverk og 22 ansatte i august 2017. Avdelingen har blant annet ansvar for kultur, vei og trafiksikkerhet, vann og avløp, renovasjon, utbygging, eiendomsforvaltning, brannvern og plan- og byggesaksbehandling.

Avdelingen har halvårlige møter for alle ansatte. Faste temaer er gjennomgang av budsjett i møte før jul og økonomiplan i møte før sommeren. I tillegg gjennomgås ulike HMS-temaer, og alle pågående og planlagte prosjekter presenteres.

De siste to årene har avdelingen hatt daglige morgenmøter. Møtene har et uformelt preg. Alle kan komme, det lages ikke sakliste eller skrives referat. Kommunalsjefen sier at han bruker dette møte til å informere om saker som berører flere fagområder, og forventer at de deretter samkjører sine virksomheter.

Det gjennomføres også en rekke møter knyttet til enkeltprosjekter og løpende saker etter behov.

Det er avsatt ett årsverk til planarbeid. Etter at plan- og miljøleder sluttet for 3-4 år siden, har ansvaret for saksbehandlingen av plansaker ligget hos kommunalsjefen. Av kapasitetshensyn har kommunen i perioder leid inn en arealplanlegger. Høsten 2016 ansatte kommunen en miljø- og plansaksbehandler. Etter planen skal hun gradvis overta ansvaret som arealplanlegger.

Inntil 50 prosent av ett årsverk brukes til byggesaker. Disse oppgavene er lagt til bygg- og eiendomsleder. Han har mesterbrev som murer og er bygningsingeniør, og ble ansatt for ca. 6 år siden. Som bygg- og eiendomsleder har han i tillegg ansvar:

- for tilsyn med byggesaker og oppfølging av ulovlige byggetiltak,
- for saksbehandling knyttet til fradeling og bruksendring,

- for enkelte saksbehandlingsoppgaver etter forurensningsforskriften som f.eks. utslippssøknader og gravetillatelser,
- for kjøp, salg og drift av kommunens utleiebøliger,
- som byggeleder for kommunens byggeprosjekter.

Kommunalsjefen opplyser at avdelingen har hatt denne organiseringen i flere år.

2.3 Journalføring og arkivering

I arkivlova står det at offentlige organer plikter å ha arkiv som skal være ordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. § 6.

Siljan har hatt et elektronisk journal- og arkivsystem siden midten av 2000-tallet. Kommunen tok i bruk det elektroniske sak- og arkivsystemet Public 360 (P360) i august 2012.

Kommunalsjef for Avdeling for samfunn og arkivleder opplyser at dokumenter som inngår i arbeidet med blant annet reguleringsplaner, blir mellomlagret på et eget område på kommunens intranett mens arbeidet pågår. Området ligger utenfor P360. Etter at arbeidet er avsluttet skal de ryddes i disse dokumentene, og arkivverdig materiale skal arkiveres i P360 – siden dette er kommunens journal-, saksbehandlings- og arkivsystem.

Flere steder utover i rapporten ser vi at dokumenter ikke registrert i konkrete saker i P360. I enkelte tilfeller kan kommunen framlegge kopi av slike dokumenter. Det indikerer at disse dokumentene ikke er arkivert på riktig måte.

Siljan har egen arkivtjeneste som ledes av en arkivleder. Tjenesten inngår i Servicesenteret. Kommunen har egen rutine for postbehandling. Her står det at all inngående post skal leveres til arkivtjenesten for registrering i P360.² Dette gjelder uavhengig av om dokumentene kommer på papir eller elektronisk, og om de er sendt til postmottak eller direkte til ansatte i kommunen. Når Servicesenteret har registrert en sak, går den direkte til saksbehandler. I Siljan er kommunalsjefen definert som ansvarlig saksbehandler for plansaker i den perioden vi undersøker, mens bygg- og eiendomsleder er ansvarlig saksbehandler for byggesaker.

² Det er egne rutiner for å registrere personsensitive dokumenter. Det er lite aktuelt i plan- og byggesaker, og omtales derfor ikke nærmere i denne rapporten.

Rutinen sier videre at ansvarlig saksbehandler ekspederer selv all utgående post. P360 har en funksjon kalt KS svarUT. Den skal helst brukes når ansatte sender ut brev. Da vil dokumentet automatisk få riktig journalnummer og bli lagret i riktig sak. Mottakeren vil se hvem som har signert og eventuelt godkjent brevet.³

Siljan har et e-postsystem som er integrert i P360. Dersom ansatte sender en e-post mens vedkommende står i en konkret sak, blir den registrert på saken. Øvrige e-poster som saksbehandler sender/mottar og som inneholder arkivverdig materiale, må saksbehandler sørge for å sende det til Servicesenteret for registrering eller registrere dokumentene selv i P360.

Siljan kommune har egne arkivrutiner på de fleste enhetsområdene. Avdeling for samfunn har egen rutine, og den viser til arkivforskriften § 2-6 der det står at offentlige organer skal registrere alle inngående og utgående dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon. Dette skal journalføres i kommunens sak- og arkivsystem P360. Arkivrutinen for Avdeling for samfunn inneholder en opplisting av arkivrutiner og saksgang for plansaker, delings- og oppmålingssaker og byggesaker.

2.4 Delegasjonsreglement

Reglement for delegering

Kommunestyret i Siljan vedtok Reglement for delegering i møte 31. januar 2017. Det erstatter tidligere reglement vedtatt 21. juni 2016. Vi har bedt om å få tidligere delegasjonsreglementer, og har mottatt ett som kommunestyret vedtok 20. oktober 2015. Det har ikke vært endringer i delegeringen av plan- og byggesaker for det tidsrommet disse reglementene har vært gjeldende.

Virkeområdet for dette reglementet er folkevalgte organer, andre kollegiale organer og rådmannen. Hovedreglene er at kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, og i saker som har stor prinsipiell betydning eller sentral politisk betydning.

Reglementet inneholder fellesbestemmelser for alle utvalgene. Ett sentralt punkt er at utvalgene er delegert myndighet til å fatte vedtak på utvalgets arbeidsområde i alle saker unntatt der avgjørelsesmyndigheten ligger til kommunestyret selv eller til andre

³ Det er egne rutiner for utgående brev som skal ha håndskrevet underskrift arkivert i P360. Det er lite aktuelt i plan- og byggesaker hvor en vanligvis bruker elektronisk signatur, og omtales ikke nærmere her.

organer. Utvalget er også delegert myndighet til å opptre som førsteinstans i klagesaker.

Utvalg for samfunn er delegert myndighet til å fatte vedtak i lang rekke lover, inkludert plan- og bygningsloven. Enkelte paragrafer er delegert til Utvalg for næring og teknikk. Etter det vi har fått opplyst opphørte dette utvalget ved årsskifte 2009/2010, og oppgavene ble overført til Utvalg for samfunn.

Rådmannen er delegert ansvar innen økonomi og personal, og kan fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Rådmannen kan også videredelegere sin myndighet. Videredelegeringen framgår av rutine for administrativ videredelegering, og ved brev til rådmann i annen kommune eller leder for annet interkommunalt organ.

Rutine for administrativ videredelegering

Rutinen for administrativ videredelegering vedtas av rådmannen. Vi har mottatt gjeldende versjon som ble vedtatt 1. august 2017, og tidligere versjoner tilbake til 2014.

Vi har fått opplyst at stillingstittelen teknisk sjef inngår i stillingen kommunalsjef. Videredelegasjonen til teknisk sjef gjelder de fagområdene vedkommende har ansvar for, unntatt når kommunestyret delegerer til rådmannen selv. Ansvar og oppgaver etter plan- og bygningsloven inngår i denne delegasjonen. Teknisk sjef kan videredelegere oppgaver i samråd med rådmannen.

I gjeldende delegasjonsreglement har rådmannen videredelegert ansvar og oppgaver til tre stillinger: teknisk sjef, plan- og miljøleder, og byggdriftsleder.

Plan- og miljøleder delegeres enkelte personalansvarsoppgaver for ansatte på kultur. Vedkommende er nestleder i avdelingen, og har sjefs myndighet når han/hun er stedforsteder.

Byggdriftsleder delegeres enkelte personalansvarsoppgaver for renholdere og driftsoperatører, og lønnsattesteringsmyndighet for renholdere.

Stillingsbeskrivelse for bygg- og eiendomsleder

Vedtaksfastsettelse etter plan- og bygningsloven er myndighetsutøvelse. Slik myndighet skal være delegert til den/de personene som fastsetter slike vedtak.

Det framgår ikke av Rutine for administrativ videredelegering om/hvilken myndighet som er videredelegert til bygg- og eiendomsleder. Revisjonen har fått tilsendt kopi av stillingsbeskrivelse for bygg- og eiendomsleder, datert 31.01.11 og arbeidsbeskrivelse datert 05.02.14. I arbeidsbeskrivelsen står det at bygg- og eiendomsleder har: «*Ansvar for byggesaksbehandling i henhold til plan- og bygningsloven inkludert behandling av søknader om spredt utslipp.*»

2.5 Arbeid med internkontroll

KS har over flere år invitert kommuner til å delta i nettverksgrupper der en jobber med internkontrollspørsmål. Arbeidet kalles 'Orden i eget hus'. Rådmannen i Siljan opplyser at kommunen deltok i en slik gruppe i perioden august 2013 – mars 2014.

Vi ba rådmannen beskrive hvordan han har jobbet inn mot ledergruppa i kommunen for å holde fokus på internkontroll – i etterkant av deltakelsen i KS sin nettverksgruppe for internkontroll.

Han svarte at lederteamet har hatt fokus på dette arbeidet. Kommunalsjefene har tatt dette arbeidet inn i sin ledelse av avdelingene, og rutiner har blitt fortløpende utarbeidet i årene etter deltakelsen i internkontrollnettverkene. Kommunalsjefene har blant annet tatt dette arbeidet inn i årshjulet. Som eksempler på dette ble det utarbeidet et felles skjema for risiko- og sårbarhetsanalyse, for de områdene av virksomheten som ikke hadde dette.

Kommunalsjefen for Avdeling for samfunn opplyser at det ikke foretatt spesifikke risikovurderinger av saksbehandlingen i plan- og byggesaker. Han sier at en ikke ser behov for det, og viser til de generelle risikovurderingene som ble gjort ved innføringen av P360, se omtale i pkt. 4.1.1. Han viser videre til at kommunen behandler få saker, at samfunnet er ganske gjennomskiktig, og at Siljan ikke er en presskommune med sterke aktører som har store næringsinteresser i kommunen.

Rådmannen opplyser at lederteamet har bestemt at det skal startes opp et prosjekt for internrevisjon høsten 2017. Han nevner flere aktuelle temaer for alle kommunalområdene. For Kommunalområdet for samfunn nevner han: anskaffelser, rutiner, se på rutinene og praksis for ødelagt utstyr.

Kommunalsjefen for Avdeling for samfunn opplyser at det ikke er igangsatt prosjekter for internrevisjon av anskaffelser og rutiner. Han sier det er ønskelig å inngå rammeavtaler, og at kommunen nå har rammeavtaler på de fleste områder.

2.6 Planverk

Gjeldende kommuneplanstrategi for Siljan ble vedtatt i 2016. Kommuneplanens samfunnsdel gjelder for perioden 2014-26, mens gjeldende kommuneplanens arealdel gjelder for perioden 2015-2027.

I følge grenlandskart.no har Siljan 37 gjeldende reguleringsplaner⁴. De fleste er initiert av kommunen selv. De eldste reguleringsplanene er fra 60-tallet. Hvert tiår etter det har kommunestyret vedtatt reguleringsplaner. De siste årene er det vedtatt fem reguleringsplaner:

- Heiveien boligområde, kommunalt initiert detaljregulering, sluttbehandlet i 2013,
- Gurholtveien 1, privat initiert detaljregulering for leilighetsbygg, sluttbehandlet i 2014,
- Omregulering Siljan Sentrum, kommunalt initiert områderegulering, sluttbehandlet i 2014,
- Siljan sentrum⁵, privat initiert detaljregulering, sluttbehandlet i 2015,
- Fv. 32 Holtesletta-Heivannet, detaljregulering for gang- og sykkelvei. Kommunalsjefen opplyser at Vegvesenet var ansvarlig for reguleringsplanen, men at Siljan kommune saksbehandlet den, sluttbehandlet i 2015.

2.7 Omfang av byggesaker

Figur 1 - Antall søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven mottatt per år

	2012	2013	2014	2015	2016
Antall søknader	35	43	42	21	29

Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser en topp i 2013 og 2014 med over 40 søknader per år, mens de senere årene har antallet gått ned.

Alle kurante søknader, som etter lovverk eller kommunalt planverk, skal ha tillatelse til omsøkt tiltak, blir behandlet av administrasjonen.

⁴ I følge plan- og bygningsloven kan en reguleringsplan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2 eller detaljregulering, jf. §§ 12-3.

⁵ Fullt navn: «Detaljert reguleringsplan for del av gbnr.17/9 Siljan sentrum»

Enkelte dispensasjonssøknader blir behandlet på politisk nivå. Vi får opplyst at dette gjelder søknader om tiltak som kan skape presedens for andre søkere, og der administrasjonen er usikre på om det er riktig å gi avslag. Dispensasjonssøknader som klart skal ha avslag, behandles administrativt. Søknader som trenger dispensasjon fra plan, men som blir vurdert til å være i tråd med nyere planer som har omtrent samme arealformål som planen som gjelder i området for byggetiltaket, blir også behandlet administrativt (Siljan: er dette riktig forstått?) Kommunalsjefen sier at nå framover skal de aller fleste dispensasjonssakene sendes til politisk behandling.

Figur 2 – Antall dispensasjonssaker behandlet per år

	2012	2013	2014	2015	2016
Antall behandlede dispensasjoner fra byggesaksbestemmelser ⁶	0	0	0	0	1
Antall behandlede dispensasjoner fra plansaksbestemmelsene ⁷	0	0	0	0	0

Kilde: SSB/Kostra

Figuren viser at Siljan sjelden behandler dispensasjonssaker. I pkt. 3.2. ser vi at kommunen har behandlet noen flere slike saker.

⁶ I Veiledning til utfylling av skjema, Kostra 2016 står det bl.a.: «Med dispensasjon fra byggesaksbestemmelser menes dispensasjon fra byggesaksdelen av loven, dvs. fra Byggteknisk forskrift. Det er ikke adgang til å gi dispensasjon fra de alminnelige saksbehandlingsreglene. Bestemmelsene om dispensasjon er særlig hjemlet i pbl. §19-1 ff. Dette vil gjelde søknader som fraviker bestemmelser i plan- og bygningsloven – eller i forskriftene til denne.»

⁷ I Veiledning til utfylling av skjema, Kostra 2016 står det: «Med dispensasjon fra planbestemmelser menes dispensasjon fra plandelen av plan- og bygningslovgivningen (for eksempel fra krav om at området skal reguleres og fra krav stilt i arealplaner med planbestemmelser)».

3 Forsvarlig saksbehandling

- *I hvilken grad sikrer Siljan kommune forsvarlig saksbehandling av reguleringsplaner og byggesaker?*

3.1 Saksbehandling av reguleringsplaner

Plan- bygningsloven er en omfattende og inngripende lov. Lovgiver har derfor lagt vekt på at et av formålene med loven er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle parter, berørte interesser og myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. Loven har derfor en rekke regler om saksgangen i plan- og byggesaker.

Kommunalsjefen sier det er viktig å skille mellom arbeidet med kommunalt initiert plan og en privat initiert plan. I en kommunal plan er kommunen inne i alt, og arbeidet involverer hele avdelingen. I private planer har kommunen kun rollen som myndighet, herunder legger føringer for arbeidet innledningsvis og behandler planen.

Siljan har i mange år deltatt i Grenlandssamarbeidet⁸. Kommunene i dette samarbeidet har utarbeidet felles rutiner for flere fagområder. Rutinene inngår i fellesbetegnelsen Grenlandsstandard, og omfatter bl.a. plansaksbehandling og byggesaksbehandling. Det er en klar målsetning av alle grenlandskommunene skal bruke disse rutinene.

Kommunalsjefen sier han har vært med i arbeidsgrupper i Kommunal- og moderniseringsdepartementet i flere omganger over mange år, og jobbet med ulike sider av plan- og byggesaksbehandlingen. Utgangspunktet for deltakelsen i disse arbeidsgruppene er arbeidet med Grenlandsstandard.

Vi har undersøkt hvilke tiltak Siljan kommune har for å sikre forsvarlig saksbehandling av sine reguleringsplaner, og om aktuelle rutiner synes å ivareta lovpålagte krav. Vi har også undersøkt om sentrale lovpålagte krav er ivaretatt i praksis. For å undersøke dette, har vi gjennomgått dokumenter som ligger i P360 knyttet til to reguleringsplaner. Underveis i arbeidet har vi mottatt dokumentasjon som viser at enkelte lovpålagte oppgaver er utført, men ikke registrert på saken i P360.

⁸ Plan- og byggesaker er ett av områdene i Grenlandssamarbeidet. På samarbeidets nettsider står det: «Grenlandsstandard er et resultat av samarbeidet mellom kommunene Bamble, Kragerø, Porsgrunn, Siljan, Drangedal, Skien og regionale myndigheter i Telemark om å legge til rette for en enhetlig og forutsigbar saksbehandling av alle typer plan- og byggesaker.»

Vi valgte følgende planer:

- Heiveien boligområde, kommunalt initiert detaljregulering, sluttbehandlet i 2013, jf. sak 12/01478 i P360, og
- Detaljert reguleringsplan for del av gbnr.17/9 Siljan sentrum (kalles heretter Siljan sentrum), privat initiert detaljregulering, sluttbehandlet i 2015, jf. sak 14/01027 i P360.⁹

Gjennomgangen av de to reguleringsplanene er en stikkprøvekontroll. Det innebærer at våre funn gir nyttig informasjon som eksempler, men gir ikke grunnlag for å si noe generelt om kommunens arbeid med reguleringsplaner.

3.1.1 Fakta

Arkivering

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i plan- og byggesaksarbeidet, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

Faktagrunnlaget for dette revisjonskriteriet, inngår i faktagrunnlaget til de påfølgende revisjonskriteriene og blir vurdert i tilknytning til dem.

Gjennomføre oppstartsmøte

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at det holdes oppstartsmøte dersom forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten. Det skal skrives referat.

På nettsidene til Grenlandssamarbeidet/Grenlandsstandarder ligger det flere rutiner som gjelder plansaksbehandling. En av dem gjelder oppstartsmøte, og består av en overordnet rutine med tilhørende detaljrutiner:

- Nr. 52-01 Gjennomføre oppstartsmøte i plansaker
 - Nr. 52-011 Møteopplegg for oppstartsmøte
 - Nr. 52-012 Referat fra oppstartsmøte i plansaker
 - Nr. 52-013 Krav til materiale ved innsending av forslag til reguleringsplaner

⁹ For en nærmere presentasjon av kriteriene for valg av reguleringsplaner, se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring.

Den overordnede rutinen lister opp hvilke opplysninger som forslagsstiller skal framlegge og hvilke interne avklaringer kommunen skal gjøre før møte. Det vises til detaljrutine nr. 52-011 for hvilke punkter en bør gjennomgå i møte, og til nr. 52-012 for referatmal. Det står også at begge parter skal underskrive referatet.

Reguleringsplanen for Heiveien boligområde ble initiert av kommunen. Dermed var det ikke aktuelt med oppstartsmøte.

Reguleringsplanen for Siljan sentrum ble initiert av private aktører, og det framgår av dokumenter i saken at det ble holdt oppstartsmøte. Rutine nr. 52-012 Referat fra oppstart i plansaker ble brukt til å skrive referat og begge parter signerte referatet.

Sende varsel om planarbeid

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte blir varslet om at planarbeid skal igangsettes.

I plan- og bygningsloven § 12-8 omtales flere former for varsling av planoppstart. Det står at regionale myndigheter, parter i saken og andre med særskilt interesse for saken skal varsles. I tillegg skal oppstarten av planarbeidet varsles med en offentlig kunngjøring i en avis som er alminnelig lest på stedet og gjennom elektroniske medier.

På nettsidene til Grenlandssamarbeidet/Grenlandsstandarden ligger det rutiner for varsling av oppstart av planarbeid. Disse rutinene har samme oppbygning som rutinene nevnt ovenfor med en overordnet rutine og flere detaljrutiner:

- Nr. 52-02 Forhåndsvarsele oppstart av planarbeid
 - Nr. 52-021 E-post – forslag til utforming
 - Nr. 52-022 Varselbrev – eksempel
 - Nr. 52-023 Felles varslingsliste – offentlige organer m.m.
 - Nr. 52-024 Avisannonse – eksempel

Innledningsvis i den overordnede rutinen står det at formålet er å sikre at alle berørte offentlige organer og andre interesserte blir varslet på en tilfredsstillende måte. Detaljrutinene inneholder forslag til varsling per e-post og brev, og til offentlig kunngjøring i media.

Siljan sendte varselbrev om oppstart av reguleringsplan for Heiveien boligområde til regionale myndigheter og berørte parter. Det framgår ikke av saksdokumentene, men

revisjonen er forelagt kopi av faktura som viser at kommunen har hatt en offentlig kunngjøring om oppstart av planarbeid i media eller på egne nettsider.

Den private forslagsstilleren sendte varselbrev til regionale myndigheter og berørte parter om oppstart av reguleringsplan for Siljan sentrum, og sendte kopi til kommunen. Kommunen mottok også en e-post der forslagsstilleren lovet å sende kopi av varsel om oppstart for annonsering på kommunens nettsider, og kopi av varsel som skulle annonseres i en avis som er alminnelig lest på stedet.

Konsekvensutredninger

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at det fastsettes et planprogram, dersom det er krav om konsekvensutredning. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.

På nettsidene til Grenlandssamarbeidet/Grenlandsstandarden ligger det sjekklister for arbeid med reguleringsplaner. Disse rutinene har samme oppbygning som nevnt ovenfor med en overordnet rutine og flere detaljrutiner:

- Nr. 50-01 Bruk av sjekklister for reguleringsplaner
 - Nr. 50-011 Sjekkliste for reguleringsplaner
 - Nr. 50-012 Planprosess flytskjema
 - Nr. 50-013 Utarbeiding av privat planforslag
 - Nr. 50-014 Vurdere om tiltaket utløser krav om konsekvensutredning(KU)

Innledningsvis i detaljrutine nr. 50- 011 Sjekkliste for reguleringsplaner¹⁰ står det at sjekklisten er et verktøy for å løfte fram temaer som skal beskrives og/eller vurderes i planforslaget. Alle linjer skal krysses av. Svaralternativene er ja eller ikke aktuelt. I de tilfellene forslagsstiller krysser av for ja, skal det framgå av planforslaget hvordan temaet er vurdert. Sjekklista inneholder et punkt hvor forslagsstiller skal vurdere om planforslaget utløser krav til konsekvensutredning.

Detaljrutine nr. 50-012 Planprosess flytskjema, viser arbeidet med reguleringsplaner trinn for trinn. Diagrammet er delt i to hovedfaser. Den første fasen gjelder fram til det er utarbeidet et planforslag. Dette arbeidet kan gjøres av private aktører eller av

¹⁰ Revisjonen har fått kopi av den nyeste versjonen av denne rutinen, datert 16.05.17. Punktet om å vurdere om det er krav om en konsekvensutredning er videreført i den nye rutinen.

kommunen selv. Den andre fasen viser til behandlingen av planforslaget. Dette er en offentlig oppgave.

Detaljrutine nr. 50-014 er et flytskjema som viser i hvilken rekkefølge enkelte paragrafer i forskrift om konsekvensutredninger skal vurderes. Paragrafene det vises til lister opp i hvilke tilfeller det *skal* utarbeides en konsekvensutredning for en plan, og i hvilke tilfeller en *må vurdere om* det er krav om slike utredninger.

Vi har mottatt en e-post som viser at detaljrutine nr. 50-011 Sjekkliste for reguleringsplaner ble benyttet i arbeidet med reguleringsplanen for Heiveien boligområde. Sjekklisten mangler svar på det punktet der en skal vurdere om planforslaget utløser krav til konsekvensutredning. Sjekklisten er ikke registrert på saken i P360.

I saksdokumentene til reguleringsplanen for Siljan sentrum, finner vi utfylte versjoner av detaljrutine nr. 52-012 Referat fra oppstart i plansaker, og detaljrutine nr. 50-011 Sjekkliste for reguleringsplaner. Begge inneholder et punkt om å vurdere om planforslaget utløser krav om konsekvensutredning, og i begge er det krysset av for nei/uaktuelt.

Høring og offentlig ettersyn

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.

Detaljrutine nr. 50-012 Planprosess flytskjema, tar for seg hele planprosessen fra oppstart til endelig vedtak i kommunestyret. Ett punkt kalles offentlig ettersyn. Det er plassert mellom Saksbehandling 1. gang og Saksbehandling 2. gang¹¹, men nevner ikke at planforslaget både skal på høring til berørte parter og regionale myndigheter, og til offentlig ettersyn ved kunngjøring i media.

Forslag til reguleringsplan for Heiveien boligområde ble sendt på høring 30.04.13 med svarfrist 21.06.13. Fristen er lenger enn seks uker. Revisjonen har mottatt kopi av faktura som viser at planforslaget er kunngjort i minst en avis som er alminnelig lest på stedet.

¹¹ Ved Saksbehandling 1. gang tar Utvalg for samfunn stilling til om et planforslag skal sendes på høring, og ved Saksbehandling 2.gang behandles det først i Utvalg for samfunn, og deretter tar kommunestyret stilling til om planen skal godkjennes

Forslag til reguleringsplan for Siljan sentrum ble sendt på høring 19.06.15 med svarfrist 14.08.15. Fristen er lenger enn seks uker. Den private forslagsstilleren sendte en kunngjøring med planforslaget til TA 19.06.15. Kommunen fikk kopi.

Innhold i saksframlegg

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at saksframlegget som ligger til grunn for kommunestyrets vedtak i reguleringsplansaker, redegjør for hvordan innkomne uttalelser og konsekvenser har vært vurdert.

Siljan kommune har eget reglement for saksbehandling av politiske saker. Formålet er å ivareta kvalitetssikring, og sørge for tilstrekkelig involvering og god saksflyt. Reglementet stiller konkrete krav til utforming av saksframlegg. Det skal starte med en kort og dekkende sakstittel. Deretter kommer rådmannens innstilling, så henvisning til sentrale saksdokumenter, og til slutt saksutredning. Det siste punktet er delt inn i faktiske opplysninger og vurderinger. Reglementet gjelder generelt for saksbehandling av politiske saker. Det er ikke tilpasset eventuelle utredningskrav i særlovgivingen, og har heller ikke henvisning til aktuelle særlover, som f.eks. plan- og bygningsloven § 12-12 som stiller særskilte krav til hvilke opplysninger og vurderinger som skal framgå av saksframlegget.¹²

Som nevnt ovenfor, inneholder detaljrutine nr. 50-012 Planprosess flytskjema et punkt som kalles Saksbehandling 2. gang. Det framgår ikke at saksframlegget skal vise hvordan administrasjonen har vurdert innkomne uttalelser til planforslaget og hvilke konsekvenser de ev. har fått for planen.

Kommunestyret i Siljan behandlet forslag om å godkjenne reguleringsplan for Heiveien boligområde i møte 03.09.13, sak 42/13. Saksframlegget er skrevet etter malen for saksframlegg til politisk nivå. Det starter med rådmannens innstilling. Han foreslår å godkjenne planen med enkelte endringer. Deretter listes det opp hvilke saksdokumenter som ligger som vedlegg: plankart, planbestemmelser og fire høringsuttalelser. Avslutningsvis kommer en saksutredning med faktiske opplysninger og vurderinger. I vurderingsdelen står det hvem som har sendt høringsvar, hovedpunktene i svarene og administrasjonens kommentar.

¹² Plan- og bygningsloven § 12-12 stiller krav om at når kommunestyret skal ta stilling til om en reguleringsplan skal godkjennes, skal saksframlegget vise hvordan administrasjonen har vurdert innkomne uttalelser til planforslaget og hvilke konsekvenser de ev. har fått for planen.

Kommunestyret behandlet forslag om å godkjenne reguleringsplan for Siljan sentrum i møte 15.12.15, sak 62/15. Saksfremlegget følger malen. I det tredje punktet om saksutredning, står det blant annet at det har kommet inn seks høringsuttalelser og at de er vedlagt saken i sin helhet. Deretter gjengis sentrale punkter i fem av uttalelsene fulgt av administrasjonens kommentar. En av høringsuttalelsene er tatt med i sin helhet, etterfulgt av administrasjonens vurdering.

Tidsfrist for ferdigbehandling

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at administrasjonen som hovedregel har ferdigbehandlet reguleringsplanforslaget senest 12 uker etter at høringsfristen er ute.

Å avgjøre når en sak er ferdigbehandlet vil være en konkret vurdering i den enkelte sak. Vurderingen utføres av kommunen selv. I arbeidet med en reguleringsplan er det rimelig å tenke seg at antall hørings svar og hvilke konsekvenser hørings svarene får for planen, har stor betydning for hvor lang tid administrasjonen trenger for å ferdigbehandle saken.¹³ Vi legger til grunn at saken er å anse som ferdigbehandlet fra administrasjonens side når det saksfremlegget som skal til 2. gangs behandling i kommunestyret, er ferdigstilt.

Detalj rutine nr. 50-012 Planprosess flytskjema inneholder som nevnt tidligere, et eget punkt om 2. gangs saksbehandling. Kravet om at administrasjonen som hovedregel skal ferdigbehandle saken innen 12 uker, er ikke nevnt. Kommunalsjefen opplyser at Grenlandssamarbeidet har kommet fram til at en ikke ønsker lovtekst direkte i rutinene, siden det vil kreve jevnlig oppdatering.

Frist for å sende inn hørings svar på forslag til reguleringsplan for Heiveien boligområde var 21.06.13. I P360 framgår det at administrasjonen ferdigstilte saksframlegget 22.08.13. Det utgjør nesten ni uker.

Svarfristen for innspill til reguleringsplanforslaget for Siljan sentrum, var 14.08.15. I P360 står det at administrasjonen ferdigstilte saksfremlegget 17.11.15. Det utgjør i

¹³ I plan- og bygningsloven § 12-10 står det at fristen for administrasjonens ferdigbehandling kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv. I forarbeidene til en lovendring av plan- og bygningsloven § 12-10, står det at det er kommunen selv som vurderer og eventuelt bestemmer om fristen forlenges. Deretter står det: «Det forutsettes at begrunnelsen for en slik forlengelse skal framgå av sakens dokumenter.», jf. prop.121 L (2013-2014).

overkant av 13 uker. Kommunalsjefen opplyser at arbeidet med reguleringsplanen for Siljan sentrum var svært viktig og samtidig komplisert, siden det var nødvendig å ta mange hensyn.

3.1.2 Revisors vurdering

Generelt synes det som om Siljan har egnede rutiner for saksbehandling av plansaker. I de sakene vi har sett på, har kommunen tatt dem i bruk i et visst omfang.

Gjennomføre oppstartsmøte

Siljan har rutiner for å gjennomføre oppstartsmøter. Vår stikkprøvekontroll av praksis, viste at den private forslagsstilleren av reguleringsplan for Siljan sentrum benyttet rutinen for oppstartsmøte og fikk det signert av berørte parter. Siden kommunen selv var forslagsstiller for Heiveien boligområde, var ikke oppstartsmøte aktuelt.

Sende varsel om oppstart

Kommunen har rutiner for varsel av oppstart av planarbeid. Gjennomgang av praksis viste at den private forslagsstilleren som forslø reguleringsplan for Siljan sentrum, kan dokumentere at varsel om oppstart ble sendt i brev til regionale myndigheter, berørte parter og andre interesserte, og kunngjort i media og på kommunes nettsider.

I saksdokumentene om reguleringsplan for Heiveien boligområde, der kommunen var forslagsstiller, kan det dokumenteres at det ble sendt brev med varsel til regionale myndigheter, og berørte parter og andre interesserte. Det ligger ikke i saksdokumentene, men kommunen har forelagt revisjonen kopi av faktura som viser at reguleringsplanen har vært kunngjort i media.

Vi legger til grunn at dokumentasjon som viser at kommunen har utført konkrete lovpålagte oppgaver, bør arkiveres, jf. arkivlova § 6 og arkivforskriften §2-6. Offentlig kunngjøring i media om oppstart av reguleringsplanarbeid er en slik oppgave. I dette tilfellet mener vi at kommunen ikke har arkivert dokumentasjon i samsvar med arkivloven.

Konsekvensutredninger

Rutinene som omtaler konsekvensutredninger framstår som enkle, men synes å ivareta to grunnleggende forhold. I den ene skal forslagsstilleren svare ja eller uaktuelt på spørsmålet om planforslaget utløser krav om konsekvensutredning, mens den andre rutinen viser fremgangsmåten (henviser til lovtekstene) for å vurdere om det er krav til en slik utredning.

Basert på opplysninger i saksdokumentene for reguleringsplanen for Siljan sentrum, synes lovkravet om å vurdere om det er krav om konsekvensutredning å være ivaretatt.

I den sjekklisten som gjaldt da denne reguleringsplanen ble laget, skal forslagsstiller krysse av enten ja eller ikke aktuelt. Bare når det krysses av for ja, skal forslagsstilleren vise hvilke vurderinger som ligger til grunn. Dette punktet er videreført i den nye sjekklisten¹⁴. Vi anbefaler at kommunen vurderer om det er nyttig å dokumentere forslagsstillers vurderinger – uavhengig av om det svares ja eller ikke aktuelt.

I vår gjennomgang av dokumentene for Heiveien boligområde, kan vi ikke se at vurderinger knyttet til konsekvensutredninger er dokumentert. Å vurdere om planforslaget utløser krav om konsekvensutredning, er en lovpålagt oppgave. Vi mener derfor kommunen burde arkivert sin vurdering av dette temaet, jf. arkivloven § 6.

Høring og offentlig ettersyn

Siljan har en rutine som viser når høring og offentlig ettersyn av reguleringsplanforslag skal gjennomføres. I rutinen kalles dette *offentlig ettersyn*. Vi vil anbefale at kommunen vurderer om rutinen i større grad bør gjenspeile at planforslaget både skal på høring til utpekte offentlige instanser, til folk som er part i saken, og til aktører med interesse i saken, og at den skal legges ut for offentlig ettersyn i media.

Forslag til reguleringsplanene for Heiveien boligområde og for Siljan sentrum ble sendt på høring med svarfrister som er i tråd med lovkravet. Planforslaget for Siljan sentrum ble også kunngjort i en avis som er alminnelig lest på stedet, men vi kan ikke se at det samme er gjort for planforslaget for Heiveien boligområde. Å sørge for at et reguleringsplanforslag legges ut til offentlig ettersyn er en lovpålagt oppgave. Vi mener derfor at gjennomføring av denne oppgaven burde vært dokumentert, jf. arkivlova § 6.

Innhold i saksframlegg

Administrasjonen i Siljan har en felles mal for å skrive saksframlegg til politisk nivå. Den er generelt utformet. Videre har Siljan en rutine som blant annet gjelder sluttbehandling av planforslag. Det framgår ikke av rutinen at plan- og bygningsloven stiller særskilte krav til innholdet i et saksframlegg når forslag til en reguleringsplan legges fram for kommunestyret til endelig behandling. Vi ser likevel at lovkravene om å redegjøre for innkomne uttalelser og vurdere konsekvensene av dem, er ivaretatt i saksframleggene i de undersøkte reguleringsplanforslagene. Det indikerer at

¹⁴ Revisors versjon er sist ajourført 16.05.17.

kommunen har ansatte med kjennskap til utredningskravet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Tidsfrist for ferdigbehandling

Siljan har en rutine der 2. gangs behandling er særskilt nevnt. Det framgår ikke at administrasjonen som hovedregel skal ferdigbehandle saken innen 12 uker. Administrasjonen opplyser at en finner det lite hensiktsmessig å henvise til lovtekst i slike rutiner. Dette er et allment standpunkt i offentlig forvaltning, og benyttes for å redusere behovet for oppdateringer. Vi mener likevel kommunen bør vurdere om det skal nevnes i rutinen at saksbehandler må sjekke om/hvilke tidsfrister som gjelder - siden dagens lovkrav om tidsfrist for ferdigbehandling er så spesifisert.

Stikkprøvekontrollen viste at fristen er overholdt for reguleringsplanforslaget for Heiveien boligområde, men ikke for Siljan sentrum.

Vi viser til kommunalsjefens beskrivelse av arbeidet med reguleringsplanen for Siljan sentrum som komplisert, og ser at det kunne være rom for å beslutte fristforlengelse i denne saken. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon på en slik beslutning, slik det forutsettes i lovarbeidene til plan- og bygningsloven.

3.2 Saksbehandling av byggesaker

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i plan- og byggesaksarbeidet, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

Kommunen skal ha tiltak som sikrer forutsigbar, effektiv og likeartet behandling av byggesaker.

Både forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter stiller krav til kommunens arbeid med byggesaker. Formålet er å sikre forutsigbar, effektiv og likeartet saksbehandling og vedtaksfastsettelse. For flere detaljer om lovkravene, se vedlegg 2.

Som nevnt tidligere, har Siljan kommune en ansatt (bygg- og eiendomsleder) som bruker inntil 50 prosent av ett årsverk til byggesaker. Når arkivtjenesten har registrert en ny sak eller et dokument i en allerede opprettet sak i P360, sendes dokumentet direkte til ham i P360.

I juni 2017 ble det gjort flere endringer i saksbehandlingen av byggesaker. Tidligere var det Bygg- og eiendomsleder som saksbehandlet, fattet vedtak og sendte svar til søkeren i alle kurante saker. Kommunalsjefen gjorde seg kjent med vedtakene ved å lese innkomne saker og lese svarene etter at de hadde gått ut. Bygg- og eiendomslederen diskuterte mer kompliserte saker med kommunalsjefen. I tillegg ble enkelte saker diskutert med byggesaksbehandlere i de andre grenlandskommunene. Det ble ikke loggført i hvilke saker kommunalsjefen deltok i vurdering og beslutning, eller i hvilke saker saksbehandlere fra andre kommuner deltok som diskusjonspartnere.

Vi får opplyst at kommunen innførte en ny løsning i P360 i juni 2017, kalt arbeidsflyt, som gjør at kommunalsjefen får alle brev som inneholder et vedtak eller en kommunal meningsytring til godkjenning. Kommunalsjefen kan enten sende dem i retur til saksbehandler eller godkjenne dem. Ved godkjenning sendes saken til ansvarlig saksbehandler som ekspederer brevet. Kommunalsjefen understreker at dette systemet ennå er nytt, og at han ikke er sikker på om det vil framkomme av brevet at saken har vært innom to personer – saksbehandler og kommunalsjef.

Kommunalsjefen opplyser at han ikke har videredelegert myndighet til bygg- og eiendomsleder til å fatte vedtak i byggesaker etter plan- og bygningsloven. Revisjonen har mottatt kopi av arbeidsbeskrivelsen for bygg- og eiendomsleder. Her står det at vedkommende har ansvar for byggesaksbehandling i henhold til plan- og bygningsloven. For mer informasjon om delegasjonsreglement i Siljan og omtale av arbeidsbeskrivelsen, se pkt. 2.4.

Administrasjonen opplyser at P360 oppleves som lite eget for saksbehandling av byggesaker. I regi av Grenlandssamarbeidet arbeides det derfor med en egen modul for byggesaksbehandling.

I høringssvaret står det at Kommunenes sentralforbund har bidratt til at det skal lages et nytt fagsystem for plan- og byggesak. I regi av Grenlandssamarbeidet er det satt i gang et arbeid med å innføre disse fagsystemene, blant annet i Siljan. Rådmannen skriver at i disse fagsystemene vil for eksempel sjekklister være en del av selve saksbehandlingssystemet. Det sistnevnte er ny informasjon. Revisor har dermed ikke hatt anledning til å undersøke dette nærmere, eller vurdere konsekvensene av et slikt tiltak.

3.2.1 Fakta

Ivareta veiledningsplikten¹⁵

Nettsiden til Siljan kommunes har i løpet av høsten 2017 blitt vesentlig endret. Siden vi i all hovedsak avsluttet informasjonsinnhentingen i juni 2017, jf. pkt. 1.3, velger vi å redegjøre kort for hvilken informasjon som var tilgjengelig tidligere og kort om hva som er tilgjengelig etter oppgraderingen.

På den gamle nettsiden til Siljan kommune lå det lenker til kommunens elektroniske planregister. Det gjør det fortsatt, men en stikkprøvekontroll utført i desember 2017 viste at planbestemmelsene i enkelte reguleringsplaner ikke var tilgjengelige.

På den gamle nettsiden lå det blant annet lenker til lovverk, til Direktoratet for byggkvalitet, og til søknadsskjemaer for byggetiltak. Lenkene inneholdt også informasjon om hvor stort en kan bygge, om det en ønsker å bygge er søknadspliktig eller ikke, og regler om nabovarsling.

Den nye nettsiden har en egen fane for folk som ønsker å bygge. En stikkprøvekontroll viste at ved punktet 'Trenger du dispensasjon?', har kommunen skrevet: *«Det klare utgangspunktet er at alle byggverk skal gjøres innenfor lovverk, planer og bestemmelser. (...) I enkelte unntakstilfeller kan det likevel sendes inn søknad om dispensasjon fra krav som er fastsatt i plan, lov eller forskrift, jf pbl. §19-1»*. Ved punktet 'Forhåndskonferanse' har kommunen skrevet: *«En forhåndskonferanse er et møte mellom tiltakshaver og kommunens saksbehandler. Møtet gir en anledning til å gå gjennom og klarlegge ytre rammebetingelser for byggetiltaket med hensyn til offentlige bestemmelser.»*

Vi får opplyst at de aller fleste byggesøknader som kommunen mottar er skrevet på søknadsblanketter som er laget til dette formålet.

En forhåndskonferanse¹⁶ kan avklare forutsetninger og rammer for videre saksbehandling av et byggetiltak. Gjennom Grenlandssamarbeidet er det utviklet

¹⁵ I forvaltningsloven § 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.»*

¹⁶ I plan- og bygningsloven § 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.»*

rutiner for å gjennomføre forhåndskonferanser. De har samme oppbygning som rutinene nevnt i pkt. 3.1, med en overordnet rutine og flere detaljrutiner:

- Nr. 72-01 Gjennomføre forhåndskonferanse
 - Nr. 72-011 Anmodning om forhåndskonferanse
 - Nr. 72-012 Sjekkliste/referat for forhåndskonferanse i byggesaker

Den overordnede rutinen nr. 71-01 redegjør for hva som bør gjøres før en forhåndskonferanse og underveis i møtet. Detaljrutine nr. 72-011 viser hvilke opplysninger søkeren må sende inn i forkant, slik at kommunen kan forberede forhåndskonferansen. Detaljrutine nr. 72-012 lister opp hvilke temaer kommunen bør gjennomgå i møtet. Videre står det at sjekklisten skal fylles ut og godkjennes av partene, og kan gjelde som referat.

Vi får opplyst at det hender Siljan kommune arrangerer forhåndskonferanse. Det skjer vanligvis etter initiativ fra søkeren. Det skrives referat fra slike konferanser, og kommunen bruker da detaljrutine nr. 72-012 Sjekkliste/referat for forhåndskonferanser.

Innbyggerne kan henvende seg til bygg- og eiendomsleder på telefon og e-post med spørsmål om byggetiltak og søknadsprosess. Bygg- og eiendomsleder opplyser at alle får svar, vanligvis på telefon.

Fram til høsten 2017 sendte Siljan kommune sjelden foreløpig svar til folk som hadde sendt byggesøknader, eller brev med forespørsel til søkerne om å sende ytterligere opplysninger.¹⁷ Bygg- og eiendomsleder sier at de fleste søknadene har treukers frister, og de fleste får svar innen fristen. I de tilfellene det er mangler i søknaden, ringer han til søkeren og gjør oppmerksom på manglene. Tidspunkt for og tema i disse telefonsamtalene blir ikke loggført.

Høsten 2017 er det innført en ny ordning med foreløpig svar på byggesøknader. Vi får opplyst at det er et standardbrev. Det inneholder opplysninger om saksbehandler, saksbehandlingstid, søkers ansvar for å fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon og gebyr.

¹⁷ I forvaltningsloven § 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.*»

Sikre at søknaden er fullstendig og at saken er tilstrekkelig utredet

Krav til opplysninger og dokumentasjon i en byggesøknad er ganske omfattende og varierer avhengig av type byggetiltak, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-2 og 21-3, og byggeforskriften kap. 5. Videre sier forvaltningsloven at kommunen skal påse at en saksbehandling er så godt opplyst som mulig før vedtak fastsettes, jf. § 17 første punktum. En viktig del av saksbehandlingen er derfor å sjekke at kommunen har fått inn alle nødvendige opplysninger.

Som før nevnt, oppfordrer bygg- og eiendomsleder søkerne om å bruke søknadsskjema utarbeidet av Direktoratet for byggkvalitet, fordi det vil sikre at søknaden blir mest mulig fullstendig. Vi får opplyst at de fleste søkerne bruker disse skjemaene.

Bygg- og eiendomslederen opplyser at han sjelden/aldri sender foreløpig svar eller mangelbrev, men ringer til søkere og ber dem sende inn ytterligere informasjon.

Siljan har flere sjekklister for behandling av byggesaksbehandling. Vi har mottatt to som kommunen har utarbeidet selv. I tillegg er det utarbeidet rutiner til hjelp i byggesaksbehandlingen i regi av Grenlandssamarbeidet.

Rutinene utarbeidet av kommunen, er laget av bygg- og eiendomsleder. Begge ligger utenfor P360. Den ene kalles Sjekkliste byggesaksbehandling og ble laget i 2011. Den lister opp hvilke byggefaglige temaer som bør sjekkes med henvisning til relevant lovverk, og den inneholder punkter for merknader og for avkryssing på ok. Bygg- og eiendomsleder sier at intensjonen var å fylle ut en slik sjekkliste for hver sak, men i praksis er den sjelden blitt brukt. I de tilfellene den er brukt, har den ikke blitt lagt inn i saken. Det er heller ikke loggført på annen måte at saksbehandler har brukt sjekklisten.

Den andre sjekklisten kalles Saksflyt – byggesak. Den ble laget i januar 2012 og deretter revidert i mai 2016 og mai 2017. Det er en sjekkliste med syv kulepunkter knyttet til selve saksgangen – fra hvordan innkomne dokumenter skal registreres til utforming av byggesaksgebyr. Bygg- og eiendomsleder sier at han kan gangen i saksbehandlingen, og derfor sjelden bruker denne rutinen.

Grenlandssamarbeidet har utarbeidet en overordnet rutine/sjekkliste for saksbehandling og flere detaljrutiner:

- Nr. 73-01 Krav til søknadsmateriale i byggesaker
 - Nr. 73-011 Krav til søknadsmateriale ved søknad om tiltak
 - Nr. 73-012 Krav til utforming av situasjonsplaner i byggesaker

Den overordnede rutinen sier at saksbehandler skal gjøre en kvalitetssjekk av søknaden. Deretter skal saksbehandler enten be søker sende inn ytterligere opplysninger (kalles vanligvis et mangelbrev) eller sende søknaden tilbake til søker. Ved komplett søknad gjennomføres saksbehandlingen. I detaljrutine nr. 73-011 gjennomgås hvilke opplysninger som alltid skal foreligge i byggesøknad, og hvilke opplysninger som av og til skal foreligge. Videre vises det til nyttige nettsider og veiledere. Detaljrutine nr. 73-012 klargjør hvordan en situasjonsplan skal se ut og hvilke opplysninger planen skal inneholde. Bygg- og eiendomsleder opplyser at han bruker disse detaljrutinene som oppslagsverk ved behov. Bruken av disse rutinene blir ikke loggført i saken.

Bygg- og eiendomsleder sier at han bruker egen erfaring når han vurderer om søknaden inneholder de opplysningene som er nødvendige for å kunne fatte vedtak. Når søkerne har benyttet søknadsskjemaer fra Direktoratet for byggkvalitet, gjennomgås de punkt for punkt. Er enkelte punkter mangelfulle eller uklare, blir de fulgt opp. Er han i tvil, blir saken diskutert med kommunalsjefen eller med byggesaksbehandlere i Grenlandssamarbeidet. I begge tilfeller er det bygg- og eiendomsleder som tar initiativ til slike diskusjoner. Det skrives ikke referat eller loggføres på annen måte at flere har deltatt i drøftingen av en sak.

Behandle dispensasjonssøknader

Å avklare om en søknad er i tråd med eller i strid med lovverk og vedtatte planer, er et sentralt punkt i byggesaksbehandlingen. Søknader som er i tråd med lov- og planverk, skal gis tillatelse, mens søknader som er i strid med lov- og planverk, skal som hovedregel gis avslag. Plan- og bygningsloven har en unntaksbestemmelse som åpner for at det kan søkes om dispensasjon. Slike saker stiller litt andre krav til saksbehandling og vedtak enn andre byggesaker:

- Det må stå i søknaden at det søkes om dispensasjon. Søknaden må begrunnes.
- Naboer må varsles. I varselet må stå at det søkes om dispensasjon, og hva det søkes om dispensasjon fra¹⁸.
- Regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og det generelle byggeforbudet i strandsonen

¹⁸ I byggesaksforskriften § 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.*»

langs sjø og vassdrag, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 og Fylkesmannens veileder om dispensasjon¹⁹.

- Søknaden skal vurderes etter bestemte vurderingskriterier, jf. § 19-2²⁰.

I Siljan sendes enkelte søknader om dispensasjon til politisk behandling i Utvalg for samfunn. Det gjelder saker der administrasjonen ikke er sikre på om søknaden skal få avslag. I dispensasjonssaker som klart skal ha avslag, behandles saken av administrasjonen.

Administrasjonen i Siljan benytter malen for saksfremlegg når dispensasjonssøknader legges fram for politisk behandling. Malen er omtalt i pkt. 3.1.

I Sjekklister byggesaksbehandling fra oktober 2011, er det et eget punkt om dispensasjonssøknader under overskriften Nabovarsel. Her er det henvist til § 19-1 i plan- og bygningsloven som redegjør for hvilke krav som stilles til slike søknader. Samme sjekklister har et punkt kalt Stikkordsliste for kontroll av søknad etter plan- og bygningsloven § 21-2 og 21-4. Ett av punktene er dispensasjon med henvisning til byggesaksforskriften kap. 6. Byggesaksforskriften kap. 6 regulerer kommunens saksbehandling av byggesaker generelt, og sier ikke noe om særskilte krav til dokumentasjon og saksbehandling av dispensasjonssaker.

I sjekklister Saksflyt – byggesak nevnes ikke dispensasjoner særskilt.

I detaljrutine nr. 73-011 Krav til søknadsmateriale ved søknad om tiltak, er det et eget punkt om dispensasjon. Det står at det kreves grunnlagt søknad, og det vises til plan- og bygningsloven § 19-1.

Ingen av sjekklister inneholder et eget punkt der saksbehandler skal vurdere om det er behov for å søke om dispensasjon for det omsøkte tiltaket. Ingen av dem viser heller

¹⁹ I 'Veileder og dispensasjon – Plan- og bygningsloven kap. 19', står det at alle søknader der kommunen vurderer å gi dispensasjon for tiltak i strandsonen, skal sendes til Fylkesmannen for forhåndsuttalelse, med enkelte unntak. Unntakene gjelder mindre endringer i takkonstruksjon og enkelte mindre tilbygg. Veilederen er utgitt av Fylkesmannen i Telemark i juni 2015.

²⁰ I plan- og bygningsloven § 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.*»

til plan- og bygningsloven § 19-2 som lister opp hvilke vilkår kommunen må ta stilling til for å avgjøre om en dispensasjonssøknad kan få tillatelse eller må avslås.

Vi har gjennomgått fire dispensasjonssøknader.²¹ Sakene handlet om byggetillatelse, deling av eiendom og bruksendring. Vi undersøkte om søknadene var grunngitte og om naboer var varslet på riktig måte. Utvalg for samfunn fattet vedtak i en av sakene og administrasjonen i tre saker. Vi fant følgende:

- *Begrunnet søknad:* tre var begrunnet og en var ikke.
- *Naboer varslet på riktig måte:* Alle fire søknadene var nabovarslet, men bare en av dem gjorde naboene oppmerksomme på at dette gjaldt et tiltak som krever dispensasjon fra lovverk eller plan. En av de andre søknadene varslet fem naboer. Det står ikke i varslet at dette var en dispensasjonssøknad, men en av naboene viser at han var kjent med at dette gjaldt en dispensasjon.

Ett av utvalgskriteriene i de gjennomgåtte sakene, var at kommunen har fattet vedtak om tillatelse eller avslag. Vi vil likevel nevne en dispensasjonssøknad der det ennå ikke er fattet vedtak, fordi det er enkelte forhold ved saken revisjonen vil løfte fram.

Kommunen mottok en byggesøknad i mars i 2017 med forespørsel om å rehabilitere og utvide et gårdsbruk. Gården ligger i et LNF-område nær Farris, og utløser derfor krav om å søke om dispensasjon. Slik saken er arkivert i P360 medio august 2017 består saken av tre innkomne dokumenter:

- Søknad datert 31.03.2017 med flere vedlegg
- Brev fra Fylkesmannen datert 20.06.17 til Skien kommune med kopi til Siljan kommune. I brevet vises det til saken, og inneholder Fylkesmannens vurdering av søknaden.
- Brev fra Telemark fylkeskommune datert 12.07.2017 til Siljan kommune. Fylkeskommunen viser til oversendelse fra Skien kommune, og gir sin vurdering av søknaden.

Oversendelsen av denne saken til Skien kommune er ikke registrert. Dermed framgår det heller ikke:

- hvilket oppdrag Skien kommune har fått,
- hvilke avtaler som eventuelt ligger til grunn for denne forespørselen, og
- om Siljan har delegert vedtaksmyndighet til Skien kommune – dersom denne kommunen skal fatte vedtak.

²¹ For en nærmere redegjørelse av kriterier for utvalg av saker, se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring

I følge kommunalsjefen er det en målsetning at samarbeidet innenfor rammene av Grenlandsamarbeidet skal være utstrakt og effektivt. Han ringte derfor til Skien kommune, som har behandlet flere liknende saker, og ba om bistand. Skien svarte ja og fikk tilsendt søknaden. Mens Skien kommune jobbet med saken, deltok bygg- og eiendomsleder fra Siljan. Kommunalsjefen mener samarbeidet om denne saken må ses som en opplæring for Siljan.

Utvalg for samfunn fattet vedtak i saken i møte 26.10.17, sak 16/17. Saksframlegget viser til innspill fra Fylkesmannen og fra fylkeskommunen. Det framgår ikke at administrasjonen har innhentet bistand fra Skien kommune.

Overholde lovpålagte tidsfrister

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om saksbehandlingsfrister i noe typer byggesaker. Fristen vil enten være 3 eller 12 uker. For mer informasjon, se vedlegg 2 Revisjonskriterier.

Det elektroniske saksbehandlingssystemet kan telle antall dager en sak har vært til behandling. Tellingene starter den dagen søknaden blir registrert. Saksbehandler kan selv sette saken i status passiv, for eksempel når saken sendes til regionale myndigheter for uttalelse, og tilbake til status aktiv når uttalelsene er mottatt. Vi får opplyst at dette skifte i status blir loggført.

Kommunene skal årlig rapportere på gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med henholdsvis 3- og 12-ukers frist til SSB/Kostra. Videre skal det rapporteres på antall saker som har overskredet disse fristene. Figurene nedenfor gjengir disse opplysningene for Siljan.

Figur 3 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ett-trinnsøknader og antall saker som har overskredet fristen – treukers saksbehandlingsfrist

	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Antall saker som overskred fristen
2012	15 dager	0 saker
2013	12 dager	0 saker
2014	15 dager	0 saker
2015	11 dager	0 saker
2016	12 dager	0 saker

Kilde: SSB/Kostra

3-ukers svarfrist tilsvarer 21 dager. Vi ser at Siljan ligger innenfor behandlingsfristen i alle saker.

Figur 4 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ett-trinnsøknader og antall saker som har overskredet fristen – tolvukers saksbehandlingsfrist

	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Antall saker som overskred fristen
2012	13 dager	0 saker
2013	15 dager	0 saker
2014	15 dager	0 saker
2015	25 dager	0 saker
2016

Kilde: SSB/Kostra

12-ukers behandlingsfrist tilsvarer 80 dager. Vi ser at Siljan ligger innenfor behandlingsfristen i alle saker for årene 2012-2015. Det framkommer ikke om det samme gjelder for 2016.

Fatte vedtak

Når en byggesøknad er fullstendig, skal kommune fatte vedtak og gi skriftlig beskjed om vedtaket til søker og til dem som ev. hadde merknader, jf. plan og bygningsloven § 21-4.

De fleste vedtak i byggesaker er enkeltvedtak²². I forvaltningsloven står det at slike vedtak som hovedregel skal begrunnes²³. Begrunnelse er ikke nødvendig dersom det gis tillatelse, og det er grunn til å tro at ingen part vil være misfornøyd, jf. § 24.

Bygg –og eiendomsleder opplyser at kommunen ikke har egne maler som skal brukes i byggesaksvedtak, men i P360 ligger en brevmal med kommunelogo som alle i kommunen kan bruke, og et notat med standardtekster som inneholder mange av de opplysningene som skal med i byggesaksvedtak. I en konkret sak tar Bygg- og eiendomsleder utgangspunkt i et tidligere vedtak, og legger inn standardtekster fra dette notatet.

Vi har gjennomgått et utvalg av byggesaker der det er fattet vedtak 1. halvår 2017.²⁴ Vi undersøkte om vedtakene:

- viste til hjemmel,
- viste til de faktiske forholdene, og
- ga informasjon om klagemuligheter.

Vi fant:

- I alle vedtakene ble det vist til lovhjemmel for vedtaket.
- I alle vedtakene ble det vist til søknaden for beskrivelse av de faktiske forholdene.
- Ett vedtak manglet informasjon om klagemuligheter. De øvrige vedtakene inneholdt slike opplysninger.

Alle de undersøkte vedtakene er signert av en person.

Vi vil nevne at kommunens ansvar for å gi lokal godkjenning for ansvarsrett opphørte fra 1. januar 2016. Flere av de undersøkte vedtakene inneholdt tekst som ikke var oppdatert i tråd med denne endringen, mens ett vedtak som er fattet senere enn de forannevnte, var oppdatert.

²² Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) definerer et enkeltvedtak som et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer. Forvaltningsloven stiller særskilte krav til saksbehandling og utforming av slike vedtak, jf. §§ 23 – 27.

²³ En begrunnelse i et enkeltvedtak skal vise til lovgrunnlaget og til de faktiske forhold som saken bygger på. Videre bør de forhold enheten har lagt avgjørende vekt i sin vurdering også nevnes jf. § 25. En underrettelse om et vedtak skal inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, jf. § 27.

²⁴ For en nærmere beskrivelse av kriterier for valg av saker, se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring.

Vedtak om å tillate eller avslå en dispensasjonssøknad skal alltid grunngis. Det samme gjelder vedtak i klagesaker²⁵.

I «Veileder om dispensasjon – Plan- og bygningsloven kap. 19», understreker Fylkesmannen at reglene i forvaltningsloven § 25 om begrunnelsens innhold er minimumsregler, og at vedtak om dispensasjon krever mer utfyllende begrunnelse. Fylkesmannen legger vekt på at § 19-2 inneholder to vilkår som begge må være oppfylt:

- Hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i lovens bestemmelser, må ikke bli vesentlig tilsidesatt.
- Fordelene med en dispensasjon må være klart større enn ulemperne.

Fylkesmannen sier at først må kommunen omtale de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket. Så må kommunen omtale de hensyn som bestemmelsen/planen skal ivareta. Deretter må relevante fordeler og ulemper drøftes og vektes. Avslutningsvis må det gå klart fram hva som har vært avgjørende for det vedtak kommunen fatter.

Kommunalsjefen sier at kommunen de senere årene har blitt strengere med å gi dispensasjon, og prøver å unngå det i størst mulig grad. Han sier videre at kommunen har bestemt seg for å jobbe så mye med reguleringsplaner og –bestemmelser at behovet for dispensasjoner kan holdes på et minimum.

Som nevnt tidligere, har ikke Siljan kommune vedtaksmaler for byggesaker, men henter standardtekster fra et notat og legger dem inn i vedtaksbrev.

Vi har undersøkt om enkelte dispensasjonsvedtak²⁶ viste:

- til hjemmel,
- til de faktiske forholdene i saken,
- til de hensyn som bestemmelsen/planen det dispenseres fra, skal ivareta,

²⁵ Vedtak i klagesaker er enkeltvedtak. I forvaltningsloven § 24 står det blant annet: «*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.*»

²⁶ Dette er de samme dispensasjonssakene nevnt tidligere i kapittelet. For en nærmere beskrivelse av kriterier for valg av saker, se vedlegg 3 Metode og kvalitetssikring.

- til kommunens vurdering av saksforholdene opp mot lov- og planverk, og
- opplysninger om klageadgang.

Vi fant at:

- Hjemmel:
 - To vedtak viste ikke til hjemmel.
 - Ett vedtak viste til hvilken hjemmel det dispenseres fra, men ikke til plan- og bygningsloven §§ 19-2 som gir kommunen myndighet til å gi dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.
 - Vedtaksbrev til søker inneholdt en henvisning til vedtak i Utvalg for samfunn. I saksframlegget vises det til plan- og bygningsloven § 19-4.
- Faktiske forhold:
 - De fleste vedtakene viste til søknaden for beskrivelse av de faktiske forholdene.
 - Vedtaksbrev til søker inneholdt en henvisning til vedtak i Utvalg for samfunn. I saksframlegget er blant annet søknad og situasjonskart vedlagt, og saksutredningen inneholder opplysninger om de faktiske forholdene.
- Hensyn i regelverk eller plan:
 - Ingen av de gjennomgåtte vedtakene vurderer om de to vilkårene som står i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt.
- Vurdering av saksforholdene opp mot lov- og planverk:
 - To vedtak inneholdt ikke vurdering.
 - Ett vedtak inneholdt noe vurdering.
 - Vedtaksbrev til søker inneholdt en henvisning til vedtak i Utvalg for samfunn. I saksframlegget gis det en vurdering av tiltaket opp mot ønsket utvikling i kommunen, trafiksikkerhetshensyn m.m., men ingen direkte vurdering opp mot regelverk eller plan.
- Opplyser om klagemuligheter
 - Tre vedtak opplyser om klagemuligheter.
 - Ett vedtak gjør det ikke.

Alle vedtakene var underskrevet av en person.

Behandle klagesaker

Saksbehandlingen i klagesaker er noe annerledes enn ved vanlig byggesaksbehandling, jf. forvaltningsloven kap. IV. Blant annet er det bare parter og andre med rettslig klageinteresse som kan klage på et vedtak, og klagen må sendes innen en viss tidsfrist. Dersom kommunen opprettholder opprinnelig vedtak, er Fylkesmannen klageinstans.

I følge opplysninger i SSB/Kostra hadde Siljan en klagesak i perioden 2012-2015. For 2016 er antall klagesaker ikke oppgitt.

I samtaler med oss nevnes to klagesaker. Den ene var en klage på et dispensasjonsvedtak. Kommunen opprettholdt sitt vedtak, og sendte saken til Fylkesmannen. Underveis i prosessen fikk søkeren tegnet et nytt hus som var i tråd med reguleringsplanen, og trakk klagen. Den andre saken handlet om estetisk utforming, og kommunen var i tvil om dette var en dispensasjonssak eller ikke. Ved førstegangsbehandling ble søknaden behandlet som en dispensasjonssak og avslått. Søkeren klaget. Under klagebehandlingen kom kommunen fram til at det ikke var en dispensasjonssak, og ga medhold.

Kommunen har ikke egen sjekklister for arbeidet med klager i byggesaker.

Gebyrfastsettelse og utsendelse

I Siljan blir gebyrregulativet fastsatt på politisk nivå. Bygg –og eiendomsleder opplyser at regulativet er konkret og detaljert. Det gjør det enkelt å avgjøre hvor mye gebyr som skal betales.

Både kommunalsjef og bygg –og eiendomsleder sier at arbeidet med fastsetting, kvalitetssikring og utsendelse av byggesaksgebyr er delt mellom to saksbehandlere. Bygg- og eiendomsleder fastsetter gebyret, mens hun som jobber med kart og oppmåling har ansvar for kvalitetssikring og utsendelse.

3.2.2 Revisors vurdering

Kommunen skal ha tiltak som sikrer forutsigbar, effektiv og likeartet byggesaksbehandling

Byggesøknader varierer mye når det gjelder omfang og vanskelighetsgrad. Samtidig skal saksbehandlingen følge fastlagte saksbehandlingsregler og tidsfrister, og bygge på korrekt lovanvendelse og vedtatt planverk. Å etablere et saksbehandlingssystem som

sluser igjennom såpass forskjellige saker på en forutsigbar, effektiv og lik måte kan være utfordrende.

Arbeid før vedtak

I Siljan var sentrale opplysninger om planer og byggesøknader tilgjengelig på gammel nettside, og dette er videreført på ny nettside. Bygg- og eiendomsleder er tilgjengelig på e-post og telefon. Det synes å gi innbyggerne god tilgang til generell informasjon om byggesøknader og søknadsprosessene. Etter vår vurdering er dette tiltak som bidrar til forutsigbarhet for innbyggerne.

Den nye nettsiden gir ikke helt presise opplysninger om enkelte sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven. På nettsiden står det blant annet: *«I enkelte unntakstilfeller kan det likevel sendes inn søknad om dispensasjon.»* Plan- og bygningsloven setter ikke grenser for når en kan søke om dispensasjon. Samtidig er det viktig å understreke, slik Siljan gjør ellers i teksten, at dispensasjon gis i unntakstilfeller. Vi mener kommunen bør endre teksten slik at det framgår at kommunen i enkelte unntakstilfeller kan fatte vedtak om å gi dispensasjon.

På samme nettside står det at en forhåndskonferanse kan holdes mellom tiltakshaver og kommunen, og benyttes til å avklare rammer og innhold i tiltaket. Det står imidlertid ikke at en forhåndskonferanse kan kreves av både tiltakshaver og kommunen. Etter vår vurdering er dette en rettighet som kommunen bør gjøre kjent for innbyggerne i en omtale av forhåndskonferanser.

Vi ser at saksbehandler gir skreddersydd veiledning til folk som vurderer om de skal søke om tillatelse til et byggetiltak. Vi ser at denne arbeidsformen gir god service til publikum, og at den også kan bidra til at kommunen raskere får fullstendige og realistiske søknader til behandling. Samtidig er det risiko for at generell veiledning går over til saksbehandling – enten fra saksbehandlers side eller at folk som søker råd opplever det slik.

Det er stor forskjell på plan- og bygningsloven og forvaltningslovens krav til god veiledning og forsvarlig saksbehandling. For eksempel skal veiledning være generell og handle om kommunale planer og andre bestemmelser som er viktige for byggeplanene. Mens saksbehandling handler om å vurdere en konkret byggesøknad opp mot regelverk og planer. Veiledning kan være muntlig, mens saksbehandling skal være skriftlig. Videre er det knyttet rettigheter til saksbehandlingsprosessen. Vi anbefaler at Siljan iverksetter tiltak som sikrer et tydeligere skille mellom veiledning og saksbehandling.

Å innhente nødvendig og tilstrekkelig informasjon, er en av flere viktige forutsetninger for å sikre at administrasjonen gir lik behandling til likeartede saker. Bruken av direktoratets søknadsskjemaer bidrar til at byggesøknader blir komplette.

Generelt mener vi at arbeidsformen på byggesak i Siljan, er sårbar. Saksbehandler arbeider i stor grad alene, og bruker sjelden sjekklister for å kvalitetssikre arbeide. Dette gir risiko for at saksutredningen ikke er i tråd med krav som er satt. Vi viser her til den konkrete gjennomgangen av dispensasjonssøknader der vi fant enkelte feil og mangler. Hvor alvorlig dette er, må vurderes i den enkelte sak.

Videre blir veiledning og utført saksbehandling sjelden dokumentert. Forvaltningsloven stiller ikke krav om at veiledning skal gis skriftlig. Men for å styrke rettsikkerheten både for søkere og for saksbehandlere i kommunen, mener vi kommunen bør vurdere å dokumentere sentrale deler av veiledningen og utført saksbehandling i byggesaker skriftlig. Dette vil bidra til forutsigbar og etterprøvbar saksbehandling.

Arkivplikten er regulert i arkivlova og arkivforskriften. Både inn- og utgående dokumenter, samt interne dokumenter som har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, skal arkiveres. I Siljan er det vanskelig å vurdere om det er gitt eller mottatt informasjon eller gjort vurderinger underveis i saksbehandlingen som har betydning for en sak, og som dermed burde vært arkivert.

Siljan bruker sjelden «uforholdsmessig lang tid» på saker med lovpålagt saksbehandlingsfrist. Fram til høsten 2017 sendte kommunen sjelden/aldri foreløpig svar til folk som søkte om byggetillatelse. Revisor legger til grunn at det nye standardiserte svarbrevet, vil kunne bidra til økt forutsigbarhet for innbyggerne.

Tiltak for å overholde lovpålagte tidsfrister er viktige for å sikre forutsigbarhet for søkere, bidra til effektiv saksbehandling samt unngå reduksjon i gebyrinntektene. Tall fra SSB indikerer at Siljan overholder disse fristene.

Fatte vedtak

Fram til ny vedtaksrutine kom på plass i juni 2017, var det vanlig praksis at bygg- og eiendomsledere fattet vedtak i byggesaker etter plan- og byggesaksloven.

I arbeidsbeskrivelsen for bygg- og eiendomsleder, står det at vedkommende har ansvar for byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven, se pkt. 2.4. Etter vår vurdering er det ikke klart at denne arbeidsbeskrivelsen innebærer delegering av myndighet til å fastsette vedtak i byggesaker etter plan- og bygningsloven.

Etter at ny vedtaksrutine ble innført i juni 2017, der kommunalsjefen skal godkjenne alle vedtak, vil vedtakspraksis i Siljan være i tråd med Rutine for administrativ videredelegering, jf. omtale i pkt. 2.4. Vi vil anbefale at det framgår av vedtaksbrev hvem som truffet vedtaket.

Siljan kommune har ikke egne maler for vedtak i byggesaker. I den konkrete gjennomgangen av vedtak i kurante saker, fant vi få feil og mangler.

Kommunens restriktive holdning til å gi dispensasjon i byggesaker, er i tråd med Plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. kap. 19. I den konkrete gjennomgangen av vedtak i dispensasjonssaker fant vi mangler i alle sakene. Mer konkret viste gjennomgangen at vedtakene hadde begrenset omtale av de faktiske forhold i saken, og manglet de elementene som en begrunnelse i et dispensasjonsvedtak skal ha. Siljan bør gjennomgå rutiner og praksis på dette området.

Vi har ingen merknader til arbeidet med gebyrfastsettelse og utsendelse.

Behandle klagesaker

Vedtak i klagesaker er enkeltvedtak. Slike vedtak gir berørte parter særskilte rettigheter til medvirkning, innsyn og klage, jf. forvaltningsloven kapittel 4 og 5. Siljan har ikke egne rutiner for klagesaksbehandling, og behandler få slike saker. Siljan bør vurdere tiltak for å sikre at kravene til saksbehandling i klagesaker blir oppfylt.

4 Redusere risiko for korrupsjon

I hvilken grad bidrar Siljan kommunes internkontrollsystemer til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker?

Korrupsjon er et problem fordi det fører til at offentlige beslutninger blir annerledes enn de ellers ville vært. I stedet for å fremme samfunnets interesser, fremmes interessene til den som har betalt bestikkelser – i form av penger eller andre fordeler til beslutningstakeren.²⁷

Det antas at det alltid vil være risiko for korrupsjon i byråkratiske systemer. I mange tilfeller vil korrupsjon være vanskelig å oppdage, siden ting foregår i det skjulte og begge parter vil ha interesse av å holde det skjult. I det offentlige er det lover og forskrifter, samt etiske retningslinjer, rutiner og kontrolltiltak som kan redusere risikoen for korrupsjon og oppdage korruperte handlinger. Ledere må forsikre seg om at de regler og prosedyrer som er etablert, blir respektert og brukt.

Forebygging av korrupsjon og misligheter bør være en sentral del av kommunens internkontrollarbeid. Internkontrollen skal blant annet bidra til å unngå kritikkverdige hendelser.

4.1 Kontrollmiljø

For å få et bilde av arbeidet med å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker i Siljan, har vi sett nærmere på noen sentrale tiltak som gjelder generelt for kommunen og særskilt for plan- og byggesaksbehandlingen.

4.1.1 Fakta

Etiske retningslinjer – opplæring og refleksjon

Kommunen bør ha etiske retningslinjer og praksis for å diskutere dem jevnlig i Avdeling for samfunn.

²⁷ Informasjon om korrupsjon og korrupsjonsrisiko er hentet fra en artikkel av Tina Søreide om korrupsjon i Kommunerevisoren 2016 nr. 3. Tina Søreide er professor ved Norges Handelshøyskole.

Siljan har felles etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. De ble vedtatt av kommunestyret 18. september 2007.

Innledningsvis i de etiske retningslinjene står det at folkevalgte og ansatte skal framstå med redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Som forvaltere av samfunnets fellesgoder, stilles det særskilt høye krav til etiske holdninger i utøvelsen av arbeidet for kommunen.

Vi får opplyst at de etiske retningslinjene sjelden/aldri er tema på møter i Avdeling for samfunn, men etiske temaer blir diskutert som integrert del av mange saker.

De etiske retningslinjene har eget avsnitt om varsling. Her vises det til egen retningslinje for varsling. Den ble vedtatt av kommunestyret 1. april 2008. Innledningsvis står det at retningslinjene gjelder alle ansatte, og skal sikre et godt klima for ytringsfrihet og verne varsleren mot gjengjeldelse. Deretter defineres hva som ligger i begrepet varsling, hvem det skal varsles til, og arbeidsmiljølovens bestemmelser om krav til forsvarlig varsling. Avslutningsvis vises det til eget skjema som skal brukes ved varsling.

Vi får opplyst at det ikke har vært varslingssaker i Avdeling for samfunn i den undersøkte perioden.

Risikoanalyser

Kommunen bør ha gjennomført risikoanalyse av plan- og byggesaksbehandlingen i P360.

Mange kommuner benytter risiko- og sårbarhetsanalyser som ledd i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I følge KS og Transparency International Norge kan slike analyser også være et nyttig hjelpemiddel i det korrupsjonsforebyggende arbeidet. Det vil gi et helhetlig bilde av korrupsjonsrisikoen og tydeliggjøre hvilke risikoreducerende tiltak som bør prioriteres.²⁸

Arkivleder i Siljan opplyser at det ble gjort risikovurderinger da P360 ble tatt i bruk. Videre gjorde hun risikoanalyser av P360 i 2014 og 2016. Vi har mottatt kopi av analysen utført i 2016. Den omfattet blant annet risikovurderinger knyttet til oppgradering av systemet, politiske saker med gradert informasjon i vedlegg,

²⁸ Kilde: Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon.

feilregistrering, journalføring – mulig innsyn i posthylle og på arbeidsstasjon og brudd på linjenettet.

I Siljan er det ikke foretatt spesifikke risikovurderinger av saksbehandlingen i plan- og byggesaker.

Tiltak for å begrense rolleblanding og ytre påvirkning

Kommunen bør ha rutiner for habilitetsvurdering i saksbehandlingen av plan- og byggesaker.

I de etiske retningslinjene er det et eget avsnitt om habilitet. Her blir det vist til bestemmelsene om habilitet i kommuneloven og forvaltningsloven. Videre står det at folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser, og komme i situasjoner som svekker tilliten til egen upartiskhet. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak, skal vedkommende ta det opp i politiske organer eller med overordnet.

I reglementet står det også at folkevalgte og kommunens administrative ledere oppfordres til å registrere verv og økonomiske interesser. Ansatte kan ikke ha oppdrag som er uforenelig med kommunens interesser eller egnet til å svekke tilliten til kommunen.

KS har opprettet et Styrevervregister. Det er frivillig for kommunene å være med. Siljan har et reglement for økonomiske interesser og styreverv, vedtatt av kommunestyret 6. mai 2008. Her står det at Styrevervregisteret skal være kommunes register på dette området, og gjelder for kommunestyret, kontrollutvalget, styremedlemmer i kommunale selskaper, samt rådmannen og kommunalsjefene. Det står også hvilke opplysninger som skal registreres.

Utvalg for samfunn behandler enkelte byggesaker, og forslag til reguleringsplaner før planforslagene sendes til kommunestyret. Utvalget består av 14 medlemmer og varamedlemmer. Vi har gjort søk i Styrevervregisteret og fant at nesten halvparten står oppført med ett eller flere styreverv. Flere av dem er registrert i styret til AS Siljan utbyggingsselskap. Det framgår ikke om vervene var lønnet. Selskapet er heleid av kommunen, og har solgt tomter i kommunen. I følge Brønnøysundregisteret ble selskapet oppløst i juli i år. Andre verv er i mindre foretak/selskaper.

Kommunalsjefen er sekretær når Utvalg for samfunn, og opplyser at det ofte er behov for å vurdere politikerens habilitet. Vedtak i habilitetsspørsmål blir protokollført.

Vi har også gjort et søk i Styrevervregisteret på rådmannen og kommunalsjefen for Avdeling for samfunn. Vi fant at rådmannen var registrert med verv i seks organisasjoner. Ingen av vervene er lønnet. Kommunalsjefen var registrert med ett verv i et selskap. Det var ikke lønnet.

Kommunalsjefen sier at saksbehandlerne vurderer egen habilitet i hver sak. Det gjelder vanligvis i saker der søkerne er familie, venner eller naboer. Når saksbehandlere opplever seg inhabile, ber de kommunalsjefen overta saken.

Kommunalsjefen og bygg- og eiendomsleder sier at habilitetsvurderinger ikke blir dokumentert skriftlig, men når en sak har byttet saksbehandler fra bygg- og eiendomsleder til kommunalsjef i P360, tyder det på at bygg- og eiendomsleder har vurdert seg inhabil.

I Siljan gjennomføres det folkevalgtopplæring tidlig i hver valgperiode. Medlemmer i kommunestyret og utvalget får tilbud om å være med. Vi får opplyst at det pleier å være godt oppmøte. De etiske retningslinjene er ett av temaene som gjennomgås.

Vi får opplyst at personalsjefen har et KS-basert opplæringsopplegg for alle nyansatte. Det omfatter blant annet opplæring i habilitetsvurderinger.

De etiske retningslinjene har et eget avsnitt om gaver og andre fordeler. Her står det at folkevalgte og ansatte ikke skal ta imot gaver som er egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger, eller benytte stillingen sin til å skaffe seg selv eller andre en uberettiget fordel. Samtidig hører moderate former for gjestfrihet og representasjon med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Ved tilbud om gaver som ikke er i tråd med kommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes. Gaven skal returneres til avsender vedlagt en redegjørelse om kommunens retningslinjer. Redegjørelsen skal sendes til kommunerevisor i kopi.

Kommunalsjefen sier det hender at ansatte forteller om tilbud som er i grenseland eller over grensen for akseptable gaver. Et typisk eksempel er en leverandør som tilbyr å dekke kostnader for et seminar. Han sier at generelt sett blir det færre slike tilbud.

4.1.2 Revisors vurdering

Etiske retningslinjer – opplæring og refleksjon

Siljan har etiske retningslinjer og gir opplæring til folkevalgte og nyansatte.

KS anbefaler at de etiske retningslinjene jevnlig blir diskutert – gjerne knyttet til konkrete eksempler. Det vil bidra til en kultur for økt bevissthet og etterlevelse av retningslinjene.

Risikoanalyser

Generelt handler risikoanalyser om å vurdere hvor sannsynlig det er at en hendelse vil skje, og hvilke konsekvenser den vil få. I følge KS og Transparency International Norge vil slike analyser være egnet til å kartlegge hvordan korruperte handlinger kan skje innenfor bestemte tjenesteområder – for eksempel innen plan- og byggesaksbehandling.

Arkivtjenesten har gjort flere risikovurderinger av P360. Disse risikovurderingene vil gjelde enkelte deler av saksbehandlingen i plan- og byggesaker. Imidlertid er det ikke gjort spesifikke risikoanalyser av saksbehandlingen av plan- og byggesaksbehandlingen. I pkt. 4.2 vil vi se svakheter i kontrolltiltakene knyttet til saksbehandlingen av slike saker. Etter vår vurdering er det behov for en systematisk kartlegging og vurdering av risikoområde på dette saksfeltet i Siljan.

Tiltak for å begrense rolleblanding og ytre påvirkning

Kommunen skal sørge for at ansatte tar avgjørelser som ikke er påvirket av utenforliggende forhold, jf. kommuneloven og forvaltningslovens regler om habilitet.

Siljan har retningslinjer for å begrense rolleblanding og unngå ytre påvirkning, blant annet har kommunen praksis for å vurdere habiliteten i hver sak. I Utvalg for samfunn blir habilitetsspørsmål registrert i protokollen.

I administrasjonen blir verken vurderinger av habilitet eller bekreftelse på inhabilitet dokumentert skriftlig. Forvaltningsloven krever ikke at habilitetsvurderinger skal dokumenteres, men det kan være likevel være gode grunner til å sørge for en viss dokumentasjon. At habilitet er første punkt i en saksprosess, kan være en nyttig påminnelse for saksbehandler om plikten til å vurdere spørsmålet, slik at en gjør en aktiv og bevisst vurdering av dette i saken. Vi mener kommunen bør vurdere å sikre dokumentasjon rundt habilitetsvurderinger og ev. hvilke tiltak som iverksettes ved inhabilitet.

4.2 Kontrolltiltak i plan- og byggesaksbehandlingen

Kommunen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.

4.2.1 Fakta

For å undersøke kommunens kontrolltiltak, har vi valgt noen risikoområder i plan- og byggesaksbehandlingen. Vi har valgt noen områder som generelt anses som risikoområder, og vil understreke at vår gjennomgang ikke dekker alle risikoområdene på dette saksfeltet. Vi har lagt størst vekt på å undersøke hvilke automatiske og manuelle tiltak kommunen har, og gir i enkelte tilfeller eksempler fra praksis.

Kontrolltiltak ved mottak og fordeling av plan- og byggesaker

I Siljan er rutinen at inn- og utgående dokumenter sendes til arkivtjenesten for registrering. Deretter sendes saken direkte til den som står oppført som ansvarlig saksbehandler. I den perioden vi undersøker er bygg- og eiendomsleder ansvarlig saksbehandler for byggesaker, mens flere har stått som ansvarlige saksbehandlere for plansaker. Etter at han som var ansvarlig saksbehandler for blant annet reguleringsplanen for Heiveien boligområde sluttet for 3-4 år siden, har kommunalsjefen vært ansvarlig saksbehandler for plansaker.

Journal- og arkivsystemet P360 loggfører tidspunkt og navn på den som sender og mottar hvert dokument. Systemet loggfører også tidspunkt dersom en sak får ny ansvarlig saksbehandler underveis i saksbehandlingen. Saksansvarlig har mulighet til å endre dato og klokkeslett.

Kommunalsjefen opplyser at han jevnlig leser saker som fordeles til ansvarlige saksbehandlere i Avdeling for samfunn for å ha oversikt over hvilke saker avdelingen jobber med. P360 loggfører når et dokument åpnes av en ansatt.

Kontrolltiltak ved behandling av byggesaker

Bygg- og eiendomsleder sender ut og mottar jevnlig enkeltdokumenter som hører til i en allerede eksisterende sak – vanligvis på e-post. I følge rutinen skal ansvarlig saksbehandler enten sende slike dokumenter til arkivtjenesten for registrering eller selv registrere dokumentene i P360. I praksis skjer det ikke alltid. Vi får opplyst at vedkommende tar vare på viktige dokumenter, men at de ikke blir arkivert slik de skal. Her vises det blant annet til at viktige e-poster ikke slettes.

I pkt. 3.2 så vi at bygg- og eiendomsleder i all hovedsak bruker telefonen i kontakten med søkere underveis i saksbehandlingen, og at tidspunkt og innhold i slike samtaler ikke blir loggført.

I Siljan er det forskjell på hvem som har hvilke tilganger i P360. Arkivtjenesten har tilgang til alle saker, dokumenter og filer. Ansatte i kommunen med tilgang til P360 kan lese alle saker som er ugradert. Ansvarlig saksbehandler har tilgang til egne saker som er under arbeid, og kan opprette dokumenter og skrive i uferdige dokumenter. Det er sporbart i P360 hvem som har åpnet en dokumentfil, hvor mange ganger det er åpnet og hvilke endringer som er gjort.

I den perioden vi har undersøkt, har kommunalsjefen hatt lesetilgang til innkomne saker. Vi får opplyst at kommunalsjefen har hatt lese- og skrivetilgang til dokumenter som er opprettet av ansvarlige saksbehandlere i egen avdeling, og til vedtak etter at de er fattet. Kommunalsjefens lese- og skrivetilgang er videreført ved innføringen av den tekniske løsningen kalt arbeidsflyt i P360 i juni 2017. Dette er sporbart.

Bruk av sjekklister, uformelle drøftinger med kommunalsjefen og med saksbehandlere i andre kommuner, kan sies å være kontrolltiltak ved behandling av byggesaker. Utvalg av saker til slike drøftinger eller utfallet av drøftingene blir ikke loggført i Siljan. Som nevnt tidligere, blir det heller ikke registrert i en sak at ansvarlig saksbehandler har benyttet sjekklister. En eventuell ferdig utfylt sjekklister legges heller ikke på saken.

Bygg- og eiendomsleder utarbeider saksfremlegg i byggesaker som skal til politisk behandling. Saksframleggene leses og godkjennes av kommunalsjefen.

Kontrolltiltak ved vedtaksfastsettelse i byggesaker

Fram til juni 2017 hadde bygg- og eiendomsleder ansvar for behandle en byggesøknad, utarbeide forslag til vedtak, fastsette vedtaket og sende vedtaket til søkeren. I denne fasen var det ikke fast rutine med lederkontroll av forslag til vedtak. Kommunalsjefen ble vanligvis gjort kjent med innholdet i et vedtak etter at vedtaket var sendt ut. Dersom bygg- og eiendomsleder hadde behov for å drøfte utfallet i en sak, tok han selv initiativ til å drøfte saken med andre.

Ved innføring av arbeidsflyt, ble dette endret. Nå skal ansvarlig saksbehandler ikke lenger fatte vedtak alene, men sende forslag til vedtak til kommunalsjefen, som enten vil gjøre enkelte endringer, sende forslaget tilbake til saksbehandler eller godkjenne og ekspedere det. Kommunalsjefen opplyser at han har bedt om en slik løsning i lengre tid, men det har vist seg teknisk vanskelig å få til i Siljan.

Når ansvarlig saksbehandler har ekspedert vedtaket, avgjør kommunalsjefen om saken skal legges fram for Utvalg for samfunn. Listen over vedtak i delegerte saker legges fram i hvert møte.

I forrige kapittel så vi at bygg- og eiendomsleder utformet gebyr etter et fastsatt gebyrregulativ, og sender det til en annen saksbehandler i avdelingen for kvalitetskontroll og utfakturering. Dette omfatter kontroll av selve beregningen av gebyret, men det omfatter ikke kontroll av at det faktisk utarbeides gebyr i alle gebyrpliktige saker.

I de undersøkte vedtakene er vedtaksbrev signert av ansvarlig saksbehandler. Alle vedtak signeres elektronisk. Når et dokument er godkjent endrer det status i P360 og blir låst for endring.

Etter innføring av ny rutine i juni 2017, signerer fremdeles ansvarlig saksbehandler vedtaksbrev. Vi får opplyst at det skal framgå av saksbehandlingen i P360 at vedtaket er godkjent i forkant av kommunalsjefen.

Godkjenningen blir synlig for utenforstående ved at ansvarlig saksbehandlers navn og stilling automatisk kommer inn i brevet.

Kontrolltiltak ved anskaffelser i plansaker

Generelt anses offentlige anskaffelser som et risikoområde for misligheter og korrupsjon. Formålet med anskaffelsesregelverket er å sikre likebehandling av leverandører, og gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen. Dette er tiltak som kan forebygge korrupsjon.

Regnskapet viser at Siljan kommune har gjort flere anskaffelser av arkitekttjenester fra samme arkitektfirma for tilsammen 2 919 372 kr i perioden 2012-2016. Disse kjøpene gjelder dels tjenester i tilknytning til reguleringsarbeid, og dels andre oppgaver knyttet til tilbygg og nybygg. Dette omfatter blant annet kjøp av arkitekttjenester for utarbeiding av reguleringsplan for Heiveien boligområde, og for tegninger av blant annet nytt tilbygg på sykehjemmet. Det foreligger skriftlige avtaler som dekker disse oppdragene. Avtalene inneholder ikke kostnadsramme. Arbeidet knyttet til sykehjemmet ble gjort samtidig med at reguleringsplanen for Siljan sentrum ble utarbeidet, slik at bygget skulle få en hensiktsmessig plassering. Regnskapet viser at disse anskaffelsene overstiger 100 000 kr hver for seg. Flere av anskaffelsene er ikke dokumentert ved protokoll.

I høringsvaret skriver kommunen at oppdraget om reguleringsplanen for Heiveien boligområde skulle utføres etter medgått tid, og at kommunen beregnet at det skulle koste mindre enn 100 000 kr, men at det i ettertid ble avdekket forhold som medførte økte kostnader.

Kommunen skriver videre at kommunen benyttet noe bistand fra arkitekt i forbindelse med fastsetting av kommunens vurderinger av plassering av nye bygg og veiføringer i forbindelse med sentrumsplassen, og at dette beløp seg til ca. kr. 39 000.

Kommunen har fått rammeavtale på arkitekttjenester i forbindelse med areal/samfunnsplanlegging fra november 2017.

Kontrolltiltak ved møtevirksomhet med eksterne aktører i plansaker

Utforming av reguleringsplaner kan ha stor betydning for enkelte aktører, og regnes generelt som et område med risiko for korrupsjon.

Arbeid med reguleringsplaner krever utstrakt kontakt med eksterne aktører som forslagsstillere og grunneiere. Ett risikoreduserende tiltak vil være å dokumentere tidspunkter, deltakere og utfallet av møter med eksterne aktører.

Som nevnt i pkt. 2.2 har Siljan en ansvarlig saksbehandler for plansaker. I store deler av den perioden vi undersøker, har det vært kommunalsjefen. Han opplyser at dersom private forslagsstillere ber om møte med kommunen, er det forslagsstillernes ansvar å skrive referat/oppsummering. Kommunen vil vanligvis be om å få oppsummeringen tilsendt på e-post.

I arbeidet med reguleringsplanen for Siljan sentrum, opplyser kommunalsjefen at det ble gjennomført minst seks møter. Forslagsstilleren tok initiativ til fem av dem, mens kommunen tok initiativ til det sjette. Vi har mottatt enkelte oppsummerings-e-poster fra disse møtene.

Det er ikke loggført på saken i P360 at det er gjennomført møter med eksterne aktører. Oppsummerings-e-postene er ikke arkivert på saken i P360. Kommunalsjefen opplyser at siden reguleringsplanen for Siljan sentrum kom fra private forslagsstillere, blir det formelt sett en sak for kommunen først når forslagsstillerne oversender et forslag til reguleringsplan. Derfor blir dokumenter fra den innledende delen av arbeidet i mindre grad loggført/registrert.

4.2.2 Revisors vurdering

Kommunen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.

Kontrolltiltak som bidrar til å redusere risikoen for korrupsjon i plan –og byggesaker, handler i stor grad om forebyggende tiltak, og om tiltak som kan bidra til at illojale handlinger blir oppdaget. Slike tiltak handler blant annet om å begrense mulighetene for at en person skal kunne behandle og fatte vedtak i en sak, uten at den har vært gjennom sidemanns- eller lederkontroll eller annen arbeidsdeling.

Vi har undersøkt hvilke automatiske og manuelle kontrolltiltak som finnes i Siljan.

Kontrolltiltak ved mottak og fordeling av plan- og byggesaker

Loggføring av nye søknader og nye dokumenter i eksisterende saker vil være et viktig kontrolltiltak. Siden Siljan har et felles integrert journal- og arkivsystem, blir navnet på den som registrerer en sak/et dokument og tidspunktet for registrering automatisk loggført i P360 i Siljan. Loggføringen vil sikre at disse oppgavene er sporbare i ettertid.

Kontrolltiltak ved saksbehandling og vedtaksfastsettelse i byggesaker

Et sentralt kontrolltiltak i behandling av byggesaker, er loggføring av inn- og utgående dokumenter. I enkelte tilfeller går det en direkte kommunikasjonslinje mellom ansvarlig saksbehandler og søker – vanligvis på e-post. Rutinen er at saksbehandler enten skal sende slike e-poster til arkivtjenesten for registrering eller registrere dem i P360 selv. Vi får opplyst at ikke alt arkivverdig materiale blir journalført og dermed heller ikke registrert i P360.

At ansvarlig saksbehandler kan velge om de vil registrere noe eller ikke, åpner for at inn- og utgående dokumenter kan bli liggende hos ansvarlig saksbehandler uten at noen får kjennskap til dem. Sannsynligvis vil mange søkere følge opp innsendte søknader/dokumenter, og svare opp mottatte e-poster. Dermed synes risikoen for forsinkelser eller forglemmelse å være liten. Samtidig er dette et sårbart punkt. Generelt regnes det som risikoreduserende at flere har kjennskap til og innsyn i dokumenter.

Et annet sentralt kontrolltiltak ved behandling av byggesaker, er bruken av sjekklister og sidemann- og lederkontroll eller annen form for arbeidsdeling gjennom uformelle drøftinger.

Siljan har en saksbehandler med ansvar for byggesaker, og han behandler de fleste sakene alene. Han har tilgang til sjekklister, men bruker dem sjelden. Bruken av dem

blir ikke loggført. Ansvarlig saksbehandler avgjør selv om andre skal involveres. Slike drøftinger blir ikke loggført.

Et sentralt kontrolltiltak for vedtaksfastsettelse i byggesaker, er å lage en klar arbeidsdeling mellom den som saksbehandler og den som fatter vedtak. Dette ble ikke gjort i Siljan før juni 2017, men er nå innført som en fast rutine.

Når samme person kan behandle og fatte vedtak i en sak alene, når sidemanns- og lederkontroll ikke blir dokumentert, og når drøftinger med andre ikke blir dokumentert, har kontrollen med byggesaksbehandlingen i Siljan vært mangelfull.

Det er et viktig skritt i riktig retning at kommunen, gjennom innføring av arbeidsflyt i juni 2017, har fått på plass en fast ordning med å fordele ansvaret for å saksbehandle og fatte vedtak på to personer.

Kontrolltiltak i plansaker

Dokumentasjon av saksgangen er et viktig kontrolltiltak. Vi har sett mangler knyttet til journalføring og arkivering av saksdokumenter i stikkprøvekontrollen av to reguleringsplansaker.

Et av formålene med regelverket for offentlige anskaffelser er å redusere risikoen for korrupsjon. Et sentralt kontrolltiltak vil være å dokumentere anskaffelsesprosessene.

Enkelte av anskaffelsene av arkitekttjenester har ikke fullt ut vært dokumentert i samsvar med kravene i anskaffelsesreglene. Anskaffelsesprosessene er dermed i liten grad etterprøvbare. Det er et positivt tiltak at det nå er inngått en rammeavtale for slike tjenester.

Vi legger til grunn at dokumentasjon av tidspunkter, deltakere og innhold i møter med eksterne aktører er gode kontrolltiltak for å forebygge korrupte handlinger. Vår stikkprøvekontroll viser at Siljan kan fremvise slik dokumentasjon på forespørsel, men disse opplysningene er ikke arkivert i saken. Etter vår vurdering er de eksterne møtene som ble gjennomført i forbindelse med reguleringsplanarbeidet for Siljan sentrum, mangelfullt dokumentert.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

5.1.1 Forsvarlig saksbehandling

I hvilken grad sikrer Siljan kommune forsvarlig saksbehandling av reguleringsplaner og byggesaker?

Saksbehandling av reguleringsplaner

Siljan har tiltak som skal sikre at sentrale lovpålagte oppgaver i saksbehandlingen av plansaker blir utført i tråd med saksbehandlingsreglene. Det omfatter blant annet rutiner knyttet til oppstartsmøte, varsel om oppstart, arbeid med konsekvensutredninger, høring og offentlig ettersyn, samt mal for å skrive saksframlegg i saker som skal til politisk behandling. Våre funn viser at disse rutinene fanger opp de fleste, men ikke alle de undersøkte lovpålagte oppgavene.

Våre funn viser videre at Siljan ikke alltid dokumenterer at disse rutinene har blitt brukt. De viser også at kommunen ikke alltid dokumenterer at lovpålagte oppgaver er gjennomført. Bruken av rutiner og gjennomføring av lovpålagte oppgaver er bedre dokumentert i reguleringsplanen for Siljan sentrum enn for Heiveien boligområde – der kommunen selv var forslagsstiller.

Samlet sett synes det som om Siljan har egnede rutiner for saksbehandling av plansaker. I de sakene vi har sett på, har kommunen tatt dem i bruk i et visst omfang.

Saksbehandling av byggesaker

Siljan har enkelte tiltak som skal sikre at byggesaksbehandlingen blir utført i tråd med saksbehandlingsreglene. Samtidig viser våre funn at det er risiko for at saksbehandlingen ikke fullt ut er forutsigbar, lik og effektiv – slik saksbehandlingsreglene krever. Nedenfor nevner vi noen konkrete eksempler:

Skreddersydd veiledning i Siljan gir god service til publikum, men også risiko for uklare linjer mellom generell veiledning og konkret saksbehandling, og risiko for forskjeller i innhold og omfang av veiledning til den enkelte søker.

Tiltak for å sikre at byggesøknader er fullstendige og at blir saken tilstrekkelig utredet, er viktig for å sikre forutsigbarhet og lik behandling av likeartede saker. Etter vår

vurdering har Siljan begrensede tiltak på dette område. Flere av dem som finnes, brukes i liten grad. Det gir risiko for at saksutredningen ikke er i tråd med de krav som er satt. Vi ser også at dokumentasjonen av deler av saksbehandlingen er mangelfull. Eksempler på det er at telefonkontakt med søkere, og drøftinger med kommunalsjefen og byggesaksbehandlere i andre kommuner ikke loggføres.

Fram til juni 2017 var det uklart om arbeidsbeskrivelsen for bygg- og eiendomsleder innebar delegering av myndighet til å fastsette vedtak i byggesaker etter plan- og bygningsloven. Etter at den nye arbeidsflyten ble innført i juni 2017, ligger det til rette for at praksis blir i samsvar med kommunens delegasjonsreglement.

Vedtakene i de kurante sakene vi undersøkte inneholdt få feil, mens vedtakene i dispensasjonsvedtakene inneholdt i større grad feil og mangler. Det er grunn til å anta at kommunens praksis med å ta utgangspunkt i tidligere vedtak i stedet for å bruke maler, øker risikoen for at eventuelle feil og mangler i tidligere vedtak blir videreført i nye vedtak.

Samlet sett mener vi at manglende dokumentasjon, lite bruk av sjekklister og enkelte feil og mangler avdekket gjennom stikkprøvekontroll, skaper usikkerhet om Siljan har en saksbehandling i byggesaker som fullt ut er i tråd med kravene i plan- og bygningsloven.

5.1.2 Redusere risikoen for korrupsjon

I hvilken grad bidrar Siljan kommunes internkontrollsystemer til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker?

Siljan kommunes internkontrollsystemer bidrar i en viss grad til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av byggesaker.

Kontrollmiljø

Siljan har etiske retningslinjer og rutiner for varsling. KS anbefaler at de etiske retningslinjene jevnlig blir diskutert.

Arkivtjenesten har gjort flere risikovurderinger av P360. Disse risikovurderingene vil gjelde enkelte deler av saksbehandlingen i plan- og byggesaker. Imidlertid er det ikke gjort spesifikke risikoanalyser av saksbehandlingen av plan- og byggesaksbehandlingen. Etter vår vurdering er det behov for en systematisk kartlegging og vurdering av risikoområde på dette saksfeltet i Siljan.

Siljan har retningslinjer for å begrense rolleblanding og ytre påvirkning, herunder rutiner for å vurdere habilitet.

Kontrolltiltak i byggesaker

Vi har undersøkt elektroniske og manuelle kontrolltiltak i saksbehandlingen av byggesaker. De elektroniske kontrolltiltakene i saksbehandlingssystemet P360 handler i stor grad om å loggføre ulike aktiviteter. Loggføring med navn og dato gjør aktivitetene sporbare i ettertid, og har en viktig forebyggende funksjon.

De manuelle kontrolltiltakene i Siljan fram til juni 2017 var etter vår vurdering mangelfulle. Svakheter i kontrollsystemene øker risikoen for at korrupsjon kan skje, og gjør det vanskeligere å oppdage når det er skjedd.

I juni 2017 innførte kommunen arbeidsflyt i byggesaksbehandlingen, og fikk dermed på plass en todeling av ansvaret for saksbehandling og vedtaksfastsettelse. Dette vil ha en viktig forebyggende funksjon, og kan også bidra til å avdekke eventuelle korruperte handlinger.

Kontrolltiltak i plansaker

Vi har undersøkt om rutiner og praksis er egnet til å sikre gjennomsiktighet og etterprøvbarhet på to kjente risikoområder i arbeidet med reguleringer: offentlige anskaffelser og møter med eksterne aktører. I begge tilfeller vil god dokumentasjon og riktig arkivering være gode kontrolltiltak for å redusere risikoen for korrupsjon.

Siljan har rutiner som kan ivareta kravene til arkivering, men vår stikkprøvekontroll viser at dokumentasjon av anskaffelsene av arkitekttjenester og dokumentasjon av møter med eksterne aktører, var mangelfull.

Samlet sett mener vi Siljan har rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon. Videre har kommunen gode elektroniske kontrolltiltak. Vi mener imidlertid at manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å etterprøve kommunens virksomhet på sentrale områder. Manglende muligheter til etterprøvbarhet, gir generelt sett økt risiko for korruperte handlinger.

5.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør:

- iverksette ytterligere tiltak som sikrer forsvarlig saksbehandling av plansaker, for eksempel:
 - sørge for å dokumentere bruken av rutiner, og
 - sørge for å dokumentere gjennomføring av lovpålagte oppgaver,

- iverksette ytterligere tiltak som sikrer forsvarlig saksbehandling i byggesaker, for eksempel:
 - dokumentere bruk av sjekklister som er egnet til å sikre at byggesøknader er fullstendige og at sakene blir tilstrekkelig utredet, og
 - bruke maler som er egnet til å sikre at vedtak inneholder lovpålagte opplysninger,

- vurdere risiko og eventuelt iverksette ytterligere tiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i behandling av plan- og byggesaker, for eksempel:
 - gjennomføre risikoanalyser av saksbehandlingen i plan- og byggesaker,
 - dokumentere anskaffelser i tråd med lovverket, og
 - dokumentere habilitetsvurderinger.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven)
- Lov 10. august 2008 nr. 61 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 17. desember 2010 nr. 85 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv
- |||

Bøker

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

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- Prop.121 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv i plandelen)
- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen²⁹, Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2
- Veileder og dispensasjon – Plan- og bygningsloven kap. 19, Fylkesmannen i Telemark, juni 2015

Andre dokumenter

²⁹

- 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: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Siljan Kommune
Avdeling for samfunn



Telemark kommunerevisjon IKS
Postboks 2805 Kjørbekk
3702 SKIEN

Deres ref.

Vår ref.
17/00073-7

Dato
23.01.2018

Rådmannens kommentarer til rapport om plan- og byggesaksbehandling

Det vises til Rapport om forvaltningsrevisjon fra Telemark kommunerevisjon IKS om plan- og byggesaksbehandling i Siljan kommune. Rådmannen har følgende merknader til rapporten:

Deler av rapporten omhandler arkivrutiner og bruk av saksbehandlingssystemet Public360. Som et system for saksbehandling av plan og byggesaker, var det spesielt i oppstartsperioden mye som ikke fungerte tilfredsstillende. I Public360 er det lagt opp til at det skal benyttes standardtekster som utgangspunkt for å skrive vedtak. Rådmannen er enig med revisjonen i at dette ikke er en tilfredsstillende løsning for et saksbehandlingssystem som skal ivareta kompliserte plan- og byggesaksbehandlinger.

Kommunenes sentraforbund har lenge vært opptatt av at arkivsystemene som blir benyttet i norske kommuner ikke fungerer som fagsystem for plan- og byggesak. KS har derfor, som en del av KomIT- prosjektet, utarbeidet en kravspesifikasjon for en modul som skal ivareta et fagsystem for plan- og byggesak. Siljan kommune har sammen med de andre Grenlandskommunene igangsatt et arbeid med å innføre disse fagsystemene. I disse fagsystemene vil for eksempel sjekklister være en del av selve saksbehandlingssystemet og vi forutsetter at dette vil fungere tilfredsstillende når nytt system er innført.

Til punktet om kjøp av arkitektjenester i tilknytning til reguleringsplanene vil rådmannen bemerke at når det gjelder reguleringsplanen for Heiveien ble denne i hovedsak utført i egen regi. Vi inngikk en skriftlig avtale med firmaet Børve og Borchsenius om bistand til tegning av plankartet. Dette arbeidet skulle utføres etter medgått tid. Vår vurdering var at dette var et oppdrag som skulle koste mindre enn kr.100.000,-. I forbindelse med prosjekteringen av veg, vann og avløpsanlegget ble det i ettertid avdekket forhold som medførte nødvendige endringer i reguleringsplanen. Dette var det ikke tatt hensyn til i den opprinnelige avtalen. Slutregnskapet ble etter dette ca kr. 120.000,-.

Reguleringsplanen for Siljan sentrum er en privat reguleringsplan der Siljan kommune ikke har hatt direkte kostnader med selve reguleringsplanleggingen. Administrasjonen har i forbindelse med utbyggingen av Siljan sykehjem foreslått overfor kommunestyret å flytte funksjoner, som opprinnelig var tenkt som en del av den nye avdelingen på sykehjemmet, til nytt sentrumsbygg. I forbindelse med dette ble det utarbeidet noen skisser over hvor disse funksjonene bør ligge. I tillegg har vi benyttet noe bistand fra arkitekt i forbindelse med fastsetting av kommunens vurderinger av plassering av nye bygg og veiføringer i forbindelse med sentrumsplanen. Den totale summen beløper seg til ca kr 39.000,-. Dette beløpet inkluderer bistand i forbindelse med sentrumsplanen, flytting av funksjoner fra sykehjemmet til sentrumsbygget og noe bistand i forbindelse med bussholdeplassen i sentrum.

Grenlandskommunens innkjøpssamarbeid har nå forhandlet fram rammeavtaler for arkitekttjenester i forbindelse med areal / samfunnsplanlegging. Siljan kommune vil benytte disse rammeavtalene ved kjøp av tjenester i forbindelse med arealplanlegging.

Med hilsen
SILJAN KOMMUNE

Jan Sæthre
Rådmann

Kjell G. Borgeraas
Kommunalsjef avdeling samfunn

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Rådmann /v Jan Sæthre
Avdeling for samfunn /v Morten Thorvaldsen

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha planer for bruk og vern av tilnærmet alle kommunale arealer og ressurser. Loven regulerer nesten all plan- og byggeaktivitet, og kommunen har omfattende oppgaver som myndighetsutøver. Et av formålene med plan- og bygningsloven er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. Loven har derfor en rekke regler om saksgangen i plan- og byggesaker.

De aller fleste vedtak etter plan- og bygningsloven er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og plan- og bygningsloven § 1-9. Enkeltvedtak gir berørte parter særskilte rettigheter til medvirkning, innsyn og klage, jf. forvaltningsloven kapittel 4 og 5.

Problemstilling 1 – forsvarlig saksbehandling

- *I hvilken grad sikrer Siljan kommune forsvarlig saksbehandling av reguleringsplaner og byggesaker?*

Arkiverdig materiale

I arkivlova står det at offentlige organer plikter å ha arkiv som skal være ordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilde for samtid og ettertid, jf. § 6. Denne paragrafen skal forstås slik at offentlige organer har plikt til å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i virksomheten, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling.

Arkivplikten gjelder både inn- og utgående brev og interne notater, og er m.a.o. mer omfattende enn journalplikten.

Videre skal arkivmaterialet være tilgjengelig, ikke bare for organet selv, men også for tilsynsorganer, for kontroll fra de folkevalgte og for innsyn fra allmennheten.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i plan- og byggesaksarbeidet, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

Reguleringsplaner

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 12-4. Planen skal inneholde et plankart med tilhørende planbestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Det skal alltid foreligge en reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-1.

Reguleringsplaner deles inn i områderegulering og detaljregulering, jf. plan og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3. I følge Reguleringsplanveilederen³⁰ vil valg av reguleringsplantype avhenge av ønsket detaljeringsgrad og formålet med planen. Dersom planen skal avklare forutsetningene for et konkret, avgrenset prosjekt, vil detaljregulering være godt egnet. Skal planen avklare arealbruk og viktige sammenhenger i et større område, vil områderegulering være godt egnet.

Krav til innhold og saksgang i en reguleringsplan er nedfelt i plan- og bygningsloven kap. 12. I følge Reguleringsplanveilederen kan planprosessen deles i tre hovedtrinn:

1. Oppstart

- Planarbeidet skal starte med at berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte varsles. Det bør settes en rimelig høringsfrist.
- Forslagsstilleren skal kunngjøre planarbeidet offentlig.
- Når andre enn kommunen ønsker å lage en reguleringsplan, skal det holdes oppstartsmøte med kommunen. Det skal skrives referat.
- For planer som faller innenfor krav om konsekvensutredning, skal det lages et planprogram. Programmet sendes på høring og offentlig ettersyn i minst 6 uker. Planprogrammet fastsettes av kommunestyret, eller ved delegert myndighet.

2. Utredninger og planløsninger

- Forslagsstiller skal innhente kunnskap ved kartlegginger og utredninger.
- Lage planløsninger, ev. med alternative løsninger.
- Sørge for medvirkning ved utredninger og om planløsninger.

3. Planforslag og planbehandling

- Forslagsstiller skal utarbeide forslag til reguleringsplan med plankart og planbestemmelser.

³⁰ Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og datert 15.02.17.

- Planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker. Berørte parter skal særskilt underrettes.
- Kommunestyret skal treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet.
- Private planforslag skal behandles av kommunen innen 12 uker, om ikke annet er avtalt med forslagsstiller. Dersom kommunen ikke vil fremme forslaget, skal forslagstilleren gjøres skriftlig kjent med dette innen 3 uker. Er forslaget i tråd med kommuneplanen eller en områdereguleringsplan, kan forslagstilleren kreve at planen legges fram for kommunestyret.
- Kunngjøre planen.

Denne oversikten inneholder både lovpålagte prosesskrav, og anbefalte arbeidstrinn.

Når høringsfristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet av administrasjonen innen tolv uker, jf. plan- og bygningsloven § 12-10. Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv.

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

For å vurdere om saksbehandlingen i plansaker i Siljan er i tråd med ovennevnte punkter, vil vi se nærmere på om enkelte sentrale lovpålagte oppgaver blir ivaretatt i tråd med plan- og bygningsloven. Vi vil undersøke om Siljan kommune sine rutiner ivaretar disse bestemmelsene, og undersøke om rutinene er fulgt i noen utvalgte planer.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

Kommunen må sikre at dokumenter som blir til som ledd i virksomheten, har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, blir arkivert.

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at:

- a. det holdes oppstartsmøte dersom forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten. Det skal skrives referat.*
- b. berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte blir varslet om at planarbeid skal igangsettes.*
- c. det fastsettes et planprogram, dersom det er krav om konsekvensutredning. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.*
- d. forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst seks uker.*
- e. saksfremlegget som ligger til grunn for kommunestyrets vedtak i reguleringsplansaker, redegjør for hvordan innkomne uttalelser og konsekvenser har vært vurdert.*
- f. administrasjonen som hovedregel har ferdigbehandlet reguleringsplanforslaget senest 12 uker etter at høringsfristen er ute.*

Byggesaksbehandling

Sett fra innbyggernes ståsted er plan- og bygningsloven en inngripende lov. Det er derfor viktig at innbyggerne har tillit til at kommunen håndhever byggesaker på en forutsigbar, lik og effektiv måte.

Forutsigbarhet

Forutsigbarhet kan blant annet sikres gjennom forvaltningens veiledningsplikt, jf. fvl. § 11. Hensikten er å gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon slik at de kan ivareta sine interesser på best mulig måte i bestemte saker.

Forutsigbarhet kan også sikres gjennom krav til saksbehandlingstid og foreløpig svar. Forvaltningsloven inneholder ingen konkrete frister for saksbehandlingen, men sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven derimot gir konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte saker, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Loven sier at søknader som ikke krever dispensasjon fra plan, skal avgjøres innen 12 uker³¹. Dersom fristen overskrides, skal kommunen betale tilbake deler av eller hele byggesaksgebyret. Enkelte søknader skal avgjøres innen tre uker. Det gjelder søknader som er i samsvar med loven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristen, regnes tillatelse som gitt.

Forvaltningsloven sier at forvaltningen skal sende foreløpig svar så snart en ser at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, jf. fvl. § 11 andre ledd. Hva som menes med «uforholdsmessig lang tid» er avhengig av omfanget og kompleksiteten i en sak. Det er likevel slik at forvaltningen så snart den blir oppmerksom på at saksbehandlingen vil ta tid, skal sende et foreløpig svar. Det bør inneholde en begrunnelse for forsinkelsen og opplysninger om forventet saksbehandlingstid.

Forutsigbarhet ved vedtaksfastsettelse er viktig. Vedtatte areal- og reguleringsplaner er bindende, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-6. I a. og 12-4. Det betyr at søknader om tiltak som er i tråd med slike planer skal få tillatelse, mens det som hovedregel skal gis avslag på søknader som er i strid med dem. Loven åpner for at det unntaksvis kan gis dispensasjon fra lovbestemmelsene og vedtatte areal- og reguleringsplaner, jf. kap. 19.

Effektivitet

Kravet om effektivitet må ses i sammenheng med utredningsplikten, jf. fvl. § 17 første ledd. Det handler om å finne den riktige balansen mellom kravet om tilstrekkelig grundig utredning og kravet om rimelig brukt av tid og ressurser. Dette balansepunktet vil variere avhengig av hvor stor, vanskelig og inngripende en sak er, og om den krever skjønnsvurderinger. Slike utfordringer er typiske i byggesaksbehandlingen.

Likebehandling

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Likebehandling sikres blant annet ved at de vurderinger som gjøres i en sak, er saklige. Ulikt resultat skal

³¹ Dette gjelder søknader etter plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 20-2.

være saklig begrunnet i vurderingskriterier som er hjemlet i lov- eller planverk. Videre skal resultatet av avgjørelsen være lik dersom forvaltningen gjør samme type vurderinger basert på de samme vurderingskriterier.

Det er lovlig og vanlig med forskjellsbehandling. Det sentrale er at forskjellsbehandlingen må være saklig begrunnet.

Klage

Siden vedtak i byggesaker i all hovedsak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, kan vedtakene påklages av dem som er part i saken.

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

Generelt varierer byggesaker mye når det gjelder omfang og vanskelighetsgrad. Saksbehandlingen skal følge fastlagte saksbehandlingsregler og bygge på korrekt lovanvendelse og vedtatt planverk. Byggesaksbehandlingen preges derfor i stor grad av ulike typer vurderinger. Å etablere et saksbehandlingssystem som effektivt sluser gjennom såpass forskjellige saker på en juridisk og faglig forsvarlig måte innenfor lovpålagte tidsfrister kan være utfordrende.

Rådmannen skal etablere systemer som sikrer at gjeldende lovverk følges, og er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. For å vurdere om saksbehandlingen i byggesaker i Siljan er i tråd med denne bestemmelsen vil vi se nærmere på hvordan kommunen sikrer at forvaltningslovens og plan- og bygningslovens bestemmelser om saksbehandling ivaretas på en forsvarlig måte. Mer konkret vil vi se nærmere på hvordan kommunen ivaretar kravene om effektiv, forutsigbar og lik saksbehandling. Videre vil vi se nærmere på hvordan retten til å klage på et enkeltvedtak og få saken behandlet i ny instans, blir ivaretatt.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterium:

Kommunen skal ha tiltak som sikrer forutsigbar, effektiv og likeartet behandling av byggesaker

Problemstilling 2 – redusere risikoen for korrupsjon

I hvilken grad bidrar Siljan kommunes internkontrollsystemer til å redusere risikoen for korrupsjon i behandlingen av plan- og byggesaker?

Den som tilbyr og den som mottar en utilbørlig fordel i kraft av sin stilling, sitt verv eller ved utføring av oppdrag, kan straffes for korrupsjon, jf. straffeloven § 387. En utilbørlig fordel kan være både økonomisk og ikke-økonomisk. Eksempelvis kan det være betaling, gratisreiser, oppvarning, raskere saksbehandling, utsikter til en jobb og løfter om en kommunal tillatelse³².

I følge professor Tina Søreide³³ øker risikoen for korrupsjon:

- desto mer alene beslutningstakeren er om å avgjøre tildeling av fordeler,
- desto mer innflytelse beslutningstakeren har over de som tar viktige avgjørelser, og
- desto mer avgjørelsene bygger på skjønnsmessige vurderinger.

Forebygging av korrupsjon og misligheter bør være sentralt i kommunens internkontrollarbeid, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. For å redusere risikoen for korrupsjon, anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram, og at programmet omfatter politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/saksbehandling og tjenesteproduksjon³⁴.

Et antikorrupsjonsprogram bør ha følgende hovedelementer:

1. verdier, holdninger og kultur,
2. etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte,
3. risikoanalyser,
4. et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll,
5. strategi for anskaffelser, og
6. varslingsordning.

³² Eksemplene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

³³ Tina Søreide er professor ved Norges Handelshøyskole. Sitatet er henta fra en artikkel om korrupsjon i Kommunerevisoren 2016 nr. 3.

³⁴ Kilde: Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

KS og Transparency International Norge legger til grunn at et velfungerende kontrollsystem er avgjørende i det kommunale arbeidet mot korrupsjon, jf. pkt. 4. Kontrollsystemer har en viktig forebyggende funksjon, og svakheter i kontrollsystemene øker faren for misligheter og korrupsjon.

Kontrolltiltak vil kunne omfatte både automatiske kontroller og manuelle kontroller. Eksempler på automatiske kontroller er ledernes og saksbehandlerens tilgang til og sporbarhet i saksbehandlings- og arkivsystemer. Eksempler på manuelle kontroller er rutiner for registrering i dokumentasjonssystemer, sidemanns- og lederkontroll av saksgang og forslag til vedtak, og rutiner for samarbeid. Rutiner for stikkprøver og oppfølging av kontrolltiltakene inngår også.

KS og Transparency International Norge legger vekt på at etiske retningslinjer og varslingsrutiner får praktisk betydning i den grad de er kjent og tatt i bruk av ansatte og folkevalgte. Videre bør etiske retningslinjer jevnlig tas opp til vurdering og diskusjon – gjerne sett opp konkrete og kjente temaer/saker.

Generelt handler risikoanalyser om å vurdere hvor sannsynlig det er at en hendelse vil inntreffe, og hvilke konsekvenser det vil få. KS og Transparency International Norge mener at slike analyser vil være et nyttig hjelpemiddel i det korrupsjonsforbyggende arbeidet. Risikoanalyser kan utføres for kommunen samlet sett, og innenfor hver virksomhet.

Det er tillitsbyggende når en kommune viser evne til å forebygge, avdekke og håndtere uønskede hendelser på en betryggende måte. Vi vil undersøke om Siljan har rutiner som er innrettet slik at de reduserer risikoen for korrupsjon ved behandling av plan- og byggesaker. Vi vil også se nærmere på kommunens rutiner for opplæring i og bevisstgjøring om etiske retningslinjer, herunder om risikoområder for korrupsjon i saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Videre vil vi undersøke om kommunen har rutiner for habilitetsvurdering, jf. kommuneloven § 23 andre ledd og forvaltningsloven kapittel II, og for varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 3-6.

Basert på ovennevnte har vi laget følgende revisjonskriterier:

- *Kommunen bør ha etiske retningslinjer og praksis for å diskutere dem jevnlig i Avdeling for samfunn.*
- *Kommunen bør ha gjennomført risikoanalyse av plan- og byggesaksbehandlingen i P360.*

- *Kommunen bør ha rutiner for habilitetsvurdering i saksbehandling av plan- og byggesaker.*
- *Kommunen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Siljan kommune 10.mai 2017.

Innsamling og bearbeiding av data

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er intervju og dokumentasjon fra Siljan kommune.

Intervju

Vi har utarbeidet intervjuguider og gjennomført delvis strukturerte intervjuer med kommunalsjef og bygg- og eiendomsleder i Avdeling for samfunn. Referat fra disse intervjuene har blitt godkjent av de intervjuede personene. Vi har også innhentet tilleggsinformasjon fra dem via e-post.

Videre har hentet inn informasjon fra rådmannen og arkivleder via e-post.

Dokumentgjennomgang

Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet søknadsskjemaer og veiledere for byggesaker. Siden Siljan oppfordrer innbyggerne til å bruke disse søknadsskjemaene, har vi gjennomgått flere av dem.

Vi har gjennomgått sentrale kommunale dokumenter knyttet til plan- og byggesaksbehandlingen. Det gjelder blant annet reglement for delegasjon, rutine for videredelegering, rutine for saksbehandling av politiske saker, arkivrutiner, rutiner for postbehandling, etiske retningslinjer, reglement for økonomiske interesser og styreverv, og rutiner for intern varsling.

Vi har analysert tall fra Kostra om byggesaksbehandling.

Vi har innhentet informasjon om antall klagesaker fra Siljan behandlet av Fylkesmannen i Telemark for perioden 2014 – 2016.

Saksgjennomgang

Revisor fikk tilgang til kommunens journal- og arkivsystem P360, og kunne fritt søke seg fram til aktuelle plan –og byggesaker.

Vi ønsket å se nærmere på om enkelte lovpålagte oppgaver var gjennomført i saksbehandlingen av to reguleringsplaner. Vi valgte den siste planen som ble initiert av kommunen og den siste som ble initiert av private forslagsstillere. Gjennomgangen av de to reguleringsplanene er en stikkprøvekontroll. Det innebærer at våre funn gir nyttig informasjon som eksempler, men gir ikke grunnlag for å si noe generelt om kommunens arbeid med reguleringsplaner.

Vi ønsket også å se nærmere på saker der administrasjonen hadde fattet vedtak i byggesaker. Vi hadde to utvalgsriterier:

- *Tidsramme:* vi valgte saker der søknad var mottatt og vedtak fattet innenfor tidsrammen 01.01.2017-30.06.2017. Vi fant 17 saker.
- *Tilfeldig utvalg:* Deretter valgte vi hver 3.sak, og endte med 5 tilfeldige saker.

I tillegg ønsket vi å se nærmere på saksbehandling og vedtaksfastsettelse i dispensasjonssaker. Vi gikk gjennom sakslistene og protokollene for Utvalg for samfunn for perioden 2013 - juni 2017, og fant at utvalget hadde behandlet noen aktuelle saker: en dispensasjonssak, en drøftingssak³⁵ knyttet til dispensasjon og en bruksendringssak som muligens skulle vært omsøkt ved dispensasjon. Drøftingssaken er utelatt siden det foreløpig ikke er fattet vedtak i saken. Bruksendringssaken er utelatt siden den ikke ble behandlet som dispensasjonssak. Da satt vi igjen med en sak. Den ble gjennomgått.

Vi søkte i P360, og brukte følgende søkekriterier:

- Vi søkte i dokumenter, og brukte søkerordet %disp% og navn på to saksbehandlere: nåværende bygg- og eiendomsleder og tidligere plan- og miljøleder. Vi fikk opp ti saker i perioden 2013 - juni 2017.
- Vi tok ut saker der Statens vegvesen var vedtaksmyndighet og Siljan kommune kun er kopimottaker, og saker der det ikke foreligger vedtak. Vi satt igjen med fire saker. Alle fire ble gjennomgått.

³⁵ Dette gjelder sak 12/16, behandlet i Utvalg for samfunn i møte 22.09.16. Teksten i saksframlegget er som følger: «*Siljan kommune har mottatt en sak som gjelder økning av arealgrenser for en fritidsbolig som ligger i LNF-område i kommuneplanens arealdel. Administrasjonen ønsker å drøfte de prinsipielle sidene ved å gi en dispensasjon eller gå inn for en endringer av disse reglene med utvalget, før det eventuelt blir fremmet en sak om dispensasjon/endring av arealgrensene i arealdelen i kommuneplanen.*»

I vedtaket står det: «*Utvalget er positivt innstilt til at administrasjonen utreder saken videre.*» Vedtaket var enstemmig.

Etter eget ønske, har administrasjonen fått tilsendt informasjon om hvilke konkrete saker som var valgt ut.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke dataenes pålitelighet og gyldighet. Det er som nevnt utarbeidet intervjuguider for å styrke påliteligheten og gyldigheten til datainnsamlingen. Vi har intervjuet sentrale nøkkelpersoner på området.

Vi har benyttet datatriangulering, altså at data er hentet fra flere kilder. Vi har benyttet intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon. Vi har også brukt både skriftlige kilder og flere ulike intervjuobjekt. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når bildet vi finner er lignende ut fra bruk av de ulike metodene, styrker det også kvaliteten på undersøkelsen.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³⁶.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1*

³⁶ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.