



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

MANDAT/ PROSJEKTSKISSE FORVALTNINGSREVISJON 2021

Plan- og byggesak

PORSANGER KOMMUNE

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok 13. april 2021 (sak 7/2021) å bestille en forvaltningsrevisjon innen området plan- og byggesak. Revisjonen mottok bestillingen 22. april 2021.

Kontrollutvalgets bestilling er formulert slik:

Kontrollutvalget viser til Porsanger kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, samt risiko- og vesentlighetsvurderinger som danner grunnlaget for planen.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjon på området Plan- og byggesak, med følgende formål, avgrensning, kilder til revisjonskriterier, ressursramme, saksgang og frist for gjennomføring:

Formål

Formålet med undersøkelsen er å finne ut om Porsanger kommunes arbeid med plan- og byggesaker er ivaretatt i samsvar med relevant lovverk og kommunens planverk, samt å komme med forslag til forbedringer på de områder arbeidet anses å ikke være fullt ut tilfredsstillende.

Undersøkelsen skal så langt det lar seg gjøre være rettet inn mot et brukerperspektiv, og i mindre grad rettet mot et systemperspektiv.

Kontrollutvalget har i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen henblikk på at kommunen over en periode tildels har manglet og/eller har utdaterte planer på området, herunder arealplan.

Problemstillinger

Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstillinger for undersøkelsen:

- 1. I hvilken grad har innbyggernes rettigheter og plikter blitt ivaretatt i Porsanger kommunes behandling av plan- og byggesaker de siste fem årene?*
- 2. I hvilken grad er Porsanger kommunes behandling av byggesaker i samsvar med arealplan og relevant lovverk?*
- 3. I hvilken grad er Porsanger kommunes behandling av byggesaker i samsvar med reguleringsplaner og relevant lovverk?*
- 4. I hvilken grad er Porsanger kommunes behandling av dispensasjonssaker tilknyttet plan- og byggesak i samsvar med arealplan, reguleringsplaner og relevant lovverk?*

Det overlates til revisjonen å utarbeide eventuelle tilleggsproblemstillinger, og underproblemstillinger i denne forvaltnings-revisjonen.

Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen skal klarlegge hvordan kommunens praksis er over en femårs periode. Det vil si at undersøkelsen tidsmessig avgrenses til årene 2015 – 2020, og avgrenses primært til saker som har vært behandlet i dette tidsrommet. Dersom revisjonen finner grunn til å utvide dette tidsrommet, står det revisjonen fritt til å gjøre dette innenfor de gitte ressursrammer.

Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas og de

konklusjoner som trekkes.

Etter kontrollutvalgets vurdering kan det utledes revisjonskriterier fra følgende kilder i denne forvaltningsrevisjonen:

- Plan- og bygningsloven
- Forvaltningsloven
- Porsanger kommunes planverk som vedrører området Plan- og byggesak

Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig kan kriterier også utledes fra andre enn de nevnte kildene.

Ressursramme

Kontrollutvalget anslår at undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 250 timer.

Det presiseres at denne forvaltningsrevisjonen er en del av plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021-2024, og er beregnet inn i rammen for planens første år. Kontrollutvalget legger til grunn at tiden som brukes på undersøkelsen i sin helhet dekkes inn som del av timerammen Porsanger kommune er tildelt for 2021.

Videre saksgang

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse som inneholder en beskrivelse av hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført. Det forventes at prosjektskissen minst inneholder følgende elementer:

- Underproblemstillinger (i den grad revisjonen finner det hensiktsmessig)
- Revisjonskriterier
- Beskrivelse av datainnsamlingen (metoder, utvalgsstørrelse, intervjuobjekter mv)
- Anslått tidsbruk
- Framdriftsplan

Frist for gjennomføring

Det forventes at prosjektskisse foreligger innen 1 måned etter møtet hvor kontrollutvalget vedtar å bestille forvaltningsrevisjonen.

Videre forventes det at rapport avlegges (sendes sekretariatet) innen 3 måneder etter at kontrollutvalget har godkjent revisjonens prosjektskisse.

Sekretariatet vil i høvelig tid etter oppstart innhente status på framdriften i undersøkelsen, i henhold til kontrollutvalgets vedtatte rutiner.

1.2 Bestillingsavklaring - Møte i kontrollutvalget 4. juni 2021

I forkant av kontrollutvalgsmøtet i Porsanger kommune sendte revisjonen en henvendelse til kontrollutvalget der det ble informert om at bestillingen slik den var formulert i vedtaket ikke lar seg gjennomføres innenfor en ressursramme på 250 timer. Det ble også påpekt noen språklige uklarheter som har betydning for forståelsen undersøkelsens innhold og omfang og som det ble bedt om avklaringer på.

På bakgrunn av tilbakemeldingene i kontrollutvalgets møte 4. juni 2021 oppfatter vi det som klart at utvalget ønsker at revisjonen tar utgangspunkt utvalgets vedtak i sak 7/2021, og så raskt som mulig utarbeider en prosjektskisse innenfor en ressursramme på rundt 250 timer. For å tilpasse undersøkelsens innhold og omfang til ressursrammene kan revisjonen i skissen gjøre ytterligere avgrensninger, herunder foreslå andre/endrede problemstilling(er).

1.3 Revisjonens forståelse av oppdraget

Revisjonen har vurdert det som nødvendig å avgrense undersøkelsen og problemstillingene slik at undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ressursramme på 250-300 timer. Nedenfor følger vårt forslag til hovedproblemstilling.

1.4 Problemstilling(er)

Hovedproblemstillingen er foreløpig formulert som følgende:

Overholder Porsanger kommune sentrale saksbehandlingsregler ved behandling av byggesaker og private planforslag?

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen overholder sentrale saksbehandlingsregler ved behandling av byggesaker og private planforslag. Siden hovedfokuset skal være på brukerperspektivet vil vi særlig undersøke kommunens overholdelse av tidsfrister, utarbeidelse av vedtak og underrettelse om vedtak samt kommunens behandling av klagesaker.

Den endelige formuleringen av hovedproblemstillingen, samt vurdering om det skal utarbeides under- og/eller tilleggsproblemstillinger vil bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen etter at kontrollutvalget har godkjent prosjektskissen.

1.5 Revisjonskriterier (foreløpige)

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomheten. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes. Revisjonskriteriene utledes fra autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Revisjonskriterier til denne undersøkelsen vil i hovedsak utledes fra følgende kilder:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven

For Porsanger kommunes behandling av byggesaker vil vi i utgangspunktet utlede revisjonskriterier knyttet til:

- Overholdelse av tidsfrister
- Utarbeidelse av skriftlige vedtak, herunder vedtakets innhold og begrunnelse
- Underrettelse om vedtak
- Behandling av klager

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med de særlige bestemmelser som følger av plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd.

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak bli i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Plan- og bygningsloven § 1-6 definerer tiltak som *oppføring, riving, endring, herunder fasadeendring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Plan- og bygningslovens fjerde del; byggesaksdelen er den mest sentrale delen for denne delen av undersøkelsen. Kravene i byggesaksdelen gjelder både prosessen tiltakene skal følge og de materielle kravene som skal oppfylles.

Plan- og bygningsloven § 20-1 regulerer hvilke tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Tiltakene etter denne bestemmelsen kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt til kommunen og kommunen har gitt tillatelse og innvilget søknaden, jf. plan- og bygningsloven § 20-2.

Kommunen skal snarest mulig, og senest innenfor tidsfrister gitt i plan- og bygningsloven § 21-7, gi tillatelse til tiltak som ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd. Plan- og bygningsloven § 21-7 angir maksimumsfrister for kommunens saksbehandling av byggesøknader. Tidsfristene følger også av byggesaksforskriften kapittel 7. Den alminnelige fristen er tolv uker. I enkelte saker er fristen tre uker.

Forvaltningsloven § 11 a stiller krav om at kommunen skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse skal kommunen gi et foreløpig svar der det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angi når svar kan ventes. Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Etter forvaltningsloven § 27 må kommunen sørge for at partene underrettes om vedtaket «så snart som mulig». Dette innebærer i praksis et krav om at underretningen skal gis umiddelbart når vedtaket er truffet. Det følger også av plan- og bygningsloven § 21-4 fjerde ledd at kommunen straks skal gi underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader.

Forvaltningsloven § 33 regulerer saksforberedelsen i klagesaker. For kommunen sin klagebehandling gjelder behandlingsreglene ved enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel 4 og 5. Kommunen skal foreta de undersøkelsen klagen gir grunn til og kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.

Etter byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c skal kommunen forberede og oversende klagesaker til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Denne fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

For Porsanger kommunes behandling av private planforslag vil vi i utgangspunktet utlede revisjonskriterier knyttet til:

- Prosessen rundt oppstartsmøte med privat forslagsstiller
- Tidsfrist for behandling av private planforslag samt eventuelle tilbakebetalinger av gebyr ved fristoversittelser
- Underrettelse til forslagsstiller
- Høring og offentlig ettersyn samt underretting til berørte parter i planområdet

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd. Det finnes to typer reguleringsplaner; områdeplaner og detaljplaner. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd.

Når kommunen har mottatt forslag til reguleringsplan skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 12-11.

Oppstartsmøte etter plan- og bygningsloven § 12-8 skal gjennomføres innen rimelig tid etter at kommunen har mottatt forespørsel om dette fra forslagsstilleren, jf. forskrift om behandling av private planforslag § 2. Alle temaer som er nødvendig for å klargjøre forutsetningene for det videre

planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget skal behandles. Bestemmelsen angir videre hva det skal tas stilling til i oppstartsmøtet. Forskriften § 3 oppstiller krav til referat etter oppstartsmøtet.

1.6 Metode

Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

Fremgangsmåtene ved innsamling av data i denne undersøkelsen vil være dokumentanalyse og intervjuer/samtaler med ansatte i kommunen som er involvert i behandling av plan- og byggesaker. Vi vil be kommunen om å få en oversikt over aktuelle saker i perioden 1.1.2019 til dags dato og på bakgrunn av dette foreta et tilfeldig utvalg av saker til gjennomgang.

Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil andre metoder bli vurdert.

Det er vår vurdering at framgangsmåten beskrevet ovenfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingene knyttet til oppdraget.

Avgrensing (datainnsamling)

Revisjonen anser det ikke hensiktsmessig å undersøke saker som går så langt som fem år tilbake i tid. Forvaltningsrevisjoner tar normalt sikte på å undersøke kommunens praksis på nåværende tidspunkt. Dette har sammenheng med dataenes relevans og aktualitet. Å undersøke kommunens praksis over en femårsperiode vil dessuten være ressurskrevende både for revisjonen og for kommunen som må fremskaffe dokumentasjon. Revisjonen anser det derfor som mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i saker som er behandlet i løpet av de to siste årene.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data sikres ved at data samles inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som innhentes, hvem som intervjues og hvilke spørsmål vi stiller.

Alle innsamlede data grupperes etter revisjonskriteriene. Evt. regnskapsdata og materiale fra ekstern rapportering som benyttes avgrenses til offisielle, avlagte tall og data.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

Usikkerhet og risiko

Prosjektskissen bygger på forutsetningene som er kjent i bestillingsfasen. Ved oppstart og gjennomføring av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med justeringer. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av skissen. Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette avklares med kontrollutvalget.

Utover forhold beskrevet ovenfor er det gjort følgende konkrete vurderinger omkring prosjektrisiko:

Tidsramme

Revisjonen anslår at forventet ressursbruk som vil medgå til prosjektet er omtrent 250-300 timer. Forventet ferdigstillelse av rapport vil avhenge av flere forhold, blant annet godkjenning av projektskissen og innsamling av data. Antatt leveringstidspunkt av rapporten vil være mot slutten av andre halvår 2021.

Kritiske faktorer

Kritiske faktorer ved gjennomføring av prosjektet knytter seg i hovedsak til innsamling av dokumentasjon fra kommunen.

Gjennomføring av prosjektet

Erfaringer ved gjennomføring av forvaltningsrevisjoner i en del mindre kommuner indikerer risiko for at forhold på kommunens side vil kunne påvirke ressursbruk og leveringstid. Det kan være utfordrende å gjennomføre forvaltningsrevisjoner både innenfor knappe ressursrammer og innenfor knappe leveringsfrister. Selv om det i noen grad er tatt hensyn til dette ved estimert ressursbruk anser vi at det foreligger en risiko for at det reelle ressursbehovet vil kunne overstige estimatet. Risikoen knytter seg i noen grad til en antakelse om ressursknapphet i kommunen og sårbarhet ved fravær, men bygger i vel så stor grad på erfaringer som viser at dokumentasjon og dokumentasjonsgrad varierer både fra kommune til kommune og mellom sektorene i den enkelte kommune.

2 ORGANISERING OG MILEPÆLER

Deltagere i prosjektet

Prosjektleder (PL):	Marit Jørgensen Hauge
Prosjektmedarbeider (PM)	Ranveig Olaussen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor (OR)	Aud S. Opgård
Eventuelt særskilt kvalitetssikrer (SK):	

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Porsanger kommune, jfr. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

2.1 Milepæl-/ aktivitetsplan

A: Fase 1 – Prosjektplanlegging B: Fase 2 – Oppstart C: Fase 3 – Gjennomføring D: Fase 4 - Avslutning					Prosjektnavn: <i>Porsanger kommune, Plan- og byggesak</i>
Arbeidsuker ¹	A	B	C	D	Milepælsbeskrivelse.
1-2 uker	○				Prosjektskissen utarbeides og godkjennes av OR før denne oversendes til kontrollutvalget.
1 uke	○				Tid fra revisjonen har fått bekreftelse på at kontrollutvalget har akseptert ² prosjektskisse og oppstartsbrev er sendt kommunedirektøren.
1 uke	○				Tid fra kommunedirektøren har mottatt oppstartsbrev, til revisjonen har fått tildelt kontaktperson.
1-2 uker	○	○			Tid fra kontaktperson er tildelt til oppstartsmøte er gjennomført.
2 uker		○			Tid fra oppstartsmøte er gjennomført til revisjonen har mottatt de mest sentrale dokumentene til datainnsamlingen.
1-2 uker		○			Tid fra dokumenter er mottatt til intervju kan avtales.
1-2 uker		○	○		Tid fra intervju er avtalt, til intervju(ene) er gjennomført, intervjureferater er skrevet samt verifisert av informant.
4-5 uker			○		Tid fra rapportskriving/bearbeiding av data er startet til første utkast foreligger. Inkluderer eventuelle supplerende intervjuer, supplerende dokumentinnsamling og eventuelt annen datainnsamling. Intern kvalitetssikring av rapportutkast er kvalitetssikret av OR/eventuelt kvalitetssikret av SK.
2 uker			○		Tid fra verifiseringsutgave er sendt kontaktperson, til tilbakemelding fra kontaktperson er mottatt av revisjonen.
1 uke			○		Tid fra revisjonen har mottatt kontaktpersonens tilbakemelding til høringsutgaven er kvalitetssikret og klar for oversendelse til rådmannen.
2 uker			○		Tid fra kommunedirektøren har mottatt høringsutgaven av rapporten til revisjonen har mottatt rådmannens høringsuttalelse.
1 uke				○	Tid fra rådmannens høringsuttalelse foreligger til rapporten sendes kontrollutvalget v/kontrollutvalgssekretariatet.
Totalt estimert tidsbruk for ferdigstilling av rapport vil være på omtrent 20-23 uker (5 dagers arbeidsuke. Estimaten bygger på en rekke usikkerhetsmomenter. Det må også regnes med at høytid/helligdager og ferie medfører at tidspunktet for ferdigstilling av rapporten forskyves. Den ferdige rapporten estimeres levert kontrollutvalgets sekretariat 20-23 uker etter at revisjonen har mottatt bekreftelse på at prosjektskissen/prosjektplanen er godkjent av kontrollutvalget.					

¹ En arbeidsuke = fem virkedager

² Forutsatt at mandat/projektskisse blir vedtatt slik den foreligger. Revisjonens mandat/projektskisse anses ikke som akseptert dersom kontrollutvalget ved behandlingen gjør vedtak som vil medføre økt ressursbruk og/eller endringer i leveringstidspunkt.