



Byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon - Notodden kommune

2019 :: 707 024

[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	10
2.3	Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen	12
3	Korrupsjonsforebyggende tiltak	23
3.1	Etiske retningslinjer, arbeid med etikk og varsling	23
3.2	Analyse av risiko og forebyggende tiltak.....	25
4	Konklusjoner og anbefalinger	29
4.1	Konklusjoner	29
4.2	Anbefalinger.....	30
	Litteratur og kildereferanser	31
	Vedlegg 1: Revisjonskriterier	32
	Tiltak for å sikre forsvarlig byggesaksbehandling	32
	Korrupsjonsforebyggende tiltak	42
	Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	45
	Leser du dokumentet elektronisk?.....	49
	For PC, android nettbrett eller Mac	49
	Lese på iPad?.....	49

Foto forside: TKR

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Notodden kommune i sak 18/18 og 24/18, og kontrollutvalget ba i sak 24/18 om at kommunens tiltak for å ivareta krav om universell utforming ble tatt med i prosjektet.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker?

I hvilken grad har kommunen iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker?

Datagrunnlaget i undersøkelsen er intervjuer, spørreundersøkelse til medlemmer i Teknisk utvalg og relevant dokumentasjon.

Tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker

Kommunen har til en viss grad tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker. Oppgaver og ansvar er klart og tydelig fordelt, men kommunen har ikke et oppdatert administrativt delegasjonsreglement. Praksis avviker også noe fra delegasjon som er gitt, både for utvalget og administrasjonen. Kommunen har sikret god og variert kompetanse på området, men kan vurdere noe mer systematisk arbeid med opplæring og videreutvikling av kompetansen.

Vi har sett spesielt på kravene satt til universell utforming. Alle dispensasjoner fra kravene skal behandles av utvalget og saker drøftes internt. Utover dette har kommunen ingen andre tiltak. Med unntak av en sak, tyder dokumentasjonen vi har gått gjennom på at kravene er fulgt eller at det er søkt om og vurdert dispensasjon fra kravene.

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til å oppfylle krav til saksbehandlingen, f.eks. tiltak for å ivareta veiledningsplikten, det at virksomhetsleder signerer vedtak og at saker drøftes for å sikre lik praksis. Vi har imidlertid også sett at kommunen mangler rutiner på flere områder. Vi mener at kommunen generelt kan jobbe mer med

oppbygging av og begrunnelser i vedtak. Kommunen har til nå ikke jobbet systematisk nok for å sikre betryggende kontroll med saksbehandlingen.

Korrupsjonsforebyggende tiltak

Kommunen har til en viss grad iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker. Kommunen har flere tiltak som kan forebygge korrupsjon, f.eks. ordningen med at to skal signere vedtak, åpenhet rundt saksbehandlingen og at kommunen har etiske retningslinjer. Kommunen har imidlertid ikke tiltak som sikre at ansatte og utvalget jobber systematisk med etiske problemstillinger knyttet til saksfeltet. Kommunen har heller ikke jobbet systematisk med å kartlegge risiko for korrupsjon og vurdert om en har tilstrekkelig med tiltak, eventuelt hvilke tiltak som bør iverksettes.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sørger for oppdatert administrativt delegasjonsreglement og at myndighet er delegert i tråd med ønsket organisering av saksbehandlingen
- styrker arbeidet med internkontroll:
 - gjør systematiske risikovurderinger, både av saksbehandlingen og risiko for korrupsjon
 - sikrer at risikovurderingene danner grunnlag for tiltak som forankres blant de ansatte
 - sikrer ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll
- treffer tiltak for å sikre at vedtakene blir utformet i samsvar med kravene i forvaltningsloven
- jobber mer systematisk med etiske problemstillinger både i administrasjonen og i Teknisk utvalg

Skien, 23.08.19

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 Notodden kommune i sak 18/18 og 24/18, og kontrollutvalget ba i sak 24/18 om at kommunens tiltak for å ivareta krav om universell utforming ble tatt med i prosjektet.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommuneloven § 77 nr. 4, jamfør 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 kommunen tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker?

I hvilken grad har kommunen iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker?

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 1 til rapporten.

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen gjelder byggesaksbehandling.

Byggesaksbehandling er et omfattende saksfelt i seg selv, og det har vært nødvendig å avgrense undersøkelsen noe:

- 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 vi 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.

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 Teknisk utvalg, offentlig tilgjengelig statistikk på området. Vi har gått gjennom dokumentasjon i et utvalg saker og annen relevant dokumentasjon som kommunens rutiner, rapporter, planer og årsmeldinger på området. Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Høring

Faktadelen av rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen før rapporten ble sendt på høring 01.07.19. Rådmannen hadde ikke noen kommentarer til rapporten.

2 Behandling av byggesaker

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i samsvar med ønsket praksis.
- 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 og underretning om vedtak
 - 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.

I saker som anses å være av prinsipiell betydning skal Teknisk utvalg selv fatte vedtak om midlertidig forbud mot deling og byggearbeid og dispensasjoner. Rådmannen har fått myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette framgår av kommunens delegasjonsreglement.

Virksomhetsleder for Areal opplyser at utvalget i praksis behandler alle klagesaker og at de nå også får alle saker der det er søkt om dispensasjon fra kravene om universell utforming. Saksgjennomgangen vi har hatt tyder på at dette er fulgt opp.

Virksomhetsområde Areal har ansvar for byggesaker, samt deling og eierseksjonering, plansaksbehandling, kart- og oppmåling (geodata), landbruk- og vilt og eiendomsskatt.

Rådmannen har videredelegert myndighet i byggesaker til virksomhetsleder for Areal. Kommunen har ikke et oppdatert administrativt delegasjonsreglement. Reglementet er sist revidert i 2008, og viser ikke til gjeldene plan og bygningslov eller gjeldende organisering i kommunen. Myndighet til å fatte vedtak er ikke delegert videre fra virksomhetsleder. Leder og saksbehandler signerer alle vedtak hvor tiltaket krever ansvarlig søker, jf. plan- og bygningsloven § 20-5. Vi har fått opplyst at det har vært praksis at saksbehandler kan fatte vedtak alene for tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven § 20-4 og med saksbehandlingstid på tre uker.² Vi har i saksgjennomgangen sett at det også er gjort i saker som krever dispensasjon, og hvor saksbehandlingstiden er 12 uker.

Ansatte som vi intervjuet var kjent med og hadde en felles forståelse av egne oppgaver og ansvar. Dersom det er saker som en er i tvil om skal til utvalget, blir dette drøftet internt i administrasjonen og eventuelt med utvalgsleder. Medlemmene i Teknisk utvalg som har svart på spørreundersøkelsen er delt i synet på om det er et klart og tydelig skille på saker som skal til utvalget og saker administrasjonen skal behandle selv. Ett av medlemmene kommenterer:

Delegasjonsreglementet virker for vidt, spesielt ved dispensasjoner i delegerte vedtak, avvik fra universell utforming og ved avslag i delegerte vedtak.

2.1.2 Kompetanse og kapasitet

For å sikre et godt kontrollmiljø bør organisasjonen ha tiltak for å tiltrekke seg, utvikle og beholde nødvendig kompetanse. Kommunen er forpliktet til å ivareta de lovpålagte oppgavene på byggesak, og må slik sett sikre nødvendige ressurser til dette, både kompetanse og kapasitet.

I 2019 er det avsatt 3,5 årsverk til behandling av byggesøknader, delingssaker, tilsyn og ulovlighetsoppfølging, utenom virksomhetsleder. Tidligere var det 2,5 årsverk, to til behandling av byggesøknader og delingssaker og 0,5 årsverk til tilsyn og delingssaker. I

² Tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan og bygningsloven skal avgjøres av kommunen innen 3 uker.

januar 2019 utvidet kommunen antall stillinger med en jurist, for å styrke den juridiske kompetansen på byggesak. De to andre som jobber med byggesaker har lang erfaring fra byggesaksbehandling og bygg-faglig bakgrunn/byggesaksskolen. Virksomheten har i tillegg arkitekter, naturforvaltere og ansatte med eiendomsfag.

Det er ikke laget noen kompetanseplan for Areal. Både leder og ansatte opplyser at de kan få de kurs som de ønsker selv, men at det kan være vanskelig å prioritere å sette av tid til kurs og andre opplæringstiltak.

De som vi har intervjuet, opplyser at det ikke har vært tilstrekkelig kapasitet til å utføre tilsyn og følge opp ulovligheter de senere årene. Behandling av byggesaker er blitt prioritert. Dette har det blitt informert muntlig om i Teknisk utvalg. Virksomhetsleder informerte også om at de har mange gamle saker som ikke er avsluttet fordi de ikke har fått inn søknad om ferdigattest.

I tabellen nedenfor har vi sett på nivå på behandlede byggesøknader og fristbrudd, samt utgifter på området for Notodden, egen kommunegruppe og Nome som er i samme kommunegruppe som Notodden.

Tabell 1 Byggesøknader, saksbehandlingstid og utgifter, tall fra 2018. Kilde SSB.

	Notodden	Nome	K.gr 11
Behandlede byggesøknader antall	216	117	10 284
Behandlede byggesøknader per innbygger	0,017	0,018	0,024
Antall søknader* med saksbehandlingstid over lovpålagt tid	16	16	1 109
Behandlede dispensasjonssøknader antall	34	35	2 615
Brutto driftsutgifter til bygge- og delesaksbehandling samt eierseksjonering per innbygger	181	218	323

*Rammesøknader og ett-trinns søknader med og uten ansvarsrett, omfatter byggesøknader som krever dispensasjon.

I 2017 hadde Notodden kommune ifølge tall i KOSTRA kun en søknad med saksbehandlingstid over lovpålagt tid. Kommunen behandlet da 270 saker, hvorav 46 var dispensasjonssøknader og brutto driftsutgifter lå på omtrent samme nivå.

Kommunen har ifølge innrapporterte tall i KOSTRA en selvkostgrad på 92% i 2018 og 100 % i 2017, mens snittet for egen kommunegruppe var på 88 % i 2018 og 95 % i 2017. Nome hadde et snitt på 32 % i 2017 og 43 % i 2018.

2.1.3 Revisors vurdering

Revisjonskriterier:

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

Oppgaver og ansvar er klart plassert både administrativt og i politisk utvalg. Det er en god praksis i administrasjonen for å avklare saks plassering i tvilstilfeller. Det er ikke fullt ut samsvar mellom delegasjonsreglement og praksis: utvalget får flere saker til behandling enn delegasjonsreglementet tilsier, og saksbehandlerne fatter enkelte vedtak alene uten å ha delegert myndighet til dette. Dessuten er ikke reglementet for delegasjon fra rådmann oppdatert mot nytt regelverk og dagens organisering og praksis.

Kommunen har vurdert at det var behov for styrket juridisk kompetanse på byggesak, og truffet tiltak for få slik kompetanse. Vi mener at kommunen i tillegg kan jobbe noe mer systematisk med opplæring/behov for videreutvikling av kompetanse blant egne ansatte. Administrasjonen har pekt på at det er kapasitetsutfordringer på byggesak. Tall fra KOSTRA tyder også på at kommunen ikke bruker mye ressurser på byggesaksbehandlingen sammenliknet med andre, når vi ser på utgifter og saksmengde.

2.2 Internkontroll og risikovurderinger

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

Notodden kommune har balansert målstyring, og det er utviklet resultat og effektmål for tjenesteområdene. For byggesak er det satt mål om å ha saksbehandling innen lovpålagte tidsfrister, som er på 3 og 12 uker. I tillegg er det for alle ansatte i kommunen satt mål på medarbeidertilfredshet og nærvær. I 2018 er det også satt mål om økt digitalisering av tjenestene innenfor fagområdene til Areal, samt å fortsette arbeidet med fokus på kostnader for tjenestene.

I årsmeldingen er det vist til ulike elementer i styringssystemet, som årlige virksomhetsplaner og oppdragsbrev til virksomhetene. Det er ikke laget årlige

virksomhetsplaner og siste oppdragsbrev til virksomheten ble laget i 2013. Areal har ikke vært involvert i utarbeidelsen av denne delen av årsmeldingen.³

Kommunen har kvalitetssystemet Compilo, men det er ikke tatt i bruk som faglig kvalitetssystem på byggesak.

Kommunen har EDB sak/arkivsystem, men den versjonen kommunen har, er ikke godkjent som elektronisk arkiv. All dokumentasjon i byggesak blir derfor arkivert på papir. Kommunen skal bytte sak/arkivsystem til Ephorte Elements, et skifte som har blitt betydelig forsinket. Systemet som kommunen har nå er ikke tilpasset byggesak, og de ansatte opplyser at systemet er lite effektivt og fungerer dårlig i saksbehandlingen. Det nye sak/arkivsystemet skal ha en egen modul for byggesak, og kommunen får da elektronisk byggesaksbehandling (e-byggesak). Systemet skal bli tatt i bruk til høsten.

Det er ikke utarbeidet noen skriftlige saksbehandlingsrutiner eller egne sjekklister på byggesak. Virksomhetsleder opplyser at sjekklister vil bli innbygd i det nye saksbehandlingssystemet. I kommunen har de en generell vedtaksmal og noen maler for svarbrev med tilhørende standardtekster. I malene er det imidlertid lite standardtekst og saksbehandlere må legge det meste av informasjon inn selv. Saksbehandlere har opplyst at de bruker tekst fra tidligere vedtak de selv har fattet som standardtekster. De utarbeider også egne system for å følge opp frister og egen saksbehandling.

Virksomhetsleder mener at det nye saksbehandlingssystemet vil gi saksbehandlerne et bedre støtteverktøy og hun som leder vil få bedre oversikt over sakene. Virksomhetsleder opplyser at nytt saksbehandlingssystem vil være et viktig tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning. De har ikke hatt særskilte tiltak for å sikre dette utover saksbehandlerne kompetanse og lange erfaring.

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.

³ Vi har kun sett på virksomhet Areal og dermed kommunalområdet Samfunnsutvikling og tekniske tjenester.

I 2011 ble det gjennomført risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) for virksomheten. Analysen omfattet bl.a. en vurdering av risiko for manglende eller feil saksbehandling i egen organisasjon. Det er foreslått flere tiltak, bl.a. opplæringsplan, arbeidsrutiner og gjennomgang av interne kontrollrutiner. Disse tiltakene er ikke fulgt opp. Virksomhetsleder viser til at det over tid har vært kapasitetsutfordringer og at det ikke har vært noen tydelige indikatorer på at byggesak ikke fungerer. De har derfor vurdert at arbeidet med internkontroll ikke var mest påkrevet på byggesak. Virksomhetsleder mener imidlertid at de burde ha jobbet mer med de interne kontrollrutinene. Hun viser til at kommunen i lang tid har skullet fått nytt saksbehandlingssystem, med innebygde sjekklister, som vil gjøre det enklere å få på plass gode kontrollrutiner.

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.

Virksomhetsleder rapporterer skriftlig på økonomi hver måned og ellers ukentlig i virksomhetsledermøter. I disse møtene er det fokus på konkrete saker, og det er ikke noen fast rapportering på arbeid med internkontroll. Internkontroll på fagområdene har heller ikke vært tema i disse møtene.

2.2.3 Revisors vurdering

- 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 gjort risikovurderinger, men disse er gamle, og er ikke brukt til å utarbeide tiltak for å sikre betryggende kontroll. Kommunens styringssystem, som er beskrevet i egen årsmelding, er heller ikke fulgt opp. Det er ikke laget noe system for ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.

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.

Både ansatte og utvalget opplyser at de er kjent med reglene om habilitet, og at de opplyser om forhold som kan reise tvil om egen habilitet. Habilitet har vært behandlet av utvalget siste 12 måneder og vi har sett at hjemmel for inhabilitet er blitt protokollført i utvalgssaker, slik det er krav om. Ansatte melder fra om mulig inhabilitet i postmøtet, der byggesakene blir fordelt. På virksomhet Areal er det postmøter to ganger i uka, hvor saksbehandlerne fordeler innkomne saker. Både ansatte og virksomhetsleder kan lede møtet.

Ansatte og virksomhetsleder opplyser at i saker der leder er inhabil, skal leder på nivå over fatte vedtak i saken.

Kommunen har en del i de etiske retningslinjene om at ansatte og folkevalgte ikke kan ha verv/bierverv som kan skape interessekonflikter i arbeidet for kommunen. Både de som har svart fra utvalget og ansatte som vi har intervjuet, er delt i synet på om det er drøftet hvilke typer verv som kan skape interessekonflikter.

2.3.2 Veiledningsplikt

Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksfelt, jf.

forvaltningsloven § 11. I tillegg er det egne regler om forhåndskonferanser i plan- og bygningsloven § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1. En forhåndskonferanse er et formelt avklaringsmøte mellom partene før søknad sendes inn. Formålet er at det skal bidra til at tiltakshaver/ansvarlig søker bl.a. får informasjon relevante krav og den videre saksbehandlingen.

Kommunen opplyser at de har flere tiltak som kan sikre god veiledning til søkere i byggesaker. Informasjonen på kommunens nettsider er nylig oppdatert. Det er etablert en ordning hvor en ansatt besvarer enkle forespørsler på alle områder som Areal har ansvar for. Det er flest forespørsler på byggesak og oppmåling. Saksbehandlerne svarer på mer komplekse spørsmål. Administrasjonen opplyser at de som henvender seg i byggesaker får raskt svar. Vi har i saksgjennomgangen sett at dette er tilfelle i mange av sakene, og at det er blitt gitt god veiledning per e-post.

Kommunen har ikke noen skriftlige rutiner for forhåndskonferanse, men saksbehandler opplyser at det er en mal for referat fra forhåndskonferanser. Saksbehandlerne opplyser at de sjelden har forhåndskonferanser. En saksbehandler opplyser at det i noen saker er tiltakshaver som skriver referat fra forhåndskonferansen. I vårt utvalg av saker var det ikke dokumentasjon på gjennomførte forhåndskonferanser, men i en av sakene viser søker til en

forhåndskonferanse. Det er ikke dokumentasjon på at det er avholdt en slik forhåndskonferanse.

Vi har gjort søk i saksbehandlingssystemet på «forhåndskonferanse». Vi fant at forhåndskonferanse var gjennomført i en sak i 2019 og en i 2017. Det var ikke brukt en felles mal for disse referatene. I ett var det brukt en egen mal for møtereferat for forhåndskonferanse, mens det var brukt en notat-mal i det andre. I tillegg var det en forespørsel i 2017 om forhåndskonferanse, som ble raskt besvart hvor kommunen viste til at det allerede var gitt rammetillatelse og dermed ikke aktuelt med forhåndskonferanse. Ellers har det vært enkelte saker med forhåndskonferanse tidligere år. Vi har sett på saker fra 2016, hvor vi fant totalt fire. Det gjaldt en henvendelse om forhåndskonferanse som ikke var besvart og i de tre andre var det gjennomført forhåndskonferanse hvor det var brukt en notat-mal til referatet. Alle referat vi har sett er skrevet av administrasjonen i kommunen. Vi har av dokumentasjonen i saksbehandlingssystemet ikke kunnet se om kommunen har overholdt fristene i sakene der forhåndskonferanse er gjennomført.

2.3.3 Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Forvaltningslovens bestemmelser gjelder i byggesaker. I tillegg er det bestemmelser om saksbehandlingen i plan- og bygningsloven og saksbehandlingsforskriften. Plan- og bygningsloven §§ 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. Forvaltningsloven § 11a setter krav om at det for enkeltvedtak skal sendes foreløpig svar dersom en ikke får avgjort saken innen en måned. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

Det sendes foreløpig svar i saker hvor søknaden har mangler. I andre tilfeller blir det ikke sendt foreløpig svar. Noen ganger brukes en brevmal for foreløpig svar, andre ganger sendes en e-post. Alle svarene er individuelt tilpasset. Saksgjennomgangen vår viser at mange av sakene var avgjort på kortere tid enn en måned, noe som gjør at det ikke er behov for foreløpig svar. Vi har sett fem søknader der saksbehandlingstiden var over 4 uker og det ikke ble sendt foreløpig svar.

Saksbehandler som får tildelt saken skal kontrollere at søknaden er fullstendig. Hvis søknaden ikke er fullstendig, sendes det mangelbrev. Det varierer noe når mottakskontrollen blir gjennomført. Saksbehandlerne opplyser at dette gjøres så tidlig som mulig. En saksbehandler påpekte at det i perioder med stor saksinngang kan gå tid før en får sjekket ut dette. I sakene vi har sett på har det ikke tatt mer enn tre uker før mangelbrev er sendt. Saksbehandlerne påpekte også at det i perioder og kanskje

særlig sommerstid kan ta opp til 14 dager fra en sak kommer inn til postmottak til den er hos byggesak, noe som gjør det vanskelig å overholde saksbehandlingsfristen, særlig i saker med krav om 3 ukers saksbehandling.

Tabellen under viser at kommunen i gjennomsnitt har korte saksbehandlingstider.

Tabell 2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager for saker med krav om 3 og 12 ukers frist. Kilde SSB.

	Notodden		Kostragruppe 11	
	2017	2018	2017	2018
Gj.sn. saksbehandlingstid 3 u	14	13	15	17
Gj.sn. saksbehandlingstid 12 u	30	18	29	35

Saksbehandlingssystemet varsler ikke om frister i sakene. Saksbehandlerne har egne manuelle systemer for å sikre at saksbehandlingstidene blir overholdt.

Virksomhetsleder opplyser at hun ikke kan ta ut noen generell rapport på saksbehandlingstid fra saksbehandlingssystemet, men at de for 2018 har laget et excel-skjema der en kan beregne saksbehandlingstiden ut fra manuelle registreringer

2.3.4 Saksutredning, begrunnelse 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. plan- og bygningsloven § 21-2. Kommunen kan be om flere opplysninger eller avslå søknaden hvis opplysningene ikke er tilfredsstillende, jf. byggesaksforskriften § 5-4 med veiledning. Det er krav om at naboer skal varsles, og i saker der det er spørsmål som hører under andre myndigheters saksområde, skal det innhentes uttalelse fra aktuell myndighet, jf. pbl § 1-4. 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.

Saksbehandler gjør mottakskontroll/sjekk av at søknadene er fullstendig, jf. pkt. 2.3.3. Det er ikke noen egen sjekklister eller rutine for mottakskontrollen, men saksbehandlerne opplyser at de sjekker søknaden så tidlig som mulig. Det er den enkelte saksbehandler som vurderer hva som er fullstendig søknad, men saksbehandlerne drøfter hva de krever for at søknaden er fullstendig.

Kommunen har praksis på å sende saker på høring når det er påkrevet å innhente uttalelse fra andre offentlige myndigheter i spørsmål som hører under vedkommende

myndighets saksområdet, jf. pbl § 1-4. I noen av sakene vi har undersøkt er det feilaktig blitt brukt en vedtaksmal for disse oversendelsene, og kommunen har skrevet at det er fattet vedtak om å sende saken på høring og har opplyst om klagerett. I to av de undersøkte sakene har det tatt litt over 5 uker og to måneder før kommunen har bedt om uttalelse. I de andre sakene der det er innhentet slik uttalelse, har det tatt under 4 uker. Blant sakene vi har undersøkt, var det en sak hvor det ikke var innhentet uttalelse fra andre offentlige myndigheter. Denne saken gjaldt dispensasjon for bygging langs vassdrag. I tillegg var det en sak som også gjaldt bygging ved vann hvor det ikke var søkt om eller vurdert dispensasjon, og heller ikke innhentet forhåndsuttalelse.

Vi har undersøkt saker der det er gitt dispensasjon, til sammen 21. I to saker hvor kommunen ga tillatelse til tiltaket, manglet det begrunnet søknad om dispensasjon, og i ytterligere en sak hvor kommunen ga tillatelse, var det ikke søkt om dispensasjon fra alle aktuelle bestemmelser og en sak som gjaldt bygging nærmere enn 50 m fra vann, uten at det er søkt om eller vurdert behov for dispensasjon. Vi har imidlertid også sett saker der kommunen etterspør og sikrer at søker begrunner søknad om dispensasjon i samsvar med gjeldende krav.

De fleste sakene vi har undersøkt, hadde dokumentasjon av nabovarsling. I en sak er nabovarsling utelatt, uten at kommunen har dokumentert vurdering av om vilkår for unnlatt varsling er oppfylt, jf. pbl § 21-3. I tillegg er det seks saker der det ikke går fram av nabovarselet at tiltaket krever dispensasjon.

En av saksbehandlerne vi intervjuet opplyser at de bruker e-post i korrespondanse med søker. For at e-post skal bli arkivert, må de sendes postmottak som skanner dem og legger dem inn i saksbehandlingssystemet.

Krav til universell utforming i tiltaket

Det er satt krav i pbl §§ 1-1 og 29-3 om universell utforming. Kravet er en rettslig standard, men i anvendelsen av kravet skal det tas hensyn til både praktiske gjennomføringsmuligheter og økonomiske konsekvenser, jf. lovkommentar. Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd at plikten gjelder så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til universell utforming med hjemmel i pbl § 19-2. Dersom det gjelder bruksendring, nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk kan det gis fritak etter pbl § 31-2.

Kommunen har her ingen spesielle tiltak utover at alle dispensasjoner fra kravene skal behandles av utvalget. Dessuten opplyser saksbehandlerne at de drøfter alle saker der de vurderer å gi dispensasjon fra kravet om universell utforming. Saksbehandlerne opplyser at de for nye bygg ikke gir dispensasjon fra krav om universell utforming, men at det kan bli gitt for eksisterende bygninger hvis det er uforholdsmessige kostnader. Dette skal søker begrunne i søknaden.

I den perioden vi undersøker har vi funnet tre saker som omhandlet dispensasjon fra krav om universell utforming. Den første saken gjelder et midlertidig hybelhus og de to andre sakene gjelder bruksendring publikumsbygg (serveringssteder).

- I første sak er det gitt dispensasjon for kravet. Kommunen har i saken innhentet tilstrekkelige faktaopplysninger og gjort vurderinger opp mot betingelsene for å gi dispensasjon.
- I den andre saken var kommunen ikke oppmerksom på at tiltaket ikke oppfylte krav til universell utforming da tillatelse ble gitt. Spørsmål om dispensasjon kunne gis ble ikke vurdert før etter at rådet for funksjonshemmede gjorde kommunen oppmerksom på saken.
- I den siste saken vedtok kommunen å ikke gi dispensasjon fra kravet og ga avslag på søknaden. Vedtaket ble påklaget av søker og Fylkesmannen opphevet vedtaket. Fylkesmannen påpekte at kommunen ikke hadde gjort nødvendige vurderinger/ sikret tilstrekkelig begrunnelse for å ikke gi dispensasjon fra kravene til universell utforming.

Kravet om universell utforming er aktuelt også i noen av de andre sakene vi har undersøkt. I to av sakene som gjelder nye boenheter har kommunen satt som betingelse å sikre trinnfri adgang til tilgjengelig boenhet. Utover dette er ikke universell utforming omtalt spesielt i sakene, men ut fra dokumentasjon i sakene ser det ut til at kravene er ivaretatt.

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.

Kommunens vedtaksmal gir ikke veiledning for innhold i selve vedtaket, utover at det er med en standardtekst om ferdigattest og klageadgang. I informasjonen om klageadgang har kommunen ikke med henvisninger til bestemmelsene om klageadgang.

Gjennomgangen av saker viser at nesten alle begrunnelsene for vedtak har mangler når det gjelder å vise til reglene som vedtaket bygger på. Det er i liten grad vist til hjemmelen kommunen har for å fatte vedtak, pbl § 21-4. Rundt 2/3 har med henvisning til deler av regelverket som er aktuelt, som bl.a. plangrunnlag, men har ikke med alt som er relevant. Noen har med beskrivelse av ulike paragrafer i lov og forskrift, uten at det er vist til hvilke paragrafer dette er.

Begrunnelsene vi har undersøkt har alle med beskrivelser av de faktiske forhold som vedtaket bygger på. For en del vedtak er det i liten grad utøving av skjønn, men skjønnsutøvelse er aktuelt ved vurdering av søknader om dispensasjon, og det kan også være aktuelt i saker hvor det kan være grunner til å f.eks. utelate nabovarsling. I saksgjennomgangen har vi sett på 21 vedtak som gjaldt dispensasjon. For ett av disse var det ikke nødvendig å gi dispensasjon, fordi det forelå skriftlig samtykke fra naboer på å plassere bygget nærmere nabogrense enn fire meter, jf. plan- og bygningsloven § 29-4. Av de resterende 20 er det 7 begrunnelser som ikke har med tilstrekkelig beskrivelse av relevante skjønnsmomenter. De konkrete skjønnsmomentene er ikke tydeliggjort godt nok og vurderingene er ikke knyttet tydelig til de momentene som skal vurderes.

Godkjenning av vedtak

Leder skal i utgangspunktet signere alle vedtak, med unntak av saker uten krav om ansvarlig foretak og som er i tråd med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan og bygningsloven. Blant sakene vi har undersøkt var det ti som ikke var signert av leder. En gjaldt vedtak om redusert gebyr, to gjaldt tiltak uten ansvar hvor tillatelse krevde dispensasjon fra planbestemmelser eller avstandskrav, og de resterende var tiltak uten ansvar som var i tråd med bestemmelser i eller i medhold av loven.

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 i KOSTRA viser at kommunen i 2017 og 2018 mottatt 11 klagesaker på bygge- og delesøknader og gebyrer på saksområdet. Det var tre saker i 2017 og åtte i 2018. I perioden er det en klage som er avvist, en er tatt til følge og åtte vedtak er oversendt fylkesmannen.

Tall fra Fylkesmannen i Telemark viser at de i perioden 2017 – 2018 har behandlet fem klagesaker etter plan- og bygningsloven og alle vedtak ble stadfestet. I tillegg har vi sett en sak i perioden hvor det var settefylkesmann og vedtaket til kommunen ble omgjort.

Vi har undersøkt fem klagesaker, hvor vedtak er fattet i 2017, 2018 og 2019. Alle vedtakene er oversendt Fylkesmannen. I en sak stadfester Fylkesmannen kommunens vedtak. I en annen blir også vedtaket stadfestet, men her påpeker Fylkesmannen saksbehandlingsfeil. I to saker blir kommunens vedtak opphevet, og en sak er ikke ferdigbehandlet hos Fylkesmannen. I de fem sakene vi har sett på har det gått fra 9 dager til litt over 5 uker fra Teknisk utvalg har fattet vedtak i saken til den er oversendt Fylkesmannen. Administrasjonen opplyse at oversendelsen kan ta litt tid fordi det kan ta lang tid før protokollen fra utvalget er ferdig utarbeidet.

Det er ikke sendt foreløpig svar eller bekreftelse på at klagen er mottatt i de klagesakene vi har undersøkt. I en av klagesakene tok det rundt tre måneder fra klagen var mottatt til Teknisk utvalg fattet vedtak i saken, i de andre tre tok det fra rundt 1 måned til 1 ½ måned. Der det er aktuelt, har motparter blitt varslet med mulighet for å gi uttalelse.

Gjennomgangen av klagesaker viser at kommunen bare i noen saker vurderer om kravene som er satt for å behandle klagen er oppfylt.

Alle klagesaker sendes til utvalget, noe som gjør at kommunen i klagesakene bruker mal for politiske saksfremlegg. Kommunen har ikke egne dokumenterte rutiner for klagesaksbehandlingen. I saksfremleggene til utvalget som vi har undersøkt, er det i hovedsak skissert alternative løsninger. Saksfremleggene er også fyldige og gir mye god informasjon, men også her har vi sett enkeltsaker der en ikke tydelig nok får frem momentene som skal vurderes og knytter vurderingene til dem.

Kommunen sender oversendelsen til Fylkesmannen i kopi til partene i klagesaken. Vi har sett at det i enkelte klagesaker er svakheter i begrunnelsen for vedtaket, dette gjelder særlig der utvalget fatter et annet vedtak enn det administrasjonen opprinnelig innstilte på.

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. plan- og bygningsloven § 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.

Det viktigste tiltaket kommunen viser til at de har for å sikre likebehandling, er at komplekse saker blir drøftet i saksbehandlermøte og tverrfaglig i virksomheten. Virksomhetsleder viser også til at det er stor åpenhet rundt saksbehandlingen, noe som gjør at det er enkelt for søkere å sjekke ut praksis i kommunen.

En av saksbehandlerne har også utarbeidet en oversikt over egne vedtak om dispensasjon, men det finnes ikke noen slik felles oversikt. Kommunens kartløsning gir oversikt over gitte dispensasjoner fra plan. Denne brukes i saksbehandlingen.

Vi har i punkt 2.3.4 og 2.3.5 påpekt at det i enkelte saker er svakheter i begrunnelsen for vedtak. Begrunnelsen vil vise hvorfor kommunen fattet vedtaket og grunnlaget for kommunens praksis, noe som er avgjørende for å kunne sikre likebehandling.

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

Kommunen har tiltak for å sikre at kravene til habilitet blir fulgt, ved at dette skal tas opp i møte før saksbehandling starter. Kommunen har også sikret at ansatte og medlemmer i utvalget har kjennskap til reglene om habilitet. Utvalget sikrer også at habilitet blir vurdert og at vedtak om inhabilitet blir protokollert slik det er påkrevet.

Det er positivt at kommunen har lagt føringer for at det vil være verv/bierverv som de som arbeider for kommunen ikke kan ha. Her mener vi at det er viktig å drøfte hvilke type verv dette er, for å sikre en felles forståelse.

Veiledningsplikt

Kommunen har tiltak for å ivareta den generelle veiledningsplikten som kommunen har, men det at omfanget av forhåndskonferanser er så vidt lavt kan tyde på at det ikke blir gitt tilstrekkelig informasjon om denne muligheten. At kommunen har få forhåndskonferanser er heller ikke i tråd med intensjonene bak lov og forskrift, hvor det i veiledning er oppfordret til økt bruk av forhåndskonferanser. Vi har sett at det er noen få henvendelser om forhåndskonferanser som ikke er dokumentert at er fulgt opp, men der det er gjennomført forhåndskonferanser tyder dokumentasjonen på at det er gjort i tråd med de krav som er satt. Vi vil også påpeke at det er kommunen som har ansvar for at det skrives referat fra forhåndskonferanser. Vi har lite datagrunnlag, men med unntak av en henvendelsen som ikke er besvart, har vi ikke grunnlag for å si at ikke forhåndskonferanser blir gjennomført i tråd med kravene.

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Vi mener at kommunens praksis med å sende foreløpig svar ikke er i tråd med god forvaltningsskikk, siden kommunen bare sender foreløpig svar hvis det er mangler ved søknaden. For byggesaker er saksbehandlingstiden i utgangspunktet gitt, noe som kan gjøre at foreløpig svar kan unnlates. Men det er ikke alltid søker gjør en riktig vurdering av om saken har frist på 3 eller 12 uker, noe som gjør at foreløpig svar kan være nødvendig.

Kommunen sikrer i relativt stor grad at saksbehandlingstidene overholdes, selv om kommunen ikke har felles tiltak for å sikre oppfølging av saksbehandlingstidene. Det at hver enkelt saksbehandler må lage sine egne systemer innebærer en risiko for at dette ikke blir fulgt godt nok opp. Det er også en risiko for at saksbehandlingstiden kan brytes når det tar lang tid fra postmottak mottar søknad til den kommer til byggesak.

Saksutredning, begrunnelse og underretning om vedtak

Våre undersøkelser viser at kommunen i mange av sakene vi har sett på har sikret saksutredning, begrunnelse og underretning om vedtak i tråd med de krav vi har sett på, men vi har også sett at det er svakheter. Kommunen har i liten grad dokumenterte rutiner eller andre tiltak for å sikre saksutredning og begrunnelse for vedtak, utover å ha saksbehandlere med lang erfaring og et system for godkjenning av vedtak. Vi har sett at det i noen få saker er mangelfull dokumentasjon.

Vi har sett spesielt på kravene satt til universell utforming og med unntak av en sak, viser dokumentasjonen vi har gått gjennom at kommunen har sikret at kravene er fulgt eller at det ble søkt om og vurdert dispensasjon fra kravene. I en sak der dispensasjon ble vurdert, sikret ikke kommunen god nok vurdering av kravene for når det kan gis dispensasjon.

Selv om kommunen i flere vedtak har gode begrunnelser, viser våre undersøkelser at en i begrunnelse og underretning om vedtak må sikre bedre omtale av regelverket. Dessuten må kommunen i større grad sikre vurderinger av bestemmelsene i begrunnelse for vedtak og at relevante skjønnsmomenter blir vurdert.

Klagesaksbehandling

Kommunen har ikke dokumenterte rutiner på området og gjennomgangen vår viser at det er mangler i vurderinger og begrunnelser i enkelte klagesaker. Kommunen sender ikke foreløpig svar om at klagesak er mottatt, men sender en god orientering til partene i saker som oversendes fylkesmannen.

Likebehandling

Kommunen har tiltak for å sikre likebehandling, men enkelte av tiltakene er ikke felles for alle som saksbehandler byggesak. Ved at den enkelte utarbeider egne tiltak, kan det være risiko for at saksbehandlerne utvikler ulik praksis. Etter vår vurdering er det uheldig at en ikke har felles tiltak for å sikre god oversikt f.eks. over dispensasjonspraksis, både når det gjelder dispensasjon fra kravet om universell utforming og andre krav. Svakheter i begrunnelse for vedtak gir også en større risiko for manglende likebehandling, fordi vedtaket da ikke synliggjør grunnlaget for vedtaket og praksis i kommunen. Det at virksomhetsleder skal signere vedtak er også et tiltak som kan bidra til likebehandling. Det er imidlertid uheldig at dette ikke gjelder for alle vedtak og kanskje særlig hvis det gis dispensasjon eller gjøres andre former for skjønnsmessig vurderinger.

3 Korrupsjonsforebyggende tiltak

I hvilken grad har kommunen iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker?

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 Teknisk utvalg.
 - Byggesak og Teknisk utvalg bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatruening.
 - 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.

Notodden kommune har felles etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, vedtatt av kommunestyret 11.05.17. De etiske retningslinjene har en egen del om ekstraverv, bierverv og styreverv, hvor det er presisert at ansatte og folkevalgte ikke skal ha ansettelsesforhold eller verv som kan skape interessekonflikt med arbeidet i kommunen. Det er også en oppfordring til registrering i styrevervregisteret. Denne ordningen er nå endret, slik at det ikke er den enkelte som registrerer seg, men

kommunestyret som må fatte vedtak om slik registrering. Dette er gjort for Notoddens del.

De etiske retningslinjene har en egen del om konsekvenser ved brudd, hvor det er presisert at opptreden eller handlinger som bryter med de generelle etiske retningslinjene ikke medfører egne sanksjoner. Det er vist til at brudd på habilitetsreglene kan føre til at et vedtak blir ugyldig, og at handling eller unnlattelse i tjenesten kan føre til tjenstlige reaksjoner, herunder også påtale og straffereaksjoner.

Det ble i 2018 gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med etikk og varsling. Revisjonen viste at intensjonen om å ta opp de etiske retningslinjene i årlige personalmøter ikke er fulgt godt nok opp. Den påpekte også at de retningslinjene ikke har muligheter for å gi konsekvenser ved brudd, slik KS og Transparency International Norge anbefaler. Revisjonen viste også at kommunen manglet systematiske tiltak for å sikre at alle ansatte kan diskutere etiske dilemmaer.

På byggesak har de vi har intervjuet kjennskap til de etiske retningslinjene, men ikke alle er kjent med rutinene for å varsle. De vet imidlertid hvem de kan si ifra til og mener at de vil kunne varsle dersom de har behov for det. Virksomhetsleder opplyser at det relativt nylig er blitt informert om de etiske retningslinjene og varslingsrutinen på møte for virksomheten. De ansatte har i liten grad hatt drøfting av etiske dilemmaer og problemstillinger i felles møter/samlinger. Ansatte opplyser at de selv har avklart engasjement i lokalpolitiske saker med leder, men at det er opp til dem å vurdere om det er behov for å avklare verv med leder.

Alle nytilsatte får opplæring i de ulike retningslinjene og reglementene, herunder etiske retningslinjer og varslingsrutiner.

Alle som har svart fra utvalget opplyser at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene i kommunen, og nesten alle har fått informasjon om dem som del av folkevalgtopplæringen. Det er en som er uenig i at vedkommende har fått det, dette medlemmet er et varamedlem. Det er ett fast medlem som er usikker på om de etiske retningslinjene var del av folkevalgtopplæringen. Blant de ni faste medlemmene i utvalget, er det tre som ikke er fast medlem i kommunestyret. Kommunen har hatt politikeropplæring med etikk som tema og de faste medlemmer i Teknisk utvalg var invitert.

Blant de som har svart fra utvalget er det to som er litt enig/enig i at en har tatt opp/drøftet de etiske retningslinjene eller etikk mer generelt for eget saksområde i valgperioden (2015-2019), mens to har svart vet ikke og seks er litt uenig/uenig i dette.

Utvalget er noe delt i synet på om de har drøftet hvordan de forholder seg dersom en part i en byggesak/plansak kontakter enkeltmedlemmer i utvalget, fem har svart at de er uenige i dette og fire er litt enig/enig og en har svart vet ikke.

3.1.1 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 Teknisk utvalg.
 - Byggesak og Teknisk utvalg 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 har tiltak for å sikre opplæring knyttet til etikk for faste medlemmer, men det er viktig at en sikrer at varamedlemmer også får tilbud som slik opplæring. Svarene fra medlemmene i utvalget tyder på at de er godt nok kjent med de etiske retningslinjene og at opplæringen slik sett har vært tilstrekkelig. Våre undersøkelser viser imidlertid at utvalget ikke har jobbet systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, slik det er anbefalt å gjøre.

Også de ansatte er kjent med de etiske retningslinjene og kommunen har tiltak for å sikre at nytilsatte er kjent med dem. Det er imidlertid ikke noen tiltak som sikrer at en på byggesak eller i virksomhet Areal jobber systematisk med etiske spørsmål. Det er viktig at en f.eks. drøfter i fellesskap hva de etiske retningslinjene innebærer, slik at en blant annet får en felles oppfattelse av hvilke type verv en kan ha og hvilke typer en bør avklare med egen leder. Ellers kan en risikere at det blir en «privatisert» og ulik oppfatning av hva retningslinjene innebærer.

Det er ikke lagt inn at brudd på de etiske retningslinjene får konsekvenser, slik KS og Transparency International Norge anbefaler.

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 gjennomført noen dokumentert analyse av risiko for korrupsjon. De vi har intervjuet viser til flere tiltak som kommunen har som kan forebygge korrupsjon, det at en er to som signerer og at leder skal signere vedtakene fysisk, at det er en liten og oversiktlig avdeling hvor en også jobber tverrfaglig slik at mange er involvert i kompliserte saker og at alle saker er på postlista som er åpen og tilgjengelig for alle.

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.

Kommunens etiske retningslinjer har en egen del om habilitet og ekstraverv, bierverv og styreverv. Folkevalgte og ansatte kan ikke ha ansettelsesforhold i andre stillinger, eller styreverv og lignende som skaper interessekonflikt med arbeidet i Notodden kommune. Det står også at hvis personlige interesser kan være egnet til å påvirke beslutninger eller tilretteleggelse av beslutninger i en sak en har faglig ansvar for, skal dette tas opp umiddelbart med overordnede.

Ved ansettelser leverer de som kommer på intervju attester. Dersom kommunen av CV ser at det er verv som kan komme i konflikt med stillingen, blir dette tema i intervjuet. Virksomhetsleder opplyser at de alltid innhenter referanser, minimum tre.

Saker fordeles i postmøte ut fra kapasitet, type sak, kjennskap til saken område mm. Her vil ansatte si ifra om eventuelle habilitetsutfordringer. Saksbehandlerne opplyser at den andre tar saken dersom det er noen de selv føler er for nær, også i saker der en ikke er klart inhabil etter loven. Det er postmottak som registrerer saksbehandler på saken. Saksbehandler opplyser at de kan opprette saker selv, noe som gjøres hvis de får henvendelser som må følges opp. Saksbehandler kan ikke registrere og opprette saker hvor det er sendt inn dokumenter.

Kommunen har ikke noen egne rutiner for kunderotasjon.

Kommunens arbeid med etikk generelt og med habilitet er en viktig del av arbeidet med å forebygge korrupsjon. Dette er også omtalt under punkt 2.3.1 og 3.1.

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.

Ordningen med at leder godkjenner og signerer vedtakene fysisk gjør at det er to som er involvert i disse vedtakene. Kommunen har foreløpig papirarkiv, men vi har fått opplyst at det meste arkiveres elektronisk i sak og arkivsystemet. Det er imidlertid også dokument som ikke blir scannet. For at all e-postkorrespondanse skal ligge elektronisk i saken må den skrives ut av saksbehandler, og sendes arkiv som så skanner det inn i sak og arkivsystemet. Dette gjøres ikke med all korrespondanse.

Saksbehandlerne opplyser at saker lukkes når det er utstedt ferdigattest. Kommunen har hatt et etterslep på gamle saker som ikke er blitt lukket, hvor det ikke er utstedt ferdigattest. Kommunen jobber med å få lukket saker i forbindelse med overgang til nytt sakssystem. Manglende låsing/stenging av saker var et risikoområde som ble påpekt etter en korrupsjonssak i Drammen kommune, hvor gamle saksnummer ble brukt for å håndtere nye saker ureglementert og utenom kommunens kontroll.

Det er postmottak som registrerer saksbehandler på saken. Saksbehandler opplyser at de kan opprette saker selv, noe som gjøres hvis de får henvendelser som må følges opp. Vi har fått opplyst at saksbehandler ikke kan registrere og opprette saker hvor det er sendt inn dokumenter.

3.2.4 Revisors vurdering

I dette punktet vurderer vi følgende:

- 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 ikke gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon og en har heller ikke på annen måte tatt opp tema korrupsjon i felles møter, f.eks. ved å drøfte konkrete saker fra media der det har vært etterforskning av mulig korrupsjon i

byggesaksbehandlingen. Det er viktig at de tiltakene kommunen har for å forebygge korrupsjon bygger på en analyse av risiko, slik at en får en sikkerhet for at det er iverksatt nødvendige tiltak.

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til å redusere risiko for korrupsjon rettet mot personalet. Vi mener likevel at kommunen ikke sikrer godt nok at en har en felles forståelse av de retningslinjer og rutiner som er utviklet. Det er viktig at disse drøftes, slik at ansatte får en felles forståelse av dem og en felles kultur f.eks. for hva slags verv en som ansatte på byggesak ikke bør ha.

Kommunen har ikke tiltak for å forebygge at det utvikles for tette relasjoner mellom ansvarlige søkere og saksbehandler. De uheldige sidene av dette minskes imidlertid av at det skal være to som signerer vedtak med ansvarlig søker. Det at saksbehandlerne fordeler saker seg imellom, kan også utgjøre en risiko fordi den enkelte da i praksis kan velge saker selv.

Ordningen med å ha to som signerer alle vedtak er et viktig tiltak for å redusere risiko for korrupsjon, men det er etter vår vurdering en svakhet at det ikke praktiseres i alle sakstyper. Det vil være risiko for feil og mulig korrupsjon også i enklere saker.

Risikoen for å bli oppdaget vil generelt ha en sterk forebyggende effekt. Derfor er sporbarhet og mulighet for etterkontroll viktig. Saksbehandlingssystemet sikrer en viss sporbarhet, men det at kommunen i utgangspunktet har papirarkiv gjør at all dokumentasjon ikke nødvendigvis finnes elektronisk. Dette gjør kontroll i etterkant noe vanskeligere fordi en må gå inn i den fysiske mappen i sakene. Det kan også være enklere å justere på datoer mm for dokumentasjon.

Det er også svakheter i tilgangskontrollen. Det at saker ikke lukkes før etter at ferdigattest er utstedt, kan være en risiko når en ikke har hatt kapasitet til å følge opp saker der det ikke er søkt om/utstedt ferdigattest. Da vil det være mange gamle saker som ikke er avsluttet i systemet.

Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem bør kommunen gjøre vurderinger av risiko for korrupsjon og treffe tiltak som kan bidra til å redusere risikoen.

4 Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker?

Kommunen har til en viss grad tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling av byggesaker. Oppgaver og ansvar er fordelt, men kommunens administrative delegasjonsreglement er ikke oppdatert, og praksis avviker noe fra delegasjon som er gitt. Kommunen har vurdert og styrket den samlede kompetansen på området, men kan jobbe noe mer systematisk med opplæring og videreutvikling av kompetansen.

Vi har sett spesielt på kravene satt til universell utforming. Alle dispensasjoner fra kravene skal behandles av utvalget og saker drøftes internt. Utover dette har kommunen ingen andre tiltak. Med unntak av en sak, tyder dokumentasjonen vi har gått gjennom på at kravene er fulgt eller at det er søkt om og vurdert dispensasjon fra kravene.

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til å oppfylle krav til saksbehandlingen, f.eks. tiltakene for å ivareta veiledningsplikten, det at virksomhetsleder signerer vedtak og at saker drøftes for å sikre lik praksis. Kommunen mangler rutiner og maler/verktøy på flere områder, f.eks. har begrunnelser for vedtak ofte mangler. Kommunen har til nå ikke jobbet systematisk nok for å sikre betryggende kontroll med saksbehandlingen.

I hvilken grad har kommunen iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker?

Kommunen har til en viss grad iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker. Det er flere tiltak kommunen har som kan forebygge korrupsjon, f.eks. ordningen med at to skal signere vedtak, åpenhet rundt saksbehandlingen og at kommunen har etiske retningslinjer. Kommunen har imidlertid ikke tiltak som sikrer at ansatte og utvalget jobber systematisk med etiske problemstillinger knyttet til saksfeltet. Kommunen har heller ikke jobbet systematisk med å kartlegge risiko for korrupsjon og vurdert om en har tilstrekkelig med tiltak, eventuelt hvilke tiltak som bør iverksettes.

4.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sørger for oppdatert administrativt delegasjonsreglement og at myndighet er delegert i tråd med ønsket organisering av saksbehandlingen
- styrker arbeidet med internkontroll:
 - gjør systematiske risikovurderinger, både av saksbehandlingen og risiko for korrupsjon
 - sikrer at risikovurderingene danner grunnlag for tiltak som forankres blant de ansatte
 - sikrer ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll
- treffer tiltak for å sikre at vedtakene blir utformet i samsvar med kravene i forvaltningsloven
- jobber mer systematisk med etiske problemstillinger både i administrasjonen og i Teknisk utvalg

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 (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 19.06.2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift)
- Forskrift 26.03.2013 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift - opphevet)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)

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 2019:5 Ny forvaltningslov
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Delegasjonsreglement for Notodden kommune, sist endret av kommunestyret 05.04.18
- Etske retningslinjer for Notodden kommune, vedtatt av kommunestyret 11.05.17
- Administrativ delegasjon i Notodden kommune, sist revidert februar 2008

Elektroniske kilder

- Notodden.kommune.no, web mars 2019 – 25.06.19
- Dibk.no, web mars 2019 – 25.06.19

Bøker

- 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
- KS og Transparency Norge: Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon (2014)

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Tiltak for å sikre forsvarlig byggesaksbehandling

I hvilken grad har Notodden kommune tiltak for å sikre forsvarlig saksbehandling i byggesaker?

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 § 1-4. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig, jf. plan- og bygningsloven § 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.⁴ 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.

Søknadsplikt og tillatelse

Plan- og bygningsloven 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. plan- og bygningsloven § 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. plan- og bygningsloven § 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. Det kan for eksempel gis dispensasjon fra krav i plan og bygningsloven som kravet om universell utforming, jf. plan- og bygningsloven § 29-3, 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. plan- og bygningsloven § 19-2.⁵ I denne interesseavveiningen må det altså foreligge en klar overvekt av hensyn

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) s 171.

⁵ Bestemmelsene i pbl. § 19-2 inneholder to kumulative vilkår. Det vil si at begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

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 de ikke blir det – om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 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 lovforarbeidene⁶, 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.

I ny kommunelov § 25-1 er det satt krav om interkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren skal:

- utarbeid en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

⁶ Ot. prp. nr. 70 (2002-2003)

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)⁷. 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.:

- 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 sørger 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.

⁷ 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.

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 styringssløyfer 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

Teknisk utvalg 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. Dette fremgår av kommunens delegasjonsreglement.

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. plan- og bygningsloven § 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.⁸

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.

⁸ 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.

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.⁹

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 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 Teknisk utvalg, skal spørsmålet avgjøres av organet selv, uten at 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

⁹ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

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 plan- og bygningsloven § 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. I veiledning til byggesaksforskriften § 6-1 oppfordret til økt bruk av forhåndskonferanse og at konferansen brukes til å belyse aktuelle tema som ofte får liten oppmerksomhet, som universell utforming og miljøkrav.

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. plan- og bygningsloven § § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å varsle naboer og gjenboere, jf. plan- og bygningsloven § 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.¹⁰ Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen frister satt i plan- og bygningsloven § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gi i eller i medhold av loven, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd.

¹⁰ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

Behandling av krav om universell utforming

Det er satt krav i pbl § 1-1 og § 29-3 om universell utforming. Kravet er en rettslig standard, men i anvendelsen av kravet skal det tas hensyn til både praktiske gjennomføringsmuligheter og økonomiske konsekvenser, jf. lovkommentar. Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 17 tredje ledd at plikten gjelder så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. I vurdering av om plikten er en uforholdsmessig byrde, skal det legges vekt på effekten av å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse, om virksomhetens alminnelige funksjoner er av offentlig art, kostandene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetshensyn og vernehensyn.

Byggteknisk forskrift har bestemmelser om universell utforming, både av uteareal og selve bygget, for publikumsbygg og arbeidsbygninger. Det er også satt krav om tilgjengelighet for en del nye boenheter.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til universell utforming, jf. pbl § 19-2. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt. For bruksendring, nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk kan krav til universell utforming fravikes, jf. pbl § 31-2 fjerde ledd dersom alle følgende krav er oppfylt:

- det er uforholdsmessige kostnader ved å oppfylle kravet
- om bruksendring/ombygging er forsvarlig for å sikre hensiktsmessig bruk
- om bruksendring/ombygging er nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk

Kommunen som kontrollmyndighet må kjenne til kravene og sikre at bygging skjer i tråd med dem. Kommunen må veilede utbyggere og følge opp kravene i byggesaker.¹¹

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. §§ 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

¹¹ Jf. Direktoratet for byggkvalitet, <http://uukurs.dibk.no/modul-6/>

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.¹⁰

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

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. plan- og bygningsloven § 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 henvise 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.

Revisjonskriterier

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i samsvar med ønsket praksis.
- 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 og underretning om vedtak
 - klagesaksbehandling
 - likebehandling

Korrupsjonsforebyggende tiltak

I hvilken grad har kommunen iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak i behandlingen av byggesaker

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.¹² 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.¹³

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 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 saksbehandlerens tilgang til og

¹² Eksemplene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

¹³ Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

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:

- Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i Teknisk utvalg.
 - Byggesak og Teknisk utvalg 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 risikoreducerende 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 risikoreducerende tiltak knyttet til saksbehandlingen.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Undersøkelsen er rettet mot kommunens byggesaksbehandling.

Vi sendte oppstartsbrev 9. november til Notodden kommune. Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsmøte 05.12.18. På bakgrunn av informasjon gitt i oppstartsmøte og telefonintervju 17.12.18 var det en avklaring av bestillingen med kontrollutvalget 13.02.19 sak 3/19.

Datainnsamlingen har i hovedsak foregått i perioden april til juni. Datagrunnlaget er intervjuer, en spørreundersøkelse til Teknisk utvalg og dokumentgjennomgang. Data innsamlet via intervju er sendt dem som er intervjuet for bekreftelse. Vi har gjennomført oppsummeringsmøte i juni med administrasjonen, som fikk faktadelen til gjennomlesning i forkant av møtet. Rapporten er sendt på høring til rådmannen 01.07.19.

Innsamling av data

Vi har gjennomført intervjuer med virksomhetsleder og to saksbehandlere. Det er laget referater som er sendt til de som vi har snakket med for gjennomlesning med mulighet for å korrigere feil/mangler.

Vi har hatt en spørreundersøkelse som er sendt faste og varamedlemmer av Teknisk utvalg. Undersøkelsen ble sendt elektronisk til alle som var fast medlem eller varamedlem per 23.05.19. Det har vært utskifting av medlemmer i utvalget, slik at enkelte medlemmer per 23.05.19 hadde vært medlem i kort tid.

Spørreundersøkelsen var anonym. Alle skulle svare på om de var fast- 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. Undersøkelsen omhandlet spørsmål om bl.a. opplæringen, egen vurdering av saksfremleggene i utvalget og arbeid med etikk.

Det er sendt tre påminnelser for undersøkelsen, og leder av utvalget har også informert om undersøkelsen. Vi har fått 14 svar. Det er 7 av 9 faste medlemmer som har svart, noe som gir en svarprosent på 78. Det er 7 av 14 varamedlemmer som har

svart, en svarprosent på 50. Blant varamedlemmene som har svart, er det fire som ikke har vært på møter siste 12 måneder.

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 egen kommunegruppe og Nome som er i samme kommunegruppe.

Vi ba også om å få lister over vedtak fattet i 2017 og 2018 fordelt på saksbehandlere, samt lister over saker som gjelder dispensasjon, klager og universell utforming.

Vi har gjennomført en stikkprøveprøvekontroll av et utvalg saker som er trukket fra lister over byggesaker som vi har fått fra kommunen. Vi har tatt utgangspunkt i rene byggesaker og har ikke med f.eks. delingssaker og heller ikke rene veisaker. Totalt var det 267 slike saker på listene vi fikk og vi har her gjort et utvalg på 36 saker. Selv om vi har gjort tilfeldig utvalg, har vi gruppert sakene slik at vi har fått flere dispensasjonssaker relativt sett. Dette er gjort fordi det er saker med større risiko. Vi fikk i tillegg liste over alle klagesakene som virksomhetsleder og de ansatte som jobber med byggesaker, delingssaker og tilsyn har hatt. På listen fant vi ni som gjaldt byggesak. To klager ble trukket og vi valgte ut fem av syv klagesaker for kontroll.

Vi har i tillegg gjort et søk på forhåndskonferanse, siden det i utvalget var få saker. For perioden vi undersøkte fant vi trekk på ytterligere tre saker hvor det var journalposter med ordet forhåndskonferanse i journaltittelen.

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 intervjuguiden, 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 dem 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 dataene 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.

Vi har gruppert sakene, slik at vi har fått flest dispensasjonssaker. Innenfor gruppene er utvalget av saker gjort tilfeldig, for å sikre et mest mulig representativt utvalg. I tillegg har vi gjort søk på dokument knyttet til forhåndskonferanse for å få god informasjon om praksis rundt forhåndskonferanser. Selv om vi har sett på en relativt liten andel av vedtakene, mener vi saksgrunnlaget med de tilleggsutvalg som er gjort 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 tilstrekkelig grad, som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen 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.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om

revisjon § 7. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁴.

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.

¹⁴ 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, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

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.](#)