

Forvaltningsrevisjon

Internkontroll knyttet til kommunale avgifter i Bykle kommune



Desember 2017

Forord

Agder Kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra Kontrollutvalget i Bykle kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema «Internkontrollsystem knyttet til innkreving av kommunale avgifter og gebyr» i Bykle kommune. Kontrollutvalget vedtok å bestille forvaltningsrevisjonen i møtet 11.05.17 (sak 7/17). Fokuset i kontrollen har vært på internkontroll knyttet til kommunens byggesaksbehandling, og på grunnlaget for innkreving av kommunale vann- og avløpsgebyr. Resultatene fra gjennomgangen presenteres i denne rapporten.

Revisjon vil nytte anledningen til å takke rådmannen i Bykle kommune, tjenesteleder for Teknisk drift og eigedom, Økonomisjefen, ansvarlig for KomTek, arkivleder og byggesaksbehandlere i Bykle kommune for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

Kristiansand, 20.12.17


Tor Ole Holbek
revisjonssjef


Nils Kristian Aarsland
forvaltningsrevisor

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	8
2.1	BESTILLING	8
2.2	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET - INTERNKONTROLL OG BRUKERBETALING	8
2.3	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
2.4	METODE	11
3	REVISJONSKRITERIER	12
3.1	KRAV TIL INTERNKONTROLL I KOMMUNEN.....	12
3.1.1	<i>Kommuneloven</i>	12
3.1.2	<i>KS – anbefalinger</i>	13
3.2	KRAV TIL SAKSBEHANDLINGEN	14
3.2.1	<i>Forvaltningsloven</i>	14
3.2.2	<i>Habilitetsbestemmelser og etiske retningslinjer</i>	14
3.2.3	<i>Arkivloven og offentlighetsloven</i>	16
3.3	KRAV TIL BYGGESAKSBEHANDLING OG TIL REGISTRERING AV TILKOBLING	17
3.3.1	<i>Plan- og bygningsloven og Byggesaksforskrift</i>	17
3.3.2	<i>Matrikkelloven</i>	18
3.3.3	<i>Drikkevannsforskrift</i>	18
3.4	KRAV TIL BEREGNING OG INNKREVING AV GEBYR OG AVGIFTER.....	18
4	OVERORDNET INTERNKONTROLL – RÅDMANNENS ANSVAR.....	20
4.1	PROBLEMSTILLING OG KRITERIER.....	20
4.2	FAKTA	20
4.2.1	<i>ROS analyse, mål og rapportering</i>	20
4.2.2	<i>Kartlegging av arbeidsoppgaver innen de enkelte tjenestoområder</i>	21
4.2.3	<i>Kvalitetsloven - Compilo</i>	22
4.2.4	<i>Organisering og delegasjon</i>	22
4.3	REVISJONENS VURDERING AV OVERORDNET INTERNKONTROLLSYSTEM	23
5	VURDERING AV INHABILITET	26
5.1	PROBLEMSTILLING OG KRITERIER.....	26
5.2	FAKTA	26
5.3	REVISJONENS VURDERING	27
6	BEHANDLING AV BYGGESAKER	29
6.1	PROBLEMSTILLINGER	29
6.2	KVALITETSSIKRINGSRUTINER - INTERNKONTROLL I BYGGESAKSBEHANDLINGEN	29
6.2.1	<i>Kriterier - kvalitetssikringsrutiner</i>	29
6.2.2	<i>Fakta - kontrolltiltak i byggesaksbehandlingen</i>	30
6.2.3	<i>Revisjonens vurdering av kontrolltiltak i byggesaksbehandlingen</i>	31
6.3	SAKSBEHANDLINGEN I SAMSVAR MED LOV OG REGELVERK	32
6.3.1	<i>Kriterier fra forvaltningsloven Pbl og arkivloven</i>	32
6.3.2	<i>Fakta - driften i samsvar med lov og regelverk</i>	34
6.3.3	<i>Revisjonens vurdering av saksbehandlingen</i>	36
6.4	INTERKONTROLL KNYTTET TIL VANNTILFØRSEL.....	38
7	GRUNNLAGET FOR FAKTURERING AV KOMMUNALE GEBYR.....	39
7.1	PROBLEMSTILLINGER OG KRITERIER.....	39
7.2	FAKTA – KOMMUNENS INFORMASJONSGRUNNLAG	39
7.3	REVISJONENS VURDERING AV KOMMUNENS INFORMASJONSGRUNNLAG	42
8	RUTINER FOR FAKTURERING AV PÅKOBLINGS- OG ÅRSGEBYR.....	45
8.1	PROBLEMSTILLINGER OG KRITERIER.....	45
8.2	FAKTA – RUTINER FOR FAKTURERING.....	45

8.3	REVISJONENS VURDERING AV RUTINER FOR FAKTURERING	46
9	BEREGNING AV SELVKOST	48
9.1	PROBLEMSTILLING OG KRITERIER.....	48
9.2	FAKTA	48
9.3	REVISJONENS VURDERING	49
10	ANBEFALINGER.....	50
11	HØRINGSUTTALELSE FRA RÅDMANNEN I BYKLE KOMMUNE	51

1 Sammendrag

Bestilling, problemstillinger og kriterier

Kontrollutvalgene i Bykle kommune vedtok i møtet 11.05.17 å be revisjonen gjennomføre prosjektet «Internkontrollsystem knyttet til innkreving av kommunale avgifter og gebyr». Kontrollutvalget ønsket fokus på vurdering av om kommunen har tilfredsstillende kontroll med innkreving av tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp.

Problemstillingene som revisjonen har drøftet i denne forvaltningsrevisjonsrapporten ble lagt frem for kontrollutvalget i forbindelse med behandlingen av prosjektplanen for prosjektet. Problemstillingene er knyttet til om Bykle kommune har forsvarlig internkontrollsystem - overordnet og spesifikt knyttet til behandling av byggesaker, og til kommunens system for innkreving av gebyr for tilkobling til det kommunale vann- og avløpsnett.

Revisjonen har i kapittel 3 drøftet kriterier som vi mener er relevante å legge til grunn for vurderingen av de ulike problemstillingene. Kriteriene er hentet fra lov og forskrift, veiledere og kommunens egne forskrifter. Anbefalinger i KS sin veileder «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?» er sentral i vurderingen av om Bykle kommune har et forsvarlig internkontrollsystem. I vurderingen av kommunens behandling av byggesaker og innkreving av kommunale gebyr er sentrale kriteriekilder;

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven (Pbl) med forskrift
- Arkivloven
- Retningslinjer for beregning av selvkost fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).
- Kommunens etiske retningslinjer

Funn og vurderinger

Overordnet internkontroll – rådmannens ansvar

Revisjonens vurdering er at Bykle kommune har gjennomført overordnet ROS-analyse og foretatt vurderinger som grunnlag for å styrke kvaliteten på tjenestene og effektiviteten i ressursbruken innenfor flere sentrale tjenesteområder.¹ Revisjonen registrerer at det foreløpig ikke er gjennomført tilsvarende gjennomgang av Byggesak som er organisert innenfor Rådmannens stab. Det er etter revisjonens vurdering viktig at kommunen følger opp og gjennomfører de tiltak de selv har avdekket som nødvendig for å styrke kommunens internkontroll. Dette gjelder særlig formalisering av rutiner og prosesser og bruk av kvalitetssikringssystemet Compilo.

Kommunens rutiner for vurdering av inhabilitet

Bykle kommune har etiske retningslinjer der ansatte og politikere i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser instrueres i å vurdere egen inhabilitet, og å ta opp med overordnet dersom de kommer i en situasjon der personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak de har faglig ansvar for eller deltar i behandlingen av. Etter

¹ Teknisk drift og eiendom, økonomi og personalfunksjonen, pleie- og hjelpetjenesten og Helsetjenesten i Bykle og Valle er gjennomgått

revisjonens vurdering bør rådmannen sikre at retningslinjene med jevne mellomrom er tema i møter med ansatte, og at de gjennomgås i forbindelse med opplæringen av politikere og ny-ansatte i kommunen.

Revisjonen oppfatter at saksbehandlerne på Byggesak og rådmannen, som frem til september 2017 også har vært faglig ansvarlig for vedtak på administrativt nivå, har vurdert sin habilitet i de sakene de har behandlet. Revisjonen mener også saksbehandlere og rådmannen har vært bevisst i forhold til å opptre korrekt i de saker der rådmannen har vært inhabil. Ordføreren har da, på vegne av kommunestyret, fattet vedtak i sakene.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen innarbeide et punkt om vurdering av inhabilitet i retningslinjer og/eller rutiner for byggesaksbehandlingen.

Behandling av byggesaker

På grunnlag av de byggesaker revisjonen har gått gjennom er vår vurdering at forvaltningslovens krav til skriftlighet, begrunnelse og angivelse av klageadgang er fulgt. Iht. data fra KOSTRA har kommunen i 2015 og 2016 behandlet alle byggesaker innenfor de tidsfrister som er angitt i Pbl.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen foreta en gjennomgang av ressursbruken og kontrollrutinene innenfor Byggesak. En slik risikovurdering av virksomheten vil kunne avdekke hvilke tiltak som bør prioriteres for å styrke internkontrollen. Rådmannen opplyser at Byggesak står for tur og vil bli gjenstand for en gjennomgang. Han opplyser videre at kommunen i begrenset grad har skriftlige rutiner for byggesaksbehandlingen.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen en oppdatert strategi for tilsyn av byggesaker etter bestemmelsene i Pbl § 25-1. Kommunen bør utarbeide en strategi for tilsyn og en årlig rapport om tilsynsvirksomheten til kommunestyret i samsvar med kravene i Byggeforskriften § 15-1 andre ledd.

Oversikt over hytter og leiligheter som er tilknyttet vann- og avløpsnett

Revisjonen har vurdert om Bykle kommune i dag har tilfredsstillende oversikt (register) over hytter og ferieleiligheter som er tilkoblet vann- og avløpsnett.

Manglende søknad om, og utsteding av ferdigattest, og manglende innsending av registreringsskjema for tilkobling, synes å ha vært de viktigste årsakene til at kommunen har hatt noe mangelfull oversikt i sine system over hytter og ferieleiligheter som har vært tilkoblet vann- og avløpsnett.

Frem til 2013 ble tilkoblingsgebyr fakturert etter at det ble gitt ferdigattest, eller etter at rørligger sendte inn registreringsskjema for tilkobling. Fra og med 2013 er rutinene endret. Faktura for tilkoblingsgebyr blir nå sendt ut, med ett års betalingsfrist, i forlengelsen av at det gis igangsettingstillatelse. Fra 2016 ble årsavgift fakturert ved forfallsdato for tilkoblingsavgift. Tidligere skjedde dette i forbindelse med at kommunen fikk inn tilkoblingskjema.

Revisjonen oppfatter at endringene i rutine for fakturering, og de fysiske kontrollene som er gjennomført, har gitt gode resultater. Revisjonens vurdering er at kommunen i dag har mye bedre oversikt over hytter og fritidsleiligheter som er tilknyttet kommunalt vann- og avløpsnett enn de hadde i 2016, før de første kontrollene ble gjennomført. Ut fra kommunens egne opplysninger gjenstår det å kontrollere ca 80 hytter som står som ikke-tilkoblet i kommunes register, og som ligger i felt med kommunalt vann- og avløpsnett.

Rutiner for fakturering av kommunale gebyr og selvkost

Bykle kommune har foretatt en gjennomgang av arbeidsprosesser og rutiner i Økonomi- og personalfunksjonen. Funn og anbefalinger til forbedringstiltak er beskrevet i rapporten «Optimalisering av økonomi- og personalfunksjonen i Bykle Kommune» (datert 06.09.16).

Revisjonens vurdering er at gjennomgangen av prosessen knyttet til faktureringsgrunnlaget i KomTek har vært grundig. Rutinene for utføring av de ulike arbeidsprosessene bør, som anbefalt i rapporten fra gjennomgangen høsten 2016, skrives ned som en del av formaliseringen av rutiner og prosesser i kommunen.

Bykle kommunes selvkostregnskap ble kontrollert i forbindelse med årsoppgjøret for 2016. Det ble ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i denne gjennomgangen.

Anbefalinger

På grunnlag av vurderingene vi har foretatt i denne forvaltningsrevisjonen har vi i kapittel 10 kommet med anbefalinger til tiltak som, etter vår vurdering, kan styrke arbeidet med internkontroll og styrke grunnlag for innkreving av kommunale avgifter i Bykle kommune. Anbefalingene er knyttet til:

- Internkontrollsystemet Compilo bør tas i bruk innenfor alle tjenestoområdene i kommunen.
- Ansatte bør få opplæring i bruk av internkontrollsystemet.
- Tjenesteenhetene bør ha en tidsplan for å utarbeide og legge inn dokumentasjon knyttet til internkontroll i systemet.
- Det bør foretas vurdering av om kommunen skal bruke avviksrapporteringsmodulen i Compilo.
- Byggesak bør foreta en gjennomgang (risikovurdering) som grunnlag for å prioritere internkontrolltiltak.
- Byggesak bør innarbeide et punkt om vurdering av inhabilitet i retningslinjer og/eller rutiner for byggesaksbehandlingen.
- Byggesak bør i samsvar med krav i Pbl med forskrift, utarbeide en plan for tilsyn, og en årlig rapportering til kommunestyret over hvilke tilsyn som er gjennomført.
- Teknisk Drift og Eiendom bør foreta kontroller av resterende hytter som ligger i felt med utbygd kommunalt vann- og avløpsnett, men som ikke er registrert som tilkoblet til vann- og avløpsnett.

2 Innledning

2.1 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en overordnet analyse for Bykle kommune som dannet grunnlaget for kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret 23.01.17 (sak 6/17). «Forsvarlig internkontrollsystem» er et av områdene hvor det i planen foreslås forvaltningsrevisjon.

I møte i kontrollutvalget 23.03.17 (sak 3/17) vedtok kontrollutvalget å be revisjonen utarbeide en prosjektplan for prosjektet «forsvarlig internkontrollsystem». Prosjektplanen ble behandlet i kontrollutvalgets møte 11.05.17 (sak 7/17). Kontrollutvalget vedtok å be revisjonen gjennomføre prosjektet «Internkontrollsystem knyttet til innkreving av kommunale avgifter og gebyr» basert på de problemstillinger som fremgår i prosjektplanen.

Kontrollutvalget ønsket at internkontroll knyttet til brukerbetaling skal være fokusområde. Dette henger blant annet sammen med tidligere drøftinger i kontrollutvalget der det er stilt spørsmål ved om kommunen har tilfredsstillende kontroll med beregningsgrunnlaget for brukerbetalingen i kommunen. Kontrollutvalgets fokus har særlig vært rettet mot avgifter og gebyr knyttet til fritidsboliger i kommunen, herunder avgifter for tilkobling til vann- og avløpsnett.

I forslaget til formål og problemstillinger for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet la derfor revisjonen til grunn at kontrollutvalget ønsket en vurdering av om Bykle kommune har forsvarlig internkontroll knyttet til behandling av byggesøknader og registrering av tilkobling til vann og avløp, herunder oppfølging og kontroll med innkreving av tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp.

2.2 Bakgrunn for prosjektet - internkontroll og brukerbetaling

I oversikten over priser for kommunale betalingstjenester; «Kommunale avgifter, prising og tilskott for 2017», vedtatt av kommunestyret 01.12.16, fremgår det at kommunen har betalingstjenester innenfor ulike sektorer. Her inngår brukerbetaling for kulturskole, leie av utsyr, SFO-betaling, hjemmehjelpssatser, husleiesatser osv. Her finner en også satser for avgifter og gebyr knyttet til plan- og byggesaksbehandling og tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp.

Høsten 2017 er det i overkant av 2800² hytter og ferieleiligheter i Bykle kommune. Turistnæringen er av stor betydning for næringsliv og sysselsetting i kommunen. Revisjonens vurdering er derfor at det er viktig at kommunen har et godt system for beregning og innkreving av gebyr og avgifter knyttet til fritidsboliger. Av hensyn til kommunens renommé, likebehandling av hytteeiere og kommunens inntekter, er det sentralt å sikre at gebyr og avgifter kreves inn i samsvar med lovkrav og kommunestyrets vedtak. Forskriftsmessig utbygging og tilkobling til vann- og avløpsnett er også sentralt i et helse- og miljøperspektiv.

² Kilde Bykle kommune. Tallet er hentet fra KomTek

Betalingstjenestene som revisjonen ser på i dette prosjektet; byggesaksgebyr og tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp, er selvkosttjenester. Kommunen må kunne dokumentere at brukerbetalingen ikke overstiger kostnadene kommunen har ved å produsere tjenestene.³ Kommunen må også ha kontroll med beregningsgrunnlaget.

Det har vært stilt spørsmål ved om kommunen har tilfredsstillende oversikt over alle hytter og fritidsleiligheter som er tilkoblet det kommunale vann og avløpsnett. Med gjeldende tilkoblingsavgifter (i 2017) på 21 500 kr for vann og 73 500 kr for kloakk så utgjør tilkobling en betydelig utgift for den enkelte utbygger/hytte-eier som kobler seg til det kommunale vann- og avløpsnett. I sum er det også viktige gebyrinntekter for kommunen som over tid justerer gebyrene slik at de ikke overstiger kommunens selvkost knyttet til disse tjenestene.

Saksbehandling i samsvar med lovkrav og kommunestyres vedtak, og gode system for registrering og innkreving av kommunale gebyr, er avgjørende for å sikre likebehandling og at alle som skal, betaler kommunale gebyr.

Byggesak i Bykle kommune har de to siste årene vært organisert under rådmannen i rådmannsstab.⁴ På kommunens internettside finner vi kontaktinformasjon og link til ulike veiledere og søknadsskjema for byggesaksbehandling. Byggesak har ansvaret for behandling av alle typer byggesaker og fører tilsyn med at plan- og bygningsloven følges i kommunen.

Vann og avløp er organisert under tjenesteenheten Teknisk drift og eigedom (TDE). Fra kommunens nettside ser en at TDE utfører alle tjenester knyttet til drift og forvaltning av kommunale vann- og avløpsrenseanlegg, inkl. nye anlegg. På nettsiden finner en lenke til skjema for «Registrering av tilkobling til offentlige vatn- og avløpsledning» og «Forskrift om vass- og avløpsgebyr for Bykle kommune». TDE har ansvaret for at alle boenheter (hus, hytter og leiligheter), som skal betale for tekniske tjenester (renovasjon og vann og avløp), er registrert i KomTek – kommunens system for registrering og oppfølging av tekniske gebyrtjenester.

2.3 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjon er å foreta; *Systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.*⁵

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om Bykle kommune har forsvarlig internkontroll knyttet til byggesaksbehandling og registrering av tilkobling til vann- og avløpsnett, herunder kontroll med innkreving av tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp. Dette innebærer en kontroll av om kommunen har system som sikrer at virksomheten skjer i samsvar med gjeldende regelverk og kommunestyrets vedtak på området.

³ For selvkosttjenester har staten utarbeidet «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester» (H-3/14).

⁴ Byggesak, som inngår i planavdelingen, blir fra høsten 2017 ifbm ansettelse av ny plansjef inndelt som egen avdeling.

⁵ Jf. Kommuneloven § 78 nr 2, og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7.

Revisjonen legger til grunn at kommunen bør ha gode system for behandling og oppfølging av søknader, og at kommunen bør følge opp og kontrollere at hytter, som er tilkoblet vann og avløpsnett, betaler tilkoblings- og årsgebyr.

Kommunen må også kunne dokumentere at byggesaksgebyr og gebyr for vann og avløp er i samsvar med regler for selvkosttjenester.

Revisjonen ønsker å vurdere følgende spørsmål:⁶

1. Har kommunen foretatt risikovurdering og definert mål for Byggsak og Teknisk drift og eigedom, og har kommunen tilfredsstillende rapportering knyttet til mål-oppnåelsen?
2. Har Bykle kommune rutiner for vurdering av inhabilitet (evt. etiske retningslinjer) for kommunalt ansatt og politikere knyttet til behandling av byggesaker?
3. Har Bykle kommune et forsvarlig system for behandling av byggesøknader og registrering av tilkobling til vann og avløp etter regler i Pbl med forskrifter?⁷
4. Har kommunen egne kvalitetssikringsrutiner, herunder system for registrering og oppfølging av avvik, knyttet til behandling av søknader etter plan og bygningsloven og søknader om tilkobling?
5. Har kommunen tilfredsstillende oversikt (register) over hytter/fritidsboliger, ferieleiligheter med tilhørende informasjon for å fastsette korrekt gebyrsats for tilkobling og årsavgift for vann og avløp i samsvar med prisene i «Kommunale avgifter, prising og tilskott for 2017»?
6. Har kommunen rutiner for å kontrollere at alle hytter, fritidsboliger og ferieleiligheter som er tilkoblet vann og avløp betaler kommunale gebyr?
7. Har kommunen system og rutiner for beregning av selvkost – for å sikre at gebyrsatsene ikke overstiger selvkost?

⁶ Problemstillingene er de samme som ble vedtatt i prosjektplanen men rekkefølgen er noen endret.

⁷ Revisjonen legger til grunn at Byggsak behandler søknader etter Pbl, som omfatter søknader om å legge ned vann og avløpsrør for tilkobling til kommunens nett, og at selve tilkoblingen meldes til kommunen ved TDE ved at rørlegger sender inn registreringskjema for tilkobling.

2.4 Metode

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med standard for forvaltningsrevisjon fra Norges kommunerevisorforbund (RSK 001). Metoden for informasjonsinnhenting har i hovedsak vært dokumentgjennomgang og intervju.

Dokumentgjennomgang

Revisjonen har etterspurt rutiner og prosedyrer som kommunen har for saksbehandling, registrering av informasjon, beregning av gebyr og innkreving av gebyr. Revisjonen har også bedt om å få se rutiner, prosedyrer for å sikre at ferdigstilte hytter, og eldre hytter og fritidsboliger som blir koblet til vann og avløp, blir registrert i kommunens betalingssystem. Revisjonen har også bedt om å se etiske retningslinjer og andre dokument som er relevant for å vurdere om kommunen har en saksbehandling og oppfølging av vedtak som er i samsvar med lov og regelverk og kommunestyrets vedtak. For å foreta kontrollhandlinger, for å se om rutiner og prosedyrer følges har revisjonen fått tilgang til byggesaker i kommunens arkivsystem. Revisjonen har også bedt om dokumentasjon for kommunens beregning av selvkost der dette er aktuelt knyttet til de betalingstjenestene vi vurderer.

Intervjuer

I tillegg til gjennomgang av kommunens rutiner, prosedyrer, retningslinjer og saker på dette området, har vi intervjuet ansatte og ledere som jobber med plan- og byggesaksbehandling og oppfølging og kontroll med vann og avløpstilkobling. Revisjonen har hatt telefonmøter og innhentet informasjon fra blant annet rådmannen, tjenesteleder for TDE, økonomisjefen, tjenesteleder for Pleie- og hjelpetjenester (angående internkontrollsystemet Compilo), saksbehandlere på Byggesak, arkivansvarlig, ansvarlig for registrering i Matrikkelen og ansvarlig for registrering og oppfølging av informasjon i KomTek.

Revisjonen har forsøkt å begrense prosjektet i samsvar med angivelsen av formål og problemstillinger over. Revisjonen har vurdert internkontroll knyttet til kommunens byggesaksbehandling, og når det gjelder registrering og innkreving av gebyr er det kun påkoblings- og årsgebyr for vann og avløp som er vurdert.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er de krav, normer og/eller standarder som danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området.⁸

I dette prosjektet er det naturlig å legge til grunn kriterier som angir krav og forventninger til kommunens internkontrollsystem, kriterier som angir krav til byggesaksbehandling og retningslinjer ol knyttet til register og innkreving av brukerbetaling.

Under vil vi omtale de ulike kildene for revisjonskriterier som vi mener er relevante. I vurderingen av den enkelte problemstilling vil vi utdype de kriterier som vi legger til grunn for vurderingen.

3.1 Krav til internkontroll i kommunen

Interkontroll handler om hvordan kommunens virksomheter skal innrettes for at kommunen skal nå de mål som er satt for virksomheten. Den skal bidra til god styring, til kvalitet og effektivitet i tjenestene. Internkontroll skal videre bidra til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen, og til etterlevelse av lover og regler. Det finnes ikke ett svar på hva som er en betryggende kontroll, det må vurderes i de enkelte tilfeller. KS påpeker at internkontrollen bør være praktisk og håndterbar, og den bør være integrert i virksomhetsstyringen.

Én definisjon av internkontroll som er brukt i flere forskrifter, er at internkontroll er; «*systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om ...*».

KS skriver i «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?» at i praksis kan en si at internkontroll er: «*Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes*».

KS påpeker videre at «*Internkontroll dreier seg i stor grad om å være beredt og å forebygge, og å gjøre dette på en slik måte at det gir trygghet for at kommunens utvikling går i ønsket retning*».

3.1.1 Kommuneloven

I kommuneloven stilles det generelt krav om at rådmannen skal ha betryggende kontroll med kommunens virksomhet. I Kommuneloven § 23 nr 2 (b) heter det; «*Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*».

⁸ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.49. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

I NOU – 2016:4 «Ny kommunelov» er det pekt på at det er helt sentralt for en god internkontroll at den er systematisk, og at det gjøres risiko- og vesentlighetsvurderinger som kan ligge til grunn for prioriteringer.

Internkontrollen bør være tilpasset til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonskrav må ikke føre til unødvendig byråkratisering.

Videre er det sentralt at avvik og risiko for avvik følges opp, og at internkontrollen dokumenteres.

I forslag til ny kommunelov er det pekt på enkelte konkrete forhold som utvalget mener administrasjonssjefen bør sikre er på plass som en del av et internkontrollsystem. Det bør omfatte:

- Et delegasjonsreglement, der oppgaver, ansvar og myndighet er beskrevet
- Etiske - korrupsjonsforebyggende retningslinjer med habilitetsregler
- Skriftlige rutiner og prosedyrer
- Risikovurderinger
- Kontrollhandlinger og avviksrapportering

3.1.2 KS - anbefalinger

KS har utarbeidet veilederen «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?» med råd til hvordan kommunene kan følge opp kravene til «*betryggende kontroll*» og styrke arbeidet med internkontroll. I veilederen fokuserer KS på at det er nødvendig å tenke helhetlig og systematisk i arbeidet med å bygge opp et tilfredsstillende kontrollsystem. De peker på at en systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring.

Anbefalingene fra KS samsvarer med de fokusområdene som trekkes frem i forslaget til ny kommunelov. KS er opptatt av at det kreves systematisk arbeid over tid å bygge opp et helhetlig kontrollmiljø som «*fungere som et verktøy for ledelse og styring*». Det krever fokus og engasjement fra ledelsen og ansatte i organisasjonen. KS anbefaler rådmennene å definere mål for kontrollsystemet og ha en omforent strategi for å nå målene. Mål for kontrollmiljøet bør være at det skal bidra til:

- Helhetlig styring og riktig utvikling
- Etterlevelse av lover og regler
- Godt omdømme og legitimitet
- Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen

For å nå målene for helhetlig kontrollsystem, med fokus på de områdene med størst risiko, mener KS at det er en forutsetning at rådmennene fokuserer på;

- *risikovurdering* - kartlegging av hva som kan gå galt, hva det er viktig å ha orden på
- *formalisering* - organisering, dokumenter, rutiner og prosedyrer og
- *kontroller* - rapportering, avviksregistrering og avvikshåndtering

I rådmannens oppfølging av enhetene anbefaler KS blant annet at:

- *Rådmannen må ved strategiformidling, styringsdialog og engasjement etterspørre resultater, og vise at forbedringsprosesser og vedlikehold av internkontrollen er viktig.*

- *Ha tydelige forventninger til formalisering og dokumentasjon. Tilrettelegge ved å innføre maler og ensartet praksis for sammenliknbare aktiviteter.*
- *Gjennom risikovurderinger som gjennomføres, og informasjon som aggregeres bør rådmannen være oppdatert på risikobildet og tilstanden. Risikovurderinger som gjennomføres på tjenestenivå vil klargjøre hvorvidt rutiner og prosedyrer er etablert og følges.*

Revisjonen legger anbefalinger fra KS til grunn for vurderingen av om rådmannen i Bykle kommune har tilfredsstillende internkontroll knyttet til kommunens byggesaksbehandling og system for registrering og innkreving av gebyr for tilkobling til vann- og avløpsnett.

3.2 krav til saksbehandlingen

3.2.1 Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for et hvert statlig og kommunalt organ.⁹ Forvaltningsloven skal bidra til å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Den kommunale saksbehandlingen skal følge prinsipper for *forsvarlig saksbehandling* og for *god forvaltningsskikk*. Når kommunen behandler en byggesøknad (etter Pbl § 21-4) og fatter et vedtak, så er det etter forvaltningsloven § 2 b – et *enkeltvedtak* – «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». For avgjørelser som forvaltningsloven definerer som enkeltvedtak gjelder klare saksbehandlingsregler i forhold til sakens parter. *Saksbehandlingen skal utøves av saksbehandlere som ikke er inhabile og som har taushetsplikt ved behandling av taushetsbelagt informasjon. Saksbehandlingen skal være i samsvar med legalitetsprinsippet. Det betyr at enkeltvedtak skal bygge på lover og regler og kommunestyrets vedtak. Vedtak skal være skriftlige, de skal begrunnes og det skal fremgå at søker har klageadgang. «En riktig, upartisk og konsekvent rettsanvendelse vil også ivareta hensynet til rettferdighet og likebehandling med andre, tilsvarende tilfeller».*¹⁰ Saker skal også behandles så raskt som mulig uten ugrunnet opphold.¹¹

3.2.2 Habilitetsbestemmelser og etiske retningslinjer

Et viktig prinsipp i offentlig forvaltning er at de som behandler og treffer vedtak i en sak skal være upartiske. I forvaltningsloven kapittel 2 (§ 6 - § 10) gis bestemmelser knyttet til habilitet for offentlige tjenestemenn og enhver annen som utfører tjenester eller arbeid for forvaltningsorganet. Dette innebærer at inhabilitetsbestemmelsene også omfatter folkevalgte representanter i kommunen.¹² I veileder til habilitetsbestemmelsene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)¹³ heter det; «Formålet med inhabilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

⁹ I Pbl § 1-9 er det vist til at «Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven».

¹⁰ Kilde: Grimstad og Halvorsen; Forvaltningsloven i kommunene, Veiledning og kommentar. 2011

¹¹ I Pbl § 21-7 og § 21-8 er det bestemmelser om konkrete tidsfrister for særskilte søknader etter Pbl.

¹² Kilde: Grimstad og Halvorsen; Forvaltningsloven i kommunene, Veiledning og kommentar.

¹³ Kilde; Kommunal- og moderniseringsdepartementets Veileder; Habilitet i kommuner og fylkeskommuner om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven

At saker behandles på en objektiv måte er avgjørende for at allmennheten skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Det er ikke i seg selv kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet».

I Forvaltningsloven § 6 angis hvilke forhold som gjør en offentlig tjenestemann «ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak». Dersom offentlig tjenestemann selv er part i saken, i slekt eller familie med involverte, eller når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til den offentlige tjenestemanns upartiskhet, er han inhabil.

Tjenestemenn er etter forvaltningsloven § 8 selv ansvarlig for å vurdere sin habilitet. I tvilstilfeller, eller dersom en part i en sak krever det skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ (for eksempel kommunestyret, formannskapet og kommunale utvalg) treffes avgjørelsen, etter § 8 (2), av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. «Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta», jf forvaltningsloven § 8 (2).

Etter § 9 skal det om nødvendig oppnevnes stedfortreder når en tjenestemann er ugild.

I forvaltningsloven § 6 tredje ledd står det; «Dersom en tjenestemann er inhabil til å behandle saken, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i sammen forvaltningsorgan». I Bykle kommune ligger byggesaksbehandlingen i Rådmannens stab. Rådmannen har selv godkjent og signert byggesaker frem til ny Plan- og bygnings sjef kom på plass fra september 2017. Spørsmålet har da vært om saksbehandlerne blir inhabile dersom rådmannen er inhabil. Kommuneadministrasjonen må anses som ett organ. Rådmannen er leder for hele kommuneadministrasjonen, og dersom rådmannen er inhabil vil derfor alle i kommuneadministrasjonen være inhabil til å treffe avgjørelse i saken. De underordnede kan forberede saken, men avgjørelse må fattes enten av setteadministrasjonssjef eller kommunestyret.¹⁴ Kommunestyret i Bykle har delegert kommunestyrets myndighet i denne type saker til ordføreren.

KS har gjennom Kommunesektorens etikkutvalg tatt opp tema rundt habilitet og pekt på eksempler på situasjoner i gråsonen som omfatter både ansatte og folkevalgte.¹⁵ Utvalget har, i tillegg til å vise til veileder om habilitet fra KMD, også gitt noen råd om hva som kan ligge til grunn i vurderinger av slike situasjoner. KS peker på at nesten halvparten av kommunestyrerepresentantene i Norge har en rolle som eier, styremedlem, eller daglig leder i et selskap. Det kan fort oppstå situasjoner som kan oppfattes å utfordre krav til upartiskhet og habilitet. Det samme gjelder for kommunalt ansatte. KS råder kommunene til å utarbeide etiske retningslinjer hvor de utdypet regelverket, og bevisstgjør folkevalgte og

¹⁴ Jf drøfting i Grimstad og Halvorsens «Forvaltningsloven i kommunene, veiledning og kommentarer» av spørsmålet om inhabilitet for underordnede i tilfeller der overordnet er inhabil.

¹⁵ Jf Kommunesektorens etikkutvalg; «Når én av to har flere roller – om habilitet»

ansatte i kommunen om habilitetsbestemmelsene og den enkeltes ansvar for å vurdere egen habilitet.

Bykle kommune har etiske retningslinjer for folkevalgte og tilsatte i kommunen (datert 18.12.08). I punkt 1 står det at Bykle kommune legger stor vekt på at folkevalgte og tilsatte skal være ærlige og åpne i all sin virksomhet. Medarbeiderne skal være bevisst at de danner grunnlaget for innbyggerens tillit og holdning til den kommunale forvaltningen.

I kommunens retningslinjer, punkt 11, som handler om kommunens vs personlige interesser, står det at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak som en har faglig ansvar for, eller deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnede. Eksempler på slike forhold som er nevnt i retningslinjene er tilsvarende som står i forvaltningsloven § 6 - blant annet personlige økonomiske interesser og familiære og andre nære sosiale bånd.

3.2.3 Arkivloven og offentlighetsloven

En grunnleggende forutsetning for at kommunen skal ha en effektiv forvaltning med god kontroll er at kommunen har et velfungerende arkivsystem i samsvar med krav i arkivloven og arkivforskriften.

Etter arkivloven § 6 plikter kommunen, som et offentlig organ, å ha et arkiv som er innrettet på en slik måte at *«dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid»*.

I forskrift om offentlige arkiv er det gitt nærmer bestemmelser om arkivorganisering og arkivsystem. Kommunen bør ha en egen arkivtjeneste under ledelse av arkivansvarlig. Etter forskriftenes § 2-2 skal kommunen til en hver tid ha en ajourført arkivplan, som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert.

I samsvar med § 2-6 plikter kommunen å ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene kommunen oppretter. Alle inngående og utgående dokumenter, som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som saksdokument, skal registreres i journalen. Kapittel tre i forskriften, som omhandler arkivrutiner, gir bestemmelser om hvordan dokument skal behandles og registreres. All inngående post skal leveres arkivet (jf § 3-1), og saksdokument skal registreres i journalen før de går til saksbehandling.

Etter offentlighetsloven § 3 er hovedreglene at dokumenter, journaler ol skal være åpent for innsyn dersom ikke annet er bestemt i andre lover. Alle kan kreve innsyn i dokument. I § 10 står det at organet (kommunen) skal føre journal etter arkivlovens bestemmelser.

3.3 Krav til byggesaksbehandling og til registrering av tilkobling

3.3.1 Plan- og bygningsloven og Byggesaksforskrift

Oppføring av hytter og leiligheter, tilbygg, bruksendring, innleggelse av vann- og avløpsanlegg ol. er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Vann- og avløpsanlegg skal utføres i tråd med de samme kontroll- og ansvarsreglene som andre søknadspliktige tiltak i plan- og bygningsloven. Byggesaksforskriften med veileder (Sak10) gir detaljerte bestemmelser for byggesaksbehandlingen. Formålet med forskriften er blant annet å sikre:

- *effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk*
- *at det føres effektivt og systematisk tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven*
- *at det reageres mot brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, og at reglene om ileggelse av overtredelsesgebyr praktiseres forsvarlig og ensartet.*

I vurderinger av byggesaksbehandlingen i dette prosjektet vil fokuset være på om kommunen har gode rutiner, maler og kvalitetssikringsprosedyrer knyttet til behandlingen av byggesaker, og om kommunen har tilfredsstillende registrering og behandling av data som danner grunnlag for innkreving av tilkoblings- og årsavgift for vann og avløp.

Pbl stiller også krav til tidsfrister for behandling av byggesøknader. Dersom kommunen ikke overholder fristene kan dette få betydning for gebyret kommunen har lov å kreve inn.

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) har utarbeidet veiledere, vedtaksmaler, forslag til sjekklister ol for å bistå kommunene slik at saksbehandlingen skjer i samsvar med lovkrav. Direktoratets forslag til sjekklister skal bidra til å sikre at saksbehandlingen skjer i samsvar med kravene i Pbl med forskrift.¹⁶

Kontroll og tilsyn med tiltak utføres i all hovedsak av egne foretak som skal være uavhengige av utførende tiltak. Kapittel 14 i byggeforskriften gir nærmere bestemmelser om kontroll og tilsyn. I forskriftenes kapittel 15 er kommunens eget tilsynsansvar omtalt. Etter § 15-1 skal kommunen utarbeide en strategi for tilsyn etter Pbl § 25-1, og kommunene skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.

Et kritisk punkt kan være å sikre at alle byggetiltak avsluttes med ferdigattest. Fra og med 2010 har det etter Pbl § 21-10 vært krav til ferdigattest for alle søknadspliktige tiltak, både de som krever ansvarlig søker og de som tiltakshaver selv kan utføre. Erfaring også fra andre kommuner er at det er en utfordring at mange tiltak mangler brukstillatelse eller ferdigattest. Dette gjelder særlig for tiltak fra perioden før nye

¹⁶ Sjekklisten inneholder punkter knyttet til vurdering av om søknaden er fullstendig, hva type søknad det er, om krav til ansvarlig søker er oppfylt, om det omsøkte tiltaket er i samsvar med kommuneplan og reguleringsplan med bestemmelser, om det er behov for dispensasjon, om adkomst, om tilknytning til vann og avløpsnett og sjekkpunkter knyttet til ansvarlig søker.

bestemmelser om ansvar og kontroll trådte i kraft fra 1998¹⁷, men det gjelder også for mindre tiltak som tiltakshaver selv kunne forestå,¹⁸ og hvor det frem til 2010 ikke var krav til ferdigattest.

3.3.2 Matrikkelloven

Etter § 5 i Lov om eigedomsregistrering (matrikkelloven) er kommunene lokal matrikkelstyresmakt og har dermed ansvar for blant annet å føre matrikkel i kommunen.

Kartverket har utarbeidet veileder til kommunene som hjelp i kommunenes arbeid med kontinuerlig ajourhold av bygningsinformasjon i Matrikkel. Utgangspunktet er at kommunene etter matrikkelloven har et ansvar for kontinuerlig ajourhold av bygningsinformasjon i Matrikkel. Når det søkes og kommunen gir tillatelse til et tiltak skal dette registreres, for eksempel med kode for rammetillatelse, eller igangsettingstillatelse. Når tiltakshaver søker om - og kommunen avslutter saken med ferdigattest, skal Matrikkelen oppdateres med denne informasjonen.

3.3.3 Drikkevannsforskrift

Teknisk drift og eidegom (TDE) har ansvaret for det kommunale vann- og avløpssystemet i kommunen. TDE mottar registreringsskjema for nye tilkoblinger til kommunens vann- og avløpsnett. I Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) § 7 står det: «Vannverkseieren skal etablere internkontroll ved vannforsyningssystemet, og sikre at denne følges opp. Internkontrollen skal sikre og vise at kravene i denne forskriften etterleves, og skal tilpasses vannforsyningssystemets art og omfang». Det er angitt hva internkontrollen minst skal omfatte. Her inngår; hvordan vannforsyningssystemet er organisert, hvordan ansvaret og myndigheten er plassert, rutineene vannverkseieren har etablert for å sikre at kravene i denne forskriften etterleves, rutineene som følges dersom det oppstår avvik fra kravene i denne forskriften og rutineene som følges for å hindre at avvik fra regelverket gjentar seg.

Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjonen valgt å avgrense kontrollen til å be om innsyn i kommunens internkontrollsystem knyttet til drikkevannstilførselen.

3.4 Krav til beregning og innkreving av gebyr og avgifter

Kommunens rett til å kreve gebyr for byggesaksbehandling er hjemlet i Plan- bygningsloven § 33-1 Gebyr. Her heter det:

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag.

¹⁷ Etter endringen av plan- og bygningsloven i 1997 ble det krav til at kvalifiserte firma (foretak), skulle ha ansvar for å sende inn søknader. Foretakene var også ansvarlig for at tiltakene ble avsluttet med ferdigattest som er kommunens formelle avslutning av byggesaken (Kilde; Søgne kommunes nettside).

¹⁸ Saker som tiltakshaver kan utføre selv, hvor det ikke er krav om ansvarlig foretak.

Retningslinjer¹⁹ for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) gir nærmere angivelse av beregning av selvkosttjenester.

I **Kommunale avgifter, prising og tilskott for 2017**, finner en oversikt over hvilke betalingstjenester Bykle kommune har og prisen kommunestyret har fastsatt for de enkelte tjenester. Prislisten vil ligge til grunn for revisjonens vurdering av om kommunen krever inn riktig gebyr.

¹⁹ KMD H 3/14 Nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (gjeldende fra 2015)

4 Overordnet internkontroll – rådmannens ansvar

4.1 Problemstilling og kriterier

- Har kommunen foretatt risikovurdering og definert mål for Byggsak og Teknisk drift og eigedom, og har kommunen tilfredsstillende rapportering knyttet til mål-oppnåelsen?

Denne problemstillingen har vi valgt å se i sammenheng med en vurdering av om Bykle kommune har et sektorovergripende system for kontroll, som er hensiktsmessig med tanke på å følge opp kravet i kommunelovens § 23 om “betryggende kontroll”. Funn og revisjonens vurderinger knyttet til denne første problemstillingen vil danne et naturlig bakteppe for vurderingen av om internkontrollen knyttet til byggesaksbehandlingen og innkreving av påkoblings- og årsavgift for vann og avløp er tilfredsstillende.

Revisjonen har lagt anbefalinger i forslaget til ny kommunelov (NOU 2016:4) og KS sine anbefalinger til hva som bør inngå i et helhetlig kontrollsystem (omtalt i kapittel 3) til grunn for vurderingen av om rådmannen sørger for å ha betryggende kontroll. På grunnlag av disse anbefalingene har revisjonen stilt spørsmål til rådmannen om hvordan han følger opp ansvaret for å; *sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.* Herunder om;

- Kommunen har en systematisk tilnærming for å gjøre internkontrollen relevant og meningsfull, og om den bidrar til forebygging og forbedring
- Hvilke mål kommunen har for internkontrollen
- I hvilken grad internkontrollen omfatter;
 - Risikovurderinger
 - Et delegasjonsreglement, der oppgaver, ansvar og myndighet er beskrevet
 - Etske retningslinjer med habilitetsregler
 - Skriftlige rutiner og prosedyrer
 - Kontrollhandlinger og avviksrapportering

4.2 Fakta

4.2.1 ROS analyse, mål og rapportering

I rådmannens framlegg til årsmelding for 2016 står det; «Det er viktig å sikre god internkontroll på alle felt i kommunen, og det vert arbeid aktivt for å sikre dette.»

Det er vist til at det er utarbeidet en felles ROS-analyse for alle Setesdalskommunene.²⁰ Vann- og avløpsnett er et av de temaene som er vurdert særskilt. Dette er også et område der det i samsvar med drikkevannsforskriften og forurensingsforskriften stilles særskilte krav til internkontroll og risikoanalyse, jf omtalen av kriterier i kapittel 3 foran. Behovet for en tilpasset og bærekraftig arealforvaltning følger også av risiko knyttet til klimaendringer som kommunen står overfor de kommende år.

²⁰ Resultatene fra analysen er presentert i rapporten «ROS Setesdal 2015»

Videre er arbeidet med innføringen av kvalitetssikringssystem (Compilo) i alle enheter omtalt i årsmelding. (Kvalitetssikringssystemet Compilo er nærmere omtalt i eget avsnitt under).

I Økonomiplanen for 2017–2020 finner en organisasjonskart og omtale av den administrative organiseringen. Kommunens overordnede mål for perioden, og oppgaver og mål for de enkelte tjenesteområdene er omtalt i økonomiplanen. Folkevalgtes kontroll med økonomistyringen ivaretas gjennom budsjett og økonomiplan, og gjennom tilbakemeldinger som kommer i forbindelse med tertialrapportering og årsmelding, jf omtale i Årsmeldingen for 2016.

4.2.2 Kartlegging av arbeidsoppgaver innen de enkelte tjenesteområder

I økonomiplanen for 2016–2019 er det redegjort for at Bykle kommunes økonomiske handlingsrom er redusert med 35–40 mill. kr per år de siste 10 årene. For å kunne videreføre et tjenestetilbud av høy kvalitet, har den økonomiske utviklingen medført behov for økt fokus på å sikre effektiv ressursutnyttelse. De siste to årene har kommunen foretatt gjennomganger av de enkelte sektorene med mål å øke ressursutnyttelsen. Med ekstern bistand fra WSP (Tidligere Faveo), har kommunen foretatt kartlegging av oppgavefordeling og arbeidsmetoder innen de enkelte tjenesteenheter. Prosjektgruppene, bestående av rådmannen, personalsjefen, ekstern prosjektleder fra WSP og de enkelte tjenesteledere har på grunnlag av kartleggingen, der innspill fra de ansatte er sentralt, kommet med anbefalinger til tiltak som kan gi en mer effektiv ressursutnyttelse og økt kvalitet på tjenestene. Gjennomgang av de ulike tjenesteområdene og implementering av de organisatoriske og rutinemessige forbedringsforslagene har vært en sentral oppgave i organisasjonen i 2016 og 2017.

Rådmannen beskriver at det har vært et mål å jobbe systematisk og i størst mulig grad involvere de ansatte i gjennomgangen av den enkelte enheten. Rådmannen forteller at kommunen har brukt mye tid for å gjøre gjennomgangene relevant og meningsfull for den enkelte medarbeider. Rådmannen opplever at tjenesteledere har vært engasjert i kartleggingene av tjenesteområdene og i vurderinger av hva som kan være flaskehals - hvor det er forbedringspotensiale, og hvor det er behov for økt kontroll. Det har vært et mål å engasjere og skape eierskap blant de ansatte til beskrivelsen av nåsituasjonen, og til forbedringsforslagene som kan gjøre tjenesteproduksjonen mer effektiv og styrke internkontrollen.

Det er gjennomført gjennomgang i Pleie- og hjelpetjenesten, Teknisk drift og eieendom (TDE) og Økonomi- og personalfunksjonen. Det er også planlagt gjennomgang innen Byggesak. Innen Økonomi- og personalfunksjonen er de enkelte arbeidsprosessene - hvem som har ansvar og hvordan prosessene henger sammen, vurdert sammen med de ansatte. Det er redegjort for funn og anbefalinger i egne rapporter for de enkelte tjenester hvor det er gjennomført kartlegging. Det er avdekket at det mangler skriftlige rutinebeskrivelser for utføring av de ulike arbeidsprosessene. Det blir påpekt at manglende rutinebeskrivelser i kombinasjon med at det ofte er kun én person som utfører den enkelte arbeidsoppgaven medfører sårbarhet for eksempel ved fravær.

Rådmannen påpeker at det også innen byggesaksbehandling i stor grad mangler skriftlige rutiner for de ulike arbeidsprosessene.

4.2.3 Kvalitetslosen - Compilo

Bykle kommune har, sammen med de andre kommunene i Setesdalen, anskaffet Compilo (kvalitetslosen), som sitt kvalitetssystem. Delegasjonsreglement (videre delegering av myndighet fra rådmannen til den enkelte tjenesteleder) og etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte ligger lagret i kvalitetssystemet Compilo.

Compilo inneholder moduler for blant annet risikovurdering, dokumenthåndtering og avvikshåndtering. I dokumenthåndteringsmodulen kan kommunen lagre og oppdatere (revisjonsstyre) alle rutiner, reglement, prosedyrer ol., som inngår i kommunens internkontrollsystem, på en felles plattform. Dette gir ledere og ansatte en oversikt og kontroll over hvilke dokumenter, endringer og revisjoner som ligger inne i systemet.

Pleie- og hjelpetjenester er den tjenesten i kommunen som er kommet lengst i å ta i bruk kvalitetssystemet. I følge tjenesteleder for Pleie- og hjelpetjenester er systemet, med tilgang for alle ansatte til reglement, rutiner og arbeidsprosesser og tjenestens avvikshåndteringssystem, en direkte oppfølging av krav til internkontroll i lov og forskrift for pleie og omsorgstjenestene. I følge tjenesteleder er det få rutinebeskrivelser eller beskrivelser av arbeidsprosesser som er lagt inn fra de andre tjenesteenhetene i kommunen. Pleie – og hjelpetjenesten er også den eneste enheten som aktivt bruker modulen for avviksregistrering. De registrerer og håndterer avvik, først og fremst knyttet til brukere, men også organisatoriske og HMS relaterte, i systemet.

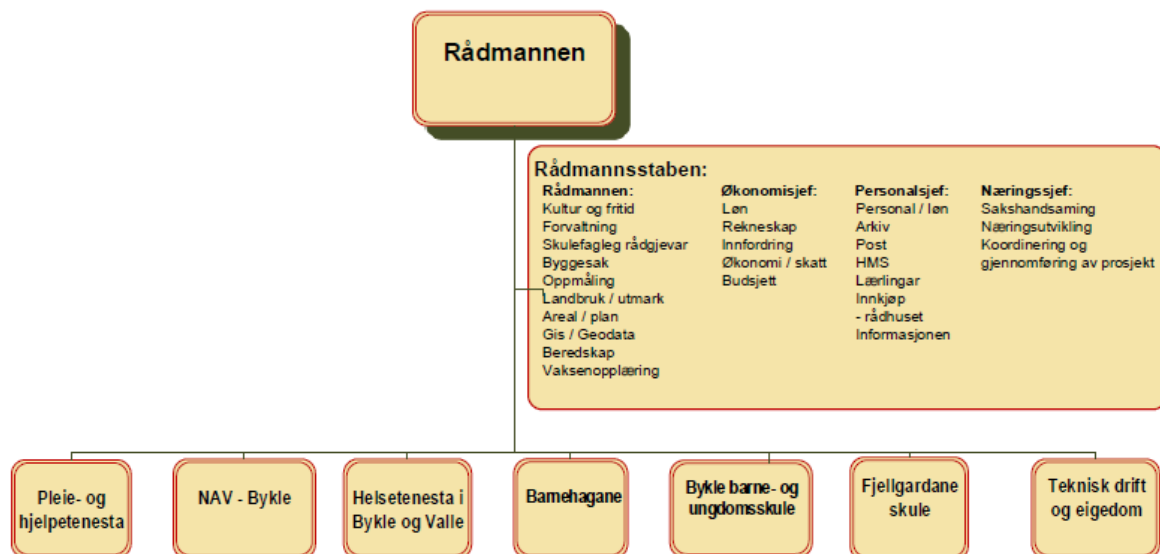
Rådmannen forteller at implementering av kvalitetslosen er tema i ledermøtene. Eksisterende rutinebeskrivelser, arbeidsprosesser og andre dokumenter som inngår i kommunens internkontroll, og de som skal utarbeides som oppfølging til gjennomgangene som har vært gjennomført i de enkelte tjenesteenhetene, skal legges inn i Compilo.

De enkelte tjenestelederne, som har ansvaret for kvaliteten innenfor sine tjenesteområder, har ansvar for å utarbeide nødvendige rutiner og arbeidsprosesser. I følge rådmannen har kommunen ikke gode nok skriftlige rutiner per i dag.

4.2.4 Organisering og delegasjon

I 2015 ble det foretatt en evaluering av organiseringen av kommuneadministrasjonen. Hovedlinjene i dagens organisering, som er vist i figuren på neste side, ble vedtatt etter denne gjennomgangen.

Administrativt organisasjonskart²¹



I forbindelse med gjennomgangen av oppgaver og arbeidsprosesser som de enkelte tjenesteenheter har gjennomført med bistand fra WSP har enhetene i noe ulik grad foretatt en vurdering av de interne ansvarslinjene og organiseringen. Innen økonomi og personalenheten ble det, med henvisning til evalueringsrapporten for kommuneadministrasjonen fra 2015, påpekt at organisering og oppbygging av økonomi- og personalavdelingen ikke var tema for gjennomgangen i 2016.²² I sluttrapporten «Implementering av forbedringsområder og effektiviseringstiltak i Teknisk drift og eiendom», er det foreslått justeringer i organiseringen på nivået under tjenesteleder med mål å utnytte ressursene mer effektivt.

4.3 Revisjonens vurdering av overordnet internkontrollsystem

Revisjonen har valgt å se den første problemstillingen i sammenheng med en vurdering av om rådmannen sørger for «betryggende kontroll» i samsvar med kravet i kommuneloven.

Revisjonens vurdering er at Bykle kommune, gjennom aktiv involvering av de ansatte, har en systematisk tilnærming for å gjøre internkontrollen relevant og meningsfull for medarbeiderne. Kommunen har som uttalt mål å sikre god internkontroll på alle felt i kommunen - revisjonens inntrykk er at kommunen jobber målbevisst for å nå dette.

Vurdert opp mot KS sine anbefalinger til hvordan kommunene kan jobbe systematisk med å sikre at de har betryggende internkontroll er revisjonens vurdering at Bykle kommune gjør mye riktig. De har gjennomført ROS analyse, de har mål for de ulike tjenesteenheter i økonomiplaner og mål som det rapporteres på i tertial- og årsrapportering. Det er gjennomført ROS-analyse på et overordnet nivå for kommunen

²¹ Kilde: Bykle kommunes nettside

²² Innenfor Pleie- og hjelpetjenesten og Helse og NAV er det foreslått organisatoriske tiltak og presisering av oppgaver og ansvar, for å gjøre ansvarslinjene mellom ulike tjenester klarere.

samlet, og innen de tjenesteområdene, blant annet Vann og avløp og Pleie- og hjelpe-tjenester, hvor det er krav til dette i lov og forskrift.

Kommunen har, i samsvar med anbefalinger til hva som bør danne et utgangspunkt for betryggende internkontroll, organisasjonskart og delegasjonsreglement, der oppgaver, ansvar og myndighet er beskrevet. Kommunen har også etiske retningslinjer med habilitetsregler.

Kartleggingen som er foretatt innen de enkelte enheter/tjenesteområdene er, om enn i noe ulik grad, en risiko og sårbarhetsanalyse knyttet til ansvar, oppgavefordeling, arbeidsprosesser og rutiner innen de enkelte tjenesteområdene. Plan- og byggesaks-tjenesten står i følge rådmannen for tur – kommunen har enda ikke foretatt noen gjennomgang av denne tjenesten. Det er avdekket områder som skaper sårbarhet og som derfor bør utbedres. Sårbarhet knyttet til blant annet manglende skriftlige rutine-beskrivelser, og noe uklare ansvarslinjer mellom de forskjellige tjenestene,²³ er noe av det som er avdekket. Etter revisjonens vurdering synes «kartleggingen av nåsituasjonen» å være en sårbarhetsanalyse tilpasset det risikonivå den enkelte tjenesteenhet står overfor. Revisjonens inntrykk er at de ansattes involvering er positiv. Aktiv deltakelse fra de ansattes side i prosessen med å gjennomgå arbeidsrutiner vil kunne bidra til å skape eierskap til de forbedringstiltak som foreslås for å styrke internkontrollen.

Gjennomgangen, som blant annet har avdekket behov for skriftliggjøring av arbeids-prosedyrer, har blitt gjennomført parallelt med at kommunen tar i bruk nytt kvalitets-sikringssystem, Compilo. Revisjonens vurdering er at enhetene som skal utarbeide skriftlige rutiner og arbeidsprosesser bør registrere disse i Compilo. Dersom alt er samlet i kvalitetsstyringssystemet vet de ansatte hvor de finner styringsdokument, prosedyrer, rutinebeskrivelser, skjema, osv. Felles enhetlig bruk av systemets maler og lagrings-prinsipp vil også lette arbeidet med oppdatering og revisjonsstyring av virksomhetens styringsdokument.

Etter revisjonens vurdering er det viktig at arbeidet med å følge opp de forbedrings-punktene som er avdekket faktisk blir gjennomført. Revisjonen mener rådmannen bør sørge for at de enkelte enhetene har en tidsplan for utarbeidelse av rutiner, prosedyrer og flytskjema som følges opp i ledermøtene. Etter revisjonens oppfatning bør rådmannen også sikre at alle enhetene tar i bruk kommunens internkontrollsystem Compilo. Alle ledere og ansatte bør få tilpasset opplæring i bruk av Compilo. De bør lære å finne informasjon – reglement, rutinebeskrivelser og arbeidsprosesser i systemet. Ledere, som har ansvar for rutiner og arbeidsprosesser innenfor sine enheter, bør få opplæring i å legge inn og vedlikeholde dokumenter i systemet. Rådmannen bør følge opp og sikre at dette blir gjennomført i all enhetene.

Etter revisjonens vurdering bør rådmannen i samråd med sine enhetsledere også vurdere om de enkelte enheter skal ta i bruk modul for avvikshåndtering i Compilo. Her ligger muligheter for registrering av HMS-avvik, avvik i forhold til interne arbeids-prosesser ol. Dersom avvikssystemet brukes konstruktivt vil det kunne bidra til å

²³ Det er gjennomført endringer i organiseringen innen Pleie og hjelpetjenesten for å bedre dette.

synliggjøre hvor det er utfordringer, samtidig som det gjennom læring og forbedring bidrar til å styrke internkontrollen.

Opplæring og aktiv bruk av internkontrollsystemet er viktig for å sikre at arbeidet med internkontroll blir en del av den daglige aktiviteten. Formalisering av dokumenter (organisasjonskart, ansvar og roller, rutiner og prosedyrer og rapporteringsmaler) i et system der ansatte har tilgang, og der de ansvarlige kan revidere og oppdaterte dokumentene, er sentralt i arbeidet med å sikre betryggende internkontroll.

Oppsummert ser vi at Bykle kommune har gjennomført en overordnet ROS-analyse sammen med de andre Setesdalskommunene. Kommunen har videre foretatt gjennomganger av organisering og arbeidsprosesser innenfor flere sentrale tjenesteområder,²⁴ som grunnlag for å styrke kvaliteten på tjenestene og effektiviteten i ressursbruken. Revisjonen registrerer at dette foreløpig ikke omfatter Byggesak, en tjeneste som er organisert innenfor Rådmannens stab. Det er etter revisjonens vurdering viktig at kommunen følger opp og gjennomfører de tiltak de selv har påpekt er nødvendig for å styrke internkontrollen. Dette omfatter formalisering av rutiner og prosesser. Rådmannen bør videre sikre at kommunens ansatte får opplæring i og tar kvalitetssikringssystemet Compilo aktivt i bruk. Alle dokumenter som er relevante for internkontrollen bør ligge lagret i oppdatert versjon i system.

Etter revisjonens vurdering er det videre viktig at de tiltak som blir gjennomført blir fulgt opp og evaluert. Internkontrollen må være et systematisk, kontinuerlig arbeid, der kommunen foretar evalueringer, gjennomfører forbedringstiltak, lærer og korrigerer slik at kvaliteten og effektiviteten på tjenestene stadig kan utvikles og forbedres.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet²⁵ utga i desember 2012 *Retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Der er det påpekt at: «Lovforarbeider, utfyllende forskrifter, veiledningsmateriell eller liknende bør slå fast at kommunene bør tilpasse internkontrollen til lokale forhold, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonskrav må ikke føre til unødvendig byråkratisering.» Dette er viktig å huske på slik at arbeidet med internkontroll ikke blir et mål i seg selv, men et nyttig hjelpemiddel, et rammeverk, som kan bidra til å sikre at kommunen leverer effektive, tjenester av høy kvalitet i samsvar med krav i lov og regelverk. Etter revisjonens oppfatning vil formalisering av rutiner og prosedyrer, og bruk av Compilo, bidra til å klargjøre, effektivisere og øke kvaliteten på arbeidet med «å holde god orden i eget hus».

²⁴ Teknisk drift og eiendom, Økonomi og personalfunksjonen, Pleie- og hjelpetjenesten og Helsetjenesten i Bykle og Valle er gjennomgått

²⁵ Tidligere Kommunal- og regionaldepartementet

5 Vurdering av inhabilitet

5.1 Problemstilling og kriterier

Problemstillingen lyder:

- Har Bykle kommune rutiner for vurdering av inhabilitet (evt. etiske retningslinjer) for kommunalt ansatt og politikere knyttet til behandling av byggesaker?

Revisjonskriterier

I Forvaltningsloven angis hvilke forhold som gjør en offentlig tjenestemann inhabil til å behandle og treffe vedtak i en sak. Kommunal og moderniseringsdepartementet skriver i veilederen til habilitetsbestemmelsene, omtalt i kapittel 3, at «Formålet med inhabilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.» Det påpekes at det i seg selv ikke er kritikkverdig å være inhabil, men at det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet.

Det er avgjørende for innbyggernes tillit til den kommunale forvaltningen at forvaltningslovens regler for vurdering av habilitet blir fulgt. Tilliten til forvaltningen er basert på at behandling av saker, herunder behandling av søknader etter plan- og bygningsloven, skal foretas av offentlige tjenestemenn som ikke har egeninteresse eller på annen måte har kobling til saken som gjør at det kan tas utenforliggende hensyn.

KS gir råd og bistår kommunene i arbeidet med å utarbeide etiske retningslinjer eller egne retningslinjer for vurderingen av habilitet.

Opplæring av ansatte og politikere i regelverket for vurdering av inhabilitet er gjerne knyttet til gjennomgangen av kommunens etiske retningslinjer. Bykle kommune har, som omtalt i kapittel 3, etiske retningslinjer for folkevalgte og tilsatte hvor det i punkt 11 står at folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. I reglementet står det at dette kan gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens bestemmelser. Det står videre at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak, som en har faglig ansvar for eller deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnet. Så følger eksempel på slike mulige interessekonflikter. Avslutningsvis i reglementet står det, med uthevet skift, at de etiske retningslinjene skal tas med i opplæringen av politikere og de ansatte i kommunen.

5.2 Fakta

Saksbehandler på Byggesak opplyser å ha fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer ved oppstart i jobben. Retningslinjene er tilgjengelig for ansatte på kommunens intranettside. Det ble, i følge saksbehandler, ikke gitt noen opplæring utover å vise til hvor en finner kommunens etiske retningslinjer.

Kommunen har ingen rutiner eller sjekklister for byggesaksbehandlingen der den enkeltes ansvar for å vurdere egen inhabilitet fremgår. I følge saksbehandler vurderer den enkelte saksbehandler sin habilitet i det daglige arbeidet. I saker der de har vært i tvil, om egen eller rådmannens habilitet, har de drøftet dette med rådmannen.

Som vi har redegjort for i omtale av kriteriene i kapittel 3 kan ikke saksbehandlerne, etter Fvl § 6, fatte vedtak i en sak dersom overordnet (rådmannen) er inhabil i saken. Saksbehandler og rådmannen opplyser at i saker der rådmannen selv har vært inhabil er det ordføreren, som på vegne av kommunestyret, har signert vedtaket.

Rådmannen informerte også om at oversikt over alle byggesaker, også de som er behandlet på administrativt nivå, legges frem for planutvalget. Dette bidrar etter rådmannens vurdering til åpenhet, og mulighet for spørsmål og oppfølging i planutvalget knyttet til den administrative saksbehandlingen.

5.3 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det er positivt at Bykle kommune har etiske retningslinjer der ansatte og politikere oppfordres til å ta det opp med overordnet dersom de kommer i en situasjon der personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak de har faglig ansvar for eller deltar i behandlingen av. Etter forvaltningsloven § 8 er offentlige tjenestemenn selv ansvarlig for å vurdere sin habilitet. Formålet med de etiske retningslinjer er å bevisstgjøre ansatte og politikere om deres ansvar for å vurdere mulige interessekonflikter. De etiske retningslinjene inviterer til drøfting og vurdering av hva som kan medføre interessekonflikt. Retningslinjene bør, etter revisjonens vurdering, gjennomgås og danne utgangspunkt for drøfting i de ulike tjenesteenhetene. Retningslinjene bør også, i større grad enn det som synes å være tilfelle i dag, gjennomgås i forbindelse med opplæringen av politikere og nye ansatte.

Revisjonen mener at fokus på vurdering av inhabilitet er viktig. Etter revisjonens oppfatning bør kommunen innarbeide punkt om saksbehandlers ansvar for å vurdere egen inhabilitet i retningslinjer og/eller sjekklister for byggesaksbehandlingen. Det vil kunne bidra til ytterligere bevisstgjøring av de ansatte (utover den informasjonen de som nyansatt får om de etiske retningslinjene), samtidig som vurdering av inhabilitet vil kunne være tema i forbindelse med gjennomgang og revidering av rutiner og sjekklister. Det er leders ansvar å sikre at de ansatte får god opplæring og at de har en felles forståelse, i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, for når de kan være i en situasjon som innebærer at de er, eller bør få vurdert om de er, inhabile.

Dersom en tjenestemann er inhabil kan vedkommende ikke «tilrettelegge grunnlaget for» eller «treffe avgjørelse» i saken, jf forvaltningsloven § 6 første ledd. Han eller hun må altså trekke seg fra behandlingen av saken. Tilsvarende må politikere som er inhabile trekke seg fra behandlingen av saken hvor de er inhabile.

Det vil være en saksbehandlingsfeil, som kan ha som konsekvens at vedtaket i saken blir ansett ugyldig etter prinsippet i forvaltningsloven § 41, dersom en inhabil tjenestemann deltar i behandlingen av saken. I kollegiale organ (som kommunestyret) vil inhabilitet for et medlem, kun i tilfeller der inhabiliteten kan ha hatt betydning for vedtakets innhold, medføre at organets vedtak blir ugyldig.²⁶

²⁶ Jf Grimstad og Halvorsen «Forvaltningsloven i kommunene, veiledning og kommentarer» (siden 235).

I byggesakene revisjonen har gjennomgått har vi ikke sett eksempler på saker der rådmannen har vurdert seg selv som inhabil. Vi har heller ikke sett eksempler der vi mener saksbehandler eller rådmannen burde fratrukke inhabilitet. Ut fra samtale med saksbehandler og rådmannen, og på grunnlag av praksis med å orientere om alle byggesakene i planutvalget, mener revisjonen at saksbehandlerne og rådmannen, (som frem til september 2017 også har vært direkte faglig ansvarlig for de vedtak som er fattet på administrativt nivå), har kompetanse og fokus på vurdering av egen habilitet. Revisjonen oppfatter også, ut fra samtale med rådmannen og ansatte, at kommunen opptrer prosessuelt korrekt²⁷ i de saker der rådmannen har vurdert at han er inhabil - ordføreren har da, på vegne av kommunestyret, fattet vedtak i sakene.

²⁷ Vi har som nevnt ikke kontrollert saker der rådmannen har vurdert seg selv som inhabil. Vi har dermed ikke grunnlag for å si noe om de vurderinger som er foretatt er materielt sett korrekt – dvs om begrunnelsen for å fratrukke er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser.

6 Behandling av byggesaker

6.1 Problemstillinger

Problemstillingene:

- Har Bykle kommune et forsvarlig system for behandling av byggesøknader og registrering av tilkobling til vann og avløp etter regler i Pbl med forskrifter?
- Har kommunen egne kvalitetssikringsrutiner, herunder system for registrering og oppfølging av avvik, knyttet til behandling av søknader etter plan og bygningsloven og registrering av tilkobling?

Revisjonen har delt besvarelsen av disse to problemstillingene i en del knyttet til kriterier for kvalitetssikringsrutiner (i delkapittel 6.2), og en del knyttet til krav til saksbehandling i Pbl, forvaltningsloven og arkivloven (i delkapittel 6.3). Del 6.2 og 6.3 bør ses i sammenheng.

6.2 Kvalitetssikringsrutiner - internkontroll i byggesaksbehandlingen

6.2.1 Kriterier - kvalitetssikringsrutiner

Ut fra anbefalinger til system for internkontroll (omtalt i kapittel 3) bør enhetene utarbeide kontrolltiltak som bidrar til at behandlingen av byggesaker og registreringer av tilkobling til vann og avløp skjer i samsvar med bestemmelsene i Pbl med forskrift, kravene til saksbehandling i forvaltningsloven og Bykle kommunes interne retningslinjer.

En forutsetning for at kommunen skal kunne foreta en forsvarlig saksbehandling, i samsvar med gjeldende krav til byggesaksbehandling, er at enhetene har tilstrekkelig kvalifiserte saksbehandlere. Nyansatte må sikres opplæring og enhetene bør ha klare myndighets- og ansvarslinjer. Enhetene må ha saksbehandlings- og arkivsystem som ivaretar krav til innsynsrett, skriftlighet, begrunnelse av vedtak og klageadgang i samsvar med bestemmelser i forvaltningsloven.

Som en del av kontrollaktiviteten bør enheten bruke sjekklister og sidemannskontroll. Hvordan saksbehandlingen, av ulike type saker skal behandles, der særlig søknader om dispensasjon krever særskilt behandling, bør fremgå av skriftlige rutiner for behandling av byggesaker. Skriftlige rutiner, vedtaksmaler, bruk av sjekklister og sidemannskontroll er viktige kontrolltiltak og gode verktøy i opplæring av nye medarbeidere.

I henhold til anbefalinger til internkontroll bør tjenesteenhetene ha gjennomført risikovurdering for å avdekke hvor det er størst fare for at kommunens saksbehandling ikke er i samsvar med de krav som gjelder for saksbehandlingen.

Som en del av en dynamisk internkontroll bør enhetenes organisering, rutiner, kompetanse og saksbehandlingspraksis evalueres med jevne mellomrom for å påse at de er effektive og fungerer i samsvar med de krav som gjelder.

Oppsummert har vi valgt ut følgende kontrollpunkter knyttet til kontrollsystem for behandling av byggesøknader som bør være på plass;

- Klar fordeling av ansvar og myndighet
- Nødvendig kompetanse og kapasitet
- Rutiner for byggesaksbehandling
- Saksbehandlingssystem og vedtaksmaler
- Sjekklistes, sidemannskontroll / overordnet kontroll
- Risikovurdering og jevnlig evaluering av internkontrollen/styringssystemet

6.2.2 Fakta - kontrolltiltak i byggesaksbehandlingen

Under følger revisjonens funn relatert til de kontrolltiltak og system for behandling av byggesaker som vi mener bør være implementert.

Fordeling av ansvar og myndighet og kompetanse og kapasitet

Byggesak har siden 2005 vært organisert innenfor Rådmannens stab, under kontorsjefen, og senere, assisterende rådmanns ansvarsområde. Stillingen som assisterende rådmann har stått ledig siden 01.01.16. Rådmannen selv har hatt det faglige ansvaret for Byggesak i perioden fra assisterende rådmann sluttet til ny plansjef tiltrådte i slutten av august 2017. Revisjonen oppfatter at det nå blir etablert en ny Plan- og byggesaksavdeling, som skal ledes av den nye plansjefen, der Byggesak vil inngå. Plansjefen vil overta fag- og personalansvaret for de ansatte innenfor Byggesak.

Rådmannen opplyser at han har fått alle byggesaker til gjennomgang og signering. Rådmannen har vært direkte ansvarlig for å kvalitetssikre at vedtak er i samsvar med lov og regelverk og kommunens egne areal- og reguleringsbestemmelser. I de saker der rådmannen har vurdert at han er inhabil har ordføreren på vegne av kommunestyret fattet vedtak i saken. Rådmannen opplyser også at alle byggesaker legges frem for planutvalget til orientering. Søknader om dispensasjon (fra Pbl eller bestemmelser som følger av loven) legges, i samsvar med kommunens delegasjonsreglement, frem til behandling i planutvalget.

Tjenesten har de to siste årene hatt to byggesaksbehandlere. Saksbehandlerne har ulik fartstid. En av to saksbehandlere har vært ansatt i kommunen i mange år, mens den andre har under et års erfaring fra byggesaksbehandling i Bykle kommune.

Spørsmålet om Byggesak har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet er vurdert på grunnlag av gjennomgang av enkeltsaker og KOSTRA statistikk over behandlede saker, antall klager og om saksbehandlingen har vært gjennomført i samsvar med tidsfrister. Dette er drøftet i neste avsnitt, som en del av vurderingen av om byggesaksbehandlingen er i samsvar med krav i Pbl.

Risikovurdering, rutiner og evaluering

Byggesak har ikke vært gjenstand for en tilsvarende gjennomgang, med bistand fra WSP, som er gjennomført i Økonomitjenesten, TDE og i Pleie- og helsetjenesten i kommunen. Organisering, oppgaver, rutinebeskrivelser ol. i Byggesak har dermed ikke blitt evaluert. Det er heller ikke gjennomført annen form for skriftlig risikovurdering av tjenesten, eller evaluering av enhetens rutinebeskrivelser eller lignende. Rådmannen opplyser at

Byggesak står for tur og vil bli gjenstand for en gjennomgang. Rådmannen opplyser også at kommunen ikke har skriftlige rutinebeskrivelser for byggesaksbehandlingen.

Saksbehandlingssystem, mottakskontroll og sjekklister

Revisjonen har fått tilsendt sjekklister til bruk i mottakskontroll og saksbehandlingen. Sjekklisten er en «huskeliste» over hvilke forhold som bør sjekkes og vurderes i forhold til krav i Pbl. Saksbehandler opplyser at det ikke er noen rutiner for å signere og legge sjekklisten ved saksdokumentene i saksbehandlingssystemet. Det opplyses også at det i det oppgraderte saksbehandlingssystemet (Elements) ligger ferdige sjekklister som skal kunne erstatte de manuelle sjekklisene som revisjonen har fått tilsendt. Byggesak jobber sammen med andre kommuner i Setesdalen med å justere og tilpasse sjekklisene som ligger i systemet. Målet er at sjekklisene skal være mest mulig hensiktsmessige og bidra til en effektiv saksbehandling i samsvar med krav i Pbl.

Alle vedtak føres i vedtaksmaler i saksbehandlingssystemet.

6.2.3 Revisjonens vurdering av kontrolltiltak i byggesaksbehandlingen

Revisjonens vurdering er at kommunen bør gjennomføre en evaluering/risikovurdering av tjenesten med mål å avdekke hvor det er størst risiko for at saksbehandlingen ikke skjer i samsvar med lov og regelverk, og for å se om det er mulig å effektivisere saksbehandlingen.

Med to til tre saksbehandlere og rådmannen som overordnet leder oppfatter revisjonen at ansvarslinjene har vært klare. Revisjonen oppfatter imidlertid at Byggesak har manglet en fagleder med fokus på plan- og byggesaksbehandling. Det synes som at enheten har kompetanse til å behandle byggesaker i samsvar med lov og regelverk, men det har manglet overordnet fagansvarlig som har gjennomført risikovurdering, utviklet skriftlige rutinebeskrivelser og utarbeidet strategi for gjennomføring av tilsyn. Når kommunen nå har fått ny plansjef, som skal ha det faglige og personalmessige ansvaret for Byggesak, må en forvente at den overordnede oppfølgingen styrkes. En gjennomgang av roller, ansvar og myndighet vil også være naturlig. En slik gjennomgang vil kunne avdekke eventuelle uklarheter for eksempel knyttet til den enkelte saksbehandlers ansvar og myndighet.

Det lave antall klager på kommunens byggesaksbehandling, og rapportert saksbehandlingstid (omtalt i neste avsnitt), som er innenfor lovfestede frister, indikerer at kommunens saksbehandlere har nødvendig kompetanse og kapasitet.

Revisjonen mener det bør utarbeides skriftlige rutiner (beskrivelse av arbeidsprosessene) for behandling av byggesaker. De bør inneholde en klargjøring av viktige aksjoner, og beskrivelse av saksbehandlers ansvar i forbindelse med mottak, behandling og avslutning av de ulike typer byggesaker. For eksempel vurdering av egen habilitet, mottakskontroll, bruk av sjekklister, veiledningsplikt, hvilke dokumenter som skal/bør lagres i saken, kvalitetssikring (sidemanns kontroll/overordnedes godkjenning) hvilke saker som skal til politisk behandling og tidsfrister bør inngå i skriftlige rutiner og/eller sjekklister som ligger i saksbehandlingssystemet.

I Bykle kommune, som har en liten administrasjon, med få saksbehandlere innen hvert fagområde, er de ulike fagområdene sårbar for «turnover». Det er da ekstra viktig at

kommunen har gode rutinebeskrivelser. Dette vil være viktige hjelpemiddel i opplæring av nyansatte, samtidig som gode rutinebeskrivelser legger grunnlaget for kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen. Klare rutinebeskrivelser og god opplæring kan bidra til enhetlig saksbehandling i samsvar med bestemmelsene i Pbl. Det bør være et mål at kommunens innbyggere opplever at byggesøknader behandles likt, uavhengig av hvem som er saksbehandler. Revisjonens inntrykk er at utskifting av saksbehandlere i 2015 og 2016 kunne blitt kritisk for kommunen hvis ikke kommunen hadde én erfaren byggesaksbehandler som har kunnet «ta unna» saker og veilede nyansatte.

I et levende internkontrollmiljø bør rutinebeskrivelser, med saksbehandlerens deltakelse, gjennomgås og endres ved behov. Tilsvarende bør tjenestens ressursituasjon, innholdet i sjekklister og eventuell annen veiledning for saksbehandlere evalueres og korrigeres ved behov.

Byggesak er en liten oversiktlig enhet. Informasjon om antall behandlede saker, saksbehandlingstid, antall klager, avslag og innvilgede klager kan hentes ut fra saksbehandlingssystemet. Leder for Byggesak får alle saker til godkjenning før vedtak sendes ut, eller videre til politisk behandling. Etter revisjonens vurdering ligger det mye god styringsinformasjon i eksisterende rapportering fra saksbehandlingssystemet.

6.3 Saksbehandlingen i samsvar med lov og regelverk

6.3.1 Kriterier fra forvaltningsloven Pbl og arkivloven

Mottak og registrering av inngående dokumenter, og journalføring av inngående og utgående dokumenter, er sentralt for å sikre kontroll med dokumentene i byggesaksbehandlingen. Gode arkivrutiner bidrar til effektiv dokumentbehandling og ivaretagelse av krav i lov og forskrift om arkiv, jf omtale i punkt 3.2.3.

Forvaltningsloven § 11a sier at forvaltningen skal behandle saker *”uten ugrunnet opphold”*, og at det skal sendes foreløpig svar dersom behandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid eller dersom enkeltvedtak ikke kan avgjøres innen en måned.

Forvaltningslovens bestemmelser er etter plan- og bygningsloven pbl § 21-4 (og forskrifter) hovedregelen, men det er også oppstilt såkalte «maksimumsfrister» for saksbehandlingen. Saksbehandling etter plan- og bygningsloven skal som hovedregel skje innen følgende frister:

- Komplekse byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 12 uker.
- Enkle byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 3 uker.
- Enkle byggesaker uten ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 3 uker.
- Dispensasjonssaker skal avgjøres innen 12 uker.

Revisjonen har, med utgangspunkt i kommunens egen rapportering i KOSTRA undersøkt i hvilken grad fristene for behandling er overholdt.

Hovedfokuset i denne forvaltningsrevisjonen er på om kommunen har tilfredsstillende internkontroll knyttet til innkreving av gebyr for tilkobling til vann- og avløpsnett. Revisjonen har derfor ikke vurdert om lovanvendelsen, om forholdet til

reguleringsplaner og reguleringsbestemmelser, og lignende faglige vurderinger, er korrekte i de byggesakene vi har gjennomgått. Vi har heller ikke foretatt noen særskilt vurdering av lovanvendelsen i dispensasjonssaker, om disse er lagt frem til politisk behandling, og om «regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt» i samsvar med Pbl § 19-1 (fjerde punktum), er gitt «mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»

Revisjonen har undersøkt om kommunen har og bruker sjekklister, i samsvar med anbefalinger fra Direktoratet for byggkvalitet.

I Sak 10²⁸ kapittel 15, er kommunens tilsynsansvar omtalt. Kommunen har plikt til å føre tilsyn med byggetiltakene, og kommunen skal ha en strategi for gjennomføringen av dette tilsynet. Kommunen bestemmer selv hvordan tilsynsvirksomheten organiseres og hva som er målet for kommunen, men hva som skal være innholdet i strategien fremgår av bestemmelsen. Årlig skal kommunen utarbeide en rapport som oppsummerer tilsynsvirksomheten og aktiviteten i forhold til strategien for året som er gått. Revisjonen har undersøkt om kommunen har en strategi for tilsyn i samsvar med bestemmelsene i Byggesaksforskriften § 15-1.

Revisjonen har også kontrollert om det i byggesaksvedtakene er vist til gebyrsatsene i kommunens gebyrreglement.

Tilkobling til vann og avløp inngår (etter Pbl 27-1 og 27-2) som en del av en søknad om oppføring av bolig, fritidsbolig, eller i søknad om tilbygg til eksisterende bygg for å legge til rette for tilkobling til vann og avløp. Tilkobling behandles som en del av en byggesøknad etter Pbl. Den forvaltningsmessige behandlingen av søknad om tilkobling til vann- og avløpsnett, som skal gjennomføres i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, skjer mao som en del av byggesaksbehandlingen.

I samsvar med drøftingen av krav i forvaltningsloven, offentlighetsloven, arkivloven og Pbl har revisjonen satt opp følgende punkt som er vurdert:

- Arkivsystem med arkivplan og journal over inngående og utgående dokumenter
 - Vedtak skal være skriftlige, det skal fremgå av vedtaket hvilke regler og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på
 - Søker skal informeres om retten til å klage på vedtaket
- Behandlingstid:
 - Komplekse byggesaker med ansvarlig foretak - skal avgjøres innen 12 uker.
 - Enkle byggesaker med ansvarlig foretak - skal avgjøres innen 3 uker.
 - Enkle byggesaker uten ansvarlig foretak - skal avgjøres innen 3 uker.
 - Dispensasjonssaker skal avgjøres innen 12 uker.
- Kommunen skal ha en strategi for tilsyn og en rapport til kommunestyret om gjennomført tilsyn

²⁸ «SAK 10» er veileder fra DFBK til Pbl og Byggesaksforskriften

6.3.2 Fakta - driften i samsvar med lov og regelverk

Fakta under er basert på gjennomgang av et tilfeldig utvalg byggesaker som ble behandlet i 2016, gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, KOSTRA og informasjon fra samtaler med saksbehandlere, arkivleder og rådmannen.

Arkivplan og journal over inngående og utgående dokumenter

Revisjonen har ikke foretatt noen inngående undersøkelser av arkivrutinene i Bykle kommune. Vi har avgrenset oss til å undersøke om kommunen har en ajourført arkivplan og om arkivet har journal hvor inngående og utgående dokumenter registreres.

Bykle kommune bruker «Elements» (tidligere Ephorte) som er et kombinert arkiv- og saksbehandlingssystem. Systemet brukes av alle setesdalskommunene som inngår i det interkommunale IKT-samarbeidet - Setesdal IKT. Arkivfunksjonen i Elements er godkjent som arkivsystem av Riksarkivet.

Arkivet åpner, skanner og registrerer inngående søknader, brev og andre dokumenter før de overføres til restanselister hos de ulike tjenesteenhetene som har det faglige ansvaret for å følge opp sakene.

Journaler over inngående og utgående dokumenter ligger tilgjengelig på Bykle kommunes nettsider. Her kan kommunens innbyggere og andre se hvilke saker som er registrert i journalen, og de kan be om innsyn i de sakene som ikke er unntatt offentlighet.

Bykle kommune har en arkivplan for 2016 – 2019 som revisjonen har fått tilsendt. Arkivplanen skal sikre at kommunen ivaretar sitt ansvar etter arkivloven § 6 der det er krav til at kommunen skal ha et arkiv. Arkivplanens formål er å kvalitetssikre arkivfunksjonen i kommunen. Den inneholder oversikt over organiseringen av og ansvar for arkivet i kommunen, reglement (lovhenvisninger til arkivloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven osv) og rutinebeskrivelser, blant annet for den daglige arkivfunksjonen.

Skriftlige vedtak, begrunnelse og klageadgang

Nye saker, som arkivet har registrert i arkivsystemet, kommer opp på restanselisten til de fagenhetene sakene er registrert på. Når de på Byggesak har fordelt nye saker mellom seg kan den enkelte saksbehandler starte saksbehandlingen. Det vil si før saksbehandlingen, med sine tidsfrister starter, må saksbehandler foreta en mottakskontroll og eventuelt etterspørre nødvendig dokumentasjon for at søknaden skal være komplett. Tiltakshaver kan også etter bestemmelsene i Pbl § 21-1 ha bedt om en forhåndskonferanse for å få «nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket». Forhåndskonferanse avholdes før søknad sendes.²⁹ Kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal danne grunnlag for videre behandling, og det skal følge med som saksdokument i den videre saksbehandlingen.³⁰

Når søknaden er fullstendig skal kommunen etter Pbl § 21-4 behandle søknaden. Kommunen skal; «snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi

²⁹ Jf byggesaksforskriften § 6-1. 3. ledd.

³⁰ Jf byggesaksforskriften § 6-1. 6. ledd.

tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav» (Pbl § 21-4).

Alle vedtak revisjonen har gått gjennom er ført i vedtaksmaler der det opplyses om hvilke vilkår vedtaket bygger på, det opplyses om klageadgang, det gis generell informasjon knyttet til vedtaket og det opplyses om gebyret (evt flere gebyr) for saksbehandlingen.

Behandlingstid – KOSTRA

Revisjonen har hentet tall fra KOSTRA som viser saksbehandlingstid for byggesaker i Bykle kommune i 2016.

Tabell: Saksbehandlingstid i Bykle og gjennomsnittet i kommunene i Aust-Agder i 2016

	Bykle	Aust-Agder
Saksbehandlingsgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL-08 §20-1 a	6900	8566
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist. Kalenderdager	15	16
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist. Kalenderdager	10	28
Andel søkn. om tiltak der komm. har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	0	5

Tallene viser at Bykle kommune i gjennomsnitt behandler byggesakene innenfor tidsfristene. I 2016 hadde kommunen iht. KOSTRA ingen saker som overskred behandlingstiden.

Sammenlignet med gjennomsnittlig behandlingstid for kommunene i Aust-Agder, som har rapportert inn tall til KOSTRA, ligger Bykle kommune likt med gjennomsnittet for behandling av saker med 3 ukers frist. For saker med 12 ukers behandlingsfrist hadde kommunen i 2016 en registrert behandlingstid på 10 dager, noe som er mye kortere behandlingstid enn gjennomsnittet for kommunene i Aust-Agder³¹.

KOSTRA tall for 2016 viser at Bykle kommune innvilget ca 100 byggesøknader i 2016 der det omsøkte formålet var i samsvar med gjeldende planer. Fem søknader ble innvilget gjennom vedtak om dispensasjon. Åtte søknader fikk avslag. Det kom inn to klager, kun en klage ble behandlet av FM. Alle saker i 2016 ble, i henhold til KOSTRA, behandlet godt innenfor gjeldende tidsfrister på 12 eller 3 uker.

Strategi for tilsyn

Kommunen opplyser at de ikke har oppdatert skriftlig strategi for tilsyn. Den siste strategiplanen er fra 2012. I dag utføres tilsyn i saker der kommunen blir tipset om feil eller mangler, for eksempel gjennom naboklager, men uten at kommunen har en strategi for dette.

Kartverket har bedt Bykle kommune foreta en gjennomgang av byggesaker som er tre år eller eldre og hvor det mangler ferdigattest. Tiltakshaver skal søke om ferdigattest minimum tre år etter at kommunen har gitt igangsettingstillatelse. I samsvar med Pbl § 32-8 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr til tiltakshaver som tar i bruk et tiltak før

³¹ Behandlingstiden er markert redusert fra 2015 til 2016 i Bykle kommune. I 2015 var behandlingstiden for byggesaker med 12 ukers behandlingsfrist 30 dager.

det er gitt ferdigattest. Kartverket har sendt rapporter til kommunene med data fra Matrikkelen,³² som viser tiltak der det er gitt igangsettingstillatelse, men hvor det mangler ferdigattest. Kommunen har i gjennomgangen fokusert på de søknadspliktige tiltakene³³ der igangsettingstillatelse er gitt etter 1998.³⁴ Byggesak har, på dette grunnlaget, sendt ut 50 brev med etterlysning av søknad om ferdigattest. Kommunen har så langt (per 14.09.17) fått inn 19 søknader om ferdigattest. Dette er alle fra byggesaker som er fra før 2013 da rutineene var at påkoblingsgebyr for vann og avløp ble fakturert etter at tiltakshaver fikk ferdigattest. Kommunen opplyser at de i denne gjennomgangen har oppdaget flere tiltak som er tatt i bruk, men hvor det har manglet ferdigattest. For saker etter 2010 kan dette omfatte tilbygg, for eksempel av nytt bad, med tilkobling til vann og avløp.³⁵

Når det nå søkes om, og gis, ferdigattest blir vedtak sendt ut med kopi til de i kommunen som er ansvarlig for fakturering av påkoblingsgebyr i Agresso og til ansvarlig for registrering i KomTek. De ansvarlige for registrering og fakturering vil kontrollere om tiltakshaver allerede har betalt påkoblings- og årsavgift. Rørlegger kan ha sendt inn registreringsskjema for tilkobling til vann og avløpsnett, slik at hytten er blitt registrert som tilkoblet i kommunens system, og dermed blitt fakturert, uten at tiltakshaver har søkt om ferdigattest.

Dersom registreringsskjema for tilkobling ikke ble sendt inn til kommunen, noe som rådmannen og tjenesteleder for TDE sier ikke har vært helt uvanlig, så viser denne gjennomgangen av saker der det ble gitt igangsettingstillatelse før 2013, men hvor det har manglet ferdigattest, at det kan finnes hytter og ferieleiligheter som har vært tilkoblet vann og avløp i flere år uten at dette har vært registrert i kommunens system for dette - KomTek.

Målet med kommunens gjennomgang (som Kartverket har bedt om) er å få oppdatert status på de byggetiltak som er blitt stående med status «igangsettingstillatelse», etter at det skulle vært søkt om ferdigattest. Det er et krav i Pbl at tiltak skal ha ferdigattest før de tas i bruk. Det har dermed vært et mål å rydde opp i det som etter Pbl har vært ulovlig bruk av tiltak.

6.3.3 Revisjonens vurdering av saksbehandlingen

På grunnlag av gjennomgangen av et utvalg byggesaker, statistikk fra KOSTRA og informasjon fra samtaler rådmannen, saksbehandlere på Byggesak og andre sentrale personer i kommunen, er revisjonenes inntrykk at Bykle kommunes behandling av byggesøknader er i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven og Pbl.

³² Matrikkelen er Norges offisielle register over fast eiendom, herunder bygninger, boliger og adresser. Kartverket har det nasjonale ansvaret for Matrikkelen.

³³ Hvor det også etter Pbl av 1985, var krav til ferdigattest

³⁴ I endring av Pbl i 2014 (20.06.14) kom det inn et nytt punkt i Pbl § 21-10; «Ferdigattest utstedes ikke for tiltak det er søkt om før 1. januar 1998.»

³⁵ I forbindelse med revidering av Pbl i 2010 (gjeldende fra 01.06.10) ble kravene til ferdigattest innskjerpet og gjort obligatorisk for alle søknadspliktige tiltak, også for mindre tiltak (meldesaker), som tiltakshaver kunne utføre selv. Jf Regjeringen.no «De viktigste endringene i ny plan- og bygningslov».

Registrering og behandling av innkomne søknader tyder på at krav i offentlighetsloven og arkivloven til arkivering og innsyn i saksdokument blir ivaretatt. Bykle kommune har et arkivsystem som er godkjent av Riksantikvaren. Kommunen har i samsvar med krav i arkivloven en arkivplan som bidrar til kvalitetssikring av arkivsystemet. Etter revisjonens vurdering synes arkivplanen for 2016–2019 å inneholde den informasjonen det er krav til etter arkivforskriften § 2-2. Forskriften sier at kommunen til enhver tid skal ha en ajourført arkivplan som skal vise hva arkivet omfatter, hvordan det er organisert og hvilke instruksjer, regler, planer m.v. som gjeld for arkivarbeidet. Kravet til informasjon synes å være fulgt opp, men på enkelte områder, for eksempel når det kommer til angivelse av arkivsystem, bør planen oppdateres.

Revisjonens vurdering er at kravene til offentlig tilgjengelige postjournaler er ivaretatt.³⁶

Ut fra de saker som er gjennomgått er revisjonens vurdering videre at saksbehandlingen utføres i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven og i Pbl. Krav til skriftlige vedtak er ivaretatt. Vedtakene, som føres i standardisert mal for byggesaksvedtak, inneholder omtale av hvilke regler og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på, samt informasjon om klageadgang med tidsfrister og annen informasjon som er relevant for tiltakshaver. Tiltakshaver blir også orientert om hvilke byggesaksgebyr de må betale. Bruk av standard vedtaksmal, med tilhørende generell informasjon til vedtaket, legger etter revisjonens vurdering til rette for likebehandling av søkere.

Ut fra oversikter over antall byggesaker og saksbehandlingstid, hentet fra KOSTRA, synes det som at kommunen er godt innenfor tidsfristene for behandling av byggesakene. Innrapportert saksbehandlingstid tyder på at Bykle kommune i 2016 har en effektiv byggesaksbehandling. Endringen i behandlingstid, (for saker med 3 mnd behandlingsfrist), fra 30 dager i 2015 til 10 dager i 2016, tyder på at behandlingstiden kan variere mye fra år til år, og /eller at en må være forsiktig med å trekke for klare slutninger på grunnlag av statistikken.

To registrerte klager i 2015, og ingen i 2016, kan ses som en indikasjon på at saksbehandlingen er i samsvar med bestemmelsene i Pbl. Revisjonen tar imidlertid forbehold om at vi ikke har vurdert de faglige begrunnelser som ligger til grunn for de enkelte vedtakene. Feil eller mangelfull begrunnelse i vedtak hvor det gis tillatelse til omsøkt tiltak blir sjeldent påklaget.

Kommunen er pliktig til å føre tilsyn med byggetiltakene og skal ha en strategi for gjennomføringen av tilsynet (jf veileder til Byggesaksforskriften fra Direktoratet for byggkvalitet). Etter revisjonens vurdering bør kommune utarbeide en strategi (evt revidere strategien fra 2012) for tilsyn. Tilsyn er etter revisjonen oppfatning også et viktig tiltak for blant annet å kunne rydde opp i det som eventuelt har vært av uklarheter og mangelfull oppfølging av saker tidligere år. Det tilsynet som i dag (høsten 2017) gjennomføres av byggesaker, som har manglet ferdigattest, er etter revisjonens vurdering et viktig bidrag i arbeidet med å få avdekket ulovlig bruk av tiltak, herunder

³⁶ Revisjonen tar forbehold om at vi ikke har foretatt kontroll av om alle inngående og utgående dokument, som etter offentlighetsloven § 4 må regnes som «saksdokument for organet», blir journalført iht. krav i arkivforskriften § 2-6.

mulige tilkoblinger til vann og avløp som ikke er registrert i kommunen, og hvor eier dermed ikke betaler de kommunale avgiftene de er pålagt.

Revisjonen vil anbefale at kommune utarbeider en strategi for tilsyn etter bestemmelsene i Pbl § 25-1, og at det utarbeides en årlig rapport om tilsynsvirksomheten til kommunestyret i samsvar med kravene i Byggesaksforskriften § 15-1 andre ledd.

6.4 Interkontroll knyttet til vanntilførsel

For å sikre at det vannet som leveres gjennom det kommunale nettet har tilfredsstillende kvalitet, og at nettet er dimensjonert tilstrekkelig, har Mattilsynet utarbeidet egen drikkevannsforskrift. I § 7 i forskriften er det krav til at vannverkseier skal etablere internkontroll for vannforsyningssystemet og sikre at den følges opp.

Revisjonen har fått tilgang til kommunens internkontrollsystem for vannverksdriften. Mattilsynet gjennomførte i november 2016 en revisjon hos Vannverk Hovden, herunder en gjennomgang av vannverkets internkontrollsystem. Mattilsynets revisjon hadde fokus på blant annet om krav til ROS-analyse, beredskapsplan og beredskapsøvelser var ivaretatt. Mattilsynet påla Hovden Vannverk å foreta en gjennomgang av egen ROS-analyse for blant annet å se om risikovurderingene var realistiske. Vannverket ble også bedt om å foreta en tilhørende gjennomgang av beredskapsplanen, som skal være forankret i ROS-analysen. For øvrig fikk ikke kommunen noen merknader til internkontrollsystemet.

I februar 2017 meldte ansvarlig for virksomheten ved Hovden vannverk tilbake til Mattilsynet om de tiltak som var gjennomført for å møte de pålegg som Mattilsynet hadde gitt. På grunnlag av tilbakemeldingene Hovden vannverk har Mattilsynet lukket saken.

Revisjonens vurdering

På grunnlag av Mattilsynets revisjon, og vannverkets tilbakemelding om de tiltak som er gjennomført for å følge opp påleggene fra Mattilsynet, er revisjonens vurdering at kommunen har et internkontrollsystem knyttet til vanntilførselen som er i samsvar med kravene i drikkevannsforskriften.

7 Grunnlaget for fakturering av kommunale gebyr

7.1 Problemstillinger og kriterier

Problemstillingen:

- Har kommunen tilfredsstillende oversikt (register) over hytter/fritidsboliger, ferie-leiligheter med tilhørende informasjon for å fastsette korrekt gebyrsats for tilkobling og årsavgift for vann og avløp i samsvar med prisene i «Kommunale avgifter, prising og tilskott for 2017»?

Kriterier

Bykle kommune har en matrikkelansvarlig som i samsvar med krav i matrikkelloven fører Matrikkelen i kommunen. I henhold til veilederen fra Kartverket er utgangspunktet at kommunene etter matrikkelloven har et ansvar for kontinuerlig ajourhold av bygningsinformasjon i Matrikkel. Når kommunen gir en tillatelse til en byggesøknad (for eksempel en igangsettingstillatelse) skal dette registreres i Matrikkelen. Tilsvarende skal Matrikkelen oppdateres når kommunen gir ferdigattest.

Revisjonen legger følgende kilder til grunn for å vurdere om Bykle kommune har tilfredsstillende register over hytter og fritidsboliger;

- Matrikkellovens krav til ajourhold av opplysninger om eiendommer og bygninger i Matrikkelen
- Kommunens rutiner for registrering av informasjon i KomTek
- Retningslinjer for fakturering av tilkoblingsgebyr og årsavgift
- Krav til overordnet internkontroll og krav til byggesaksbehandling (drøftet i kapittel 4 – 6 foran).

Opplysninger om eiendommer bygninger, som kopieres over fra Matrikkelen til KomTek, danner grunnlag for fakturering av vann og avløp. Føringer og krav til kommunens byggesaksbehandling og til arkivsystem, legger dermed premisser for om kommunen har tilfredsstillende register for å fastsette korrekt gebyrsats.

7.2 Fakta – kommunens informasjonsgrunnlag

KomTek er Bykle kommunens system for informasjon om hvilke kommunale gebyr, knyttet til tekniske tjenester (vann og avløp, renovasjon og slamtømming), de enkelte eiendommer (boenheter) i kommunen skal betale. Informasjon om de enkelte eiendommer og bygninger i kommunen hentes fra Matrikkelen.

Kommunens tilkoblingsavgift er et engangsgebyr for tilkobling til henholdsvis vann- og avløpssystemet som etter kommunens betalingssatser koster 94 750 kr pr boenhet³⁷. Dette er et betydelig beløp som det kan synes som at enkelte hytteutbyggere og hytteeiere, (som har hatt hytter uten tilkobling, men som i ettertid har koblet seg til vann og avløpsnett), bevisst, eller ubevisst, har unnlatt å betale.

³⁷ Prisen i 2017 er 21 250 kr for tilkobling til (standard) 32 mm vanninntaksledning og 73 500 kr for tilkobling til kloakkledning opp til 32mm

Registrering og fakturering for kommunens tilkoblingsavgift foretas direkte i Agresso av én person som har ansvar for denne faktureringen. Frem til 2016 var det ikke noen direkte kobling mellom fakturering av påkoblingavgift i Agresso og årsavgift som registreres i KomTek.

Siden 2013 har Bykle kommune fakturert tiltakshaver for påkobling til vann og avløpsnett i forlengelsen av at Byggesak har gitt igangsettingstillatelse til et tiltak som omfatter tilkobling til vann og avløpsnett.

Når Byggesak fatter vedtak om igangsettingstillatelse sender byggesaksbehandler kopi av vedtaket (gjennom saksbehandlingssystemet) til Arkivet, ansvarlig for registrering i KomTek, ansvarlig for fakturering av tilkobling i Agresso og ansvarlig for Matrikkelen.

Siden igangsettingstillatelsen blir gitt før tilkobling blir gjennomført har tilkoblingsavgiften ett års betalingsfrist fra faktura sendes tiltakshaver. Etter vedtak i kommunestyret ble det fra januar 2016 gjort en endring i rutinen for fakturering av årsavgift slik at årsavgift begynner å løpe fra datoen påkoblingsavgiften forfaller. Dette betyr at påkoblingavgift og årsavgifter henger direkte sammen.

Ordnningen med å koble tilkoblingsavgift til igangsettingstillatelse ble innført fra 2013. Frem til 2013 ble tilkoblingsavgift fakturert etter at det ble gitt ferdigattest til byggetiltak, eller på grunnlag av at rørlegger sendte inn registrerings skjema for påkobling. En byggesaksbehandling, der det gis tillatelse til et søknadspliktig tiltak, skal avsluttes med at kommunen utsteder ferdigattest, «når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker,» jf Pbl § 21-10. I forarbeid til revidering av Pbl i 2010, og i og artikkel på Regjeringen.no,³⁸ kan en lese at det ble «slurvet med kravet til ferdigattest, ofte fordi mange anså midlertidig brukstillatelse som tilstrekkelig for å ta bygget i bruk.» I revidert Pbl, gjeldende fra juni 2010, ble kravene til ferdigattest og dokumentasjon innskjerpet for alle søknadspliktige tiltak, også de som var meldepliktige. Hovedregelen, også i Pbl av 1985, var at bygg ikke lovlig kunne tas i bruk før det forelå ferdigattest, men dette ble i mange tilfeller ikke fulgt opp. Hytter ble tatt i bruk, i noen tilfeller med midlertidig brukstillatelse, uten at tiltakshaver senere søkte om ferdigattest.

Det er tiltakshavers ansvar å søke om ferdigattest. Forarbeidet til revideringen av Pbl i 2010, og revideringen i 2014, der det kom inn bestemmelse om at det ikke skal utstedes ferdigattest for tiltak det er søkt om før januar 1998, tyder på at kommunene ikke har hatt fokus på å følge opp og etterlyse søknad om ferdigattest. Kartverkets anmodning om gjennomgang av tiltak (omtalt i kapittel 6), som er tre år eller eldre og som har stått registrert med kode «igangsettingstillatelse» i Matrikkelen, tyder på at heller ikke Bykle kommune har hatt rutiner for å følge opp og etterlyse søknad om ferdigattest.

Som revisjonen har omtalt i kapittel 6 har Bykle kommune foretatt en gjennomgang av byggesaker hvor det har manglet ferdigattest. Etter Pbl skal det søkes om ferdigattest før et tiltak tas i bruk og senest tre år etter at det er gitt igangsettingstillatelse. Alle sakene som kommunen ble bedt av Kartverket om å gjennomgå er fra før 2013, da

³⁸ Regjeringen.no «Sluttokumentasjon» artikkel sist oppdatert 01.08.13.

tilkoblingsavgift ble fakturert på grunnlag av ferdigattest eller registreringsskjema for tilkobling fra rørlegger.³⁹ Kommunen opplyser at de har sendt ut 50 etterspørsler etter ferdigattest. Kommunen har da prioritert søknadspliktige tiltak – tiltak hvor det også etter Pbl av 1985 var krav til ferdigattest. I de tilfellene det nå gis ferdigattest for hytter som ikke er registrert som tilkoblet i KomTek vil de bli etterfakturert for tilkoblings- og årsavgift. Hyttene kan imidlertid allerede være registrert som tilkoblet i KomTek hvis rørlegger har sendt inn registreringsskjema for tilkobling, eller at hyttene allerede er fanget opp gjennom andre kontrolltiltak som kommunen, ved Teknisk drift og eigedom (TDE), har gjennomført.

Rørlegger skal ved tilkobling til vann- og avløpsnett sende inn registreringsskjema til TDE. Registreringsskjemaet skal sendes inn uavhengig av om tilkoblingen følger som en del av en byggesak.⁴⁰ Rådmannen og tjenesteleder for TDE opplyser at det i mange tilfeller ikke er blitt sendt inn registreringsskjema. Dette skyldes blant annet at det har vært uklarhet om hvem som har ansvaret for innsending av skjemaet - tiltakshaver eller rørleggere, manglende oppfølging fra rørleggere, og manglende rutiner i kommunen for å følge opp og sikre at skjemaet ble sendt inn.

Registreringsskjema som kommer inn til kommunen skannes på vanlig måte i Arkivet og sendes ansvarlig for registrering i KomTek (som ligger under TDEs ansvarsområde) og ansvarlig for registrering i Agresso. Som vi skal se i neste avsnitt om kvalitetssikring av faktureringsordningene så gjennomføres det i dag, i følge de ansvarlige for registreringen i KomTek, utsjekk av registreringer i KomTek mot registreringer i Agresso for å sikre at begge har fått med det samme faktureringsgrunnlaget.

Med rutiner, gjeldende frem til 2013, der faktura for påkoblingsavgift ble sendt ut etter at det ble gitt ferdigattest, tilsier at manglende ferdigattest, og manglende registreringsskjema for tilkobling, har vært viktige årsaker til at kommunen ikke registrerte informasjon om tilkobling av hytter til det kommunale vann og avløpsnett.

Manglende ferdigattest og manglende innsending av registreringsskjema er de to viktigste årsakene til at det også i hyttefelt, som opprinnelig ble bygget ut uten vann og avløpsnett, men hvor det i ettertid er bygget ut kommunalt vann og avløpsnett, ikke er registrert. I slike felt kan også hytteeiere ha fått igangsettingstillatelse til mindre tiltak, som frem til 2010 kunne utføre uten at det var krav om ferdigattest. I enkelte tilfeller ble også hyttene bygget slik at det ikke var behov for søknadspliktig tiltak forut for tilkobling. Det kan også være tilfeller hvor hytteeier har foretatt tilpasninger uten at det ble søkt om tillatelse. Dersom da rørlegger ikke sendte inn registreringsskjema har tilkoblingen kunnet skje uten at dette ble registrert i kommune.

Revisjonen legger til grunn at alle tiltakshavere, ansvarlige søkere og rørleggere vet at tiltakshavere er pålagt å betale påkoblingsgebyr, og at registreringsskjema skal sendes inn. Alle som søker om tiltak, som omfatter tilkobling til vann- og avløpsnett, blir orientert om at de må betale gebyr for påkoblingen. Det ligger utenfor revisjonens

³⁹ Rørlegger skal melde inn nye tilkoblinger til det kommunale vann- og avløpsnett til Bykle kommune ved TDE på et eget registreringsskjema.

⁴⁰ En kan ha tilfeller der hytter blir klargjort for tilkobling til vann- og avløp i forbindelse med oppføring i påvente av at kommunen bygger ut vann- og avløpsnett som hytten kan koble seg på.

mandat å vurdere i hvilken grad hytteeier, som ikke mottar faktura for påkobling eller årsavgift, selv bør melde fra om dette. Det som har skjedd i Bykle kommune tilsier at kommunen ikke kan legge til grunn at alle hytteeiere melder i fra. I enkelte tilfeller har hytteeier trodd at kommunen ble informert, via registrerings skjemaet som rørlegger skulle sende inn, i noen tilfeller er det ny eier som har trodd at tidligere eier har betalt osv.

Høsten 2016 foretok TDE en særskilt kontroll av hytter i midtregionen. Her var risikoen stor for at kommunen ikke hadde fullstendig informasjon om hytter var tilkoblet eller ikke. Ut fra opplysninger i KomTek ble de hyttene som ikke var registrert som påkoblet tilskrevet med spørsmål om de var tilkoblet. Det ble også orientert om at det ville bli foretatt kontroll av de hyttene som selv ikke meldte inn at de var tilkoblet det kommunale vann og avløpsnett. Kommunen presiserer at det ikke er tilkoblingstvang i kommunen – det er lov å velge å ha hytte uten tilkobling til vann og avløpsnett. Gjennom «etter-registrering» og fysisk kontroll i disse hyttefeltene mener kommunen at de har fått ryddet opp i det som har vært de største utfordringene knyttet til om hytter har vært tilkoblet vann- og avløpsnett uten at dette er registrert i KomTek.

Kommunens egne vurderinger er at de i dag, med de nye rutinene for fakturering og kontrollene som er gjennomført, i all hovedsak har oversikt over hytter som er tilkoblet. I følge rådmannen og tjenesteleder for TDE kan det fremdeles være enkeltstående tilfeller hvor kommunen ikke har informasjon om hytter er tilkoblet, men de mener at dette ikke lenger et stort problem. Noen av disse enkelttilfellene kan også bli avdekket i den pågående gjennomgangen av byggesaker der det mangler ferdigattest. Tjenesteleder for TDE opplyser også at kommunen planlegger å gjennomføre nye fysiske kontroller i andre hytteområder der kommunen har bygget ut vann- og avløpsnett etter at hyttene ble bygget. Kommunen opplyser at det per oktober 2017 er 557 fritidseiendommer (av totalt 2824) som er registrert som ikke-tilkoblet vann og avløpsnett i KomTek. De fleste av disse er enten tilkoblet privat vann og avløpsnett, eller de er uten vann- og avløpstilkobling. Ca 80 av hyttene uten registrert tilkobling ligger i områder der kommunen har bygget ut vann og avløpsnett etter at hyttene ble bygget, men hvor de enda ikke har gjennomført kontroller. Det er her risikoen for at det kan finnes hytter som er tilkoblet uten at dette er registrert er størst, og hvor kommunen vil prioritere nye kontrolltiltak.

7.3 Revisjonens vurdering av kommunens informasjonsgrunnlag

Manglende ferdigattest, og manglende innsending av registrerings skjema for tilkobling, synes å ha vært de viktigste årsakene til at kommunen har manglet informasjon i sine system om hytter og ferieleiligheter som har vært tilkoblet uten å bli fakturert.

Etter revisjonens vurdering har Bykle kommune siden 2013 gjennomført effektive tiltak for å få oversikt over hytter og ferieleiligheter som er tilkoblet det kommunale vann- og avløpsnett. Fakturering av tilkoblingsavgift i forbindelse med at det gis igangsettingstillatelse (og ikke ved ferdigattest), og endringen i rutinen fra januar 2016, der årsavgift faktureres ved forfallsdato for tilkoblingsavgift, har etter revisjonens vurdering vært målrettede tiltak for å gi kommunen et korrekt informasjonsgrunnlag for

fakturering av tilkoblings- og årsavgift. Revisjonen oppfatter at Bykle kommune, ved å koble tilkoblingsavgift til igangsettingstillatelse, og ikke vente på ferdigattest eller skjema for tilkobling fra rørlegger, har «tettet» de hullene som har vært hovedårsakene til at kommunen har manglet informasjon om hytter og leiligheter som har vært tilkoblet vann- og avløpsnett uten å bli fakturert for dette.

Etter revisjonens oppfatning har også de kontrollene som TDE gjennomførte høsten 2016, i hytteområder der risikoen for ulovlig tilkobling var størst, vært effektive tiltak for å rydde opp og gi kommunen oppdatert informasjon om hytter som skal faktureres for kommunale avgifter. Kontrollene sender også signal til utbyggere og hytteeiere om at kommunen har vilje og mulighet til å fange opp ulovlige tilkoblinger – noe revisjonen antar vil ha en preventiv effekt. Dersom det har vært snakk om en form for ukultur - der tiltakshavere bevisst har forsøkt å unngå å betale tilkoblingsavgift, så er det viktig også av hensyn til likebehandling av bolig- og hytteeiere i Bykle, at kommunen viser at dette ikke er akseptabelt.

Revisjonen oppfatter at samhandling mellom Byggesak, TDE og Økonomitjenesten⁴¹ er meget sentral. Det er viktig at informasjon om igangsettingstillatelser viderefremmes fra Byggesak til de ansvarlige for registrering i KomTek og Agresso. I opplæring av ansatte, og i rutinebeskrivelser for gjennomføring av byggesaksbehandling, bør det tydelig fremgå hvem som skal ha kopi av vedtak. Her kan også arkivet ha et ansvar for å kontrollere at de som skal ha kopi faktisk får dette.

KomTek, som er et forsystem til Agresso, henter informasjon om eiendommer og boliger fra Matrikkelen. Matrikkelen blir oppdatert på grunnlag av plan- og byggesaksvedtak. Etter revisjonens vurdering burde også TDE, som er ansvarlig for registrering av informasjon i KomTek, etterlyst og drøftet med Byggesak hvilke kontroller som kunne vært gjennomført for å få oppdatert informasjon i Matrikkelen og i KomTek.

Revisjonen oppfatter at gjennomgangen av byggesaker som mangler ferdigattest, som kommunen ble pålagt av Kartverket å gjennomføre, kunne vært gjennomført på kommunens eget initiativ på et tidligere tidspunkt. En aktiv oppfølging fra kommunens side for å etterlyse ferdigattester kunne bidratt til å avdekke det som etter Pbl er ulovlig bruk av hytter og leiligheter, samtidig som det ville kunnet bidra til å avdekke tilkobling til vann og avløp som ikke er registrert i kommunen. Revisjonens inntrykk er at oppfølging og utvikling av internkontrolltiltak knyttet til kommunens byggesaksbehandling har ikke fått den prioritet det burde. Dette kan skyldes at Byggesak de siste par årene har manglet en faglig leder som har vært tett på virksomheten. En faglig leder med et ansvar for kvaliteten på tjenestene ville for eksempel kunnet ta initiativ til risikovurderinger og eventuelt sørget for at enheten gjennomførte denne type oppfølging og kontroll på eget initiativ. Saksbehandlerne på Byggesak har, etter det revisjonen har fått inntrykk av, hatt nok med å ivareta den løpende byggesaksbehandlingen.

Revisjonen oppfatter at de tiltak, i form av endringer i rutiner for fakturering og fysiske kontroller i hytteområder, som nå er gjennomført, har fungert bra. Tiltakene har bidratt

⁴¹ Økonomitjenesten har ansvaret for registrering av informasjon i Agresso og utfakturering av påkoblingsgebyr

til at kommunen i dag har en mye bedre oversikt over om hytter og ferieleiligheter er tilkoblet kommunens vann- og avløpsnett enn de hadde så sent som i 2016. Revisjonen vil anbefale at kommunen, som planlagt går videre og gjennomfører kontroller rettet mot de resterende hyttene i kommunen, som er registrert som ikke-tilkoblet og som ligger i områder hvor det er kommunalt vann- og avløpsnett.

8 Rutiner for fakturering av påkoblings- og årsgebyr

8.1 Problemstillinger og kriterier

Problemstillingen:

- Har kommunen rutiner for å kontrollere at alle hytter, fritidsboliger og ferieleiligheter som er tilkoblet vann og avløp betaler kommunale gebyr?

Kriterier

Revisjonen har i kapittel 3 drøftet krav og anbefalinger til internkontrollsystem som skal bidra til at krav i kommuneloven (§ 23) nås. Her står det at administrasjonssjefen skal «*sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*» Revisjonen har omtalt KS sine råd og anbefalinger for å sikre drift i samsvar med lover og regelverk og forsvarlig kontrolltiltak. KS har pekt på tre sentrale vilkår for et velfungerende internkontrollsystem;

- *Risikovurdering* – danner grunnlaget for innretning og prioriteringer av tiltak
- *Formalisering* - et velfungerende internkontrollsystem forutsetter en viss grad av formalisering av ansvar og roller, dokumentasjon av rutiner og prosedyrer og rapportering.
- *Kontrollaktiviteter* - Oppfølging og rapportering fra daglig virksomhet, planlagte kontroller og avvikshåndtering bidrar til informasjon om målene for virksomheten nås.

KS påpeker også at «Det er selvsagt ikke tilstrekkelig å tilrettelegge for risikovurderinger – god internkontroll innebærer å etablere, etterleve, etterspørre og vedlikeholde».

Revisjonen legger anbefalingene om å foreta risikovurdering, formalisering og kontrolltiltak til grunn også for å vurdere om kommunens rutiner, for å sikre at hytter og ferieleiligheter som er tilkoblet vann og avløpsnett betaler kommunale gebyr, er forsvarlige.

8.2 Fakta – rutiner for fakturering

I kapittel 4 har vi omtalt kommunens arbeid med å gjennomgå de enkelte sektorene med mål å øke ressursutnyttelsen. Kommunen har foretatt kartlegging av oppgavefordeling og arbeidsmetoder, og ut fra dette kommet med anbefalinger til tiltak som kan gi en mer effektiv ressursutnyttelse og øke kvaliteten på tjenestene.

I følge rådmannen har det vært et mål å involvere ansatte i størst mulig grad for å gjøre gjennomgangene relevant for den enkelte medarbeider. I økonomi- og personalfunksjonen er de enkelte arbeidsprosessene - hvem som har ansvar og hvordan prosessene henger sammen evaluert. Det er redegjort for funn og anbefalinger i rapporten «Optimalisering av økonomi- og personalfunksjonen i Bykle Kommune» (datert 06.09.16). Som vedlegg til rapporten fra Økonomi- og personalfunksjonen følger flytskjema med kommentarer for de ulike prosessene innenfor økonomi og personalfunksjonen.

Risikoer i forhold til enhetens evne til å gjennomføre arbeidsprosessene er vurdert. Det blir blant annet påpekt at det er rom for glipp i informasjonsflyten mellom ansvarlig for registrering i Agresso, og ansvarlig for registrering i KomTek. Det blir også redegjort for kontrollhandlinger, - avstemming av datafiler fra Agresso og KomTek, som foretas for å avdekke eventuelle mangler i informasjonsflyten den ene eller andre veien.

Det er også innspill i rapporten til at registrering av tilkoblingsgebyr bør skje i KomTek – og at fil med grunnlaget for fakturering av tilkobling, på lik linje som for fil med informasjon om årsgebyr, går til fakturering i Agresso. En slik løsning vil, i følge de innspill som er gitt i rapporten, kunne effektivisere prosessen og redusere faren for feilregistrering og manglende overføring av data mellom Agresso og KomTek.

Også forhold mellom KomTek og eventuell oppfølging (purring/sletting) av faktura som foretas av ansatte på «innkreving» er omtalt som et område med rom for forbedring. Ansvarlig for registrering i KomTek argumenterer for at det vil være mer ryddig, og gi mindre rom for følgefeil, dersom ansvarlig for registrering i KomTek også følger opp purring, klager og andre innspill på faktureringen av kommunale avgifter knyttet til teknisk sektor.

8.3 Revisjonens vurdering av rutiner for fakturering

Revisjonens vurdering er at den gjennomgangen som det er redegjort for i rapporten «Optimalisering av økonomi- og personalfunksjonen i Bykle Kommune» er meget nyttig. Opptegningen av de ulike økonomiprosessene, herunder prosessen med registrering av informasjon i KomTek, som danner grunnlag for innkreving av kommunale gebyr er informativ og synliggjør risikoer knyttet prosessen. Den gir ledelsen og de involverte informasjon om hvor det er risiko for menneskelige feil, for dataproblem og hvor prosessen eventuelt kan effektiviseres. Ut fra informasjonen som ligger i prosessbeskrivelsen kan ledelsen og de ansatte iverksette kontrolltiltak og endringer i rutinene som kan øke kvaliteten og effektivisere prosessene.

Etter revisjonens vurdering bør ledelsen følge opp og sikre at det utarbeides rutinebeskrivelser, for når og hvordan de ulike oppgavene som er beskrevet i prosessskjemaet, skal utføres. Etter revisjonens vurdering bør det settes opp en tidsplan, som følges opp av ledelsen, for utarbeidelse av rutinebeskrivelser. Arbeidsprosesser og rutinebeskrivelser bør lagres i Compilo, hvor de enkelt kan oppdateres dersom det vedtas endringer i arbeidsprosessene og /eller rutinebeskrivelsene.

Revisjonen oppfatter at forslaget om å legge registrering av tilkoblingsgebyr inn i KomTek, før de går til fakturering i Agresso, virker fornuftig. Dette kan effektivisere prosessen og redusere faren for glipp i registreringen. Revisjonen anbefaler at disse foreslåtte endringene følges opp.

Revisjonens vurdering er at Bykle kommune, (med endringene fra 2013 for fakturering av tilkoblingsgebyr, og endringer fra januar 2016 for fakturering av årsavgift), har et betryggende system for registrering av nye hytter og ferieleiligheter som skal faktureres. Revisjonens inntrykk er videre at kommunen har foretatt en god gjennomgang av prosessen knyttet til faktureringsgrunnlaget i KomTek. Foreslåtte endringer bør

implementeres og rutinene for utføring av de ulike arbeidsprosessene bør skrives ned. Manglende rutinebeskrivelser, i kombinasjon med at det ofte er kun én person som utfører den enkelte arbeidsoppgave, medfører sårbarhet for eksempel ved fravær.

9 Beregning av selvkost

9.1 Problemstilling og kriterier

- *Har kommunen system og rutiner for beregning av selvkost – for å sikre at gebyrsatsene ikke overstiger selvkost?*

Kriterier

I veileder (H-3/14) «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings-tjenester», fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), er selvkost definert som; «den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste».

Kravet til beregning av selvkost lyder; «Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle) av kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost».

Vann, avløp og renovasjon (VAR-området) utgjør de «klassiske» kommunale selvkost-tjenestene. For renovasjon er det et lovmessig krav at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. For vann og avløp er ikke kommunen pålagt full kostnadsdekning, men etter de rettslige rammene⁴² for disse tjenestene heter det at brukeren *bør* bære kostnadene forbundet med tjenestene (jf veilederen).

Etter Pbl (§ 33-1) har kommunene også rett til å kreve gebyr for byggesaksbehandlingen. Kommunen kan selv bestemme nivået på gebyret, men det kan maksimalt dekke selvkost.

I henhold til veilederen er det kun kostnader som direkte eller indirekte er knyttet til den samlede produksjon av den aktuelle tjenesten som skal inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Alle henførbare kostnader, både direkte og indirekte, skal inngå i kostnadsberegningen, herunder kostnadene ved kapitalbinding i investeringer.

I veilederen står det videre at; I forvaltningen av et gebyrområde vil en kommune i forkant av budsjettåret måtte foreta en kalkyle av inntekter og kostnader (selvkostkalkyle) som et grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntektene. I forbindelse med regnskapsavslutningen må kommunen sette opp hva de faktiske inntektene og kostnadene (selvkostregnskap) faktisk ble, og sette av (eller bruke av) de bundne fondene i henhold til resultatet i etterkalkylen.

9.2 Fakta

I årsregnskapet for Bykle kommune er selvkostregnskap vist i note 14 i regnskapet for 2016. I noten fremgår gebyrgrunnlaget, gebyrinntektene, årets selvkostresultat og saldo

⁴²Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12 og forurensningsforskriften av 1. juni 2004 og Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12 og forurensningsforskriften av 1. juni 2004

selvkostfond for vann, avløp, renovasjon, slamtømming og feiing. Beregnede avskrivnings- og kalkulatoriske rentekostnadene føres inn på ansvarsområdet for det enkelte selvkostområdet i kommuneregnskapet. Revisjonen har fått tilsendt kommunens oppstilling for beregning av avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader. Alle direkte henførbare kostnadene føres direkte på ansvarsområdene for det enkelte selvkostområdet. At gebyrinntektene ikke overgår regnskapsførte kostnader, innenfor de enkelte selvkostområdene, kan dermed kontrolleres ut fra årsregnskapet.⁴³

I forbindelse med årsoppgjøret for 2016 foretok revisjonen en kontroll av oppstillingen av kommunens selvkostregnskap. Revisjonen vurdering knyttet til de ulike forhold som ble kontrollert, blant annet budsjettet, beregningen av kalkulatoriske renter og avskrivninger og utgiftsføringer var at de virket rimelige og at vi ikke avdekket indikasjoner på vesentlige feil på noen av områdene.

9.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering har Bykle kommune foretatt beregninger av kostnadene (selvkostkalkyler) som grunnlag for å fastsette gebyrsatsene innenfor selvkostområdene vann og avløp. I kommunens selvkostregnskap vises forholdet mellom kostnadene og gebyrinntektene for selvkostområdene. Revisjonens vurdering, etter å ha kontrollert selvkostregnskapet som en del av revisjonshandlingene i årsoppgjøret, er at vi ikke finner vesentlige feil. Beregningene og føringer synes i all hovedsak å være i samsvar med krav i veileder for selvkostregnskap. Selvkostregnskapet gir etter revisjonens vurdering et forsvarlig grunnlag for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Når det gjelder gebyrene for byggesaksbehandling, så har ikke kommunen et eget selvkostregnskap for dette området. Det skyldes at gebyrinntektene er så lave at de, i følge økonomisjefen i Bykle kommune, ikke er i nærheten av å dekke kostnadene knyttet til byggesaksbehandlingen. I samsvar med veilederen er det heller ikke et krav eller «oppfordring» til at gebyrene skal dekke kostnadene. Det er imidlertid et krav, som for de andre selvkostområdene, at gebyrene ikke skal overstige kostnadene. Kommunen kan, ut fra ansvar «Byggesak» i regnskapet, dokumentere at gebyrene ikke overstiger kostnadene. Dette vil etter revisjonens oppfatning kunne være en tilstrekkelig dokumentasjon så lenge inntektene (byggesaksgebyrene) ikke er i nærheten av å dekke kostnadene.

⁴³ Gebyrinntektene kan overstige regnskapsførte kostnader for enkelte år (og overføres til selvkostfond), uten at det er ulovlig.

10 Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger revisjonen har gjort i denne forvaltningsrevisjonen av Bykle kommunes internkontroll knyttet til byggesaksbehandling og innkreving av tilkobling- og årsavgift for vann og avløp, har revisjonen følgende anbefalinger:

Rådmannen i Bykle kommune bør sikre at:

- Internkontrollsystemet Compilo tas i bruk innenfor alle tjenesteområdene i kommunen.
- Alle ansatte bør få tilstrekkelig og tilpasset opplæring i bruk av internkontrollsystemet.
- Alle tjenesteenheter bør ha en tidsplan for å utarbeide og legge inn dokumentasjon knyttet til internkontroll i Compilo. (Risikovurdering, organisasjonskart, prosessbeskrivelser, kontrollhandlinger, rutinebeskrivelser ol.)
- Det bør foretas en vurdering av om avviksrapporteringsmodulen i Compilo skal tas i bruk i alle tjenesteenhetene.
- Byggesak bør innarbeide et punkt om vurdering av inhabilitet i retningslinjer og/eller sjekklister for byggesaksbehandlingen.
- Byggesak bør gjennomføre en gjennomgang (risikovurdering) av virksomheten som grunnlag for å prioritere internkontrolltiltak, slik som utarbeidelse av prosessbeskrivelser kontrolltiltak og skriftlige rutinebeskrivelser.
- Byggesak bør, i samsvar med krav i Pbl med forskrift, utarbeider en plan for tilsyn, samt en årlig rapportering til kommunestyret over hvilke tilsyn som er gjennomført.
- Teknisk drift og eigedom bør foreta tilsvarende kontroller, som er gjennomført i midt-regionen, av hytter som ikke er registrert som tilkoblet til vann- og avløpsnett og som ligger i områder med kommunalt vann- og avløpsnett. (Det er ikke et krav å være påkoblet, derfor må dette undersøkes i de enkelte tilfeller).

11 Høringsuttalelse fra rådmannen i Bykle kommune

Revisjonen sendte utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen på høring til rådmannen i Bykle kommune 4. desember. Revisjonen bad om «høringsuttalelse (tilbakemelding på feil og de merknader og innspill dere måtte ha) innen **onsdag 20. desember.**»

Revisjonen fikk tilbakemelding om en faktafeil som ble rettet. Etter å ha mottatt opprettet versjon av rapporten har rådmannen gitt følgende høringsuttalelse per mail datert 20.12.17:

Hei.

Takk for ein fyldig og oversikteleg rapport. Rådmannen kjenner seg att i dei beskrivelsar og konklusjonar som revisor legg fram. Frå rådmannen si side er det fokus på å ha ein tilfredsstillande internkontroll, som samstundes er så lite byråkratisk som mogeleg. Nytte – kost. Hovudfokus er førebygging. Dei gjennomgangar og kartleggingar som kommunen har hatt dei 2 siste åra, kombinera med organisatoriske endringar legg no godt til rette for å gjere internkontrollen enno betre, då i hovudsak på dokumentasjonssida. Vidare implementering av internkontrollsystemet Compilo vil derfor vere eit prioritert prosjekt i 2018.

Strategi for tilsyn og oppfølging av lovbrøt, etter plan- og bygningslova kapittel 25 og kapittel 32, var oppe til handsaming i planutvalet den 16.10.17.

Mvh
Tallak Hoslemo
Rådmann