



Byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon - Porsgrunn kommune

2019 :: 705 039

[Klikk her for tips til å
lese rapporten
elektronisk](#)

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2	Problemstillinger og revisjonskriterier.....	5
1.3	Avgrensning	5
1.4	Metode og kvalitetssikring.....	6
1.5	Høring	6
2	Behandling av byggesaker	7
2.1	Organisering, kompetanse og kapasitet.....	7
2.2	Internkontroll og risikovurderinger	12
2.3	Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen	15
3	Korrupsjonsforebyggende tiltak	28
3.1	Etiske retningslinjer, arbeid med etikk og varsling	28
3.2	Analyse av risiko og forebyggende tiltak.....	30
3.3	Revisors vurdering	32
4	Konklusjoner og anbefalinger.....	34
4.1	Konklusjoner	34
4.2	Anbefalinger.....	35
	Litteratur og kildereferanser	36
	Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	37
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	39
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	51
	Leser du dokumentet elektronisk?.....	55
	For PC, android nettbrett eller Mac	55
	Lese på iPad?.....	55

Foto forside: TKR

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn i sak 41/18, og den er vedtatt i kommunens plan for forvaltningsrevisjon (2016-2019).

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad har Porsgrunn kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

I hvilken grad har Porsgrunn kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

Datagrunnlaget i undersøkelsen er intervjuer, spørreundersøkelse til medlemmer i Utvalg for miljø og byutvikling og ansatte på byggesaksavdelingen, offentlig tilgjengelig statistikk på området, gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg saker og annen relevant dokumentasjon.

Tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker

Kommunen har mange tiltak som kan bidra til å sikre riktig behandling av byggesaker. Vi vil peke på enkelte forbedringspunkt:

Kommunen har ikke sikret at myndighet er delegert i tråd med eget reglement. Reglementet foreskriver omfattende informasjonsprosedyrer rundt delegering av myndighet. Det kan være grunn til å vurdere om dette hensiktsmessig.

Kommunen har nedlagt en del ressurser i å utarbeide rutiner og maler på området, og har flere tiltak for å sikre god veiledning og overholde krav til habilitet, saksbehandlingstid, saksutredning og begrunnelse, klagebehandling og likebehandling. Rutinene kommunen har for å sikre saksbehandlingen er imidlertid ikke fulgt godt nok opp. Ledelsen bør sikre at arbeidet med rutiner og maler blir ferdigstilt, at tiltakene er basert på risikovurderinger og at bruken av rutiner, maler og andre tiltak er godt forankret hos de ansatte. Kommunen kan også jobbe noe mer systematisk med å sikre nødvendig kompetanse, bl.a. på tilsyn, samt sikre at det blir rapportert om kapasitetsutfordringer.

Korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen

Kommunen har iverksatt flere relevante korrupsjonsforebyggende tiltak. Å sikre et godt kontrollmiljø med en høy etisk standard er en kontinuerlig prosess, og kommunen bør fortsatt ha tiltak for å sikre opplæring og legge til rette for etisk refleksjon både i administrasjonen og i utvalget. Arbeidet med korrupsjonsforebygging bør videreføres og settes i system, slik at en vurderer risiko jevnlig og regelmessig, og iverksetter eventuelle nye tiltak på bakgrunn av den risiko som til enhver tid blir identifisert.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- sørge for at delegasjonsreglementet er i tråd med ønsket praksis og at det følges
- vurdere behov for kompetanse på Byggesak på kort og lang sikt med tilhørende tiltak
- styrke arbeidet med internkontroll:
 - gjøre systematiske risikovurderinger, både av saksbehandlingen og risiko for korrupsjon
 - sikre at risikovurderingene danner grunnlag for tiltak som forankres blant de ansatte
 - sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll
- jobbe mer systematisk med etiske problemstillinger både i administrasjonen og i utvalget

Skien, 28.05.19

Telemark kommunerevisjon IKS

Vil du vite mer om Telemark kommunerevisjon IKS og forvaltningsrevisjon, se vårt nettsted www.tekomrev.no. Der kan du også se alle våre rapporter.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn i sak 41/18, og den er vedtatt i kommunens plan for forvaltningsrevisjon (2016-2019).

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

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

I hvilken grad har Porsgrunn kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

I hvilken grad har Porsgrunn kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

Revisjonskriteriene¹ er hentet fra plan- og bygningsloven med forskrifter, forvaltningsloven, kommuneloven med forskrifter og fra litteratur og offentlige veiledninger om byggesaksbehandling, internkontroll og korrupsjonsforebygging. Kriteriene er angitt i tilknytning til problemstillingene i rapporten, og er nærmere omtalt i vedlegg 2.

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen gjelder byggesaksbehandling.

Byggesaksbehandling er et omfattende saksfelt i seg selv, og det har vært nødvendig å avgrense undersøkelsen noe innenfor problemstillingene og revisjonskriteriene som er utledet:

- Vi har ikke sett på tilsyn eller saksbehandling av søknader om ferdigattest.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. revisjonsforskriften § 7. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

- Vi har ikke kontrollert hvorvidt kommunen skriver ut byggesaksgebyr på korrekt grunnlag, men omtaler deler av kommunens arbeid med gebyrer i tilknytning til korrupsjonsforebyggende tiltak.
- Vi har ikke gjort tekniske undersøkelser, tester eller vurderinger av sikkerheten i kommunens elektroniske saksbehandlingssystem.

Forvaltningsrevisjonen er en systemrevisjon. Vi har gjennom stikkprøvekontroll undersøkt om rutiner og retningslinjer er i bruk. Vi har ikke vurdert om vedtakene innholdsmessig er korrekte.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til medlemmer av Utvalg for miljø og byutvikling. Vi spurte bl.a. om saker var drøftet og avgjort før selve møtet, noe over halvparten var enig i. Vi har ikke undersøkt nærmere om dette skyldes at grupperinger i utvalget drøfter saker på forhånd.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Datagrunnlaget i undersøkelsen er intervjuer, spørreundersøkelse til medlemmer i Utvalg for miljø og byutvikling og ansatte på byggesaksavdelingen, offentlig tilgjengelig statistikk på området, gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg saker og annen relevant dokumentasjon som kommunens rutiner, rapporter, planer og årsmelding på området. Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3.

1.5 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 14.05.19. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Behandling av byggesaker

I hvilken grad har Porsgrunn kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i tråd med reglementet.**
- **Kommunen må sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.**
- **Det må gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes til utarbeiding av tiltak for å sikre betryggende kontroll.**
- **Kommunen må ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.**
- **Kommunen må ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til**
 - **habilitet**
 - **veiledningsplikt**
 - **saksbehandlingstid og foreløpig svar**
 - **saksutredning**
 - **begrunnelse**
 - **klagesaksbehandling**
 - **likebehandling**

2.1 Organisering, kompetanse og kapasitet

2.1.1 Organisering

En sentral del av internkontrollen og det å sikre et godt kontrollmiljø, er at ledelsen etablerer egnede fullmakts- og ansvarsforhold, slik at oppgaver og ansvar er tydelig fordelt og nødvendig myndighet er gitt.

Utvalg for miljø og byutvikling har den avgjørelsesmyndighet som ikke er delegert rådmannen i byggesaker. Rådmannen har myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, med unntak av klagesaker, jf. vedtak i bystyret 14.12.17 sak 96/17. Utvalget skal fatte vedtak i prinsipielle dispensasjonssaker og alle klagesaker. Bestemmelsen om at utvalget skal ha alle klagesaker gjaldt også før

vedtaket 14.12.17, men i 2017 ble likevel ikke alle klagesaker i praksis sendt til utvalget. Avdelingsleder opplyser at administrasjonen da ikke tok klager der administrasjonen innstilte på å gi klager medhold til utvalget. Fra 2018 er alle klagesaker tatt til utvalget, uansett utfall.

Reglement for folkevalgte organ og delegasjon 2015 – 2019 ligger på kommunens nettside. Informasjonen på nettsiden er ikke oppdatert med de endringer som ble vedtatt i bystyret 14.12.17.

Det er virksomhet Byutvikling, under kommunalområdet Miljø og byutvikling, som har ansvar for byggesaksbehandlingen. Byutvikling har avdelingene Byggesak, Plan og miljø og Geodata. Virksomhetsleder for Byutvikling har myndighet etter plan og bygningsloven, jf. administrativt delegasjonsreglement. Virksomhetsleder har anledning til å delegere myndigheten videre. Ifølge delegasjonsreglementet skal videredelegasjon gjøres skriftlig, med kopi til HR-avdelingen, økonomiavdelingen, revisjon og aktuell kommunalsjef.

Det er utarbeidet en felles skriftlig stillingsbeskrivelse for avdelingslederne i Byutvikling, sist revidert 21.04.15. Avdelingslederne har ifølge beskrivelsen ansvar for å godkjenne vedtak og brev i forbindelse med ordinær saksbehandling, og å kvalitetssikre og godkjenne saker som skal til politisk behandling. I forbindelse med ferieavvikling mm blir ansvaret for godkjenning gitt til enkelte saksbehandlere. Vi har sett dokumentasjon på delegasjon gitt for 2017, som ble sendt i kopi til økonomiavdelingen og arkiv. I 2018 ble det ikke gitt slik skriftlig delegasjon, fordi avdelingslederne i liten grad hadde ferie samtidig. Saksgjennomgangen viser imidlertid at det også i 2018 var andre ansatte enn avdelingslederne som godkjente vedtak på byggesak.

Fram til februar 2019 var det plan og miljøavdelingen som fattet vedtak i dispensasjonssaker. Fra februar 2019 er det byggesaksavdelingen som fatter vedtak i disse sakene.

Det er ikke utarbeidet stillingsbeskrivelser for andre enn leder i byggesaksavdelingen. Saksbehandlerne på byggesak har en viss arbeidsfordeling, ved at noen tar større og mer komplekse byggesaker, noen har ansvar for hyttesaker, noen verneverdige bygg mm. Men alle kan i utgangspunktet ta alle type saker og alle skal også kunne utføre tilsyn. Juristene i avdelingen behandler alle klagesaker og ulovlighetsoppfølging. I tillegg er det en jurist som har et spesielt ansvar i dispensasjonssaker, men alle saksbehandlerne kan behandle søknader om dispensasjon.

En av saksbehandlerne er tilsynsordinator og har avsatt 20 % av stillingen til dette. Tilsynsordinator har som regel ansvar for tilsynssakene. Det er alltid to som drar på stedlige tilsyn, og virksomhetsleder godkjenner tilsynsrapportene. Kommunen har ikke fastsatt hvor stor ressurs de skal ha på tilsyn, men avdelingsleder mener at de har for lite ressurser til dette. Manglende ressurser til tilsyn er ikke omtalt i årsmeldinger for 2017 eller 2018.

Nesten alle de ansatte som er spurt, opplever at egne arbeidsoppgaver er klart og tydelig definert. Alle er kjent med hvem som gjør hva i avdelingen og virksomheten. Tre av ti er litt uenig i at det er klart hvilke saker som skal til Utvalg for miljø og byutvikling og hvilke saker administrasjonen behandler. Resten er enig i at dette skille er klart. Blant de som har svart fra utvalget, er det fem av femten som mener at skillet mellom saker som administrasjonen kan behandle og saker som skal til utvalget ikke er klart og tydelig, og tre har svart vet ikke.

2.1.2 Kompetanse og kapasitet

En sentral del av internkontrollen og det å sikre et godt kontrollmiljø er også å sikre at organisasjonen tiltrekker seg, utvikler og beholder nødvendig kompetanse. Kommunen er forpliktet til å ivareta de lovpålagte oppgavene på byggesak, og må slik sett sikre nødvendige ressurser, både kompetanse og kapasitet til dette.

Det er nå 9,2 årsverk som jobber på byggesak, i tillegg til avdelingsleder. I 2018 var det 9,7 årsverk. Kommunen har ikke fastsatt hvor stor stillingsressurs som skal brukes på byggesaksbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging. I 2018 leide kommunen inn en jurist i et engasjement i 6 mnd for å ha bedre bemanning i sommerhalvåret. Dette planlegger de også å gjøre i 2019. Kommunen har hatt et stort etterslep på ferdigattester, og har hatt et prosjekt i 2018 og første del av 2019, hvor en person er leid inn for å behandle søknader om ferdigattest, samt følge opp manglende søknad om ferdigattest.

De som jobber med byggesak, har ulik utdanning og erfaringsbakgrunn. Kommunen har nå fire jurister, en arkitekt, tre ingeniører, to med byggesaksskolen og en med utdanning innen økonomi og lang erfaring fra byggesaksbehandling. Avdelingsleder opplyser at de ved ansettelser gjør en vurdering av kompetansebehov. Kommunen har vurdert at de har hatt økt behov for juridisk kompetanse, og har derfor økt antallet jurister de senere årene. Vurderinger av kompetansebehov har også medført at de i 2018 ansatte en arkitekt.

På noen sakstyper har en valgt å spesialisere kompetansen. Dette gjelder bl.a. klagesaksbehandling. En har ikke valgt å ha samme type spesialisering på f.eks. tilsyn, noe avdelingsleder opplyser skyldes mangel på ressurser.

Avdelingen har ikke kompetanseplan eller tilsvarende, der man dokumenterer egen kompetanse og vurderer kompetansebehov og eventuelle tiltak for å få nødvendig kompetanse.

Avdelingsleder opplyser at ansatte har fått kurs/seminarer som de har hatt behov for, med de budsjetttrammer de har hatt. Tid er imidlertid en knapphetsfaktor som gjør at de må prioritere hvilke kurs de velger å dra på. De ansatte er også enige i at de får delta på nødvendige kurs/annen ekstern opplæring. Litt under halvparten av de ansatte er imidlertid uenige i at det er god internopplæring, men alle opplever at det er enkelt å få faglig bistand i avdelingen.

De ansatte opplever at både de selv og virksomheten har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgavene de er satt til. Litt over halvparten mener også at både de selv og virksomheten har tilstrekkelig kapasitet til å behandle de søknader kommunen får på området, mens de resterende er uenige i dette.

Andelen søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid er redusert de senere årene. Imidlertid ser vi av tabellen under, at kommunen har rapportert inn et betydelig større antall mottatte søknader i 2018 enn i årene før. Vi ser også at det er et relativt stort gap mellom antall søknader som er behandlet og antall søknader som er mottatt. Dessuten ser vi at antallet mottatte dispensasjonssøknader er større i 2017 og 2018 sammenlignet med 2016 og at andelen søknader som blir innvilget ved vedtak om dispensasjon fra plan er økende.

Tabell 1 Omfang og saksbehandlingstid for bygge- og delesaksbehandling. Kilde SSB.

	2016	2017	2018
Ant. søknader mottatt av kommunen	590	502	850
Ant. søknader behandlet ferdig av kommunen	570	499	710
Ant. søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid	72	49	55
Antall mottatte dispensasjonssøknader	110	183	169
Andel innvilgede søknader som skjer ved vedtak om disp. fra plan	18	22	24
Behandlede søknader per 1000 innb.	15,7	13,8	19,6

For å kunne si litt om kapasitet, har vi valgt å se på saksmengde og korrigerede brutto driftsutgifter for Porsgrunn og to andre kommuner som er i samme kommunegruppe,

Skien og Larvik. Dette er vist i de to neste tabellene. Vi har bare tatt med tall for 2018. For både Skien og Larvik/Lardal sin del var antallet behandlede søknader noe lavere i 2018 enn de to foregående årene.

Tabell 2 Antall beh. søknader totalt og antall beh. disp.søknader, 2018. Bygge- og delingssaker. Kilde SSB.

	Porsgrunn	Skien	Larvik
Antall behandlede søknader totalt	710	504	699
Antall søknader med fristbrudd	55	1	239
Antall behandlede dispensasjonssøknader	169	54	177
Andel innvilgede søknader som skjer ved vedtak om disp. fra plan	24	9	16
Behandlede søknader per 1000 innb.	19,6	9,2	14,8

Porsgrunn kommune har lagt opp saksbehandlingen slik at de fatter to vedtak for saker som krever dispensasjon fra plan, ett dispensasjonsvedtak og ett vedtak om tillatelse til tiltak. Derfor kan også kommunen få et litt større antall søknader, fordi noen sender egen søknad om dispensasjon før de søker om byggetillatelse.

Tabell 3 Korr. brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde, beløp per innbygger. 2018. Kilde SSB.

	Porsgrunn	Skien	Larvik
Plan, byggesak, kart og oppmåling og eierseksjonering#	759	568	861
Byggesaksbehandling og eierseksjonering	287	195	336

#Omfatter funksjon 301 plansaksbehandling, 302 byggesaksbehandling og eierseksjonering, 303 kart og oppmåling og 305 eierseksjonering.

Sett i forhold til omfanget av søknader, bruker ikke Porsgrunn kommune mye ressurser på byggesaksbehandlingen sammenlignet med de andre kommunene. Antallet søknader med fristbrudd kan sees i sammenheng med dette. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til tallene.

2.1.3 Revisors vurdering

I dette punktet vurderer vi følgende:

- Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i tråd med reglementet.
- Kommunen må sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.

Oppgaver og ansvar er i hovedsak klart plassert. Kommunen bør vurdere å tydeliggjøre oppgaver og ansvar for tilsyn. Det kan også bidra til å synliggjøre manglende kapasitet på tilsynsområdet.

Fra 2018 er alle klagesaker lagt fram for utvalget, i tråd med delegasjonsreglementet. Praksis forut for dette var i strid med kommunens delegasjonsreglement.

Myndighet til avdelingsleder er delegert skriftlig. Det er ikke sendt kopi av delegasjonen slik reglementet krever. Kommunen bør vurdere om kravet om å sende kopi er nødvendig, særlig når det gjelder delegasjon av myndighet til å fatte vedtak i byggesaker. Kommunen har ikke sikret at delegasjon av myndighet til å godkjenne byggesaksvedtak til andre enn avdelingsleder er skriftlig.

Kommunen har variert kompetanse på byggesak, og har rekruttert fagkompetanse ut fra vurdert behov. Slik sett fremstår det som om kommunen jobber systematisk med å bygge kompetanse gjennom rekruttering. Kommunen har imidlertid ikke en kompetanseplan, og noen av de ansatte gir tilbakemelding på at internopplæringen kan bli bedre. Ved å utarbeide en kompetanseplan, kan en også jobber mer systematisk med den interne opplæringen. En kompetanseplan kunne også blitt brukt til å sikre at en fikk vurdert behovet for å styrke kompetansen f.eks. på tilsyn.

Ut fra omfanget av behandlede søknader og driftsutgifter på området, kan det se ut som om kommunen bruker relativt lite ressurser på byggesaksbehandlingen. Imidlertid er det usikkerhet knyttet til statistikken, bl.a. fordi antallet søknader kan være høyere i Porsgrunn fordi en kan telle to søknader i stedet for en for byggetiltak som krever dispensasjon. Administrasjonen er tydelig på at det er for lite kapasitet på tilsyn, noe vi mener burde vært synliggjort i årsmeldingene/rapporteringen til politisk nivå.

2.2 Internkontroll og risikovurderinger

I 2017 startet Porsgrunn kommune opp et arbeid med å gå gjennom rutiner og maler. Avdelingsleder opplyser at de startet arbeidet både fordi de mente at det var behov for forbedringer, og fordi en ønsket å se kommunens rutiner opp mot funn i saken om korrupsjon i byggesaksbehandlingen i Drammen. De to juristene i avdelingen fikk da avsatt noe tid til dette, men arbeidet stoppet litt opp i 2018 bl.a. pga. permisjon. Arbeidet er ikke ferdigstilt, og det har den siste tiden ikke vært jobbet noe spesielt med rutiner/maler, i påvente av innføring av e-byggesak og nytt kvalitetssystem i

kommunen (TQM).² Vi har fått opplyst i intervju med ansatte at rutiner og maler skulle blitt forankret i saksbehandlergruppa og eventuelt justert, men at dette foreløpig ikke er gjort.

Det er utarbeidet rutiner for klagebehandling og ulovlighetsoppfølging, samt flere rutiner på tilsyn. Vi har i tillegg sett at det er påbegynt et arbeid med rutiner for søknadsbehandling, bl.a. rutiner for behandling av rammesøknader og igangsettingstillatelse. Det er utarbeidet en sjekkliste for å vurdere om søknaden er fullstendig. Rutiner, maler og standardtekster er lagret elektronisk i avdelingens mappestruktur, og maler/standardtekster er også lagret i saksbehandlingssystemet. I saksbehandlingssystemet ligger det også noen eldre standardtekster.

Kommunen bruker det elektroniske arkiv- og saksbehandlingssystemet Public 360 (P360) til behandling av byggesaker. Porsgrunn skal sammen med de andre grenlandskommunene ta i bruk et nytt saksbehandlingssystem, e-byggesak. Forprosjektet er ferdig, og Porsgrunn håper å få tatt systemet i bruk i løpet av året, men det er ikke avklart når systemet skal tas i bruk.

I P360 er det en fastlagt saksgang, gjennom at saksbehandler velger et forløp i systemet. Det er ulike forløp for ulike typer saker. Et forløp angir hvilke punkt en normalt skal gjennomføre i behandlingen av en sakstype.

Kommunen deltar også i samarbeidet som grenlandskommunene har på plan og byggesak, hvor en har utarbeidet Grenlandsstandard. Den omfatter bl.a. et skjema for anmodning om forhåndskonferanse og sjekkliste/referat fra forhåndskonferanser. Det er også satt krav til dokumentasjon i søknader, herunder utforming av situasjonsplaner. I tillegg er det i standarden fastsatt at kommunen skal sende første svarbrev i byggesaker innen to uker.

2.2.1 Risikovurderinger

Kommunen må etablere internkontroll for å sikre at plan- og byggesaksbehandlingen er i tråd med lovkrav og nasjonale føringer, samt kommunens egne mål. Risikovurderinger er en grunnleggende faktor i internkontrollen, og skal ligge til grunn for de tiltak som settes i verk for å sikre betryggende kontroll.

² TQM står for Total Quality Management. Det er et elektronisk kvalitetssystem hvor en kan legge inn rutiner, håndtere forbedringsmeldinger, avviksmeldinger og risikovurderinger.

Det er ikke gjort noen skriftlige risikovurderinger knyttet til byggesaksbehandlingen, men byggesaksavdelingen har iverksatt tiltak på noen områder der de mener det er risiko. Ett slikt tiltak er ifølge avdelingsleder at de kan ha to saksbehandlere i store og komplekse byggesaker. Dette er gjort både for å redusere sårbarhet ved fravær og risiko for feil, men praksis om å ha to saksbehandlere er ikke nedfelt i noen rutine.

2.2.2 Ledelsens oppfølging av arbeidet med internkontroll

Internkontrollsystemet bør være formalisert og tilgjengelig og det bør være et system for overvåkning/oppfølging av at interkontrollen fungerer.

Ifølge stillingsbeskrivelsene er virksomhetsleder ansvarlig for virksomhetens kvalitetssystem. Avdelingsleder skal utvikle rutiner i tråd med virksomhetens kvalitetssystem. Avdelingsleder viser til at arbeidet med internkontroll/kvalitetssystem følges opp i ledermøter. Det er jevnlig møter mellom avdelingslederne og virksomhetsleder hvor dette kan bli tatt opp. Møtene har noen faste punkter, det omfatter klagesaker, arbeidspress i avdelingen, uønskede hendelser, økonomi og sykefravær. Fungerende virksomhetsleder opplyser at det er faste møter med kommunalsjefen og at virksomhetsleder her kan rapportere om arbeid med internkontroll. Internkontroll har tidligere ikke vært noen fast post på møtene kommunalsjefen har med sine virksomhetsleder, men blir det med innføringen av TQM. En skal da ta opp eventuelle brudd på lover, forskrifter, tjenesteerklæringer eller rutiner/prosedyrer fast post på disse møtene. Dessuten blir det rapportering på dette hvert tertial.

2.2.3 Revisors vurdering

I dette punktet vurderer vi følgende:

- Det må gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes til utarbeiding av tiltak for å sikre betryggende kontroll.
- Kommunen må ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.

Kommunen har ikke gjennomført noen dokumentert risikovurdering av saksbehandlingen, men har iverksatt tiltak for å redusere risiko for feil. Vi mener at kommunen kan sikre at arbeidet med internkontroll blir mer systematisk om en iverksetter tiltak på grunnlag av dokumenterte og systematiske risikovurderinger.

Kommunen har i utgangspunktet en møtестruktur som kan sikre at arbeidet med internkontroll blir fulgt opp. Ved å ha internkontrollarbeidet som et regelmessig punkt f.eks. i forbindelse med rapportering slik det er tenkt nå, sikrer en i større grad

systematisk oppfølging. For at den faste rapporteringen i TQM skal fungere på denne måten, må byggesak få ferdigstilt arbeidet med rutiner og lagt dem inn i TQM.

2.3 Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen

2.3.1 Habilitet

Den som er med på å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak, skal være habil, jf. forvaltningsloven § 6.

Vi har bedt de faste medlemmene og varamedlemmene i Utvalg for miljø og byutvikling om å ta stilling til noen påstander om habilitet. Alle de faste medlemmene og de varamedlemmene som har svart, er enig i at de har god kjennskap til reglene om habilitet. De faste medlemmene har også deltatt på møter siste 12 måneder hvor habilitet har blitt drøftet. Vi har sett på protokoller for utvalget for perioden januar 2018 til april 2019. Spørsmål om habilitet er reist to ganger, og begge ganger fant utvalget at medlemmet var habil.

Saksbehandlerne og de juridiske rådgiverne opplyser at de vurderer egen habilitet før de starter behandling av en søknad, og de avklarer eventuell usikkerhet rundt habilitet med leder. De ansatte er noe mer delt i synet på om de jevnlig drøfter habilitet i avdelingen, fem av de ti som har svart er litt uenig/uenig i det og to har svart ikke aktuelt/vet ikke. De ansatte gir de beskjed til leder dersom de kan være inhabile i en sak og leder gir i så fall saken til en annen saksbehandler.

I noen tilfeller vil vurderinger av habilitet bli dokumentert i saken, men det er ikke krav i kommunens rutiner om slik dokumentasjon. Vi har sett en sak hvor det er dokumentert at virksomhetsleder erklærte seg inhabil. Avdelingsleder/avdelingsleders stedfortreder, som er underordnet virksomhetsleder, har godkjent vedtakene i saken, både vedtak om dispensasjon og vedtak om bygging av garasje. Dispensasjonsvedtaket ble påklaget. Virksomhetsleder var ikke involvert i behandlingen av klagen, som ble godkjent av kommunalsjefen.

2.3.2 Veiledningsplikt

Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksfelt, jf. forvaltningsloven § 11. I tillegg er det egne regler om forhåndskonferanser i pbl. § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1. En forhåndskonferanse er et avklaringsmøte mellom partene som kan bidra til at tiltakshaver/ansvarlig søker bl.a. får informasjon om relevante krav og den videre saksbehandlingen.

Kommunen gir informasjon om behandling av byggesøknader på egen nettside. Det er også etablert en ordning med telefonvakt på byggesak, samt at de ansatte svarer på muntlige og skriftlige henvendelser som kommer til kommunen. Saksbehandlerne gjennomfører både forhåndskonferanser og mer uformelle møter med søkere. Saksbehandlerne har litt ulik praksis på hvordan de dokumenterer de uformelle møtene. Noen sikrer dokumentasjon og andre ikke. Det er ikke satt krav om slik dokumentasjon i kommunens egne rutiner. I saksgjennomgangen har vi sett at det i flere saker er dokumentasjon av dialog som kommunen har med søker.

Kommunen har rutiner for å gjennomføre og dokumentere forhåndskonferanse, og de ansatte mener at kommunen har gode rutiner på området. De fleste er også enig i at det blir gjennomført forhåndskonferanser i saker der det er nødvendig.

Kommunen tar ikke gebyr for forhåndskonferanser, men erfarer at forhåndskonferanser er noe som tar mye tid.

Av de 71 sakene vi har sett på, er det dokumentert gjennomført forhåndskonferanse i fem saker. Alle forhåndskonferansene er gjennomført i tråd med kommunens rutiner og innen de frister som er satt.

I to av de 71 sakene har søker opplyst at det er avholdt forhåndskonferanse, men det er ikke dokumentasjon på det i saken. Vi vet ikke om søker viser til en forhåndskonferanse som ikke er dokumentert i tråd reglene, eller om søker har oppfattet et uformelt møte/veiledning som en forhåndskonferanse.

Kommunen gjennomfører en årlig spørreundersøkelse til alle som har hatt byggesøknader behandlet i kommunen. Ett av spørsmålene var følgende:

Hvordan vurderer du følgende forhold knyttet til din byggesøknad? (1 = svært dårlig, 6 = svært bra) - Informasjon og veiledning fra kommunen før byggesøknaden ble levert

Det var 135 som svarte på spørsmålet i 2018, av 388 som undersøkelsen ble sendt til.³ 12 svarte vet ikke og 93 svarte 4, 5 eller 6 på skalaen. Det gjennomsnittlige svaret var 4,4. Resultatet i 2018 var bedre enn i 2017, hvor gjennomsnittet var 4,1.⁴

³ En del av de som mottok undersøkelsen hadde sendt inn langt flere enn en søknad

⁴ I 2017 ble undersøkelsen sendt til 378 epostadresser, også her enkelte som stod for mange søknader og andre som stod for kun en. Antall svar i 2017 på de to spørsmålene var på 141 og 136.

Saksbehandlerne og de juridiske rådgiverne mener selv at de får gitt god veiledning til innbyggere som ber om det.

Kommunen spør også de som har søkt om hvordan kommunikasjonen har vært med saksbehandler under behandling av byggesøknaden. Det er 129 som har svart i 2018. 91 svarte 4, 5 eller 6 på en skala fra 1 svært dårlig til 6 svært bra. 10 svarte vet ikke. Det gjennomsnittlige svaret var 4,5. Også her var resultatet bedre enn i 2017, hvor gjennomsnittet var 4,1.

2.3.3 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Forvaltningslovens bestemmelser gjelder i byggesaker, med særlige bestemmelser i plan og bygningsloven og saksbehandlingsforskriften. Pbl. §§ 21-4 og 21-7 gir konkrete frister for saksbehandlingen. Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 eller 3 uker etter at søknaden er fullstendig.

Som vist i tabell 1 i punkt 2.1.2 er antallet søknader med fristoverskridelser lavere i 2018 enn i 2016, og andelen er også redusert de senere årene. En søknad med fristoverskridelse, er en søknad som det har tatt lengre enn henholdsvis 3 eller 12 uker å behandle. Saksbehandlerne vi har intervjuet opplyser at det ikke er noe godt system i P360 til hjelp for å følge opp saksbehandlingsfristene, men ansatte lager sine egne system og byggesaksavdelingen bruker også egne excel-ark for å følge opp dette.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det sendes et foreløpig svar, dersom vedtak ikke kan fattes innen en måned, jf. forvaltningsloven § 11 a, tredje ledd. Kommunen har rutine på å sende foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden går over 4 uker. Blant de 71 søknadene vi har sett på, var det ni saker hvor saksbehandlingstiden var over 4 uker og foreløpig svar ikke var sendt.

På byggesak er det laget to maler for foreløpig svar: en mal til bruk når det er mangler i søknaden, og en der en regner med at søknaden er fullstendig. Malen for mangler er brukt i noen saker, men utover det er malene i liten grad brukt.

Saker som krever dispensasjon ble tidligere behandlet i to avdelinger, hvor plan og miljøavdelingen først behandlet søknad om dispensasjon. Det var da plan og miljøavdelingen som sendte foreløpig svar, og de hadde en egen mal på dette. I disse foreløpige svarene ble det ikke informert om at selve byggevedtaket ville bli fattet av byggesaksavdelingen og heller ikke hvilken saksbehandler som hadde ansvaret for denne delen av saksbehandlingen. Det ble ikke gjort noen felles mottakskontroll av de

to avdelingene, noe som medførte at i enkelte saker fikk søker først et vedtak om dispensasjon, deretter et brev om mangler ved søknaden fra byggesaksavdelingen.

I malen for foreløpig svar som byggesaksavdelingen har utarbeidet, ble det i 2017 tatt inn at saksbehandlingsgebyret skal omtales i det foreløpige svaret. Dette er ikke alltid gjort. Det er imidlertid vanlig å legge ved gebyrregulativet.

2.3.4 Saksutredning og underretning om vedtak

Saksutredning – tilstrekkelig informasjon

Kommunen skal sikre at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Søker skal sikre at søknaden inneholder de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne ta stilling til den, jf. pbl. § 21-2. Kommunen kan be om flere opplysninger eller avslå søknaden hvis opplysningene ikke er tilfredsstillende, jf. byggesaksforskriften § 5-4 med veiledning. Når en søknad er fullstendig, skal kommunen gi tillatelse til byggetiltaket, dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 21-4.

Kommunen har som nevnt en sjekklister for mottakskontroll, som enkelte saksbehandlere bruker. Andre saksbehandlere tar utgangspunkt i søknadsskjema og forskrift når de skal ta stilling til om søknaden er fullstendig. Det har i intervju blitt påpekt at fordi saksbehandlerne har ulik bakgrunn, kan det være variasjoner i hva som kreves av dokumentasjon, bl.a. når det gjelder tegninger. De ansatte vi har intervjuet har vist til at de drøfter saker i møter, og at de gjennom dette kan sikre en lik forståelse av hva som er fullstendig søknad.

Da plan og miljøavdelingen fattet dispensasjonsvedtak, var det ikke noen felles mottakskontroll. De sjekket dokumentasjon knyttet til dispensasjonssøknaden, mens ansatte på byggesaksavdelingen sjekket dokumentasjon som var nødvendig for å kunne fatte vedtak om byggetillatelse.

Vi har undersøkt om det foreligger dokumentasjon på nabovarsling, eventuelt at kommunen har vurdert om nabovarsling er nødvendig, og at det i saker som krever dispensasjon er orientert om det i nabovarselet. I hovedsak er det dokumentasjon på nabovarsling i sakene. I saksgjennomgangen har vi sett en sak der det ikke var dokumentert hvem som var varslet, en sak hvor det ikke var varslet, uten at det framgikk om kommunen har vurdert at varsling ikke var nødvendig, og fire saker hvor nabovarselet ikke opplyste om at tiltaket krevde dispensasjon og ytterligere ni saker hvor det ikke fremkommer hvilke opplysninger som er gitt i nabovarselet.

For en av sakene i utvalget var ikke søknaden dokumentert i P360. Det er i underretning om vedtaket vist til en datert søknad og kommentert at naboer ikke hadde merknader.

I alle sakene vi har undersøkt hvor tiltaket krevde dispensasjon, var det en begrunnet dispensasjonssøknad i saken.

I følge sjekklista for mottakskontroll skal saksbehandler innhente uttalelse fra interne og eksterne myndigheter og fra kommunens plan og miljøavdeling ved søknad om dispensasjon. Det er ikke presisert at/når det skal innhentes forhåndsuttalelse fra fylkesmannen og fylkeskommunen ved søknad om dispensasjon. Flere av de vi har intervjuet, viser til at de i tråd med ønsket praksis fra fylkesmannen, innhenter uttalelse dersom de innstiller på å gi dispensasjon. Enkelte opplyser at de innhenter uttalelse uansett. Vi har også fått opplyst at dersom utvalget velger å gi dispensasjon i en sak administrasjonen ikke har innhentet uttalelse i, må uttalelse innhentes før utvalget kan gi tillatelse. I saksgjennomgangen har vi sett at det i all hovedsak er innhentet forhåndsuttalelse i starten av saksbehandlingen. I fire saker har kommunen brukt mellom 10 og 18 uker fra søknaden er mottatt, til en har bedt om uttalelse.

Vi har sett at det er opprettet flere saksnummer på det som egentlig er ett tiltak, f.eks. ett saksnummer på dispensasjonssøknaden og ett annet på søknad om det byggetiltaket som krever dispensasjon. Det er også saker der referat fra forhåndskonferansen er lagret på annet saksnummer enn selve byggesaken. Det er ikke tydeliggjort i sak/arkivsystemet at slike saksnummer må sees i sammenheng. En av de som vi har intervjuet har trukket frem at dette gjør saksbehandlingen mer tidkrevende.

Begrunnelse og underretning om vedtak

Enkeltvedtak skal begrunnes og partene skal underrettes om vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. I underretningen skal begrunnelsen gjengis. I begrunnelsen skal det vises til de reglene vedtaket bygger på. Dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Begrunnelsen skal også ha med de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.

Byggesak har utarbeidet en rekke standardtekster/vedtaksmaler som ligger i P360 og kan hentes inn i dokumentmalen når saken behandles. Plan og miljøavdelingen hadde

standardtekster for dispensasjonsvedtak som lå lagret i mappestrukturen til kommunen.

Systemet med standardtekster er lagt opp slik at saksbehandler selv kan velge aktuell tekst og hente den inn i saksbehandlingssystemet.

Felles for alle vedtakene⁵ vi har undersøkt, er at selve vedtaket, om det gis tillatelse eller ikke, kommer først, med tilhørende hjemmel og eventuelle vilkår for tillatelsen. For vedtak knyttet til søknaden om byggetiltak, og ikke dispensasjon, har de fleste av standardtekstene nå en henvisning til pbl. § 21-4. Dette er hjemmelen kommunen har for å behandle søknaden. I tillegg har en med henvisning til bestemmelser om ulike søknadspliktige tiltak, som pbl. §§ 20-3 eller 20-4. Noen av de eldre tekstene som fortsatt ligger i P360, har kun med henvisning til disse siste bestemmelsene. Vi så at denne henvisningen var brukt i de fleste vedtakene som gjaldt byggetillatelse frem til oktober/november 2018, og at en her ikke hadde med henvisning til § 21-4.⁶ I malene utarbeidet høsten 2017 var det henvisning til pbl. § 21-4.

Ifølge avdelingsleder innførte byggesak senhøstes 2018 at størrelsen på gebyret skal fremgå av vedtaket og slik sett godkjennes av leder. Tidligere ble gebyrregulativet lagt ved vedtaket. Vi har sett at gebyret er tallfestet i vedtak fattet av byggesak etter 01.12.18. Dette utgjorde to vedtak i utvalget.

Standardtekstene/vedtaksmalene som er utarbeidet av byggesak, varierer litt på overskrifter og støttetekster i selve begrunnelsen. Generelt er de malene som ble utarbeidet på byggesak høsten 2017 mer omfattende og med langt flere underpunkter og mer hjelpetekst enn de malene vi har fått opplyst blir brukt. Malene fra 2017 hadde bl.a. med et punkt om nabovarsling. I de malene vi har fått opplyst skal bli brukt på byggesak, har begrunnelsen følgende overskrifter: Viktige punkter og Ansvarsforhold. Under overskriften Viktige punkter skal tiltaket, planstatus, gebyr, vurdering og konklusjon beskrives. Det er ikke noe hjelpetekst til punktet vurdering. Med unntak av punktet gebyr, som kom inn helt på slutten av 2018, er disse overskriftene brukt i mange av sakene vi har sett på. Imidlertid er det 13 av underretningene om vedtak i byggesaken, hvor det ikke er med beskrivelse av planstatus. Det er også en del av underretningene som ikke har med punktet vurdering. Blant vedtakene som gjelder

⁵ Dette gjelder førsteinstansvedtak. Klagevedtak kommer i neste punkt.

⁶ I oktober og november er det fattet noen vedtak som har henvisning til pbl. § 20-3 eller § 20-4, og noen som har med pbl. § 21-4.

selve byggesaken er det også syv som mangler henvisning til eller gjengivelse av relevante bestemmelser om krav til tiltaket.

De fleste vedtak som vi har sett på om dispensasjon, er fattet av plan og miljøavdelingen. I 5 av de 49 sakene som vi har sett på er imidlertid vedtak om dispensasjon fattet av saksbehandler på byggesak.

Kommunen har i en periode forsøkt en ordning med å dele saksbehandlingen i saker som krever dispensasjon, hvor altså plan og miljøavdelingen hadde ansvar for å fatte dispensasjonsvedtaket. I februar 2019 fikk byggesaksavdelingen tilbake oppgaven med å fatte dispensasjonsvedtak. Dette ble gjort både fordi omfanget av dispensasjonssaker var blitt betydelig større enn det plan og miljøavdelingen la til grunn da de overtok saksbehandlingen og fordi arbeidsdelingen mellom plan og miljøavdelingen og byggesaksavdelingen hadde noen ulemper. Byggesaksavdelingen skal nå treffe vedtak om dispensasjon, basert på uttalelser fra plan og miljøavdelingen.

Saksbehandlerne på plan og miljøavdelingen har benyttet egne maler/standardtekster, mens saksbehandler på byggesak har benyttet maler for vedtak i byggesaker. Malene som plan og miljøavdelingen benyttet, hadde noen flere hjelpe-punkt enn de som er blitt brukt på byggesak.

Vår gjennomgang av underretningene om vedtak (både ordinære vedtak og vedtak som krever dispensasjon), viser at mange av dem har fylldige begrunnelser, som også synliggjør at saken er godt opplyst. Det er enkelte av disse underretningene som ikke i tilstrekkelig grad viser til både fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon, og enkelte som ikke opplyser om relevante skjønnsmomenter i vurderingen av om dispensasjon skal gis.

Malene som byggesaksavdelingen har utarbeidet har også med en liste med noen standard informasjonspunkt, herunder grunnlaget for administrasjonens myndighet (delegasjonsvedtak). Malene viser til et utdatert vedtak om delegasjon. Saksgjennomgangen viser at denne lista i en del saker ikke er tilpasset, slik at det også er med informasjonspunkt som ikke er relevante for saken.

Både byggesak og plan og miljøavdelingen har standardtekster med informasjon om klageadgang. Det var opplyst om klageadgang i alle underretningene vi undersøkte.

Kommunen har en mal for saksfremlegg til utvalget. Saksfremleggene skal ha følgende punkter: rådmannens innstilling, vedlegg, referanser i saken, kort om saken, bakgrunn,

klager, rådmannens vurdering og konklusjon. I vårt utplukk av saker er det kun klagesaker som har vært behandlet i utvalget, og disse omtales i neste punkt.

Godkjenning av vedtak

Kommunen har en rutine på at alle vedtak skal godkjennes av avdelingsleder, og at saker som skal til utvalget også godkjennes av virksomhetsleder og kommunalsjef. Alle vedtak var godkjent av leder eller leders stedfortreder, men i to saker var leders stedfortreder også saksbehandler i saken. Her fulgte man ikke rutinen om at det alltid er to som skal signere vedtak.

2.3.5 Klagesaksbehandling

Saksforberedelsen i klagesaker er regulert i forvaltningsloven § 33. Dersom et vedtak blir påklaget, skal kommunen foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Kommunen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal kommunen avvise saken, med mindre det er grunnlag for å behandle klagen selv om det er klaget for sent, jf. forvaltningsloven § 31. Kommunen skal varsle motparter i saken snarest mulig, med en frist for å gi uttalelse. Dersom kommunen ikke gir klager medhold, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.

Tall fra KOSTRA viser at kommunen mottok 44 klager i 2017 og 31 klager i 2018. I 2017 er det rapportert at en klage ble avvist, fem ble tatt til følge og 25 klagesaker ble oversendt Fylkesmannen. I 2018 er det rapportert at syv klager ble tatt til følge og 19 ble oversendt Fylkesmannen.

Fylkesmannen har fattet vedtak i 24 klagesaker i 2017, hvor 23 vedtak ble stadfestet og ett omgjort. I 2018 fattet Fylkesmannen vedtak i 17 klagesaker, der alle 17 vedtak ble stadfestet.⁷

Alle klagesaker forberedes av juristene i byggesaksavdelingen. Det er avdelingsleder som fordeler klagesakene. Praxis er at det ikke er samme saksbehandler som behandler klagen, som har behandlet vedtaket som er påklaget.

Det er laget en rutine på behandling av klagesaker. Et av punktene i rutinen er:

⁷ Vi bruker her tall vi har fått fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark.

Informere tiltakshaver/klager om at saken er påklaget, at de har anledning til å komme med merknader til klagen, dato for utvalgsmøte (se mal bekrefter mottak av merknad).

Vi har sett på ti klagesaker som utvalget har behandlet. Slik orientering var sendt i ni av de ti sakene. Dersom utvalget ønsker befaring, skal klager/tiltakshaver etter rutinen bli informert om dette, og få tilsendt innstilling i saken. Informasjon vi har fått i saksgjennomgangen og intervju tyder på at dette blir fulgt opp, men saksgrunlaget er lite. Alle avgjørelser i klagesaker sendes avdelingsleder, virksomhetsleder og kommunalsjef til godkjenning. Dersom kommunen opprettholder sitt vedtak, oversendes klagen til Fylkesmannen. Det sendes ikke egen orientering om dette til klager eller andre parter i saken. Ansatte vi har intervjuet har vist til at Fylkesmannen sender orientering til partene om at klagen er mottatt og videre saksgang. Kommunen skal etter forvaltningsloven § 33 sende partene kopi av uttalelser til klageinstansen.

I alle klagesakene vi har sett på er malen for saksfremlegg til utvalget brukt. Saksfremstillingene har i hovedsak fylldige og dekkende begrunnelser for vedtakene. I to av sakene har administrasjonen utarbeidet alternative vedtak. I flere av de andre sakene er det informasjon som kan danne grunnlag for et alternativt vedtak.

Av de ti sakene vi har sett på valgte utvalget i en sak å ikke følge administrasjonens innstilling, samt at en sak ble avvist. Syv av sakene er oversendt fylkesmannen, som har fattet vedtak i seks av dem. Kommunens vedtak ble opphevet i en sak, og stadfestet i fem. Den syvende er ikke avgjort ennå. I saken der kommunens vedtak ble opphevet, viser fylkesmannen til at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er tilstede. I saken som ikke er avgjort, har fylkesmannen stilt spørsmål ved om kommunens opprinnelige vedtak er gyldig.

2.3.6 Likebehandling

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Forskjellig resultat i saker skal være saklig begrunnet. Forvaltningslovens krav til begrunnelse skal bidra til å sikre likebehandling.

Kommunen plikter å gi tillatelse hvis tiltaket er i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, jf. pbl. § 21-4. Spørsmålet om likebehandling oppstår derfor i saker der det skal utøves et skjønn, typisk i saker om dispensasjon og i spørsmål om avvisning av klage.

Porsgrunn kommune fatter langt flere dispensasjonsvedtak enn f.eks. Skien, se tabell 2 i punkt 2.1.2. Det har i tillegg vært en økning i andelen dispensasjonsvedtak de senere årene. Kommunen har startet et arbeid med rullering av kommuneplanens arealdel, for å redusere andelen dispensasjonsvedtak.

Malen for underretning om vedtak forutsetter at man skal beskrive planstatus, men den har ikke noe punkt eller standardtekst som sikrer at praksis for dispensasjoner fra den aktuelle planen omtales. Vi har imidlertid sett at det i flere underretninger er tatt med en slik beskrivelse. Kommunen har heller ikke en kartløsning eller tilsvarende som enkelt sikrer oversikt over dispensasjonspraksis i et område.

Vedtaksmalen kommunen har, kan bidra til at vedtakene får dekkende og fylldige begrunnelser. Dette kan igjen bidra til likebehandling, ved at en synliggjør hvilke argumenter som er vektlagt for kommunens begrunnelse for å gi/ikke gi dispensasjon. I vår gjennomgang av dispensasjonsvedtak, har vi sett at det er mange fylldige og konkrete begrunnelser. Vi har også sett enkelte mangler i noen av sakene, bl.a. at ikke både fordeler og ulemper ved tiltak ble beskrevet og vurdert, eller at ikke alle forhold som krevde dispensasjon ble vurdert.

De vi har intervjuet viser til at saker blir drøftet i møter eller med kollegaer, og at det er et viktig tiltak for å sikre likebehandling. Det er imidlertid også kommentert at det er opp til saksbehandler selv å ta opp saker til drøfting.

Flere av de vi har intervjuet viser til ordningen med godkjenning av vedtak, som et tiltak for å sikre likebehandling. Selv om ordningen i enkle saker oppleves som en formalitet, er det poengtert at i mer kompliserte saker, bl.a. i dispensasjonssaker, har ordningen fungert som en kvalitetssikring.

Enkelte har også trukket frem at ny saksbehandler i kommunens forberedelse av klagesaken er et tiltak som kan bidra til likebehandling, fordi flere får vurdert saken. Imidlertid er det av enkelte vi har intervjuet også kommentert at svakheter i begrunnelsene i dispensasjonssaker er blitt drøftet flere ganger, uten at praksis er blitt tilstrekkelig endret.

Ett vurderingstema som er trukket frem som spesielt utfordrende å håndtere når det gjelder likebehandling, er kravene til god arkitektonisk utforming og visuelle kvaliteter, jf. pbl. 29-1 og § 29-2. Kommunen har i 2018 valgt å ansette en arkitekt på byggesak, for å styrke avdelingens samlede kompetanse.

2.3.7 Revisors vurdering

I dette punktet vurderer vi følgende:

- Kommunen må ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt
 - saksbehandlingstid og foreløpig svar
 - saksutredning
 - begrunnelse
 - klagesaksbehandling
 - likebehandling

Habilitet

Både ansatte og utvalgsmedlemmer mener selv at de har god kjennskap til habilitetsreglene, og vi har sett at habilitet blir vurdert. Imidlertid har administrasjonen i en av sakene vi har sett på, ikke vært tilstrekkelig oppmerksomme på at i saker der leder er inhabil, så blir direkte underordnede også inhabile til å avgjøre saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

Administrasjonen dokumenterer av og til habilitetsvurderinger selv om det ikke er satt krav om dette i kommunens rutiner. Forvaltningsloven krever ikke slik dokumentasjon, men det kan være gode grunner for å sørge for en viss dokumentasjon av at spørsmålet blir vurdert, kanskje særlig i saker der habilitet har vært drøftet, men hvor kommunen konkluderer med at saksbehandler er habil.

Veiledningsplikt

Kommunen har flere tiltak for å sikre god veiledning. Kommunen dokumenterer også i mange tilfeller den veiledningen som gis også i mer uformelle møter. Slik dokumentasjon vil som regel være lite arbeidskrevende, og kan vise seg å være svært nyttig dersom det oppstår tvil om hva slags veiledning som er gitt. Vi har sett at rutinene på forhåndskonferanse er fulgt.

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Kommunen har rutiner for å sikre at en sender foreløpig svar, som er et krav dersom det tar mer enn fire uker å behandle en sak. Våre undersøkelser viser at dette ikke er fulgt godt nok opp i praksis.

Saksbehandlingsfristene i byggesaker blir i hovedsak overholdt, men kommunen har fristoverskridelser. Det at saksbehandlere må lage egne systemer for å følge opp fristene er arbeidskrevende og gir risiko for feil.

Saksutredning og underretning om vedtak

Kommunen har rutiner som kan sikre god saksutredning, bl.a. sjekklister for mottakskontroll. Informasjonen vi har fått tyder på at praksis for type dokumentasjon saksbehandlerne krever kan variere noe. Dette er uheldig. Vi har også sett at rutinene kommunen har ikke er godt nok fulgt opp. Dette gjelder bl.a. dokumentasjon av nabovarsel og kanskje særlig det å sikre at naboer blir opplyst om tiltak som krever dispensasjon. Det har også vært enkelte saker der en har bedt om forhåndsuttalelse for sent i saksbehandlingen.

Kommunen bør også vurdere en måte å synliggjøre saksnummer som er relevante for en sak, f.eks. i saker der forhåndskonferansen har et annet saksnummer enn behandlingen av selve søknaden.

Det er positivt at kommunen fra 2017 har brukt tid på å gå igjennom egne maler og rutiner, men vi har sett at det har tatt lang tid før dette arbeidet medførte endring i henvisninger i underretningene om vedtak. Det er også en del av arbeidet som ikke er tatt i bruk, bl.a. maler med mer omfattende hjelpetekst. Slik hjelpetekst kan etter vår vurdering bidra til å sikre både saksutredning og begrunnelse i vedtakene. F.eks. kan et punkt om nabovarsling bidra til at en vurderer om nabovarslingen er tilstrekkelig. Vi mener derfor at kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig med noen flere hjelpepunkter i malene som blir brukt. I tillegg bør det ryddes opp i malene kommunen har, slik at de er oppdaterte bl.a. med henvisning til gjeldene delegasjonsvedtak. Det er også viktig at standardtekst blir tilpasset den enkelte sak, slik at det kun er relevant informasjon som står i underretningen. Vår gjennomgang viste også at de malene som er brukt, ikke er brukt fullt ut, ved at det i enkelte saker manglet viktig informasjon som planstatus og at kommunens vurderinger ikke kom tydelig frem.

Klagesaksbehandling

Kommunen har i hovedsak rutiner for å sikre rett håndtering av klagesaker, men bør sikre at de uttalelser som kommunen sender fylkesmannen i forbindelse med klagesaker, blir sendt partene i tråd med kravene i forvaltningsloven § 33 tredje ledd. De rutinene kommunen har, er i hovedsak er fulgt opp.

Likebehandling

Kommunen har flere tiltak for å sikre likebehandling, og vi har sett at tiltakene stor grad blir fulgt opp i praksis. I noen få saker var det svakheter i begrunnelsen for vedtakene. Svakheter i begrunnelsen kan gjøre det vanskelig å identifisere praksis i ettertid, både for saksbehandlere og parter. En høy andel dispensasjonsvedtak gir

utfordringer med å sikre likebehandling. Planarbeidet kommunen har igangsatt kan derfor være et viktig tiltak i arbeidet med å sikre likebehandling.

3 Korrupsjonsforebyggende tiltak

I hvilken grad har Porsgrunn kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i byggesaksbehandlingen?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:**
 - **Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i utvalg for miljø og byutvikling.**
 - **Byggesaksavdelingen og utvalg for miljø og byutvikling bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.**
 - **Det må ligge til rette for varsling knyttet til arbeid med byggesaker, rutinene må være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.**

- **Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen.**

- **Kommunen bør ha risikoreduserende rutiner/tiltak knyttet til personale, f.eks.**
 - **tiltak ved ansettelse**
 - **retningslinjer for arbeidsforholdet som forebygger inhabilitet og rolleblanding**
 - **rutiner for vurdering av habilitet**
 - **rutiner for kunderotasjon**

- **Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen.**

3.1 Etiske retningslinjer, arbeid med etikk og varsling

En fungerende varslingsordning og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte er viktige korrupsjonsforebyggende tiltak. Kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner må være kjent og tatt i bruk av ansatte og folkevalgte for å få praktisk betydning. Etiske retningslinjer bør ifølge KS og Transparency International Norge jevnlig tas opp til vurdering og diskusjon.

Porsgrunn kommune har utarbeidet en etikkhåndbok med en egen etisk standard for ansatte og etiske retningslinjer for folkevalgte.

De etiske retningslinjene for folkevalgte omfatter mer generelle bestemmelser om at kommunen vektlegger redelighet, ærlighet og åpenhet, og at alle plikter å overholde

lover, forskrifter og reglementer, samt bestemmelser om personlige fordeler og gaver og om tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Folkevalgte plikter å melde fra til utvalgets leder hvis personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak. Det er vist til eksempler, bl.a. lønnet bierverv som kan påvirke ens vurderinger. Retningslinjene omfatter også registrering av verv og økonomiske interesser i Styrevervregisteret. Kommunen er tilsluttet registeret.

De faste medlemmene i utvalget har tilbud om å delta på folkevalgtopplæringen. Opplæringen omfatter en gjennomgang av folkevalgtreglementet, som også omfatter de etiske retningslinjene.

De fleste av utvalgsmedlemmene som har svart på undersøkelsen er enig i at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene, men tre av dem var uenig/litt uenig. En av disse tre var et varamedlem. Svarene viser også at tre faste medlemmer er uenige i at de har fått informasjon om de etiske retningslinjene som del av folkevalgtopplæringen. En av utvalgsmedlemmene har kommentert at folkevalgtopplæringen bør repeteres i perioden. Det er tre som er litt enig/enig i at etiske retningslinjer eller etikk mer generelt for eget saksområde har blitt drøftet i valgperioden, tre har svart vet ikke og de resterende 9 er litt uenig/uenig i at det er drøftet. Det er en som har kommentert at etikk som tema bør komme opp med jevne mellomrom. Leder av utvalget opplyser at det har vært lite fokus på etikk, med unntak av spørsmål knyttet til habilitet, hvor en har saker av og til der dette er aktuelt. Habilitet er omtalt under punkt 2.3.1.

I den etiske standarden for ansatte er det en egen del om interessekonflikter:

Vi informerer om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger. Vi sørger for at egen habilitet blir vurdert etter forvaltningslovens habilitetsregler, før vi saksbehandler eller treffer avgjørelser.

De etiske retningslinjene og den etiske standarden har ikke omtale av hva som skjer ved brudd, slik Transparency International Norge anbefaler. Avdelingsleder har ikke erfaring med brudd på den etiske standarden, men opplyser at de har hatt en ansatt som har sagt fra seg privat virksomhet utenom jobb som følge av bestemmelsene om interessekonflikter.

Den etiske standarden er del av opplæringen for nytilsatte, og det er utarbeidet et skjema hvor det skal krysses av på at informasjon om den er gitt i løpet av den første måneden. Den etiske standarden kan også være tema på virksomhetsmøtene. Avdelingsleder opplyser at de sist var tema våren 2018, og at de trolig blir tema også

før sommeren 2019. Etikk kan også bli tatt opp i møter i avdelingen ved behov, men det er ikke lagt noen føringer på når/hvor ofte.

Flertallet av de ansatte har god kjennskap til kommunens etiske standard. To har svart uenig på påstanden om at de har god kjennskap til dem. Den ene av de to har vært ansatt kort tid. Alle de ansatte opplyser at de vil si ifra til sin nærmeste leder om verv eller bierverv som kan påvirke deres arbeid i kommunen. De ansatte er noe mer delt i synet på om de jevnlig drøfter etiske dilemmaer/problemstillinger på møter i avdelingen eller virksomheten. Tre er uenige i at de gjør det. Nesten alle opplever at de åpent kan diskutere etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen.

Porsgrunn kommune har en egen varslingsplakat for ansatte, med beskrivelse av hva varsling er og rutinene som gjelder. Det er også utarbeidet en egen veiledning for varsling av kritikkverdige forhold.

Alle nytilsatte skal få opplæring i varslingsrutinene og alle ansatte har i forbindelse med innføring av nytt kvalitetssystem (TQM), fått opplæring i dette. Varslingsrutinene ligger i TQM.

De fleste ansatte opplyser at de har god kjennskap til kommunens varslingsrutiner, men det er to ansatte som er uenig/litt uenig i dette, en av dem har vært ansatt i kort tid. Alle er enige i at de vil si ifra til leder, tillitsvalgt eller verneombud om de oppdager kritikkverdige forhold som gjelder byggesak. De fleste opplever også at det er en kultur som gjør at det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold. En av de ansatte er helt uenig i at de har en slik kultur.

3.2 Analyse av risiko og forebyggende tiltak

3.2.1 Analyse av risiko

Et sentralt tiltak i arbeidet med å forebygge korrupsjon vil være å analysere den generelle og konkrete risikoen for korrupsjon, og å treffe kontrolltiltak basert på risikovurderingen.

Kommunen har ikke gjort noen egen skriftlig analyse av risiko for korrupsjon, men har hatt en gjennomgang etter korrupsjonssaken i Drammen. Dette ble gjort på en virksomhetssamling som byutvikling hadde i mars 2017. De gikk da gjennom korrupsjonssaken i Drammen, med påfølgende gruppearbeid. I gruppene skulle de ansatte se om det var noe ved denne saken som en kjente seg igjen i, og hvilke styrker og svakheter egen enhet hadde, sett i lys av denne saken. De har iverksatt ett nytt

tiltak på gebyrområdet, som omtalt under punkt 3.2.3. Arbeidet med rutiner/maler er ikke fullført og det har ikke vært noen annen oppfølging av tema utover dette.

3.2.2 Forebyggende tiltak – personale

Forebyggende tiltak knyttet til personalet vil ha stor betydning. Det kan være tiltak ved ansettelse, holdningsarbeid, arbeidsdeling eller rutiner for vurdering av habilitet.

Ifølge personalhåndboka § 9.5 skal det innhentes referanser før den formelle innstillingen blir gjort i tilsettingssaker. Avdelingsleder opplyser at det gjøres.

Som nevnt i punkt 3.1.1 skal ansatte opplyse om private forhold som kan påvirke beslutninger. Avdelingsleder viser til at det er gitt føringer for verv/bierverv som ansatte kan ha. Formålet er å forebygge inhabilitet og rolleblanding. Som eksempel på dette viser han til en ansatt som har sagt fra seg privat virksomhet utenom jobb som følge av bestemmelsene om interessekonflikter.

De ansatte opplyser at de vurderer egen habilitet før de starter behandling av en sak, og at de avklarer eventuell usikkerhet rundt habilitet med leder. Medlemmer av utvalget opplyser om mulig inhabilitet i møte.

Kommunen har ikke rutiner for kunderotasjon. Avdelingsleder fordeler saker. Han opplyser at han gjennom det kan sikre en viss kunderotasjon, men det vil være saksbehandlere som behandler en del søknader fra samme utbygger. Eksempelvis er det noen få saksbehandlere som håndterer store og komplekse saker, og samme saksbehandler vil derfor kunne behandle mange saker fra samme utbygger. I slike saker kan de være to saksbehandlere, men dette er ikke nedfelt i noen skriftlig rutine.

3.2.3 Forebyggende tiltak – saksbehandling

Forebyggende tiltak i saksbehandlingssystemet kan begrense mulighetene for korrupsjon. Det kan være tiltak knyttet til opprettelse og lukking av saker, tilgangskontroll og sporbarhet.

Høsten 2018 er det innført at gebyret skal fremgå av vedtaket, slik at leder godkjenner gebyret i forbindelse med godkjenning av vedtaket. Det er ansatte ved servicesenteret som sender ut faktura. Dette gjorde de også før 2018.

Alt som blir gjort i saksbehandlingssystemet er sporbart. Alle vedtak blir elektronisk signert av to, av saksbehandler og leder. Begge navnene står i vedtaksbrevet som sendes ut. Leder skal godkjenne vedtakene i P360. Det er imidlertid ikke lagt noen

sperre på dette i P360, slik at det er teknisk mulig at vedtak signeres og godkjennes av saksbehandler. Dette så vi var gjort i to vedtak i forbindelse med ferieavvikling, omtalt i punkt 2.3.4.

Saksbehandler skal lukke egne saker etter at det er fattet vedtak. Dersom det kommer flere vedtak i saken, f.eks. vedtak om ferdigattest, blir saken åpnet igjen. Ifølge de vi har intervjuet kan en sak bare åpnes av arkiv.

3.3 Revisors vurdering

I dette punktet vurderer vi følgende:

- Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i utvalg for miljø og byutvikling.
 - Byggesaksavdelingen og utvalg for miljø og byutvikling bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.
 - Det må ligge til rette for varsling knyttet til arbeid med byggesaker, rutineene må være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.
- Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen.
- Kommunen bør ha risikoreduserende rutiner/tiltak knyttet til personale, f.eks.
 - tiltak ved ansettelse
 - retningslinjer for arbeidsforholdet som forebygger inhabilitet og rolleblanding
 - rutiner for vurdering av habilitet
 - rutiner for kunderotasjon
- Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen.

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til et godt kontrollmiljø. Kommunen har tilbud om/gir opplæring i de etiske retningslinjene/etisk standard til både ansatte og faste medlemmer i utvalget, men ikke til varamedlemmene. Svarene som er gitt fra både de ansatte og medlemmer i utvalget viser at en bør jobbe mer systematisk med etikk og etisk refleksjon knyttet til saksområdet byggesak. Det er positivt at den etiske standarden har vært tema på virksomhetssamlinger for de ansatte, men det er også viktig at en jobber spesielt med dette for byggesak. Selv om etiske spørsmål skal kunne bli tatt opp i avdelingen, viser svarene fra de ansatte at det til nå ikke har blitt gjort i tilstrekkelig grad.

Kommunen bør vurdere å følge opp anbefalingen fra Transparency International Norge om at det etiske retningslinjene også omfatter omtale av hva som skjer ved brudd på dem.

Kommunen har varslingsrutiner og tiltak for å sikre at disse er kjent blant de ansatte. De fleste opplever også at det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold.

Kommunen har ikke gjennomført noen skriftlig analyse av risikoen for korrupsjon i byggesaksbehandlingen, men gjennomgangen av korrupsjonssaken i Drammen innebar en analyse av flere sentrale risikofaktorer. Det er imidlertid viktig å sikre at dette arbeidet blir videreført og fulgt opp systematisk.

Kommunen har flere risikoreduserende tiltak knyttet til personale, noen er skriftliggjort og andre er ikke. Vi mener at kommunen bør vurdere å gjøre rutinene på området skriftlige, da det gir større sikkerhet for at de forstås likt av alle ansatte og blir fulgt opp.

Kommunen har også flere risikoreduserende tiltak for selve saksbehandlingen. Sporbarhet, arbeidsdeling og ordningen med godkjenning av vedtak er viktige tiltak som kommunen har iverksatt. Men vi har sett at det er teknisk mulig å fatte vedtak alene, og at dette blir gjort. Dette tiltaket er derfor ikke like effektivt som det kunne vært. Kommunen bør om mulig sikre tekniske barrierer i nytt system, eventuelt vurdere ytterligere tiltak som reduserer denne risikoen.

4 Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

I hvilken grad har Porsgrunn kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

Kommunen har mange tiltak som kan bidra til å sikre riktig behandling av byggesaker. Vi vil peke på enkelte forbedringspunkt:

Kommunen har ikke sikret at myndighet er delegert i tråd med eget reglement. Reglementet foreskriver omfattende informasjonsprosedyrer rundt delegering av myndighet. Det kan være grunn til å vurdere om dette hensiktsmessig.

Kommunen har nedlagt en del ressurser i å utarbeide rutiner og maler på området, og har flere tiltak for å sikre god veiledning og overholde krav til habilitet, saksbehandlingstid, saksutredning og begrunnelse, klagebehandling og likebehandling. Rutinene kommunen har for å sikre saksbehandlingen er imidlertid ikke fulgt godt nok opp. Ledelsen bør sikre at arbeidet med rutiner og maler blir ferdigstilt, at tiltakene er basert på risikovurderinger og at bruken av rutiner, maler og andre tiltak er godt forankret hos de ansatte. Kommunen kan også jobbe noe mer systematisk med å sikre nødvendig kompetanse, bl.a. på tilsyn, samt sikre at det blir rapportert om kapasitetsutfordringer.

I hvilken grad har Porsgrunn kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i byggesaksbehandlingen?

Kommunen har iverksatt flere relevante korrupsjonsforebyggende tiltak. Å sikre et godt kontrollmiljø med en høy etisk standard er en kontinuerlig prosess, og kommunen bør fortsatt ha tiltak for å sikre opplæring og legge til rette for etisk refleksjon både i administrasjonen og i utvalget. Arbeidet med korrupsjonsforebygging bør videreføres og settes i system, slik at en vurderer risiko jevnlig og regelmessig, og iverksetter eventuelle nye tiltak på bakgrunn av den risiko som til enhver tid blir identifisert.

4.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- sørge for at delegasjonsreglementet er i tråd med ønsket praksis og at det følges
- vurdere behov for kompetanse på Byggesak på kort og lang sikt med tilhørende tiltak
- styrke arbeidet med internkontroll:
 - gjøre systematiske risikovurderinger, både av saksbehandlingen og risiko for korrupsjon
 - sikre at risikovurderingene danner grunnlag for tiltak som forankres blant de ansatte
 - sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll
- jobbe mer systematisk med etiske problemstillinger både i administrasjonen og i utvalget

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.)
- Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)
- Lov 04.12.1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) Plan- og bygningsloven
- Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003) Om lov om endringer i lov 25. sept 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Reglement for folkevalgte organer og delegasjon i Porsgrunn kommune 2015 – 2019, hentet fra kommunens nettside.
- Bystyresak 96/17: Forslag til endringer i reglementet for folkevalgte og budsjettreglementet, vedtatt i bystyret 14.12.17
- Administrativt delegasjonsreglement Porsgrunn kommune, sist oppdatert 18.04.18.

Bøker og veiledere:

- Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes: Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll, Cappelen Damm (2014)
- Innjord, Frode (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 2 Byggesaksdelen, Gyldendal forlag (2010)
- Bernt, Jan Fridthjof og Rasmussen, Ørnulf: Frihagens forvaltningsrett bind 1, Fagbokforlaget (2010)
- Kommunenes sentralforbund (KS) Orden i eget hus (2015)
- Direktoratet for byggkvalitet, Byggesaksforskriften med veiledning, HO-1/2011
- Direktoratet for byggkvalitet, Temaveiledning tilsyn, HO-2/2012
- KS og Transparency Norge: Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon (2014)

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Porsgrunn kommune
Byutvikling

Telemark kommunerevisjon IKS.
Postboks 2805
3702 SKIEN

Deres ref.	Vår ref. 18/14939-3	Dato 28.05.2019
------------	------------------------	--------------------

Forvaltningsrevisjon - Byggesaksbehandling – Byutviklings svar til høringsutkast

Byutvikling takker godt samarbeid og nyttige tilbakemeldinger i Forvaltningsrevisjonens rapport om Byggesaksbehandling i Porsgrunn kommune. Vårt inntrykk er at det ikke fremkommer ikke noe oppsiktsvekkende i rapporten.

Rapporten konkluderer med at kommunen har mange tiltak som kan bidra til å sikre riktig behandling av byggesaker. Kommunerevisjonen kommer også med noen anbefalinger.

Rapportens anbefalinger:

- Kommunen bør sørge for at delegasjonsreglementet er i tråd med ønsket praksis
- Vurdere behov for kompetanse på Byggesak på kort og på lang sikt med tilhørende tiltak
- Styrke arbeidet med internkontroll
- Gjøre systematiske risikovurderinger, både av saksbehandlingen og risiko for korrupsjon

Kommunens kommentarer til funn i rapporten (kursiv):

- Kommunen har ikke sikret at myndighet er delegert i tråd med eget reglement. Reglementet beskriver omfattende informasjonsprosedyrer. Det bør vurderes om dette er hensiktsmessig.

Delegasjonsreglementet bør ses på i sin helhet. Utsjekk av behov for skriftliggjøring av feriedelegasjon er nå lagt inn som en fast post i virksomhetens årshjul.

- Kommunen kan jobbe noe mer systematisk for å sikre kompetanse, blant annet på tilsyn, og sikre at det blir rapportert om kapasitetsutfordringer.

Postadresse Porsgrunn kommune Postboks 128 3901 Porsgrunn	Besøksadresse Rådhusgata 7 3915 PORSGRUNN www.porsgrunn.kommune.no	Telefon: +47 35 54 70 00 Epost: postmottak@porsgrunn.kommune.no	Bankgiro: Org.nr.: 939991034
--	---	--	---------------------------------

Utfordringer rundt ressursbehov vil bli tatt inn som en del av års-rapporteringen fremover. Det vil bli utarbeidet kompetanseplan for virksomheten og for avdelingen. Kompetanseplaner er for øvrig også satsningsområde for kommunen som helhet.

- Det er positivt at den etiske standarden har vært tema på virksomhetssamlinger. Men byggesaksavdelingen og UMB bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål.

Dette vil bli fulgt opp ved kommende virksomhetssamlinger, inngå jevnlig som en post under avdelingsmøter, samt fokuseres sterkere på under høstens politikk opplæring.

- Det er lagt ned mye ressurser ifbm maler og rutiner m.m. Rutinene for å sikre saksbehandlingen bør følges enda bedre opp. Ledelsen bør sikre at arbeidet med maler blir ferdigstilt.

Kommunen er i prosess for anskaffelse av nytt saksbehandlingssystem for byggesak, eByggesak som er fellesprosjekt i Grenlandssamarbeidet. Maler, rutiner og sjekklister vil være en del av dette systemet. Skriftliggjøring av rutiner, ROS-analyser med mer vil bli lagt inn fortløpende i kommunens TQM-system. Virksomheten har nå fått adgang til dette systemet, opplæring er gitt og arbeidene er så vidt igangsatt.

- Kommunen har flere relevante korrupsjonsforebyggende tiltak. Dette arbeidet er en kontinuerlig prosess. Bedre rutine for varsling (rapporten sier samtidig at ansatte opplever at det er lett å ta opp etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen).

Skriftliggjøring av ROS-analyser i forbindelse med korrupsjonsforebyggende tiltak vil bli lagt inn fortløpende i TQM. Ansatte har også fått opplæring i TQM og bruk av de varslingsrutinene som ligger i det nye systemet. Dette er for øvrig ett arbeid ledelsen vil ha økt fokus på fremover i tid.

- Ved to tilfeller har det blitt fattet vedtak alene, uten godkjenning fra leder – Kommunen bør sikre tekniske barrierer som hindre at det blir gjort.

Kommunen har rutiner som forhindrer dette. Det kommuniseres med leverandør om tekniske løsninger som kan fange opp slike hull i systemet. Alle handlinger som blir gjort i systemet er sporbare.

Med hilsen

Øistein Brink
Kommunalsjef

Ebba Friis Eriksen
Virksomhetsleder Byutvikling

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Byggesaksbehandling

Kommunen er plan- og bygningsmyndighet, og skal utføre oppgavene etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, herunder påse at reglene overholdes i kommunen, jf. plan og bygningsloven (pbl.) § 1-4. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig, jf. pbl. § 1-1 tredje ledd.

Kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven har i de fleste tilfeller stor betydning for innbyggere og næringsliv. Avgjørelsene kan ha stor økonomisk betydning, og de kan også gripe sterkt inn i ikke-økonomiske verdier for den enkelte. Det antas generelt at det kan være noe økt risiko for korrupsjon innen dette saksfeltet.

Kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven § 6. Kommunestyret kan vedta å delegere sin myndighet, bl.a. til faste utvalg og til rådmannen, jf. kommuneloven § 10 nr. 2 og § 23 nr. 4. Rådmannen kan delegere til administrasjonen, og all delegert beslutningsmyndighet utøves på rådmannens vegne og ansvar.

Kommunen skal legge til rette for en rasjonell, effektiv og tillitskapene forvaltning, som bygger på en høy etisk standard, jf. kommuneloven § 1. Det innebærer bl.a. at kommunens byggesaksbehandling skal skje på en betryggende måte, i tråd med de krav som er satt til forsvarlig saksbehandling.

Tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven kan som hovedregel ikke iverksettes uten tillatelse fra bygningsmyndigheten i kommunen. Kommunens byggesaksbehandling er regulert av forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Formålet med kravene til byggesaksbehandlingen er å ivareta rettssikkerheten for innbyggerne og å sikre at tiltakene er i samsvar med gjeldende krav til forsvarlighet og andre samfunnshensyn.⁸ Plan- og bygningsloven er utformet slik at tiltakshaver og eventuelt ansvarlige foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll er ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. plan- og bygningsloven kapittel 23.

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) s 171.

Søknadsplikt og tillatelse

Plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 20 regulerer søknadsplikt og tillatelse.

Søknad skal være skriftlig, undertegnet av tiltakshaver og søker, og skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. pbl. § 21-2. Hvilke opplysninger dette er, er nærmere spesifisert i byggesaksforskriften § 5-4. Det gjelder bl.a. opplysninger om eiendommen, beskrivelse av tiltaket og gjennomføringsplan, forholdet til plangrunnlag, nabovarsling og erklæringer om ansvarsrett.

Dersom tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven og reguleringsplan, skal kommunen gi tillatelse, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Tiltak som vil komme i strid med loven skal avslås. I enkelte tilfeller har kommunen hjemmel til å gi dispensasjon.

Dispensasjon

Dispensasjonsadgangen er regulert i kapittel 19. Dispensasjonssøknad skal være skriftlig, og søknaden skal begrunnes. Dispensasjonssaker kan gjelde unntak fra byggegrensen i strandsonen, jf. pbl. § 1-8, eller dispensasjon fra bestemmelser reguleringsplan, f.eks. arealformål, byggeforbud, rekkefølgekrav, høyde eller utnyttingsgrad.

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke være en kurant sak å dispensere fra en vedtatt plan, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s 242. Kommunen har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt, og dersom ikke fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2.⁹ I denne interesseavveiningen må det altså foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Denne vurderingen skal være synlig i begrunnelsen for vedtaket.

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Likebehandling sikres blant annet ved at de vurderinger som gjøres i en sak, er relevante og saklige. De forholdene som kan vektlegges i dispensasjonssaker må altså være relevante for å fastslå om hensynene i loven blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon, og dersom

⁹ Bestemmelsene i pbl. § 19-2 inneholder to kumulative vilkår. Det vil si at begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

de ikke blir det – om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. At vurderingene er saklige vil si at de er hjemlet i lov eller planverk.

Saksbehandling i administrasjonen - internkontroll

Rådmannen skal sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Videre skal han/hun sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 1 og 2. I lovforarbeidene¹⁰, i merknaden til bestemmelsen står det:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar....»

Kommunen må altså etablere internkontroll for å sikre at plan- og byggesaksbehandlingen er i tråd med lovkrav og nasjonale føringer, samt kommunens egne mål.

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte for å oppnå målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldene lover og regelverk (COSO)¹¹. COSOs rammeverk har fem komponenter som representerer rammeverkets arbeidsmetodikk:

- kontrollmiljø,
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter,
- informasjon og kommunikasjon,
- ledelsesmessig oppfølging og overvåking,

Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet er de standardene, prosessene og strukturene som danner basis for organisasjonens internkontrollarbeid. Det er flere viktige prinsipper for et godt kontrollmiljø, bl.a.:

¹⁰ Ot. prp. nr. 70 (2002-2003)

¹¹ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) har utarbeidet et anerkjent rammeverk for internkontroll, se omtale og vurdering av relevans for kommunene i Orden i eget hus – rådmannens internkontroll (KS, 2015) og NOU 2016:4 om ny kommunelov, kapittel 24.

- At organisasjonen viser en forpliktelse overfor integritet og etiske verdier.
- At ledelsen etablerer strukturer, rapporteringsveier og egnede fullmakts- og ansvarsforhold.
- At organisasjonen forplikter seg til å tiltrekke seg, utvikle og beholde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Det at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse er en viktig del av kontrollmiljøet. Kav om kompetanse kan også sees i sammenheng med kravet til rådmannen om at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, jf. kommuneloven § 23, noe som for byggesak innebærer at kommunen sørge for å ha nødvendig kompetanse for å ivareta kravene som er satt til behandling av byggesaker.

Kommuneloven setter også krav om at kommunen skal ha en realistisk økonomiplan, jf. kommuneloven § 44, noe som vil si at kommunen må ha nødvendige ressurser, både kompetanse og kapasitet, til å ivareta oppgavene bl.a. innenfor plan og bygningsloven. På byggesak er de fleste oppgavene relatert til gebyrbelagte tjenester, slik at tilstrekkelig økonomisk kapasitet i relativt stor grad kan sikres gjennom gebyrinntektene.

Risikovurderinger

Risikovurderinger skal ligge til grunn for tiltak og kontrollaktiviteter. Som ledd i arbeidet med å sikre betryggende kontroll, skal kommunen identifisere hva som kan gå galt i plan- og byggesaksbehandlingen, herunder risiko for korrupsjon, og iverksette tiltak for å redusere denne risikoen.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter er aktiviteter som er relevante for å følge med på eller forebygge mulige avvik. Det er naturlig at kontrollaktivitetene rettes mot typiske risikoer. Kontrollaktivitetene kan utføres som planlagte stikkprøver, faste kontrollpunkt og avvikshåndtering. Innenfor byggesaksbehandling kan slike kontrolltiltak f.eks. være restanseoppfølging, kvalitetssikring av saksbehandling, tilgangskontroll i saksbehandlingssystem, vedtakskontroll m.v.

Informasjon og overvåkning

Internkontrollsystemet bør være formalisert og tilgjengelig. Det bør være skriftlighet rundt organisering, ansvar og roller, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer og rapportering.

Overvåkning handler om å kontrollere at internkontrollen har fungert. Det kan være statistiske analyser av sakstilfanget, evalueringer av iverksatte tiltak m.m.

KS anbefaler også at internkontrollen inngår i ordinær ledelse og virksomhetsstyring, og at kommunen gjennom oppfølging og styringsløyper sikrer nødvendige tilbakemeldinger slik at rådmannen har betryggende kontroll, selv om hun/han ikke har innsikt i alle detaljer i alle deler av internkontrollen i kommune, jf. KS Orden i eget hus.

Saksbehandling i politiske utvalg

Utvalg for miljø og byutvikling har avgjørelsesmyndighet som ikke er delegert rådmannen i byggesaker. Rådmannen er delegert myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, med unntak av klagesaker der alle skal behandles politisk, jf. vedtak i bystyret 14.12.17 sak 96/17. Utvalget fatter vedtak i prinsipielle dispensasjonssaker og klagesaker.

Reglene om rådmannens internkontroll gjelder ikke for utvalgets behandling av saker, men rådmannen har ansvar for å sikre at de sakene som administrasjonen forbereder for utvalget er forsvarlig utredet. Videre skal internkontrollen dekke kommunens gjennomføring av vedtakene. På vegne av kommunestyret har utvalget ansvar for at egen saksbehandling er i samsvar med gjeldende saksbehandlingsregler og forvaltningsrettslige prinsipper, særlig at vedtak de treffer er tilstrekkelig opplyst og begrunnet, og at de innholdsmessig er i samsvar med plan- og bygningsloven, kommunens planer eller dispensasjonsadgang.

Saksbehandlingsregler

Vedtak etter plan- og bygningsloven om tillatelse, avslag, pålegg om tiltak og ferdigattest er enkeltvedtak. Det innebærer at forvaltningsloven kapittel II, III, IV og V gjelder, men bare i den utstrekning plan og bygningsloven ikke har avvikende bestemmelser, jf. pbl. § 1-9 første ledd. Det er også regler om byggesaksbehandlingen i plan- og bygningsloven kapittel 21 og i byggesaksforskriften.

Habilitet

Habilitet er regulert i forvaltningsloven kapittel II. Etter kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder reglene i forvaltningsloven også for folkevalgte i kommunen, med enkelte særregler.¹²

Den som skal forberede eller avgjøre en sak blir alltid inhabil dersom han selv er part i saken, eller dersom vedkommende har bestemte tilknytningsforhold til den som er part, jf. fvl. § 6 første ledd.

Forvaltningsloven § 6 andre ledd har følgende ordlyd:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelsen er reist av en part.»

I vurderingen av om forholdet er «særegent» skal det legges vekt på om avgjørelsen innebærer særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til, jf. Bernt og Rasmussen 2010. Virkningen må være annerledes enn for de fleste andre. Dersom avgjørelsen får samme virkning for de fleste andre i samme situasjon, blir man normalt ikke inhabil. Typisk blir man ikke inhabil til å behandle et reglement for vann- og avløpsgebyr selv om man på linje med andre innbyggere i kommunen eier en eiendom som skal belastes med gebyret.

De særegne forholdene skal være «egnet til» å svekke tilliten til at saken blir behandlet upartisk. Det skal legges vekt på om en part har reist habilitetsinnsigelse.

Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at han/hun ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. Om det blir gitt uttrykk for svekket tillit i pressen eller blant publikum, kan det være tegn på at forholdet er egnet til å svekke tilliten. I praksis kan en imidlertid ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet.¹³

Typetilfeller der inhabilitet kan oppstå, er hvis tjenestemannen/medlemmet eller hans nærstående har særlige økonomiske interesser i utfallet av en sak, uten å være part i

¹² Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv, og det er særregler om habilitet for ansatte som også er folkevalgte, og for klagebehandling.

¹³ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

saken. Faglig/yrkesmessig interesse eller engasjement, eller kollegial tilknytning til saken fører normalt ikke til inhabilitet alene. Heller ikke sterkt politisk engasjement for et bestemt resultat fører til inhabilitet.

Enhver som kan være inhabil, plikter å gjøre oppmerksom på forholdene og ta spørsmålet opp til vurdering av eget tiltak.

Den ansatte tar selv stilling til om han/hun er inhabil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8. Dersom en part krever det, skal saken forelegges den ansattes overordnede. Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingen og avgjørelsen. Men det er et godt tiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og eventuelt begrunnes, jf. kommuneloven § 23 nr. 2 om betryggende kontroll.

I kollegiale organer, som kommunestyret og utvalg for miljø og byutvikling, skal spørsmålet avgjøres av organet selv, uten av vedkommende deltar i avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 8 andre og tredje ledd. Den det gjelder skal i god tid si fra til det kollegiale organet om at han kan være inhabil, eller om det er reist inhabilitetsinnsigelse av en part. Heller ikke i folkevalgte organer er det et krav om å dokumentere habilitet i protokollen eller på annen måte. Men dersom spørsmål om inhabilitet er reist, så skal avgjørelsen framgå av protokollen, jf. kommuneloven § 30 nr. 4.

Veiledningsplikt og forhåndskonferanse

Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksfelt, jf. fvl § 11. Formålet er å gi parter og andre interessenter mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Omfanget av veiledning må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Veiledningen skal gjelde regelverk og vanlig praksis på saksfeltet, og regler for saksbehandlingen.

Det er regler om forhåndskonferanse i pbl. § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1. En forhåndskonferanse er et avklaringsmøte mellom partene, som kan bidra til at tiltakshaver (eller ansvarlig søker) får belyst aktuelle problemstillinger ved tiltaket og gjøres kjent med relevante krav og forutsetninger for den videre saksbehandlingen, jf. byggesaksforskriften. Den skal avholdes når tiltakshaver eller bygningsmyndighetene krever det. Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. Byggesaksforskriften § 6-1 omtaler kravene til forhåndskonferansen: tidspunkt, gjensidig informasjonsplikt for tiltakshaveren og kommunen, og kommunens plikt til å orientere om

saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, slik at det er dokumentert hva som er sagt fra søkers og kommunens side. Referatet skal følge saken videre.

Saksutredning

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket og gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll, jf. pbl. § § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å varsle naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-3. Selv om kravet til å fremskaffe nødvendige opplysninger ligger på søker, har kommunen et ansvar for forsvarlig saksbehandling. Dette kan også sees i sammenheng med den generelle veiledningsplikten forvaltningen har. Kommunen bør derfor ha en rutine for å oppdage feil og mangler ved søknaden og orientere søkere om det.¹⁴ Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen frister satt i pbl. § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gi i eller i medhold av loven, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Saksbehandlingstid

Forvaltningsloven inneholder ingen konkrete frister for saksbehandlingstiden, men sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Dersom det må forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid å behandle en søknad, skal det gis et foreløpig svar innen en måned etter at søknaden er mottatt, jf. fvl§ 11 s tredje ledd.

Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven gir konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 uker etter at søknaden er fullstendig. Den tiden det tar før søknaden er fullstendig fra søkers side, og den tiden en sak ligger hos andre myndigheter, skal ikke medregnes i fristberegningen. Kommunen må ha rutiner for å ivareta reglene om tidsfrister, som f.eks. en form for mottakskontroll, slik at eventuelle feil og mangler ved søknaden oppdages på et så tidlig tidspunkt som mulig.¹⁴

Dersom fristen overskrides, skal kommunen betale tilbake hele eller deler av saksbehandlingsgebyret.

¹⁴ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

Enkelte søknader skal avgjøres innen tre uker. Det gjelder søknader om tiltak som er i samsvar med loven, forskrifter og planer, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristen, regnes tillatelse som gitt, jf. pbl. § 21-7.

Vedtak – begrunnelse, underretning og klage

Enkeltvedtak skal grunngis, som hovedregel samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. § 24. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. fvl. § 25. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. De faktiske forhold som vedtaket bygger på skal nevnes, eventuelt skal det henvises til tidligere framstilling av fakta med vedlagt kopi. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Dersom det er gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, kan en henvises til disse.

Det skal gis underretning om vedtaket, jf. fvl. § 27. Her skal begrunnelsen framgå, sammen med informasjon om klageadgang og framgangsmåte ved klage m.m.

Enkeltvedtak kan påklages av parter i saken eller annen med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28. Klagen skal fremsettes for og skal først behandles av kommunen, jf. fvl. § 32. Kommunen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til, og kan oppheve eller endre vedtaket, jf. fvl. § 33.

Dersom forvaltningslovens vilkår for å behandle klagen ikke foreligger, skal kommunen avvise saken, jf. fvl. § 33: Dersom det for eksempel er klaget etter at klagefristen er ute, eller av noen som ikke har klagerett. Dersom det er klaget etter fristen, skal kommunen likevel vurdere om vilkårene for å gi utsatt frist er oppfylt, jf. fvl. § 31. Avgjørelse om avvisning er et enkeltvedtak, og kan påklages jf. fvl. § 28, jf. § 2.

Dersom kommunen tar saken til realitetsbehandling, og ikke opphever eller endrer vedtaket, skal saken sendes til klageinstansen så fort den er tilrettelagt, jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar i fvl. § 11a gjelder tilsvarende. Fylkesmannen er klageinstans i byggesaker. Fylkesmannen kan stadfeste kommunens vedtak, fatte nytt vedtak med endret innhold eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Korrupsjonsforebyggende tiltak

I straffeloven er korrupsjon definert som å tilby eller motta et tilbud om en utilbørlig fordel i kraft av sin stilling, sitt verv eller ved utføring av oppdrag, jf. § 387. En *utilbørlig fordel* kan være både økonomisk og ikke-økonomisk. Eksempelvis kan det være betaling, gratisreiser, oppvartning, raskere saksbehandling, utsikter til en jobb eller løfter om en kommunal tillatelse.¹⁵ Formålet med ytelsen står sentralt i vurderingen av om tilbudet er utilbørlig. Hva som er utilbørlig varierer ellers fra virksomhetsområde til virksomhetsområdet.

For å forebygge korruperte handlinger anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram. Programmet bør omfatte politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/ saksbehandling og tjenesteproduksjon.¹⁶

KS og Transparency International Norge peker på at det er viktig å gjennomføre risikoanalyser og å ha et godt kontrollsystem. En fungerende varslingsordning og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte er også viktige korrupsjonsforebyggende tiltak. Transparency International Norge anbefaler også at etiske retningslinjer har omtale av hva som skjer ved brudd på etiske retningslinjer.

Verdigrunnlaget og kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner må være kjent og tatt i bruk av ansatte og folkevalgte for å få praktisk betydning. Etiske retningslinjer bør jevnlig tas opp til vurdering og diskusjon.

KS og Transparency International Norge identifiserer flere risikosoner, bl.a. knyttet til

- utilbørlig påvirkning fra interessenter
- interessekonflikter og habilitet for ansatte og politikere og
- kommunens ulike roller

Vanlig arbeid med internkontroll og etablerte rutiner for å sikre en forsvarlig byggesaksbehandling har mange korrupsjonsforebyggende elementer i seg. Enkelte tiltak vil likevel være ekstra relevante for korrupsjonsforebygging. Et sentralt tiltak vil være å analysere den generelle og konkrete risikoen for korrupsjon, og å treffe kontrolltiltak basert på risikovurderingen.

Forebyggende tiltak knyttet til personalet vil ha stor betydning, og likeså tiltak i saksbehandlingssystemet som kan begrense mulighetene for korrupsjon. Det kan være

¹⁵ Eksemplene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

¹⁶ Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

tiltak ved ansettelse, holdningsarbeid, arbeidsdeling, opprettelse og lukking av saker, tildeling av saker, tilgangskontroll og sporbarhet.

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

Rådmannens internkontroll dekker ikke arbeidet i politiske organer. Også her er det behov for å forebygge korrupsjon, og kommunen bør ha vurdert risiko og truffet forebyggende tiltak.

Revisjonskriterier

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstillingene:

I hvilken grad har Porsgrunn kommune tiltak for å sikre riktig behandlingen av byggesaker?

- Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i tråd med reglementet.
- Kommunen må sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.
- Det må gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes til utarbeiding av tiltak for å sikre betryggende kontroll.
- Kommunen må ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.
- Kommunen må ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt
 - saksbehandlingstid og foreløpig svar
 - saksutredning
 - begrunnelse
 - klagesaksbehandling
 - likebehandling

I hvilken grad har Porsgrunn kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i byggesaksbehandlingen?

- Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i utvalg for miljø og byutvikling.
 - Byggesaksavdelingen og utvalg for miljø og byutvikling bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.
 - Det må ligge til rette for varsling knyttet til arbeid med byggesaker, rutinene må være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.

- Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen.

- Kommunen bør ha risikoreduserende rutiner/tiltak knyttet til personale, f.eks.
 - tiltak ved ansettelse
 - retningslinjer for arbeidsforholdet som forebygger inhabilitet og rolleblanding
 - rutiner for vurdering av habilitet
 - rutiner for kunderotasjon

- Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁷.

Med utgangspunkt i det oppdraget vi har fått fra kontrollutvalget, formulerer vi problemstillinger og utleder relevante revisjonskriterier, se vedlegg 2. Deretter kartlegger og beskriver vi kommunens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Dette blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Den praktiske gjennomføringen

Undersøkelsen er rettet mot kommunens byggesaksbehandling.

Vi sendte oppstartsbrev til Porsgrunn kommune 04.12.19. Forvaltningsrevisjonen startet med oppstartsmøte 07.01.19.

Datainnsamlingen har foregått fra midten av januar og ut april. Datagrunnlaget er intervjuer, en spørreundersøkelse til utvalg for miljø og byutvikling og en til ansatte på byggesak, samt dokumentgjennomgang. Data innsamlet via intervju er sendt de som er intervjuet for bekreftelse. Vi har gjennomført oppsummeringsmøte med administrasjonen, som fikk faktadelen til gjennomlesning i forkant av møtet. Rapporten skal sendes på høring til rådmannen. Høringsfristen var 28.05.19 og rådmannens høringsuttalelse er i vedlegg 1.

Innsamling og bearbeiding av data – valgte metoder

Vi har gjennomført intervjuer med avdelingsleder på byggesak, fungerende virksomhetsleder/avdelingsleder plan og miljøavdelingen og ansatte på byggesaksavdelingen. Referater fra intervjuene er sendt til de som vi har snakket med til gjennomlesning med mulighet for å korrigere feil/mangler.

¹⁷ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vi har hatt en spørreundersøkelse som er sendt faste og varamedlemmer av utvalg for miljø og byutvikling. Vi har fått epostadresser til medlemmene fra kommunen. Undersøkelsen ble sendt elektronisk til alle de 11 faste medlemmene og til 22 av 24 varamedlemmer. Vi har fått bekreftet at de to varamedlemmene som kommunen ikke hadde epostadresse til, ikke har deltatt i møter i denne valgperioden.

Spørreundersøkelsen var anonym. Alle skulle svare på om de var fast medlem eller varamedlem og om de hadde vært i møte siste 12 måneder. De som ikke hadde det, fikk ikke flere spørsmål, men en mulighet til å gi en kommentar. Spørsmålene i undersøkelsen ble sendt virksomhetsleder og leder av utvalget for gjennomlesning før den ble sendt ut. Det var spørsmål om bl.a. opplæringen, egen vurdering av saksfremleggene i utvalget og arbeid med etikk.

Det er sendt to påminnelser for undersøkelsen, og vi har også bedt leder av utvalget informere om undersøkelsen. Vi har fått 20 svar. Alle de faste medlemmene har svart, og det er totalt 15 som har deltatt på møter i utvalget siste 12 måneder.

Det er også sendt en spørreundersøkelse til ansatte på byggesak. Alle ti har svart.

Vi har bedt om å få rutiner/maler, retningslinjer og reglement som kommunen har på området, og har gått gjennom disse. Vi har også sett på tall i KOSTRA og sett på kommunens ressursbruk i forhold til andre kommuner. Vi har sammenlignet Porsgrunn med Skien og Larvik, som er to andre kommuner i samme kommunegruppe.

Vi ba også om å få lister over vedtak fattet i 2017 og 2018. Utvalg og antall på lister er vist i tabellen under. Saker som inngår i lista over saker på 12 uker omfatter også saker som gjelder dispensasjon, totalt har vi sett på 49 saker som gjelder dispensasjon. Porsgrunn kommune fatter eget vedtak om dispensasjon. I disse sakene har vi også sett på vedtaket knyttet til selve byggetiltaket, der det er fattet i samme sak. Vi har valgt ut høyest andel saker blant sakene som gjelder dispensasjon og klage og 12 uker, fordi dette kan være mer kompliserte saker og dermed større risiko for feil.

Tabell 4 Oversikt over antall saker og utvalg

	Dispens.		Klage		3u m ans#		3u u ans#		12 u m ans#		12 u u ans#	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Liste	175	153*	34	27	105	96	161	114	130	116	21	37
Valgt	10	17	5	5	0	5	4	6	10	10	3	6

* Tatt ut saker som også stod på lista fra 2017

Vi har tatt ut en del doble saker på listene, men har ikke sjekket om det også er overlapp mellom år.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen, medlemmer i utvalget og personer som har søkt eller kommet med merknader til de utvalgte byggesakene.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 78, sjettede ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside www.tekomrev.no.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant (gyldig) og pålitelig. Dataene som er samlet inn skal være relevante for problemstillingene, altså at en undersøker de forholdene problemstillingene handler om. Datainnsamlingen skal også gjennomføres så nøyaktig som mulig, slik at innholdet er til å stole på (pålitelighet). Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Vi har gjennomført flere tiltak for å sikre at dataene er relevante og pålitelige. Det er utarbeidet intervjuguider, som både bidrar til at vi får spurt om det som er relevant for revisjonen og styrker påliteligheten ved at vi sikrer at det er de samme temaene som blir belyst av flere av de som vi snakker med. De som er intervjuet, er sentrale personer på området.

Vi har benyttet datatriangulering, dvs. at data er hentet fra flere kilder. Vi har fått informasjon fra flere ansatte og brukt ulike skriftlige kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, er dette et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Når bildene vi finner ved bruk av de ulike metodene ligner hverandre, styrker det funnene vi har gjort.

Vi har sendt ut påminnelser om spørreundersøkelsen for å sikre svarprosenten best mulig.

Utvalget av saker er gjort tilfeldig, for å sikre et mest mulig representativt utvalg. Selv om vi har sett på en relativt liten andel av vedtakene, mener vi saksgrunnlaget er dekkende.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget, både dokumentgjennomgangen, intervjuene og spørreundersøkelsen. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er relevante og pålitelige i tilstrekkelig grad, som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

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

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

Leser du dokumentet elektronisk?

For PC, android nettbrett eller Mac

Dette er et PDF-dokument, som er lagt til rette for Adobe Acrobat Reader. Adobe Acrobat Reader gir pålitelig visning av PDF, og kan lastes ned gratis.

Skal du finne noe raskt?

Du kan se innholdsfortegnelsen til venstre på skjermen hvis du velger dette ikonet, som du kan klikke på til venstre i skjermen.

Klikk på ønsket kapittel for å komme direkte dit i dokumentet.



Du kan også søke etter ord i teksten. Tast Ctrl+F på PC, eller Cmd+F på Mac, og skriv inn ønsket ord i søkefeltet som dukker opp.

Lese på iPad?

På iPad kan du lese dokumentet i iBooks.

Last ned rapporten fra e-posten, og åpne den i iBooks.



Importer med iBooks

- Klikk på ikonet
- Dokumentet legges i biblioteket

Her kan du bla gjennom rapporten side for side, eller du kan hoppe til ønsket side ved å bruke sidevisning. Sidevisning velger du fra toppen av skjermen (feltet til venstre i ikonet). Det er også mulig å navigere fra innholdsfortegnelsen – det velger du også fra toppen av skjermen (feltet i midten av ikonet).



[Klikk her for å gå tilbake til forsiden.](#)