



Vestfold
og Telemark
revisjon

Byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon | Holmestrand kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	8
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Byggesaksbehandling.....	9
2.1. Oppgaver og myndighet	9
2.2. Kompetanse og kapasitet	11
2.3. Risikovurdering og internkontroll	16
2.4. Saksbehandling	19
2.5. Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.....	33
2.6. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging	35
3. Korrupsjonsforebyggende tiltak	41
3.1. Kontrollmiljø - data.....	41
3.2. Risikovurdering og risikoreducerende tiltak - data	43
3.3. Revisors vurdering.....	46
4. Konklusjoner og anbefalinger	48
4.1. Konklusjoner.....	48
4.2. Anbefalinger.....	50
Litteratur og kildereferanser	51
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	52
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	53
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	66

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens byggesaksbehandling. Vi har undersøkt kommunens tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker, der vi både har sett på arbeid med internkontroll og organisering, selve saksbehandlingen og arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Vi har også undersøkt om kommunen har iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak. Vi har her sett på arbeid med etikk og varsling, risikovurdering og risikoreduserende tiltak knyttet til personale og saksbehandlingen.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Holmestrand kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker og for å kunne følge opp ulovligheter og føre tilsyn?
2. I hvilken grad har Holmestrand kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

Vi har sett på kommunens arbeid i 2021 og deler av 2022.

Våre undersøkelser viser at kommunen har flere tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker, men tiltakene kan følges bedre opp og det bør vurderes flere tiltak. Kommunen har størst utfordringer knyttet til tilsynsarbeidet. Kommunen har også flere tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon, men har ikke foretatt vurdering av risiko for korrupsjon eller for byggesaksbehandlingen generelt. Kommunen har dermed ikke godt nok grunnlag for å vurdere om de har tilstrekkelige tiltak for å sikre rett behandling av byggesaker.

I hvilken grad har Holmestrand kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker og for å kunne følge opp ulovligheter og føre tilsyn?

Organisering og internkontroll

Kommunen har flere organisatoriske tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker:

- Oppgaver og ansvar er klart plassert.
- For mange vedtak er det system for arbeidsdeling og sidemannskontroll, der saksbehandler ikke har myndighet til å fatte vedtak alene.
- Kommunen har variert kompetanse inn i byggesaksbehandlingen og har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse.

Vi vil likevel peke på følgende svakheter og forbedringspunkt:

Myndigheten til å fatte vedtak er ikke delegert skriftlig i alle ledd.

Det er ikke samsvar med kravene til rapportering i delegeringsreglementet og praksis for rapportering.

Kommunen gjør ikke systematiske risikovurderinger av hva som kan svikte i arbeidet med byggesaker, slik at internkontrolltiltakene bygger ikke på slike vurderinger. Det er heller ikke gjort risikovurdering av at saksbehandler fatter vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse alene. Kommunen har system for å melde og følge opp avvik, men ansatte bør være bedre kjent med hva som skal meldes som avvik innenfor byggesaksbehandling.

Kommunen kan vurdere ytterligere opplæring til hovedutvalget. Gjennomgangen vår viser at aktuelle tema kan være rollen som myndighetsutøver, habilitet og andre saksbehandlingsregler, samt etisk refleksjon.

Saksbehandling

Kommunen har tiltak for å ivareta veiledningsplikten, habilitetskravene, frister, krav til saksutredning og begrunnelser for vedtak, samt korrekt utstedelse av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. I stikkprøvekontrollen vi har hatt, har vi sett at flertallet av vedtakene er godt utredet og med gode begrunnelser.

Våre undersøkelser viser imidlertid at det er i noen saker er mangler og at det er muligheter til forbedring:

Kommunen bør dokumentere bedre konkret veiledning som er gitt, samt sikre at krav satt til forhåndskonferanser følges bedre opp.

I noen saker har ikke kommunen fått utredet saken og/eller sikret tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket i tråd med de krav som er satt. Kommunen bør vurdere tiltak for å bedre mottakskontroll, sikre bedre dokumentasjon av saksbehandlingen, styrke arbeidet med godkjenning av vedtak og sikre at frister som skaper rettsvirkning overholdes. Kommunen bør også vurdere å ha flere maler, f.eks. for dispensasjon.

Kommunen har ikke rutine for å dokumentere habilitetsvurderinger for saksbehandlere, eller en sjekklister el. for å synliggjøre at habilitet er vurdert. Dokumentasjon av habilitetsvurderingen kan gi læring og økt bevissthet, og kan være nyttig, særlig i omstridte saker.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Kommunen utfører ikke tilsyn i tråd med kravene i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Kommunen har ikke ført tilsyn med de saksfelt som framgår av byggesaksforskriften, og heller ikke i et omfang slik at det kan avdekke regelbrudd.

Kommunen har vedtatt en strategi for tilsynsarbeidet, men vedtatte mål og prioriteringer i strategien er ikke fulgt opp.

I den grad det blir utført tilsyn, er arbeidet ikke tilstrekkelig dokumentert og det er ikke skrevet tilsynsrapporter i samsvar med gjeldende krav.

Det er ikke rapportert på arbeidet med tilsyn til politisk nivå eller til departement/direktorat.

Kommunen har tiltak for å motta, vurdere og følge opp tips om ulovlige byggetiltak, men kommunen fører ikke tilsyn i det omfang at den kan avdekket lovbrudd/ulovligheter.

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

Holmestrand kommune har flere tiltak som kan forebygge og redusere risikoen for korrupsjon

- etiske retningslinjer og rutiner for varsling
- begrensninger i ansattes adgang til å ha bierverv
- åpenhet rundt saksbehandlingen
- saksbehandler velger ikke saker selv
- det er godkjenningsordning for mange typer vedtak
- det er arbeidsdeling ved utstedelse og fakturering av gebyr
- det er skille mellom saksbehandling og ulovlighetsoppfølging
- det er rutine for at saker stenges når de er ferdig behandlet

Vi vil likevel peke på følgende svakheter og forbedringspunkt:

Kommunens tiltak hviler ikke på systematiske og konkrete vurderinger av risiko for korrupsjon. Enkelte risikoer er ikke vurdert, f.eks. at noen vedtakstyper håndteres av saksbehandler alene, at det er lite kunderotasjon og at det ikke er skille mellom saksbehandling og tilsyn. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for ytterligere risikoreducerende tiltak og bedre oppfølging av de tiltakene kommunen allerede har etablert.

Kommunen har ikke tydelig skille mellom arbeidet med tilsyn og arbeid med behandling av byggesøknader.

Kommunen bør arbeide mer systematisk med etiske spørsmål knyttet til byggesaksbehandling, både i administrasjon og utvalg.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sikrer at delegert myndighet til å fatte vedtak er dokumentert og at det er samsvar mellom ønsket praksis for rapportering og delegasjonsreglementets krav om rapportering
- gjør systematiske risikovurderinger av byggesaksbehandlingen generelt og risiko for korrupsjon spesielt, og at risikovurderingene brukes i internkontrollarbeidet
- sikrer at avvikssystemet er kjent og brukes aktivt i arbeidet med interkontroll på byggesak
- sørger for bedre oppfølging av tiltakene som skal sikre god kvalitet på saksutredning og vedtak i byggesaker og at lovkrav bl.a. til forhåndskonferanser overholdes
- gjennomfører tilsyn og rapporterer på tilsynsarbeidet i tråd med lovkrav og egen strategi

- vurderer organisering av arbeidet med tilsyn slik at det er tydelig adskilt fra byggesaksbehandlingen
- arbeider mer systematisk med etiske spørsmål på byggesak og i hovedutvalget
- sikrer at medlemmer og varamedlemmer av hovedutvalget ved behov får tilbud om opplæring tilpasset utvalgets oppgaver gjennom valgperioden

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kommunestyret i Holmestrand sak 128/21 og 16/22 og kontrollutvalget sak 31/21, 38/21 og 2/22.

Bakgrunnen for bestillingen er en interpellasjon til kommunestyret, sak 128/21, det det ble reist tvil om en kunne ha tillit til plan og byggesak i Holmestrand kommune. Kommunestyret vedtok å be kontrollutvalget foreta en full forvaltningsrevisjon av byggesaksavdelingens praksis, og gjennomgå tre konkrete saker som er nevnt i interpellasjonen. Gjennomgangen av de tre konkrete sakene er senere tatt ut av forvaltningsrevisjonen, jf. kontrollutvalgets sak 38/21 og kommunestyrets sak 16/22.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

3. I hvilken grad har Holmestrand kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker og for å kunne følge opp ulovligheter og føre tilsyn?
4. I hvilken grad har Holmestrand kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra kommuneloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og forarbeider. Kriteriene framgår rapportens del 2 og 3, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Vi undersøker kommunens behandling av ordinære byggesøknader og søknader om dispensasjoner, samt ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Vi har undersøkt byggesaker hvor det er fattet vedtak i perioden 2021 til mai i 2022. Vi har sett på om kommunen har tiltak for å sikre saksbehandlingen, og om tiltakene er fulgt opp og fungerer etter hensikten. Vi tar ikke stilling til om utfallet i saken er korrekt.

Vi ser ikke på oppmålings- og delingsaker eller saker som gjelder utslippstillatelser. Vi undersøker ikke kommunens behandling av plansaker.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Vi undersøker heller ikke om kommunen skriver ut byggesaksgebyr på korrekt grunnlag, men vi omtaler deler av kommunens arbeid med gebyrer i tilknytning til korrupsjonsforebyggende tiltak.

1.4. Metode og kvalitetssikring

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

Vi har intervjuet ansatte i kommunen og gjennomført en spørreundersøkelse blant saksbehandlere på byggesak og medlemmer i hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø. Videre har vi gått gjennom kommunens egne rutiner og reglementer på området, samt relevante planer og rapporter. Vi har gjennomført en stikkprøvekontroll av et utvalg vedtak og tilhørende dokumentasjon i saksbehandlingssystemet, samt gjennomgått annen sentral dokumentasjon og innhentet informasjon fra offentlige nettsider, bl.a. statistisk sentralbyrå.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Et utkast av faktadelene i rapporten er sendt administrasjonen og presentert i møte. Hele rapporten er deretter sendt kommundirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunen har ført til endringer i punkt 2.2.1 i rapporten, samt justering i en konklusjon og anbefaling. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Byggesaksbehandling

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

2.1. Oppgaver og myndighet

Revisjonskriterium:

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal være delegert i tråd med reglementet.

2.1.1. Oppgaver og myndighet - data

Kommunestyret har delegert myndighet for saker etter plan- og bygningsloven (pbl) til Hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø, unntatt kommuneplan og kommunedelplaner, jf. Reglement for delegering og innstilling, Holmestrand kommune. Reglementet er tilgjengelig på kommunens nettsider, sammen med det digitale verktøyet «KF delegeringsreglement». KF delegeringsreglement gir detaljert oversikt over hvilke lover og sentrale forskrifter som forvaltes av de ulike myndighetsnivåene, både politisk og administrativt, i Holmestrand kommune.

Hovedutvalget fatter vedtak av prinsipiell betydning, som vedtak om dispensasjoner etter pbl §§ 19-2 og 19-3. Utvalget behandler klagesaker, men kommunedirektøren er delegert myndighet til å fatte vedtak i klagesaker som gjelder avslag på søknad om nedsettelse av gebyr og klage på avvisning. Ifølge delegeringsreglementet er kommunedirektøren delegert myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven som ikke er av prinsipiell betydning. I reglementet er det fastsatt at myndighet kan delegeres videre, hvis ikke noe annet følger av lov, forskrift eller vedtatt delegeringsforbud. Det står også at bare kommunestyret kan delegere myndighet til kommunedirektøren.

I reglementet står det følgende om saker av prinsipiell betydning:

For å avgjøre hvilke saker som har prinsipiell betydning, må det vurderes saken karakter og mulige konsekvenser, om det vil kunne bety omlegging av praksis eller vil skape ny politikk på området gjennom vedtak. Vedtak i prinsipielle saker vil gi kommende liknende saker et ikke-prinsipielt utgangspunkt.

Det står også:

Dersom kommunedirektøren vurderer at en sak er av prinsipiell betydning, skal den legges fram for politisk behandling, jf. pkt. 2.2. Ved tvil om saken er av prinsipiell art, plikter kommunedirektøren å avklare spørsmålet med ordføreren.

Utvalget behandlet i mars en sak (34/21) om utøvelsen av delegert myndighet. Det ble da vedtatt at alle tiltak hvor matjord bygges ned/fjernes med mer enn 1 m², skal anses som prinsipielle og behandles politisk. I denne saken fikk utvalget en generell redegjørelse for bruk av delegert myndighet. Det ble bl.a. redegjort for hva slags dispensasjonssaker som administrasjonen regner som ikke-prinsipielle.

Vi har spurt utvalget om de mener skillet mellom hvilke saker utvalget skal ha og hvilke saker administrasjonen har myndighet til å behandle er klart og tydelig. Blant de faste medlemmene i utvalget opplever 3 av 7 at dette er klart. Varamedlemmene som har svart mener at skillet er uklart.

Administrasjonen opplyser at utvalget får til behandling alle klagesaker, alle saker som gjelder dispensasjon i strandsone og andre dispensasjoner som er prinsipielle (der kommunen ikke har etablert praksis/utfyllende retningslinjer for dispensasjon i vedtatte planer). Tidligere kommunalsjef opplyser at de i tillegg tar saker til politisk nivå hvis de tror at politikerne ønsker å behandle sakene. Hun mener administrasjonen har lav terskel for å løfte en sak til politisk nivå.

Kommunedirektørens videre delegering er regulert i administrativt delegeringsreglement, som også viser til det digitale «KF delegeringsreglement». Ansvar for byggesaksbehandlingen lagt til virksomhet for plan, byggesak og landbruk, som er del av kommunalområde Samfunn, teknikk og miljø. Kommunedirektøren har delegert all sin myndighet på fagområdet til kommunalsjefen, herunder det å legge frem saker for hovedutvalget til politisk behandling. Myndigheten som kommunedirektøren har til å fatte vedtak i byggesaker er delegert til virksomhetsleder for Plan, byggesak og landbruk.

Administrativt delegeringsreglementet har krav om at videredelegering skal være skriftlig og arkiveres i kommunens arkivsystem, og at det skal delegeres til en rolle/funksjon, ikke til person. Virksomhetsleder opplyser at han har delegert sin myndighet videre til fagleder/tjenestekoordinator på byggesak. Fagleders ansvar er dokumentert i en funksjonsbeskrivelse fra januar 2018, der det står at fagleder har ansvar for å godkjenne alle vedtak. Virksomhetsleder opplyser at funksjonsbeskrivelsen er videreført i ny kommune, med unntak av at fagleder ikke har personalansvar. Fagleder hadde tidligere ansvar for arbeidet med tilsyn, men dette ble overført til virksomhetsleder i 2022.

Byggesak får i 2022 en avdelingsleder i en nyopprettet stilling, som starter i stillingen 1. oktober. Organisering av byggesak, herunder om rollen fagleder skal videreføres og ev. oppgavefordeling mellom fagleder og ny avdelingsleder for byggesak, er foreløpig ikke avklart.

Det er ikke laget noen skriftlige stillingsbeskrivelser for saksbehandlerne og det er heller ikke dokumentert hvilken myndighet som er delegert til saksbehandler. Det er som nevnt laget en funksjonsbeskrivelse for stillingen som fagleder, men den er ikke oppdatert. Funksjonsbeskrivelsen er ikke arkivert i kommunens arkivsystem.

Kommunalsjef godkjenner forslag til vedtak i saker som skal til utvalget. Sakene går via virksomhetsleder. Fagleder godkjenner andre vedtak. Vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest fatter saksbehandler alene uten godkjenning. Det er heller ikke noe form for sidemannskontroll. Vi har sett at disse ordningene følges i praksis.

Delegasjonsreglementet setter krav om rapportering. Vedtak etter delegert myndighet skal rapporteres til det organ/den som har delegert myndigheten. Rapporteringen skal sikre at det organ/den som har delegert myndigheten, har betryggende kontroll. Administrasjonen rapporterer på delegerte vedtak i hovedutvalget, men ikke vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

I spørreundersøkelsen til de ansatte på byggesak har vi spurt om de opplever at egne oppgaver og ansvar er klart og tydelig definert. Halvparten har svart at de er helt enig i dette, resten er litt enig eller enig. Ansatte er også kjent med hvem de kan spørre om faglige spørsmål, og de fleste opplever også å få svar på de faglige spørsmålene de har.

Vi har også spurt om reglementet for gebyrfastssettelse er enkelt å forstå og bruke. Her har syv svart at de er enige og tre er litt uenige. En saksbehandler har kommentert at dette har blitt bedre i 2022.

2.1.2. Revisors vurdering – oppgaver og myndighet

Kommunen har delegeringsreglement som viser hvem som har myndighet til å fatte vedtak i hvilke saker. Delegering av myndigheten til å avgjøre prinsipielle saker er begrenset i samsvar med kommuneloven, slik at prinsipielle saker skal avgjøres av utvalget. Om en sak er prinsipiell eller ikke, kan i noen tilfeller være uklart, og reglementet gir noen føringer/kriterier for denne vurderingen. Administrasjonen har redegjort for utvalget om disse kriteriene. Det er likevel noen utvalgsmedlemmer som opplever at skillet ikke er klart og tydelig. Kommunen kan vurdere om det er behov for å repetere redegjørelsen, eller treffe andre tiltak for å klargjøre dette skillet ytterligere.

Administrasjonen rapporterer til hovedutvalget på alle vedtak, unntatt vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Det er krav om å rapportere til det organ som har delegert myndigheten. Siden det er kommunestyret som har delegert myndigheten til kommunedirektøren, skulle rapporteringen på de delegerte vedtakene strengt tatt også gått til kommunestyret. Kommunen kan vurdere om en her skal tydeliggjøre at rapporteringskravet gjelder rapportering til hovedutvalget, om det er ønsket praksis. Det er ikke spesifisert at visse sakstyper har unntak fra rapporteringsplikten, slik praksis i kommunen er nå. Dersom det ikke er ønskelig med rapportering på vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest bør også dette presiseres i reglementet.

I det administrative delegasjonsreglementet er det krav om at videredelegering av myndighet skal være skriftlig. Myndigheten som er delegert videre fra virksomhetsleder til fagleder er skriftliggjort, men dokumentet er ikke oppdatert og arkivert. Myndighet som er delegert til saksbehandlere er ikke skriftliggjort.

2.2. Kompetanse og kapasitet

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.

2.2.1. Kompetanse og kapasitet - data

Byggesak har siden kommunesammenslåingen hatt 10 årsverk. I august 2021 ble det bestemt at bemanningen skulle øke med ett årsverk. Det ble høsten 2021 avklart at årsverket skulle være en avdelingsleder på byggesak, og stillingen har vært lyst ut to ganger i 2022. Ny avdelingsleder ble ansatt sommeren 2022 og skal starte 1. oktober.

Byggesak har saksbehandlere med variert fagbakgrunn, både juridisk og teknisk, samt en arkitekt. I tillegg har byggesak en eiendomsmekler med ansvar for informasjon om byggesak/veiledning til innbyggerne. Virksomhetsleder er jordskifte kandidat med lang kommunal erfaring. En av juristene jobber med tilsyn og ulovlighetsoppfølging og den andre med saker til politisk utvalg. I tillegg er det en sivilingeniør på geodata, der en del av stillingen er å være matrikkelfører for byggesak. Byggesak finansierer også deler av stillingene til kulturminnekonsulentene. De skal gi veiledning til byggesak ift. bevaringsverdige bygg og SEFRAK-register. Disse stillingsdelene kommer i tillegg til de 10 årsverkene på byggesak.

Kommunen har ikke en egen kompetanseplan for virksomheten eller kommunalområdet som byggesak er del av. Behov for kompetanse vurderes i forbindelse med ansettelse. Virksomhetsleder opplyser at avdelingen har praksis for å delta på byggesaksdagene i regi av Direktoratet for byggkvalitet (Dibk), og ellers det som finnes av statlige kurstilbud. De har også faste møter der de drøfter saker og tar opp faglige spørsmål.

De ansatte ble bedt om å svare på noen påstander om faglig oppdatering. De ansatte er litt delt i svarene, minst når det gjelder om møtene på byggesak brukes til faglig oppdatering. Her har nesten halvparten svart helt enig, mens en er uenig.

	Andel enig	Andel vet ikke	Gj.snitt
Jeg får delta på de kursene jeg ber om å få delta på.	60	20	4,25
Jeg har tid til faglig oppdatering på egenhånd ved siden av mine andre oppgaver.	80	0	4,0
Vi bruker møter på byggesak til faglig oppdatering	90	0	5,0
Vi gjennomgår alle klagesaker i byggesaker etter at de er ferdig behandlet hos Statsforvalteren.	20	20	2,9

Tabell 1 Svar er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. N=10.

En av de ansatte har kommentert at de ikke rutinemessig i fellesskap gjennomgår klagesaker som er behandlet hos Statsforvalteren.

De ansatte mener at Byggesak har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å behandle byggesaker, men at kapasiteten ikke var like god i 2. halvår 2021 som første kvartal 2022. På

spørsmål om i hvilken grad byggesak har tilstrekkelig kompetanse, har over halvparten svart i svær stor grad. Svarene er vist i tabellen nedenfor.

I hvilken grad...	Andel 4 - 6	Andel vet ikke	Gj.snitt
har Byggesak tilstrekkelig kompetanse til å behandle byggesaker?	100 %	0 %	5,5
har Byggesak hatt tilstrekkelig kapasitet til å behandle byggesaker 2. halvår 2021?	60 %	30 %	4,6
har Byggesak hatt tilstrekkelig kapasitet til å behandle byggesaker hittil i 2022?	80 %	20 %	5,3

Tabell 2 Svar gitt på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. N=10.

Vi har også spurt medlemmer i hovedutvalget om opplæring/informasjon til utvalget som er relevant for behandling av byggesaker i utvalget. Vi har spurt faste medlemmer og varamedlemmer som har deltatt på møter i utvalget. Spørsmål og svar er vist i tabellen nedenfor.

	Nei	Ja, men for lite	Ja, tilstrekkelig	Ja, svært god	Vet ikke
Har du fått informasjon/opplæring om regler som gjelder for behandling av byggesaker i utvalget?	2	3	4	0	0
Har du fått opplæring i hva rollen som myndighetsutøver i utvalget innebærer?	3	2	3	0	1
Har du fått informasjon om planene som legges til grunn for vedtak i byggesaker?	3	2	3	0	1
Har du fått informasjon om Statsforvalterens behandling av klager i byggesaker fra Holmestrand?	1	2	5	1	

Tabell 3 Svar fra faste og varamedlemmer i utvalget. N=9.

Av tabellen over ser vi at de som har svart er delt i synet på om de har fått tilstrekkelig opplæring/informasjon. De som har svart at de har fått tilstrekkelig eller svært god opplæring/informasjon, er faste medlemmer i utvalget. Det er også faste medlemmer som mener at de har fått for lite opplæring.

Leder av hovedutvalget opplyser at de ikke har hatt god nok opplæring/bevissthet rundt begrunnelser tidligere, men at de i mars hadde opplæring ved Statsforvalteren, i form av en gjennomgang av klagesaksbehandling i byggesaker og krav bl.a. til begrunnelser. Utvalgsleder viser også til at de har erfart at det er behov for regler om befaringsfor utvalget, noe de skal få laget.

De faste utvalgsmedlemmene sitter også i kommunestyret. Kommunestyrets medlemmer, samt 1. vara til kommunestyret har fått tilbud om å delta på politikeropplæringen som ble gitt i begynnelsen av valgperioden. Politikeropplæringen omfattet ikke saksbehandling av enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Tidligere kommunalsjef opplyser at de også har faglige gjennomganger i utvalgsmøtene jevnlig. Hun mener at det er en viktig del av opplæringen utvalget får, samt at utvalget får saker om arbeid med tilsyn og ulovlighetsaker. Virksomhetsleder opplyser at utvalget fikk opplæring i juni 2020 basert på Norsk Kommunalteknisk forening sitt temahefte om folkevalgtopplæring. Utvalgets oppgaver og roller var sentrale temaer i opplæringen, og viktigheten av kvalitetssikring av benkeforslag ble understreket.

Kapasitet

Saksbehandlerne mente at kommunen i første del av 2022 har hatt tilstrekkelig kapasitet, men at kapasiteten var noe dårligere 2. halvår 2021 (se tabell 2). De ansatte er også bedt om å ta stilling til påstanden «Jeg har ansvar for en passe mengde saker, og overskrider sjelden fristen i saker som skal avgjøres innen 3 uker og 12 uker».² Her har to svart vet ikke/ikke aktuelt. De fleste har svart at de er enige (passe mengde saker), men en er litt uenig. Saksbehandlerne har svart likt for saker med frist på 3 uker og 12 uker. En av saksbehandlerne har kommentert at vedkommende ønsker litt flere saker.

Alle ansatte, også de som ikke jobber med saksbehandling, er spurt om to påstander som gjelder støtte fra ledere/kollegaer. En påstand gjaldt om de i perioder med for stor arbeidsbelastning, er lett å be om hjelp fra andre. Her har syv svart at de er enige i at det er lett å be om hjelp, mens to uenige, og en har svart vet ikke/ikke aktuelt. De er også spurt om ledere og kollegaer gir god støtte når en forteller om vanskelige møter/samtaler med kunder, noe alle er enige i.

De ansatte er også spurt om de har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp tidsfrister for ferdigstillelse som er satt i midlertidige brukstillatelser. Her har tre svart at de er uenige i at de har nok kapasitet, mens to er litt enige og to har svart vet ikke/ikke aktuelt.

KOSTRA viser at kommunen har rapportert at antall saker som overstiger lovpålagt saksbehandlingstid er redusert fra 2020 til 2021. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt for 3 ukers-saker og er uendret for dispensasjonssaker, men er noe redusert for saker med 12 ukers frist. Se punkt 2.4.4 for tall på saksbehandlingstid. Vår stikkprøvekontroll tyder på at kommunen i

² Det var en påstand for 3 uker og en påstand for 12 uker.

mange saker bruker kort tid på å avgjøre søknader som kommunen regner som komplette, men at det er noen enkeltsaker hvor det tar veldig lang tid.

I årsmeldingen for 2020 har administrasjonen vist til at de manglet en saksbehandler på byggesak siste halvår grunnet ansettelsesstopp, noe som gikk utover arbeidet med ulovlighetsoppfølging. I 2021 har byggesak endret på oppgavefordelingen, ved at en ansatt fikk hovedansvaret for arbeid med ulovligheter, samt at en byggesaksbehandler som startet i kommunen høsten 2021 fikk ansvar for arbeid med tilsyn i tillegg til behandling av byggesøknader. Kommunen har til nå ikke hatt kapasitet til å gjennomføre tilsyn i tråd med vedtatt plan. Arbeid med tilsyn er omtalt nærmere i punkt 2.6.

I 2021 har kommunen i perioder sendt varsler til søkere om at kommunen grunnet kapasitetsproblemer eller ferieavvikling ikke får overholdt lovpålagt saksbehandlingstid på byggesak.

Ved noen overskridelser av saksbehandlingsfrister skal byggesaksgebyret reduseres. Fagleder på byggesak opplyser at de mister lite gebyrer. Byggesak har i perioder med stor saksmengde prioritert 12 ukers saker for å ikke miste gebyr. Kommunen hadde ved utgangen av 2021 et selvkostfond på 4,45 mill. kr på byggesak og delingssaker. Dette er en dobling fra året før.

Både tidligere kommunalsjef og virksomhetsleder vurderer at kommunen har tilstrekkelig kapasitet på byggesak, men at det har vært behov for en avdelingsleder på byggesak.

2.2.2. Revisors vurdering - kompetanse og kapasitet

Byggesak har saksbehandlere med variert og relevant kompetanse. Kommunen har også tiltak for å sikre at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse. Svarene fra de ansatte tyder på at tiltakene i hovedsak følges opp og de ansatte mener at byggesak har tilstrekkelig kompetanse til å behandle byggesaker. Kommunen har dermed tiltak for å sikre tilstrekkelig kompetanse på Byggesak, men kan i større grad bruke Statsforvalterens vedtak i klagesaker i arbeidet med kompetanseutvikling. Kommunen bør også vurdere om det er behov for en kompetanseplan.

Svarene fra medlemmene i hovedutvalget tyder på at opplæringen av utvalgsmedlemmene både knyttet til rollen som myndighetsutøver og regler for behandling av byggesaker og informasjon om planer, kan bli bedre.

Kommunen har ikke hatt tilstrekkelig kapasitet til å utføre tilsyn i det omfang som har vært planlagt og som er pålagt. Tallene for saksbehandlingstider rapportert i KOSTRA gir ikke et helt entydig bilde på om kommunen har tilstrekkelig kapasitet eller ikke. Vi vil påpeke at det kan være usikkerhet knyttet til tallene, bl.a. fordi det er rapportert lik saksbehandlingstid over tre år for tre ulike sakstyper. Informasjon fra de ansatte og i stikkprøvekontrollen, tyder imidlertid på at kommunen har tilstrekkelig kapasitet til å behandle byggesøknader. Det kan henge sammen med at behandling av byggesøknader er prioritert på bekostning av tilsynsarbeidet.

Kommunen har nå økt antall årsverk på byggesak. Økningen i selvkostfondet kombinert med manglende kapasitet på tilsyn og ulovlighetsoppfølging, viser at det er nødvendig. Kommunen plikter å sikre at en får gjennomført tilsyn i tråd med lovkrav og egne planer. Gjennomføring av planlagte tilsyn er også en forutsetning for å ivareta kravet i pbl. § 25-1 om å føre tilsyn i et slikt omfang at kommunen kan avdekke regelbrudd.

2.3. Risikovurdering og internkontroll

Revisjonskriterier:

- Det skal gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes i arbeidet med internkontroll.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll, herunder tiltak for å melde og følge opp avvik

2.3.1. Risikovurdering og internkontroll - data

Risikovurderinger

Kommunen har ikke gjort dokumenterte risikovurderinger, og har ikke noe system for å ha jevnlig gjennomgang og vurdering av risiko. Kommunen har imidlertid tiltak som kan bidra til å redusere risiko for feil og mangler, som informasjon på kommunens nettsider om hva som skal være med i en komplett søknad og gode kartløsninger der søkere kan se dokumentasjon fra andre saker, både byggesøknad og vedtak siste to år. Kommunen har rutine for at saker blir fordelt av fagleder, og at det for de fleste vedtakstyper er en saksbehandler som forbereder og innstiller på vedtak, og en annen som godkjenner vedtak. Forebygging av risiko for korrupsjon omtales i punkt 3.

Byggesak og virksomheten de er del av, har til nå ikke hatt egen virksomhetsplan, men virksomhetsleder opplyser at det er vedtatt at alle virksomheter i kommunen skal ha det fra nå.

Arbeid med internkontroll og avvikshåndtering

Holmestrand kommune bruker kvalitetssystemet Compilo. Avviksregistreringsdelen er tatt i bruk, men byggesak har ikke lagt over egne rutiner mm i systemet. Dette arbeidet har blitt forsinket. Det skal være en prosess for å få avklart hva som skal inn i Compilo og hva saksbehandlingssystemet ivaretar godt nok. Byggesak har startet dette arbeidet, men det er satt på vent i påvente av ny avdelingsleder på byggesak.³

Kommunalsjef følger opp virksomhetenes arbeid med å ta i bruk kvalitetssystemet, samt oppfølgingen av det, inkludert oppfølging av avviksregistreringen. Avvik skal i utgangspunktet først håndteres av virksomhetsleder. Avvik som virksomhetsleder ikke får lukket, blir fulgt opp av kommunalsjef og eventuelt kommunedirektør. Tidligere kommunalsjef opplyser at hun har fått

³ Kommunen venter at ny avdelingsleder er ansatt i løpet av sommeren 2022. I august 2021 var det avklart at byggesak skulle øke antall ansatte med en, og det ble i løpet av høsten avklart at den nye stillingen skulle være en avdelingsleder. Stillingen er lyst ut to ganger i 2022.

noen avviksmeldinger i Compilo fra byggesak, men at avvikene i hovedsak håndteres av virksomhetsleder. Arbeidsmiljøutvalget behandler rapporter på alle meldte avvik. I 2020 ble det meldt inn 10 avvik i Compilo fra byggesak, hvor to gjaldt personalmessige forhold og åtte var knyttet til IT, bl.a. feil i Acos websak og andre feil knyttet til saksbehandling/register og manglende nett-tilgang. I 2021 ble det meldt to avvik, som begge gjaldt IT. Alle avvikene er lukket. I 2022 opplyser virksomhetsleder at det ikke er meldt avvik.

De ansatte er i spørreundersøkelsen spurt om de er kjent med rutinen for å skrive avvik og om det er klart hva som regnes som avvik. Svarene er vist nedenfor.

	Ja	Delvis	Nei	*
Har du kjennskap til kommunens rutiner for å skrive avvik?	4	3	2	1
Synes du det er klart og tydelig hva som kan være et avvik i egen jobb?	2	6	1	1

Tabell 4 Svarfordeling på spørsmål om avvik. N=10 *=vet ikke/ikke erfaring

Ansatte med kort erfaring har minst kjennskap, men det er også en som har vært ansatt i tre år eller mer som ikke har kjennskap til rutinene. De som har jobbet lengst er også best kjent med hva som kan være et avvik i egen jobb.

Vi spurte også om det var ansatte som hadde meldt avvik, noe to hadde. De to har svart delvis på spørsmål om meldte avvik blir fulgt opp. Det er også to som har svart ja på at meldte avvik blir fulgt opp. De to har selv ikke meldt avvik. De resterende seks har svart at de ikke vet/ikke har erfaring med om meldte avvik blir fulgt opp. En av de ansatte har kommentert at leder ikke ønsker at det meldes avvik.

Arbeid med internkontroll på byggesak er primært knyttet til selve saksbehandlingen, og byggesaksavdelingen har jobbet med å etablere arbeidsflyt for ulike sakstyper i saksbehandlingssystemet. Både virksomhetsleder og fagleder godkjenner vedtak og følger slik sett opp saksbehandlingen og bruk av maler/arbeidsflyt. Virksomhetsleder opplyser at de justerer maler dersom de gjennom godkjenningene ser at malene ikke fungerer etter hensikten. De har bl.a. avdekket at malen ikke var oppdatert etter siste revidering av arealplan. Vi har sett at kommunen høsten 2021 ikke henviste til siste reviderte arealplan. Planen ble revidert i juni 2021.

I arbeidsflyten er det lagt inn ulike sjekkpunkter som bl.a. skal sikre at saksbehandler har mottakskontroll og sjekker nødvendig dokumentasjon, samt sikrer nødvendig høring internt og eksternt. Vedtaksmalene er lagt inn i arbeidsflyten. I malene er det lagt opp til at saksbehandler skal sjekke bl.a. plangrunnlag og nabovarsling. Ifølge virksomhetsleder og fagleder fungerer både malene og arbeidsflyten som sjekklister. Saksbehandler må ikke følge saksflyten for å fatte vedtak. Fagleder opplyser at de i perioder på hjemmekontor måtte jobbe «på siden» av saksflyten fordi systemet ikke virket godt nok på hjemmekontor. I sakene vi har sett på er det ikke kommentert på

om saksbehandler har fulgt arbeidsflyten eller ikke. Det er gitt kommentarer/merknader på selve vedtaksutformingen.

Byggesak har ukentlige møter der saksbehandlerne kan drøfte saker. Det er rutine på godkjenning av alle vedtak utenom vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Ordningen med godkjenning brukes også ifølge virksomhetsleder til å se om det er behov for å justere vedtaksmaler mm. Den avdekket bl.a. manglende oppdatering av dato for siste revidering av arealplan.

Fagleder har en egen manuell oversikt der han følger opp saksbehandlingen av alle søknader. Virksomhetsleder opplyser at han og fagleder jevnlig går gjennom denne oversikten, bl.a. for å følge opp saker der de ser at saksbehandlingstiden blir lang. Det er virksomhetsleder som har hovedansvar for å følge opp arbeidet med internkontroll på byggesak, mens kommunalsjefen har fulgt opp arbeidet med implementering av Compilo.

2.3.2. Revisors vurdering – risikovurdering og internkontroll

Kommunen har ikke gjort noen egen risikovurdering av saksbehandlingen, men har flere tiltak som erfaringsmessig kan være relevante i arbeidet med internkontroll. Slike tiltak bør imidlertid være basert på en risikovurdering, for å sikre at de er treffende og effektive. Dokumentasjon av slike vurderinger kan gjøre det enklere å se hva som er vurdert og hva som ikke er med i vurderingen, samt at det blir enklere å gjøre nye risikovurderinger.

Kommunen har noen tiltak som sikrer en viss ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll. Ordningen med å melde avvik der leder følger opp meldte avvik fungerer foreløpig ikke godt nok. At ansatte opplever at det er uklart hva som regnes som avvik, behøver i seg selv ikke være et tegn på at avvikssystemet ikke fungerer. Imidlertid er det viktig at ansatte opplever at det å melde avvik er en viktig del av arbeidet med kvalitetsforbedring og bidrar til læring. Det bør også være et system som sikrer at ansatte kan drøfte og avklare hva en melder som avvik. Arbeidet med å legge inn egne rutiner i kvalitetssystemet og sikre systematisk oppfølging av internkontrollen kan også bidra til større bevissthet rundt hva avvik er. Den jobben kan også synliggjøre hva byggesak mangler av rutiner og tiltak.

Ordningen med godkjenning gjør at fagleder/leder får fulgt opp deler av saksbehandlingen, men dekker ikke arbeidet med ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Det er også en risiko for at mangler ikke oppdages. Det tok f.eks. noe tid før en oppdaget at vedtaksmalen ikke var oppdatert med siste vedtatte arealplan. Kommunen kan vurdere å ha andre måter å sjekke saksbehandlingen på i tillegg, som systematiske stikkprøvekontroller. Da kan en også ha fokus på bruk av de internkontrolltiltakene som byggesak har, f.eks. bruk av arbeidsflyten. Det at ansatte kan velge å ikke bruke denne er i seg selv en risiko for at de internkontrolltiltakene kommunen har ikke fungerer etter hensikten.

For å sikre god oppfølging av arbeidet med internkontroll er det viktig at en har systematisk gjennomgang av internkontrolltiltakene kommunen har. Dette kan naturlig gjøres i tilknytning til systematiske risikovurderinger.

2.4. Saksbehandling

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt og foreløpig svar
 - saksutredning
 - saksbehandlingstid
 - begrunnelse og underretning om vedtak
 - likebehandling

Byggesøknader skal sendes til postmottak i kommunen, og blir registrert i websak av ansatte på Dokumentsenteret. Kommunens postmottak, samt telefonnummer til byggesakstelefonen er oppgitt som kontaktinformasjon på kommunens nettside. Dersom saksbehandlere mottar søknader eller andre dokumenter i en byggesak, skal disse sendes postmottak for registrering.

Det er laget en egen rutine for fordeling av byggesaker. Dokumentsenteret skal fordele alle byggesaker til fagleder på byggesak, som fordeler saker videre til saksbehandler.

I 2021 har Holmestrand kommune, ifølge tall rapportert til SSB, behandlet i alt 379 byggesøknader (enten ett trinns-søknader eller rammesøknader), 55 igangsettingstillatelser, 63 søknader om midlertidig brukstillatelse og 255 søknader om ferdigattest. I tillegg har kommunen behandlet 65 søknader om opprettelse av grunneiendom og 20 klagesaker. De siste to sakstypene har vi ikke undersøkt.

2.4.1. Tiltak for å ivareta habilitetsbestemmelsene - data

Habilitet

Ifølge forvaltningsloven § 6 er en offentlig tjenestemann inhabil til å utrede en sak eller treffe avgjørelse i en sak når han selv eller andre han er i nært slektskap til, er part i saken.

Tjenestemannen er også inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans partiskhet.⁴ Habilitet er omtalt i kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. I retningslinjene er det vist til at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med overordnede. De etiske retningslinjene er nærmere omtalt i punkt 3.1.1.

⁴ Se vedlegg 2 Revisjonskriterier for en nærmere utdyping av habilitetsbestemmelsene.

Vi har spurt både ansatte på byggesak og medlemmer i hovedutvalget om habilitetsbestemmelsene.

De ansatte oppgir at de er godt kjent med de reglene om habilitet som gjelder for dem som saksbehandlere. Hvis de er usikre, avklarer de egen habilitet med fagleder eller virksomhetsleder. De ansatte er også spurt om hva som gjøres hvis de er inhabile. Flere har ikke erfaring med dette og har derfor ikke svart. Blant de som har svart, er det ansatte som oppgir både at de selv bytter sak med en annen saksbehandler, og at de varsler leder og at leder gir saken til en annen saksbehandler. Fagleder har opplyst at saksbehandlere ikke skal bytte saker selv. Det er teknisk mulig for saksbehandlere å bytte sak, men de kan ikke bytte saksansvarlig. Saksansvarlig er den som godkjenner vedtaket. Fagleder kan bytte saksansvarlig. I gjennomgangen så vi ikke at saksbehandlere hadde byttet sak selv.

De ansatte er også spurt om de dokumenterer bytte av saker pga inhabilitet og om de dokumenterer at habilitet er vurdert. De fleste har svart vet ikke/ikke erfaring. På spørsmål om dokumentasjon ved bytte av sak, har en har svart helt enig og en litt uenig i at de dokumenterer bytte av sak. På spørsmål om dokumentasjon av at habilitet er vurdert, har to svart helt enig og en litt uenig. Fagleder opplyser at de ikke har rutine for å dokumentere at habilitet er vurdert eller å dokumentere når de bytter saksbehandler som følge av habilitetsvurderinger. Skifte av saksbehandler vil imidlertid alltid fremgå av saksbehandlingssystemet, men ikke årsaken til at en skifter. Det er mulig å dokumentere f.eks. årsak til bytte av saksbehandler i merknadsfelt i saksbehandlingssystemet. I sakene vi har undersøkt var det ikke noe dokumentasjon knyttet til habilitet.

De ansatte er også spurt om de har drøftet hva som ligger i andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlers upartiskhet. Litt over halvparten er enig i at de har drøftet dette. Resten har svart vet ikke/ikke erfaring eller at de er uenig. De som har svart vet ikke/ikke erfaring eller er uenige har jobbet 3 år eller lengre på byggesak.

Medlemmer i utvalget skal på eget initiativ reise spørsmål om egen habilitet og utvalget avgjør om et medlem er inhabilt. I 2021 og første halvår 2022, har vi sett tre saker der habilitet har er tatt opp og avgjørelsen protokollert.

Flertallet av de faste medlemmene i utvalget er enig eller helt enig i at de er godt kjent med reglene om habilitet, men det er også noen som har svart litt uenig på påstanden om at de er godt kjent med reglene. Varamedlemmene er litt enig eller enig i at de har god kjennskap til reglene. Medlemmene er spurt om de mener at utvalget sikrer at medlemmer som deltar i saksbehandlingen er habile. Fire av de faste medlemmene og ett varamedlem har svart at de er enig, mens tre faste er litt uenig. En har svart vet ikke.

Medlemmer i utvalget har fått spørsmål om habilitet og kontakt med parter i sakene, og de svarer også her noe ulikt. På påstand om de har drøftet hvordan relasjoner til/og eller kontakt med tiltakshavere/søkere har betydning for habilitet, har tre svart at de er uenige i at det er drøftet,

mens en har svart vet ikke og fem var enig eller helt enig i at utvalget har drøftet dette. De som var uenige i at dette spørsmålet er drøftet i utvalget, er faste medlemmer. De ble også spurt om de mener at medlemmer i utvalget har lik forståelse av hvordan relasjon til/kontakt med tiltakshavere/søkere påvirker habilitet. Fire mener at utvalget ikke har lik forståelse av dette, mens fem er litt enig/helt enig i at de har lik forståelse. De fire som mener at utvalget ikke har lik forståelse av dette, er faste medlemmer.

2.4.2. Tiltak for å ivareta veiledningsplikt

Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Omfanget av veiledning må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Veiledningen skal gjelde regelverk og vanlig praksis på saksfeltet, og regler for saksbehandlingen.

Kommunen gir samlet informasjon om byggeprosessen på egne nettsider, både hva en må gjøre når en skal søke og hva en ikke trenger å søke om byggetillatelse til. Kommunen har også en kartportal der innbyggere kan finne informasjon om andre byggetiltak det er søkt om, både søknader og vedtak.

Kommunen har en byggesakstelefon som er betjent tre dager i uka mellom klokka 12 og 15. Alle henvendelser om byggesaker skal rettes hit eller til postmottak. Ved kontakt til byggesakstelefonen kan innbyggere få generell veiledning om byggesaker, samt be om timeavtale for fysisk møte med en saksbehandler. I tillegg kan de som søker, få informasjon og veiledning fra saksbehandler etter at de har sendt søknad.

Kommunen har ikke fast praksis for å sende foreløpig svar ved mottak av søknader, men vi har sett at dette er gjort i flere saker. I de foreløpige svarene bekrefter kommunen at søknaden er mottatt, og oppgir hvem som er saksbehandler. I de foreløpige svarene er det også relativt vanlig å varsle lengre saksbehandlingstid enn den lovbestemte fristen. Kommunen har forklart fristoverskridelsene med ferieavvikling eller kapasitetsproblemer. I noen få varsel er det vist til byggesaksforskriften § 7-3, som i noen særlige tilfeller gir kommunen anledning til å forlenge fristen for saksbehandlingen. Disse sakene er imidlertid ikke omfattet av denne unntaksbestemmelsen.

I noen saker har vi sett at kommunen skriver i foreløpig svar at søknaden trolig vil bli avslått, og ber søker svare på om de vil opprettholde eller trekke søknaden.

Dersom dokumentasjon av søknaden ikke er fullstendig, skal kommunen sende mangelbrev for å få saken tilstrekkelig opplyst. Vi har hatt en stikkprøvekontroll av mangelbrev som administrasjonen har sendt. I flere av disse er det gitt detaljert veiledning. Det er vist til hva slags dokumentasjon som mangler og hvordan søker bør gå frem for å få sendt inn en fullstendig søknad. Vi har imidlertid også sett mangelbrev der det gis lite informasjon. I noen få saker har vi sett at kommunen ber om «unødvendig» informasjon. Med «unødvendig» informasjon mener vi at kommunen ber om informasjon de allerede har fått, eller informasjon som søker påpeker ikke er nødvendig og som kommunen godtar at de ikke får, før de fatter vedtak.

I stikkprøvekontrollen har vi sett at det i noen saker er vist til samtaler med kommunen som ikke er dokumentert i saken. Ut fra det vi kan lese av annen dokumentasjon, fremstår det som vesentlig informasjon fra kommunens side. Vi har også sett referanse til uttalelse gitt i epost, uten at eposten er dokumentert i saken. I andre saker har vi sett at eposter med informasjon/veiledning er arkivert i saken.

De ansatte er bedt om å svare på hvor uenig/enig de er i påstanden «Jeg får gitt god veiledning til innbyggere som ber om det». Alle har svart enig eller helt enig i påstanden.

Ifølge plan- og bygningsloven kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver/ansvarlig søker, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Både tiltakshaver og kommunen kan kreve en forhåndskonferanse, jf. § 21-1.

Forhåndskonferansen kan brukes i alle typer byggetiltak, og skal holdes innen to uker etter at en part har bedt om en slik konferanse. Tiltakshaver skal på forhånd gi kommunen de opplysninger som er nødvendig for å forberede forhåndskonferansen. Kommunen skal føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal slutføres i forhåndskonferansen, gjøres kjent for tiltakshaver og arkiveres i saken, jf. byggesaksforskriften § 6-1.

Holmestrand innførte gebyr for forhåndskonferanser i 2021. Etter det ble antall henvendelser om forhåndskonferanser halvert ifølge fagleder.

Saksbehandlerne skulle svare på følgende påstand om forhåndskonferanser: «Det blir gjennomført forhåndskonferanser i saker der det er nødvendig». Dette har alle svart at de er litt enig, enig eller helt enig i.

Blant de 55 vedtakene om byggetillatelse vi har undersøkt, var det registrert inn en anmodning om forhåndskonferanse eller annen dokumentasjon på at det skal ha vært en forhåndskonferanse i seks saker. I en av sakene er det kun registrert en anmodning og ikke dokumentasjon på svar på denne. I de andre fem sakene er det avholdt forhåndskonferanse og laget referat. I en av de fem er det kun referatet som er registrert og det fremkommer ikke hvem som har tatt initiativ til forhåndskonferansen. I en annen sak er det kommunen som tar initiativ til og tilbyr forhåndskonferanse grunnet mangelfull søknad. I de siste tre sakene er det tiltakshaver/søker som ber om konferanse og kommunen svarer opp i tide.

Vi har gjort en egen stikkprøvekontroll av saksbehandlingen for forhåndskonferanser. Vi har plukket ut saker hvor det er registrert anmodning om forhåndskonferanse. Grunnlag for utplukket er en oversikt som administrasjonen har laget og våre egne søk i saksbehandlingssystemet. Vi har plukket ut og undersøkt 30 saker der det foreligger en anmodning om forhåndskonferanse. Nedenfor er det listet opp hva som ble gjort i sakene.

- 14 saker - forhåndskonferanse er avholdt. I seks saker ble forhåndskonferanse avholdt innen 14 dager, mens for de resterende åtte gikk det mellom 15 og 23 dager. I en av sakene er det ikke sendt ut referat fra kommunen, men det ligger en oppsummering fra

tiltakshaver. For de andre 13 sakene hvor forhåndskonferansen er avholdt, er det laget referat. Noen referat er referat skrevet av tiltakshaver/ansvarlig søker, og for ett av disse referatene har ikke kommunen gitt tilbakemelding på om referatet er godkjent. Referatene gir informasjon om hva som ble sagt/gjennomgått i konferansen.

- 8 saker - kommunen ga grundig veiledning i brev, derfor var det ikke behov for forhåndskonferanse. Anmodningene er i hovedsak svart raskt opp og svar er gitt senest innen 14 dager.
- 4 saker - kommunen ba om mer dokumentasjon før forhåndskonferanse kunne avholdes, men mottok ikke slik dokumentasjon. Kommunen ga detaljert veiledning i mangelbrev.
- 2 saker – avholdt møte som ikke ble regnet som forhåndskonferanse. Her viser ikke dokumentasjonen i saken hvor raskt kommunen har svart på anmodningen om forhåndskonferanse, men vi ser at tiltakshaver har etterlyst svar på forespørsel om forhåndskonferanse i begge. Det er laget referater fra møtene, men ett av referatene gir lite informasjon om hva møtet faktisk omhandlet.
- 2 saker - usikkert om konferansen faktisk er avholdt grunnet manglende dokumentasjon. I en sak gikk det over en måned fra anmodning til innkalling til forhåndskonferanse ble sendt og det er ikke dokumentasjon på at konferansen faktisk ble avholdt. I en annen sak etterlyser tiltakshaver tilbakemelding på referat, men det finnes ikke noe referat i saken.

2.4.3. Tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning – data

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til søknaden, jf. plan- og bygningsloven § 21-2. Søker har ansvar for at søknaden inneholder nødvendige opplysninger. Kommunen har imidlertid en selvstendig plikt til å påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17.

Fagleder opplyser at de har utarbeidet arbeidsflyter for ulike sakstyper. Arbeidsflytene er i websak, og fungerer som sjekklister for byggesaksbehandlerne. Videre viser han til at de har laget ulike vedtaksmaler som også fungerer som sjekklister, ved at de skal ha med bl.a. planstatus, nabomerknader, om det er dispensasjonsforhold, situasjonsplan og situasjonskart, tegninger, om det gjelder fredede bygninger, vann/avløp og om det er usikre grenser. Det er lagt opp til beskrivelse av naturtyper, prioriterte arter, rødlistearter eller andre forhold som er relevant for å vurdere om kravet i naturmangfoldloven § 8 er oppfylt. Disse malene skal bidra til at sakene blir utredet i tråd med de krav som er satt.

Saksgjennomgangen vår viser at saksbehandler kan arbeide og fatte vedtak uten å følge arbeidsflyten. Den har også vist at vedtaksmalene brukes ulikt. I noen saker så vi at alt av standardtekster var tatt med, mens i andre var tekstene tilpasset.

Saksbehandlerne er bedt om å svare på ulike påstander om byggesaksbehandlingen. Nesten alle har svart at de er enig i påstanden «Vi har oversikter el. som viser hvilken informasjon som må foreligge i ulike typer byggesøknader». En er uenig. Nesten alle er også enig i påstanden «Arbeidsflyten i saksbehandlingssystemet fungerer som en sjekklister». Her er en litt uenig.

Saksbehandlerne svarte også på påstanden «Jeg har tilgang på nødvendige hjelpemidler/bistand for å sikre rett behandling av byggesøknader. Her har alle svart enig/helt enig, med unntak av en som har svart vet ikke.

Mottakskontroll

Fagleder opplyser at saksbehandler skal gå gjennom saken og ha en første mottakskontroll med en gang saken er fordelt, for å sjekke om det er mangler ved dokumentasjonen. De skal da kontrollere nabovarsel og om søknaden har nødvendig dokumentasjon. Ved små mangler ringer de søker, men ved større mangler sendes mangelbrev.

I arbeidsflyten er det et eget punkt om mottakskontroll, hvor en enten kan sende mangelbrev eller registrere at det ikke er behov for mangelbrev. Det er ikke noe fast rutine på å dokumentere at det ikke er behov for mangelbrev. Det var likevel gjort i noen saker. I noen få saker ble det sendt mangelbrev etter at det var dokumentert i arbeidsflyten at søknaden var fullstendig.

I stikkprøvekontrollene har vi sett at det gjøres mottakskontroll og sendes ut mangelbrev. Dette er omtalt i punkt 2.4.2 og 2.4.4. Vi har også sett at administrasjonen har etterspurt dokumentasjon fra søker på telefon og bedt om forhåndskonferanse for å orientere om hva søker må ha med i søknaden.

Nabovarsling

Tiltakshaver er pliktig å varsle naboer om byggetiltak før søknad sendes kommunen, jf. pbl. § 21-3. Hvis det søkes om dispensasjon, skal dette spesifiseres i nabovarselet. I stikkprøvekontrollen har vi sett at naboer er varslet i tråd med kravene i de fleste sakene. Vi har sett at nabovarsel mangler i fire saker, og at informasjon gitt i nabovarsel var dårlig i en sak. Vi har også sett at det i enkelte andre saker først ikke var varslet i tråd med kravene, men at kommunen har sikret at det er varslet før byggesøknaden ble behandlet.

Dispensasjoner

Søknad om dispensasjon skal være grunnlagt. Dersom omsøkt tiltak berører saksområdet til regionale eller statlige myndigheter, skal disse få mulighet til å uttale seg før det eventuelt gis dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Å behandle dispensasjonssøknader er vanligvis mer tid- og ressurskrevende for kommunen enn arbeid med øvrige byggesøknader. Holmestrand kommune behandlet 74 søknader om dispensasjon i 2021.

I tabellen til venstre ser vi at andelen dispensasjonssøknader i

	2020	2021
Holmestrand	21 %	19 %
Færder	41 %	38 %
Horten	11 %	18 %
Larvik	20 %	19 %
Sandefjord	20 %	15 %
Tønsberg	8 %	8 %

Tabell 5 Andel mottatte dispensasjonssøknader av totalt antall mottatte byggesøknader (prosent). Kilde SSB/KOSTRA

Holmestrand er på nivå med flere andre kommuner i Vestfold, men lavere enn Færder og høyere enn bl.a. Tønsberg.

Byggesak og planavdelingen i kommunen er organisert i samme virksomhet. De ansatte på byggesak er bedt om å svare på påstanden «Jeg kan få hjelp til tolkning av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner ved behov». Her har nesten alle svart at de er enig, mens en er litt uenig. De ansatte er også bedt om å svare på påstanden «Jeg kan enkelt få oversikt over relevant dispensasjonspraksis». Her har flest svart at de er litt enig, en er uenig og de to siste har svart enig/helt enig. På påstanden «I saker hvor jeg er i tvil, sjekker jeg tilsvarende saker innenfor samme reguleringsplan», har alle svart at de er enig.

I en av sakene vi har undersøkt ble søker bedt om å søke dispensasjon, uten at det var tydelig av saksdokumentene at tiltaket krevde dispensasjon. Tiltaket gjaldt en bygning på et gårdsbruk, og søker viste til at dette var en driftsbygning. Kommunen har ikke synliggjort hvorfor de mente at tiltaket krevde dispensasjon.

I de sakene vi har undersøkt, har søker i hovedsak med en begrunnelse i søknad om dispensasjon. I enkelte saker er ikke søknaden begrunnet i de to forholdene som må være oppfylt for å gi dispensasjon. Dette gjelder både søknader om tiltak som krever ansvarsrett og mindre tiltak, samt tiltak i strandsonen. I to av sakene er det gitt tillatelse uten nødvendige søknader om dispensasjon.⁵ En av sakene var et større tiltak og gjaldt dispensasjon fra byggegrense mot sjø.

Kommunen har i hovedsak innhentet uttalelse fra relevante regionale og statlige myndigheter hvis kommunen vurderer å gi dispensasjon, med unntak av en sak. Vi har sett at administrasjonen i noen saker har sendt med nabomerknader som ligger i søknaden, men at denne informasjonen ikke fulgte med i alle sakene som ble oversendt regionale eller statlige myndigheter.

Vi har ikke sett at administrasjonen har truffet dispensasjonsvedtak i saker som er prinsipielle.

Annet

I enkelte saker er det ikke dokumentert at byggesak har bedt om og fått uttalelser fra andre relevante enheter i kommunen. I noen av vedtakene står det at andre enheter har uttalt seg, men selve uttalelsen er ikke dokumentert i saken. Vi kan også se at det har vært kontakt mellom kommunen og parter i saken, uten at det er dokumentert hva som sagt/drøftet.

2.4.4. Tiltak for å overholde saksbehandlingstid – data

Når en byggesøknad er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen lovbestemte tidsfrister fatte vedtak, jf. pbl. § 21-4. De lovbestemte fristene er enten tre uker eller tolv uker – avhengig av tiltakets omfang og kompleksitet. Dersom kommunen oversitter fristen for søknader med 3-ukers frist, regnes tillatelsen som gitt. Dersom fristen for 12-ukers-saker overskrides, skal

⁵ Kommunen har heller ikke vurdert om det kan gis dispensasjon for disse forholdene.

kommunen betale tilbake hele eller deler av saksbehandlingsgebyret, jf. plan- og bygningsloven § 21-7.

Byggesak bruker et excel-ark for å holde oversikt over sakene. Sakene legges inn manuelt, og det legges inn dato for når søknaden er komplett. Saksbehandlingstiden regnes fra den dato søknaden er komplett. Administrasjonen rapporterer ikke på saksbehandlingstider til utvalget, men saksbehandlingstid er del av den årlige KOSTRA-rapporteringen. Kommunen kan hente ut tall fra websak til rapporteringen.

KOSTRA-rapporteringen viser at Holmestrand kommune bruker lengre tid på dispensasjonsvedtak og søknader med tre ukers frist, enn snittet for egen kommunegruppe, men betydelig kortere for søknader med 12 ukers frist. Saksbehandlingstiden for 3-ukers saker er lengre enn fristen på 21 dager, mens den for dispensasjonsvedtak er akkurat 12 uker, som er fristen for slike saker. Saksbehandlingstiden har økt for saker med 3 ukers frist og blitt redusert for saker med frist på 12 uker. Fagleder opplyser at kommunen har prioritert behandling av søknader med 12 ukers frist for å unngå tap av gebyrer. Tallene er vist i tabellen under.

	Holmestrand		Kommunegruppe 9	
	2020	2021	2020	2021
Dispensasjonsvedtak	84	84	46	50
Byggesøkn. m 12 ukers frist	28	23	38	40
Byggesøkn. m 3 ukers frist	11	23	18	20

Tabell 6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager. Kilde SSB

Kommunen rapporterer også på antall saker som overskrider lovbestemt saksbehandlingsfrist. For alle byggesøknader i Holmestrand er andelen med fristoverskridelser redusert fra 14,7 % til 6,6 %, og kommunen har en betydelig lavere andel overskridelser enn snittet i egen kommunegruppe. Ser vi på forskjeller for ulike sakstyper, ser vi at Holmestrand har en høyere andel fristoverskridelser i saker med 12 ukers frist, og andelen har økt fra 2020 til 2021. Se tabellen nedenfor.

	Holmestrand		Kommunegruppe 9	
	2020	2021	2020	2021
Byggesøknader i alt	14,7 %	6,6 %	10,6 %	11,1 %
... med 3 ukers frist	18,5 %	4,3 %	12,6 %	10,3 %
... med 12 ukers frist i alt	5,3 %	8,3 %	7 %	7,6 %
Dispensasjonsvedtak	0 %	3,6 %	8,4 %	11,5 %

Tabell 7 Andel saker med saksbehandlingstid over lovpålagt saksbehandlingstid i prosent av behandlede søknader totalt. Kilde SSB

Vi har også undersøkt andel saker med fristoverskridelser i andre kommuner i Vestfold. Vi har sett på tall for byggesøknader i alt i Færder, Larvik, Horten, Sandefjord og Tønsberg. Sammenliknet med Holmestrand, er andelen fristoverskridelser lavere i Sandefjord, omtrent på samme nivå i Horten og høyere i de andre kommunene.

Kommunen har rapportert helt lik saksbehandlingstid siste tre år for sakstypene igangsettingstillatelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. For alle tre sakstypene i de tre årene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 21 dager, som er den lovbestemte saksbehandlingsfristen.

Mottakskontroll

Selv om det er søkers ansvar å sikre at søknaden er fullstendig, bør kommunen ifølge departementet også ha rutiner for mottakskontroll, for å oppdage vesentlige feil og mangler så tidlig som mulig. Departementet anbefaler å ha en mottakskontroll innen 1-2 uker. I Holmestrand har de lagt opp til at det skal være en mottakskontroll senest innen 3 uker.

I spørreundersøkelsen er de ansatte som har oppgitt at de jobber med saksbehandling, totalt 7, spurt om mottakskontroll. Fire er helt enig eller enig i at de har mottakskontroll senest innen 3 uker etter at kommunen mottok søknaden og vanligvis innen en uke etter at de selv har mottatt saken. En har opplyst at vedkommende ikke jobber med behandling av byggesøknader og to har svart vet ikke/ikke aktuelt.

I excel-arket Byggesak bruker for å holde oversikt over saksbehandlingen, er det også en kolonne for dato for mangelbrev. Oversikten er ikke helt komplett. Vi har sett noen saker hvor det var sendt mangelbrev som ikke var med i oversikten. Av 118 saker med 12 ukers frist behandlet i 2021, var det 34 med registrert dato for mangler (29%).⁶ Vi har gjort søk i websak for disse 34 for å se tidspunkt for mangelbrev, og for 18 saker, tok det mer enn 21 dager før mangelbrev ble sendt. I 13 av de 18 sakene tok det mer enn 6 uker.

Vi har i tillegg gjort et søk i arkivsystemet på journalposter som inneholder «mangler» og «mangl*» (manglende dokumentasjon) og for 2021 og januar – april 2022. Vi fant 80 saker i 2021 og 16 i 2022. Vi har undersøkt 20, fordelt på 15 fra 2021 og 5 fra 2022.⁷ Søket fanger ikke opp alle mangelbrev som er sendt, fordi endel mangelbrev er sendt som foreløpig svar. Da står det ikke i tittelen på brevet at det også omhandler mangler. I ni av de 15 sakene vi har undersøkt fra 2021 og i en av de fem sakene fra 2022, var mangelbrev sendt etter 3 uker.⁸ Vi har sett at det var sendt mangelbrev i 20 av de 55 sakene der vi sjekket vedtak på byggesøknad, samt at mangler ble løst

⁶ Til sammenligning var det 46 saker med 3 ukers frist med mangelbrev. Det utgjør 13 % av de ferdigbehandlede sakene (totalt var det 351). Det er dermed relativt få saker med 3-ukers frist med mangelbrev. Vi valgte der å ikke kontrollere tidspunkt for mangelbrev for disse.

⁷ Vi har søkt på journalposter som er registrert som utgående, men har sett at enkelte slike poster likevel ikke er mangelbrev ut. Vi har kontrollert at det faktisk er sendt mangelbrev for sakene fra 2022, men ikke for alle sakene fra 2021.

⁸ I en av de ni sakene fra 2021 var mangelbrevet laget tidligere, men grunnet feil i Svar ut ble brevet ikke sendt..

ved telefonsamtale og forhåndskonferanse på initiativ fra kommunen. I fem av de 20 sakene med mangelbrev var brevet sendt senere enn tre uker. I disse fem sakene gikk det fra 24 dager til nesten 3 ½ måned fra søknad var mottatt til mangelbrev ble sendt.

Saksbehandlerens erfaringer med å holde oversikt over saksbehandlingstid

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne bedt om å svare på om de var uenig eller enig i påstander om at de har systemer som

- gjør det er enkelt å holde oversikt over antall dager/saksbehandlingstid
- sikrer at de overholder saksbehandlingsfrister

Alle er har svart enten litt enig, enig eller helt enig i begge påstandene.

2.4.5. Tiltak for å sikre begrunnelse og underretning om vedtak - data

Kommunen skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader, jf. pbl § 21-4. Et vedtak på omsøkt byggetiltak er et enkeltvedtak. Slike vedtak skal begrunnes og som hovedregel være skriftlige, jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24.

Kommunen har vedtaksmaler for ulike typer vedtak, men ikke egne maler for vedtak som kun gjelder dispensasjon. Alle vedtaksmalene er formet som et brev med overskrift som viser gårds- og bruksnummer, adresse og type tiltak/vedtak, deretter selve vedtaket. For tiltak med ansvarlig søker er det et avsnitt om ansvar og kontroll. Deretter er det et avsnitt med saksopplysninger, som planstatus, hva det er søkt om, dato for søknad og når søknad er komplett, om det har vært forhåndskonferanse mm. Malene er også omtalt i punkt 2.4.3. Malene har avsnitt for vurderinger, der en skal vurdere skjønnhetshensyn med henvisning til kommuneplanens arealdel sine bestemmelse om landskap og estetikk, om tiltaket er innenfor rammer for reguleringsplan og eventuelle andre vurderinger knyttet til vann og avløp, landbruk og kulturminne og helse. I malene er det et avsnitt om betingelser før oppstart av arbeidene der det også er presisert forhold som tiltakshaver må være oppmerksom på ved gravearbeid. Malene har også informasjon om krav til midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Avslutningsvis gis det informasjon naturmangfold (se punkt 2.4.3), klageadgang og gebyr.

Det er ikke egne vedtaksmaler for byggesaker til politisk behandling, men kommunen har en felles mal for saksfremlegg. Fagleder mener at de ikke har gode maler for dispensasjon, og at det generelt er vanskelig å lage gode maler for dispensasjoner. Han opplyser at de har et eget kartotek over dispensasjonssaker som de har behandlet og bruker tidligere saker som støtte. Han mener også at det er enkelt å søke opp dispensasjoner i saksbehandlingssystemet. Fagleder mener de har god oversikt over tilsvarende dispensasjoner. Flertallet av saksbehandlerne er litt enig i at de enkelt kan få oversikt over tilsvarende dispensasjoner.

Saksbehandlerne svarte også på påstanden «Vedtaksmalene er gode hjelpemidler». Her har de fleste svart at de er enig, men to er litt uenig. Vi har også bedt saksbehandlerne svare på følgende påstand: «På Byggesak jobber vi aktivt med å sikre et godt og forståelig språk i vedtakene». Her er de fleste enige, men 1 er uenig i påstanden.

Godkjenningsordningen er et tiltak for å sikre kvalitet på vedtakene og saksutredningen. Kommunen har ikke noen egen rutine eller føringer på hva som skal kontrolleres av den som skal godkjenne vedtaket.

Saksgjennomgangen viser at kommunen gir noe ulik informasjon i begrunnelser for og underretning om vedtak. I flere vedtak som gjaldt dispensasjoner, har kommunen først tatt med søkers begrunnelser, og deretter kommunens vurdering, men dette var ikke gjort i alle vedtakene. Denne måten å strukturere på er også brukt om nabomerknader, der en først har med en beskrivelse av merknader og søkers svar på merknadene, samt kommunens vurdering. Dette ligger ikke i malen og det er ikke gjort i alle saker. Det er noen saker der kommunens egne vurderinger ikke kommer godt nok frem. Det språklige innholdet i vedtakene varierer også. Noen vedtak er klare og tydelige og har med tilpassede standardtekster, mens for noen er ikke standardteksten tilpasset, og enkelte er vanskelig å forstå.

I mange av vedtakene som krever dispensasjon og, har kommunen først opplyst at det er gitt dispensasjon, deretter selve byggetillatelsen. I noen vedtak står byggetillatelsen først.

Vi har gjennomgått et utvalg vedtak og sett på følgende:

- er planstatus beskrevet
- er det opplyst om aktuelle hjemler
- er faktiske forhold beskrevet
- er begrunnelsen for dispensasjoner dekkende for kravene i pbl § 19-2
- er det opplyst om klageadgang

For at begrunnelsen for en dispensasjon skal være dekkende, må den vise vurderingen av om hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, og om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl § 19-2.

Vi har sett på 55 vedtak, hvorav 31 vedtak om dispensasjon. Kommunen har i hovedsak tatt med planstatus og aktuelle hjemler, men høsten 2021 ble det ikke henvist til siste reviderte arealplan. Vi har også sett at noen få saker mangler henvisning og vurderinger etter naturmangfoldloven.

De faktiske forhold er i hovedsak beskrevet, men det var mangler i beskrivelsene i syv av sakene. Vi har sett mangler både i en større sak som gjelder bygging i strandsone og i mindre saker.

Flere av vedtakene hadde tydelige beskrivelser av kommunens vurdering av at hensynet bak bestemmelsen ikke ble vesentlig tilsidesatt. Det var to saker der dette ikke var tydelig i begrunnelsen. Det var flere vedtak der det var dårlig begrunnet at fordelene ved å gi dispensasjon var større enn ulempene. Manglene vi har sett gjelder primært vedtak fattet av administrasjonen, men også et vedtak der utvalget ikke fattet vedtak i tråd med administrasjonens innstilling. Vi har sett at kommunen i flere saker har lagt vekt på at det skal være fordeler for allmennheten for å gi dispensasjon, men også at det er saker der administrasjonen ikke har vektlagt dette.

I noen få vedtak om dispensasjon har kommune ikke fulgt opp uttalelser fra andre kommunale enheter eller myndigheter som er hørt i saken. Dette gjelder bla. vilkår kommunen som veimyndighet har satt for at det kan gis dispensasjon.

Informasjon om klageadgangen var med i nesten alle vedtak, både i byggetillatelser og midlertidige brukstillatelser og ferdigattester. Kun ett vedtak manglet informasjon om klageadgang.

Kommunen gir få avslag. I stikkprøvekontrollen så vi kun en sak der det ble gitt avslag. Kommunen har i KOSTRA-rapporteringen oppgitt at det er gitt avslag på to byggesøknader.

Spesielt om begrunnelse for vedtak i hovedutvalget

Saker som skal avgjøres av hovedutvalget legges fram for utvalget med en innstilling og forslag til vedtak. I disse sakene brukes kommunens generelle mal for politiske saksframlegg. Denne malen legger ikke opp til at muligheten for alternative løsninger skal utredes og beskrives i saksframlegget.

Holmestrand kommune har relativt få klagesaker. I 2021 behandlet Statsforvalteren 14 klagesaker fra Holmestrand. Av disse ble 9 stadfestet, 1 avvist, 1 omgjort og 3 opphevet. For de fire sakene var det en med mangler i administrasjonens saksutredning og tre hvor det var mangler i begrunnelsen. Av de tre med mangler i begrunnelse, var to vedtak som avvek fra administrasjonens innstilling.

2.4.6. Tiltak for å sikre likebehandling – data

Likebehandling

Administrasjonen trekker frem flere tiltak for å sikre likebehandling:

- søkere ikke har faste saksbehandlere
- saksbehandler ikke kan plukke saker selv
- en annen saksbehandler som håndterer klager enn den som har fattet vedtak
- de møter med flere i forhåndskonferanser
- de har tiltak for å sikre åpenhet og etterprøvbarhet (alle saker legges ut på nett)
- i dispensasjonssaker ser de hen til andre saker i samme område og om det er tidligere saker som har skapt presedens som gjelder for den aktuelle saken.

Tiltakene kommunen har for å ivareta habilitet også viktige for kravet om likebehandling.

Svakhetene vi har sett i saksutredningen og i begrunnelse for vedtak, som er omtalt i punkt 2.4.3 og 2.4.5 om saksutredning og begrunnelse, har betydning for likebehandling. Mangler i saksutredning og begrunnelse gjør at etterprøvbarheten blir vanskeligere og tilliten kan svekkes. Vi vil særlig trekke fram at kommunen ikke har hatt lik praksis på om merknader fra naboer er med, når saker er sendt regionale eller statlige myndigheter til uttalelse. I dispensasjonssaker har kommunen i ulik grad vurdert fordeler og ulemper opp mot allmennhetens interesse. Kommunen har også i varierende grad vist sine vurderinger av f.eks. nabomerknader. I saker til utvalget

varierer det om administrasjonen har beskrevet utvalgets handlingsrom og konsekvenser for likebehandling. Dette er omtalt i enkelte saker, mens det ikke var tydelig i andre.

Manglende gjennomføring av planlagte tilsyn, som er omtalt i punkt 2.6, utgjør også en risiko med tanke på likebehandling. Det kan føre til at det blir vilkårlig hvilke tiltak kommunen fører tilsyn med.

2.4.7. Revisors vurdering - saksbehandling

Habilitet

Ansattes gode kjennskap til habilitetsreglene tyder på at kommunen har tiltak for å sikre at de blir fulgt. Det er likevel viktig aktivt å sikre en felles forståelse av hva som ligger i «andre særegne forhold» i bestemmelsen om habilitet, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Å drøfte dette gir også økt bevissthet rundt spørsmål om habilitet.

Det er ikke noe generelt krav om å dokumentere vurderinger av habilitet for saksbehandlere, men dokumentasjon kan styrke tilliten til saksbehandlingen, særlig i saker som krever skjønnsmessige vurderinger og som en antar kan være omstridt.⁹

Ordningen med at ansatte ikke skal bytte saker selv er god, og byggesak bør sikre at alle er bevisst på ordningen. Det er uheldig dersom enkelte ansatte oppfatter at de selv kan bytte saker ved inhabilitet. Vi har ikke sett at slike bytter er gjort, og det at saksbehandlere ikke kan endre saksansvarlig i systemet er et viktig sikkerhetstiltak som styrker ordningen.

Svarene fra medlemmene i hovedutvalget viser at habilitetsreglene kan bli bedre kjent og at en ikke i tilstrekkelig grad har drøftet reglene for å sikre en felles forståelse. Vi mener det kan være nyttig for utvalget å ha slike drøftinger, bl.a. for å ha en felles forståelse av hvilken betydning relasjoner til/kontakt med tiltakshavere/søkere har for habilitet. Det at en part tar kontakt om en sak som et medlem løfter i utvalget, har ikke betydning for habilitet. Men det kan være utfordringer hvis et medlem går fra å passivt motta informasjon til å aktivt ta del i en sak en senere skal behandle. Det kan være nyttig for utvalget å diskutere det etiske rundt egen rolle og hvilke konsekvenser det har når ombudsrollen nærmer seg fullmektigrollen.

Veiledningsplikten

Kommunen har flere tiltak for å ivareta veiledningsplikten, både gjennom informasjon på egne nettsider, byggesakstelefonen og veiledning som gis av saksbehandlere i enkeltsaker. Det er god service når kommunen gir god skriftlig veiledning i mangelbrev og til søker som ber om forhåndskonferanse. Vi ser imidlertid at praksis varierer og at enkelte brev gir dårlig informasjon og veiledning. Vi har også sett at det gis veiledning fra kommunen, som fremstår som vesentlig, som ikke er dokumentert. Det kan være nyttig for kommunen å dokumentere all vesentlig veiledning

⁹ Det er krav i kommuneloven om å protokollføre vedtak i hovedutvalget om at et medlem er inhabilt. Dette har vi sett er fulgt opp.

som blir gitt, for å forebygge misforståelser og unngå påstander om feil informasjon til tiltakshaver/søker.

Kommunens praksis på å varsle lengre saksbehandlingstid enn den lovbestemte fristen endrer ikke rettsvirkningene av fristbrudd, men gir søker informasjon som kan være nyttig ift. risiko som søker løper for om saken faktisk er en 3-ukers sak eller ikke. Det er imidlertid her viktig at kommunen ikke gir feilaktig informasjon som kan gi inntrykk av at kommunen ensidig har anledning til å forlenge frister.

I noen foreløpige svar informerer kommunen om at søknaden trolig blir avslått. Dette kan være god veiledning, og kan forebygge at søker og kommunen bruker ressurser på saker som åpenbart ikke kan føre fram. Det er imidlertid viktig at det er tydelig for tiltakshaver/søker at saken ikke er behandlet, og at man kan søke og vil kunne klage på et eventuelt avslag. Dette kan sikres bedre i kommunens praksis.

Kommunen har ikke overholdt fristen for å svare opp anmodninger og tilby forhåndskonferanse innen 14 dager, og bør sikre bedre dokumentasjon av svar på anmodninger. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at kommunen i hovedsak tilbyr og gjennomfører forhåndskonferanser, men altså at fristen brytes og at det er mangler i dokumentasjonen.

Saksbehandlingstid

Kommunen har tiltak for å overholde saksbehandlingsfristene og har fått til en reduksjon i andelen søknader som er over lovpålagt saksbehandlingstid. Det fremstår også som om kommunen har en raskere mottakskontroll i 2022 enn året før, men her er det for tidlig å si om dette faktisk er tilfelle. Samlet sett viser imidlertid vår undersøkelse at kommunen kan sikre bedre oppfølging av rutinen for mottakskontroll.

Saksutredning, begrunnelser og likebehandling

Kommunen har tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning gjennom arbeidsflyten og vedtaksmaler. Det at vedtak kan fattes utenom arbeidsflyten, svekker imidlertid arbeidsflyten som tiltak. Vi har også sett at rutiner kommunen har ikke er fulgt godt nok opp. Det er en rutine på at mottakskontroll skal gjøres innen tre uker, men den er ikke fulgt godt nok opp. Rutinen er ikke skriftlig. Mottakskontroll er del av arbeidsflyten, men saksbehandler må ikke dokumentere her at mottakskontroll er gjennomført. Vi har også sett at det i noen saker er mangelfull dokumentasjon, som at nabovarsel mangler. Dette mener vi kan sees i sammenheng med at arbeidsflyt og vedtaksmaler ikke er fulgt godt nok opp.

Organiseringen legger godt til rette for at byggesak enkelt kan få planfaglig bistand. De fleste saksbehandlerne opplever også at de kan få hjelp til tolkning av planer.

Vi har sett svakheter i dokumentasjon av kommunens saksbehandling. Byggesak bør sikre dokumentasjon av vesentlig veiledning som gis og kontakt med parter i saken som har betydning for saksbehandlingen, samt uttalelser fra andre.

Ansvar for at søknader er godt nok dokumentert hviler på søker, og saksbehandlingsfristene gjelder først når søknaden er fullstendig. Kommunen bør imidlertid si ifra om mangler så tidlig som mulig. Det er åpenbart en ulempe for søker når mangelbrev sendes først etter lang tid eller (i noen få tilfeller) der det egentlig ikke var nødvendig. Kommunen bør tilstrebe at mangelbrev brukes til å fremme effektiv og rask saksbehandling til fordel for både kommunen og tiltakshaver. Kommunen bør unngå at mangelbrev framstår som et virkemiddel for å avbryte saksbehandlingsfristene og «kjøpe» seg mer tid.

Vi har i enkeltsaker sett at det er mangler ved saksutredningen og dokumentasjonen av søknaden. Vi har også sett i to saker at det ikke er søkt om tilstrekkelig dispensasjon. Det er viktig at kommunen i sin saksbehandling sikrer tilstrekkelig saksutredning. I dette ligger også at kommunen avdekker alle forhold der det er behov for dispensasjon og sikrer at det søkes om og vurderes om dispensasjon kan gis.

Vedtaksmalene er et tiltak for å sikre begrunnelse og underretning om vedtak, men de brukes ulikt. Vi så også at endel vedtak har gode strukturer som ikke følger av malene. Kommunen kan vurdere å justere malene, slik at en sikrer at vedtakene i større grad har god struktur og gir gode begrunnelser. Kommunen har ikke egen mal for dispensasjonsvedtak, og vi så at noen av dispensasjonsvedtakene ikke hadde gode og dekkende begrunnelser. Kommunen bør etter vår vurdering ha en mal som sikrer at lovkravene til begrunnelse i dispensasjonssaker blir ivaretatt.

I underretning om vedtak er det også mest ryddig at en orienterer om vedtak om dispensasjon før vedtak om byggetillatelse, siden dispensasjonen er en forutsetning for at byggetillatelsen kan bli gitt.

Kommunen kan i saker til utvalget synliggjøre i enda større grad det handlingsrom utvalget har, og hvilke forhold som er viktig for å sikre likebehandling. Dette kan gjøres ved å ha beskrive alternative løsninger i saksframlegget. Her kan administrasjonen redegjøre for kommunens eventuelle handlingsrom og begrensninger i skjønnsutøvelse i byggesaken. I saker hvor kommunen har et handlingsrom, kan en slik redegjørelse gi utvalget grunnlag for å begrunne et annet vedtak enn det som det er innstilt på.

Vi har sett at kommunen ikke er helt konsekvent på at fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon blir vurdert ut fra allmennhetens interesse. For å sikre likebehandling, er det viktig at kommunen her har en enhetlig praksis i tråd med lovkravene. Det er også viktig at kommunen har lik praksis på hvilken dokumentasjon som sendes med saker på høring til regionale og statlige myndigheter.

2.5. Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at det utstedes ferdigattest og midlertidig brukstillatelse i tråd med kravene

2.5.1. Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse - data

Søknadspåklagte tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. Hvis det gjenstår mindre vesentlige arbeid, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. Det skal da settes en frist for ferdigstilling og søknad om ferdigattest. Søker skal ved søknad om midlertidig brukstillatelse bekrefte at bygget har tilfredsstillende sikkerhetsnivå, jf. pbl. § 21-10. Kommunen skal behandle søknad om midlertidig brukstillatelse innen 3 uker. Ferdigattest skal utstedes av kommunen inne tre uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Hvis ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan bygget tas i bruk, jf. pbl § 21-7. Ferdigattesten avslutter kommunens saksbehandling, og er en bekreftelse på at byggverket er oppført i samsvar med pbl. Kontrollansvaret er imidlertid lagt til ansvarlige kontrollforetak, slik at kommunen kan legge til grunn den dokumentasjon som tiltakshaver/søker leverer. Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av regelverket.

Tall fra KOSTRA for 2021 viser at kommunen har fattet 63 vedtak om midlertidig brukstillatelse og 255 vedtak om ferdigattest.¹⁰ I perioden 1. januar til 25. mars 2022 ble det ifølge kommunens egen oversikt fattet 75 vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

Det er egne punkter i arbeidsflyten i websak for midlertidig brukstillatelse og ferdigattest og egne vedtaksmaler.

Saksbehandlingssystemet genererer frist for å søke om ferdigattest (obs-dato) når slik frist er satt i vedtak om midlertidig brukstillatelse. Systemet forutsetter at saksbehandler sjekker oversiktene de har med obs-datoer selv. Saksbehandler kan ikke selv sette obs-dato. Vi har i saksgjennomgangen sett at det søkes om ferdigattest i enkelte gamle saker, der en bl.a. ved salg av bolig/eiendom oppdager at ferdigattest mangler. I noen av sakene og særlig i gamle saker, omfatter saken kun ferdigattest. I saksbehandlingssystemet er det mulig å legge inn en kryssreferanse mellom saker, men det var gjort i liten grad i saker vi har sett på.

Saksbehandlerne har svart på noen påstander om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. De fleste er helt enige i at det ved utstedelse av midlertidig brukstillatelse, settes frister for ferdigstilling. I sakene vi har sett på, var det satt slik frist. De ansatte er også spurt om de har gode rutiner for å utstede midlertidig brukstillatelse og ferdigattest, og de fleste er enige i det. Alle mente at kommunen har rutiner for arbeidet med ferdigattest, og alle med unntak av en, mente at de har gode rutiner for å utstede midlertidig brukstillatelse.

Vi har gjennomgått 11 vedtak om midlertidig brukstillatelse og 28 vedtak om ferdigattest. De fleste sakene var avgjort på noen dager fra søknaden var komplett, men i seks saker har det gått mer enn tre uker.¹¹ Fire av disse sakene gjaldt ferdigattest.

¹⁰ I 2020 var antallet litt lavere på ferdigattester, 234 vedtak om ferdigattester og 65 midlertidige brukstillatelser.

¹¹ For to av sakene var det kun noen få dager over fristen på 3 uker.

I seks av sakene kommer søknad om ferdigattest for sent i forhold til den fristen som er satt i midlertidig brukstillatelse/krav om å søke før tiltaket tas i bruk. I disse sakene har ikke administrasjonen etterlyst ferdigattest, men vi har sett at administrasjonen følger opp manglende ferdigattest i andre saker.

I flere av sakene vi har undersøkt har vi sett at administrasjonen i sin saksbehandling etterspør og sikrer at det er tilstrekkelig dokumentasjon i sakene. I noen få enkelttilfeller etterspør dokumentasjon som ikke er nødvendig, eller som allerede er sendt kommunen. I to av sakene vi undersøkte var det ikke med nødvendig dokumentasjon før ferdigattest ble gitt.

Alle vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse var fattet av en saksbehandler, uten spor av sidemannskontroll. De fleste vedtakene var fattet av samme saksbehandleren som behandlet byggesøknaden. Dette er i tråd med den rutinen vi har fått opplyst at kommunen har.

Saker med vedtak om midlertidig brukstillatelse var ikke lukket/avsluttet, men registrert som «under behandling» og at «det mangler ferdigattest». De fleste sakene som gjaldt ferdigattest ble lukket etter vedtak, men fire var åpne flere måneder etter vedtaket.

2.5.2. Revisors vurdering – ferdigattest og midlertidig brukstillatelse

Vår stikkprøvekontroll viser at kommunen i hovedsak sikrer at det fattes vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse innen de frister som er satt, men at kommunen i noen saker bryter de lovpålagte saksbehandlingsfristene. Konsekvensen av dette er at bygg kan tas i bruk selv om kommunen ikke har fattet vedtak om ferdigattest. Det er også i hovedsak søkt om ferdigattest innen fristen som er satt i midlertidig brukstillatelse, men også her er det mangler i noen saker. Her mener vi at byggesak kan bruke oversiktene i saksbehandlingssystemet bedre for å følge opp at bygg ikke tas i bruk før ferdigattest er gitt. Det kan f.eks. etableres en rutine der en regelmessig tar ut oversikter over obs-datoer i systemet.

Kommunen sikrer også i hovedsak nødvendig sluttdokumentasjon og at tiltakshaver/ansvarlig søker bekrefter at byggverket er i tråd med krav i pbl. Vi så imidlertid at det i enkelte saker er gitt ferdigattest uten nødvendig dokumentasjon. Det er viktig at kommunen sikrer dette i alle saker.

2.6. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at det utføres tilsyn i tråd med lovkravene, herunder at
 - det lages en strategi for tilsynsarbeidet, som bør behandles politisk
 - det utarbeides en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, som brukes til å justere egen tilsynsstrategi
 - det lages rapporter for hvert utførte tilsyn
 - kommunen har tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp

2.6.1. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging - data

Holmestrand kommune har utarbeidet en strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2020 – 2022 og en for 2022 – 2024. Begge er behandlet av hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø, sak 19/20 og sak 22/22. I de to strategiplanene er det fastlagt målsettinger for arbeidet. Det er omtale av både arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, samt arbeid med tilsyn i forbindelse med kommunens arbeid med å gi ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. I planene er det fastlagt at en ikke prioriterer tilsyn med brudd som regnes som mindre alvorlige, og det er laget prioriteringer for ulovlighetsoppfølging. Planen gir en kort beskrivelse av hvordan arbeidet er organisert, og hvilke ressurser kommunen bruker før planen trer i kraft. For gjeldene plan er det vist til at en har 2 årsverk, men at det ene årsverket også brukes i ordinær byggesaksbehandling. Det er ikke anslått hvordan fordelingen er. Vi har fått opplyst at rundt 40 % av dette årsverket brukes til tilsyn.

I begge strategiplanene påpeker administrasjonen behov for å styrke arbeidet med tilsyn og ulovligheter. I strategiplanen for 2020 – 22 var det lagt opp til å ansette i to 3-års engasjement for å følge opp ulovligheter. Minimum en av disse skulle ha juristutdanning. Det ble ifølge virksomhetsleder forsøkt å bruke NAV for å få engasjert byggmestre til dette arbeidet, men det fikk de ikke til. I mars 2021 startet en jurist som tidligere jobbet for kommunalsjefen, med ulovlighetsoppfølging på byggesak. I november 2021, ble en byggesaksbehandler ansatt med ansvar for å jobbe med tilsyn. Den samlede bemanningen på byggesak ble ikke økt, men noen ansatte fikk et mer dedikert ansvar for tilsyn og ulovligheter. Byggesak vil øke bemanningen ved ansettelse av avdelingsleder. Virksomhetsleder mener det vil kunne styrke arbeidet med tilsyn, fordi stillingen som avdelingsleder frigjør kapasitet for fagleder. Fagleders oppgaver etter at avdelingsleder har startet i stillingen er foreløpig ikke avklart.

I perioder tidligere har kommunen brukt mindre ressurser på tilsyn. I strategiplan for tilsyn og ulovlighetsoppfølging 2020 – 2022, har kommunen opplyst at det var mindre enn ½ årsverk på tilsyn i 2019. Dette skyldtes omfattende behov for saksbehandlingskapasitet.

Ifølge planen skal kompetanseoppbygging skje gjennom deltakelse på kurs, interne kurs og/eller kunnskapsdeling og interkommunalt samarbeid. Kommunens kompetansebehov er ikke spesifisert nærmere, men det er vist til at kommunen kan leie inn sakkyndig bistand og at arbeidet finansieres gjennom gebyrer. Innleie skjer på tiltakshavers bekostning.

Planene har en egen del om rapportering. Her er det omtale av krav om rapportering etter byggesaksforskriften § 15-3 til direktoratet for byggkvalitet på lovpålagte tidsavgrensede tilsynsområder, samt krav om å utarbeide rapport etter utført tilsyn, jf. pbl. § 25-2. I planen er det ikke omtale av kravet om at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1. Ifølge veiledning til forskriften skal kommunenes tilsynsstrategier oppdateres på grunnlag av utførte tilsyn. Den årlige rapporteringen skal inneholde tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet. Denne rapporteringen kommer i tillegg til krav om rapportering til direktoratet/departementet jf. byggesaksforskriften § 15-3.

Utvalget har i første møte i 2022 behandlet en rapport «Årlig rapportering – ulovlighetssaker 2021», som også omfatter tall for ulovlighetsoppfølging i 2020. Rapporten viser at det i 2020 var registrert 33 ulovlighetssaker, og at 26 av disse ble avsluttet i 2020. I 2021 var det registrert 57 ulovlighetssaker, hvorav 5 kom fra et prosjekt for å følge opp ulovlige byggetiltak i gamle Sande kommune. 36 av de 57 sakene var avsluttet per januar 2022. Det er ikke rapportert på planlagte tilsyn etter strategiplanen.

I 2020 behandlet utvalget en rapport om oppfølging av tilsynsstrategien for 2019. Rapporten omhandlet gjennomføring av planlagte tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Kommunen har rapportert til SSB at det er gjennomført tilsyn i 8 tiltak i 2021. Kommunen har ikke rapportert på gjennomførte tilsyn etter byggesaksforskriften § 15-3.

Kommunen har jobbet primært med ulovlighetsoppfølging i 2020 og 2021, og opplyser at de har gjennomført få planlagte tilsyn. Kommunen hadde et betydelig etterslep på oppfølging av ulovlighetssaker i gamle Sande kommune. Ulovlighetene som kommunen følger opp, er i hovedsak avdekket som følge av tips fra innbyggere.

Kommunen har utarbeidet noen maler for arbeidet med tilsyn, bl.a. mal for varsel om tilsyn og varsel om pålegg og vedtak om overtredelsesgebyr. Noen av malene er fra samarbeidet kommunene hadde før kommunesammenslåingen. Kommunen har ikke laget noen mal for rapport fra gjennomført tilsyn. Kommunen har heller ikke noen rutiner for gjennomføring av tilsyn, men fagleder opplyser at de har praksis på at det skal være to på tilsyn.

Kommunen har maler for forhåndsvarsel av pålegg om retting og overtredelsesgebyr, pålegg om retting og pålegg om stans, samt vedtak om overtredelsesgebyr. Malene er relativt kortfattede, og det er ikke med noen veiledende tekst. En av klagesakene som Statsforvalteren opphevet i 2021 gjaldt et vedtak om overtredelsesgebyr fra 2020, der kommunen ikke sikret god nok begrunnelse for gebyret.

Kommunen har ikke noen kriterier for når en eventuelt går til anmeldelse. I perioden vi undersøker har kommunen ikke anmeldt ulovlige byggetiltak. Det er varslet pålegg og vedtatt pålegg samt gitt tvangsmulkt og det er gitt overtredelsesgebyr i noen få saker.

De ansatte er bedt om å ta stilling til noen påstander som gjelder tilsyn og ulovligheter. Svarene er vist nedenfor.

	Antall enig (3-6 på skalaen)	Antall vet ikke	Gj.snitt
Byggesak har tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med gitt tillatelse	6	2	4,3
Byggesak har tilsyn med at ansvarlig foretak er kvalifisert	6	1	4
Byggesak har tilsyn med allerede gitte pålegg	6	4	5
Jeg er godt kjent med hva jeg skal gjøre hvis jeg mottar tips om ulovligheter	8	2	5,3
Byggesak får fulgt opp tips om ulovligheter på en god måte	5	4	4,2

Tabell 8 Svar er gitt på en skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. N=10

Vi ser av tabellen over at de påstandene de ansatte er minst enige, er at de utfører tilsyn med at ansvarlige foretak er kvalifiserte og at de fleste er kjent med hva de skal gjøre om de mottar tips om ulovligheter.

Vi har gjort søk etter saker som gjelder tilsyn og ikke funnet noen rapporter etter tilsyn i den perioden vi ser på. Vi har funnet dokumentasjon i ett tilfelle der det er gjort tilsyn som følge av en henvendelse om mulig ulovlighet. I denne saken har kommunen ført tilsyn med ansvarlig søker, samt to av firmaene som var utførende. Det er ført tilsyn med kvalifikasjoner og kvalitetssikringsrutiner i selskapene.¹² Kommunen har hatt møte med partene, og tilsynene er avsluttet. Det er laget oppsummering/rapport fra tilsynene, men disse er ikke sendt aktuelle parter. Tilsynene startet i 2021 og ble avsluttet i 2022. Det er laget notat fra en uanmeldt befarings som var starten på tilsynet. Ut fra det som er skrevet i notatet, fremstår det som om en saksbehandler har vært alene på befarings.

Byggesak har et eget excel-ark for å ha oversikt over saker som gjelder tilsyn og ulovligheter.

I excel-arket er det få saker som er ført opp som tilsynssaker. Totalt fem i 2021, hvorav en av disse omfatter tre tilsyn, og ett i 2022. I tillegg har administrasjonen opplyst om ytterligere ett tilsyn ifm. ferdigattest. Utover korte notater i excel-arket, finner vi dokumentasjon bare på det ene tilsynet som er omtalt i forrige avsnitt. Administrasjonen opplyser at det gjennomføres mange befarings, og vi har sett dokumentasjon på dette. En del befarings er tilsyn, men vi har ikke funnet dokumentasjon av tilsynsarbeidet i tråd med de krav som er satt. I saksgjennomgangen har vi også sett at det gjøres befarings/tilsyn som følge av bekymringsmeldinger fra naboer, men hvor

¹² Vi har funnet dokumentasjon på tilsyn i to saker fra 2020.

det ikke er dokumentert i tråd med kravene. Vi har også sett i noen få saker at kommunen varsler mulig rapportering til direktoratet fordi ansvarlig søker har sendt en veldig mangelfull søknad.

I excel-arket er det satt opp at det skal være tilsyn med geotekniske uttalelser i 2022, men i oversikten vi har fått, var ikke konkrete saker valgt ut.

Excel-arket brukes også til å holde oversikt over oppfølging av ulovligheter. For 2021 og 1. kvartal 2022, har kommunen hatt 64 saker, hvorav åtte ble jobbet med både i 2021 og 2022. Dette er saker der kommunen har fått tips om mulige ulovligheter. Noen av sakene er gamle saker fra Sande kommune, som hadde et eget prosjekt for å følge opp eldre ulovlighetssaker. En del av sakene ble ikke avsluttet i prosjektperioden, og arbeidet med dem er videreført i ny kommune. Saksbehandleren med ansvar for ulovlighetsoppfølging, har fulgt opp disse sakene. Det er fortsatt enkelte som ikke er avsluttet.

Holmestrand kommune har i strategiplanen lagt føringer for arbeidet med oppfølging av ulovligheter. Det er prioriteringskriterier for ulovlighetene, der en har delt inn i 1., 2. og 3. prioritet ut fra grad av alvorlighet. Sakene er også gitt fargekoder som viser status på sakene.

Vi har undersøkt 16 av de 64 sakene. I 12 av sakene undersøker kommunen mulig ulovlighet som følge av tips. Det er en sak hvor kommunen har vært på befaring, men det er ikke dokumentasjon fra denne, og vi vet ikke om befaringen ble gjort som følge av tips eller på kommunens initiativ. Det er også fire eldre saker, hvor det ikke fremgår hvordan arbeidet med saken startet. Administrasjonen har opplyst at ulovlighetssakene de følger opp, primært kommer fra tips fra publikum.

Av de 16 sakene starter 7 i 2020 eller tidligere. For fire av disse er det ikke spor av saksbehandling i 2020, selv om en ut fra datoer for tips el. kunne forventet det. I 2021 ser vi at sakene følges opp.

I flere saker er gjort systematisk bruk av notater for å dokumentere saksbehandlingen, men i noen få ulovlighetssaker ser vi at det er omtale av saksbehandling som ikke er dokumentert. Dette gjelder både kontakt med parter i saken og befaringer.

I noen av sakene avslutter kommunen saken før ulovligheten er rettet. De følger likevel opp rettingen, slik at saken tas opp igjen dersom pålegget ikke blir fulgt.

Arbeidsflyten er ikke brukt i 11 av de 16 sakene.

2.6.2. Revisors vurdering tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi, og den er behandlet politisk slik Dibk anbefaler. Det er imidlertid ikke rapportert på tilsynsarbeidet slik det er forutsatt i loven og i kommunens delegasjonsreglement.

Holmestrand kommune har ikke ført tilsyn i tråd med lovkravene og egen tilsynsstrategi. Kommunen har ikke ført noen dokumenterte tilsyn på prioriterte tilsynsområder etter

byggesaksforskriften for perioden 2020 – 2022, bortsett fra ved ett tilfelle. Kommunen har heller ikke rapportert på tilsyn etter byggesaksforskriften § 15-3 til departement/Dibk. Det er gjennomført veldig få planlagte tilsyn - et langt lavere antall enn det som er vedtatt i tilsynsstrategien. Andre tilsyn/befaringer som kommunen har gjennomført er ikke dokumentert slik loven krever.

Kommunen har etablert et system som sikrer at tips om mulige ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp. De politisk vedtatte prioriteringene for oppfølging av ulovligheter, sikrer oppfølging av de innmeldte ulovlighetene som kommunen mener er viktigst. Vi har også sett at kommunen bruker sanksjoner.

Manglene ved det systematiske tilsynsarbeidet er en svakhet ved kommunens arbeid med oppfølging av ulovligheter. Det er viktig at kommunen arbeider systematisk med tilsyn for å avdekke mulige ulovlige byggetiltak, og at en ikke kun følger opp ulovligheter der kommunen blir tipset. Kravet om å føre tilsyn er gitt for at kommunen skal kunne avdekke regelbrudd. Systematisk arbeid med tilsyn er viktig for at kommunen skal kunne ivareta sin myndighetsrolle på byggesaksområdet.

3. Korrupsjonsforebyggende tiltak

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

3.1. Kontrollmiljø - data

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø.
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i hovedutvalget.
 - Byggesak og hovedutvalget bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.
 - Det skal ligge til rette for at ansatte på byggesak kan varsle, rutineene skal være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.

Kommunens generelle arbeid med internkontroll har betydning for arbeidet med å sikre et godt kontrollmiljø. Dette arbeidet er omtalt tidligere.

3.1.1. Etiske retningslinjer

Kommunen har felles etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret 11.12.19. Ifølge de etiske retningslinjene skal folkevalgte og ansatte være seg bevisst at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De skal derfor aktivt ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt strenge krav til den enkelte ansattes og folkevalgtes etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen.

De etiske retningslinjene har også bestemmelser om habilitet og gaver. Det er vist til at kravet om å unngå konflikt mellom kommunes interesser og personlige interesser også kan gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Hvis personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller deltar i behandlingen av, skal dette umiddelbart tas opp med overordnede.

I de etiske retningslinjene oppfordres folkevalgte og ansatte i Holmestrand kommune til en frivillig registrering i Styrevervregisteret. Tidligere var all registrering i registeret frivillig, men nå blir opplysninger om den folkevalgte og ledere i kommunen innhentet fra Kommuneregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund og registrert i Styrevervregisteret. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser.

Det er nedfelt i retningslinjene at de skal gjennomgås årlig. Ledere og ordfører i kommunen har et spesielt ansvar for å utvikle holdninger og følge opp at ansatte, nyansatte og folkevalgte er kjent med og etterlever kommunens etiske retningslinjer.

Virksomhetsleder for plan, landbruk og byggesak opplyser at de hadde gjennomgang av de etiske retningslinjene våren 2021, og at det er planlagt ny gjennomgang høsten 2022.

Flertallet av de ansatte på byggesak svarer at de har god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer, men det er to som svarer at de ikke har det, og begge har vært ansatt i 3 år eller mer. Ansatte med under ett års erfaring er enig/helt enig i at de har god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Etiske retningslinjer er eget punkt på opplæringsplanen for nytilsatte.

De ansatte svarer litt ulikt på om de etiske retningslinjene er gjennomgått i årlig personalmøte. Fem har svart vet ikke/ikke erfaring, og tre av dem har jobbet på byggesak i tre år eller mer.

Hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø har ikke hatt noen egen opplæring i de etiske retningslinjene. Alle de faste medlemmene i utvalget sitter også i kommunestyret. Medlemmer og 1. vara til kommunestyret har hatt gjennomgang av de etiske retningslinjene som del av folkevalgtopplæringen i november 2019.

Vi har bedt utvalgsmedlemmene om å svare på noen påstander om etiske retningslinjer. De ni medlemmene er delt i synet på om de har fått informasjon om de etiske retningslinjene denne valgperioden og om de har god kjennskap til dem. Fire faste medlemmer har svart at de har fått informasjon og at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene.

3.1.2. Arbeid med etikk

Tidligere kommunalsjef opplyser at det ikke er gitt noen klare forventninger til hva ledere skal gjøre av arbeid med etikk og etisk refleksjon, utover at retningslinjene skal gjennomgås årlig. Det er ikke noe krav om f.eks. å legge til rette for etisk refleksjon jevnlig. På kommunalområdet har de ikke jobbet så mye med etikk den første tiden i ny kommune. Dette mener tidligere kommunalsjef må sees i sammenheng med pandemien, men også det at de er ny kommune.

Virksomhetsleder opplyser at de har etisk refleksjon i tilknytning til årlig gjennomgang av de etiske retningslinjene for ansatte. Ut over det, har de ikke etisk refleksjon eller etisk dilemmatrening som fast punkt i møter på byggesak.

Virksomhetsleder opplyser at det ikke har vært noen egen opplæring i de etiske retningslinjene i utvalget, men at det ble tatt i den sentrale politikeropplæringen. Høsten 2019 fikk alle faste medlemmer i kommunestyret, samt 1. vara til kommunestyret tilbud om politikeropplæring. Opplæringen omfattet bl.a. en gjennomgang av etiske retningslinjer og etiske dilemmaer. Det var satt av 45 minutter til dette. Alle de faste medlemmene i utvalget er også med i kommunestyret. Det er ikke organisert noen egen etisk dilemma-trening for utvalget. Leder av utvalget opplyser også at de ikke har hatt etisk refleksjon i utvalget.

De ansatte ble spurt om etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen, blir drøftet på møter/samlinger. Seks av ti er enig i at dette drøftes, mens de andre fire har svart vet ikke/ikke erfaring. Blant de som ikke vet/ikke har erfaring, er det flest som har jobbet i tre år eller mer. De ansatte mener at de åpent kan diskutere etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen.

Medlemmene i utvalget har svart på påstander om arbeid med etikk. Det er fem som er uenige i at de har drøftet etiske problemstillinger i utvalget, og tre som mener at det har vært drøftet og en som har svart vet ikke. Utvalget er delt i synet på om de har drøftet hvordan en forholder seg til at parter tar kontakt med enkeltmedlemmer. Fire er enige og fire er uenige i at dette har vært drøftet, og en har svart vet ikke.

3.1.3. Varsling

Kommunen har en egen varslingsrutine fra 2020 med tilhørende varslingsskjema. Halvparten av de ansatte er godt kjent med rutinen, mens fire er litt uenig/uenig i at der godt kjent med varslingsrutinen og en har svart vet ikke/ikke erfaring. Blant de som ikke har kjennskap til rutinene er det også ansatte som har jobbet på byggesak i over 3 år. Ansatte oppgir at de vil si ifra til leder, tillitsvalgt eller verneombud om de oppdager kritikkverdige forhold. De ansatte svarte også på følgende påstand «Det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold hos oss». Halvparten var helt enig og halvparten har svart at de ikke har erfaring/ikke vet. Blant de som ikke vet/ikke har erfaring, er det flest som har jobbet i tre år eller mer.

De etiske retningslinjene viser til de interne varslingsrutinene, men er ikke oppdatert på de nye bestemmelsene om varsling i arbeidsmiljøloven.¹³ Selve varslingsrutinen er imidlertid oppdatert. Kommunen har også en varslingsplakat, men den er ikke oppdatert med de nye bestemmelsene. Arbeidsreglementet har også en egen bestemmelse om varsling, som heller ikke er oppdatert.

Kommunen har hatt en sak på byggesak, som gjaldt påstand om mulig korrupsjon i kommunen. Advokatfirma Tenden ble engasjert for å gjøre en ekstern gjennomgang av de aktuelle byggesakene der det var påstått korrupsjon. Tenden fant ikke grunnlag for mistanken om korrupsjon. Vi har ikke undersøkt hvordan kommunen ivaretok de ansatte i denne saken.

3.2. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak - data

Revisjonskriterier:

- 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, f.eks.
 - organisatoriske tiltak – arbeidsdeling/sidemannskontroll ved mottak/fordeling av saker, behandling og vedtak, gebyrfastsetting og innkreving
 - rutiner for arkivering/stenging av byggesaker

Kommunen har ikke gjort noen egen skriftlig vurdering av risiko for korrupsjon, men tidligere kommunalsjef mener at de har tiltak for å redusere risiko som dekker områder hvor det er kjent at

¹³ Fra 1. januar 2020 fikk arbeidsmiljøloven et eget kapittel om varsling.

det kan være slik risiko. Hun viser til at kommunen har tiltak knyttet til fordeling av saker, fagleder fordeler saker og de ansatte kan ikke selv velge saker de skal behandle, samt rutine for hvem som kan opprette saker og rutine for å avslutte saker og to som skal signere på vedtak.

Kommunen har også tiltak som sikrer åpenhet rundt saksbehandlingen. Kommunen har tilgjengelig postjournal og en innsynsløsning i kart, der alle søknader og vedtak i byggesaker for de siste to årene ligger tilgjengelig for innbyggerne, som selv kan søke opp saker her. Elektronisk saksbehandling sikrer også sporbarhet i saksbehandlingen. I tillegg rapporteres alle vedtak i byggesaker utenom ferdigattest og midlertidig brukstillatelse til utvalget.

Arbeidsreglementet i kommunen har en egen bestemmelse om annet arbeid.

Arbeidstaker kan ikke ha annet lønnet arbeid, verv eller egen næring som er av et slikt omfang at det går ut over arbeidstakers arbeidsytelse i Holmestrand kommune. Det samme gjelder arbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven kapitel II. ... Arbeidstaker plikter uopfordret å varsle nærmeste leder om egne forhold som berøres av dette.

Reglementet har også en egen bestemmelse om brudd på arbeidsreglementet.

Arbeidstaker plikter å følge arbeidsreglementet, og brudd på denne plikten kan medføre reaksjoner fra arbeidsgiver.

Tidligere kommunalsjef opplyser at de kartlegger verv/virksomhet utenom jobb ved intervju før ansettelse, og at det har blitt gjort avtaler for å regulere verv/virksomhet utenom jobb som kan ha betydning for habilitet. Både kommunalsjef og virksomhetsleder viser til at de tidligere hadde ansatt en arkitekt som også praktiserte som arkitekt ved siden av arbeid i kommunen. De avtalte da at vedkommende ikke kunne ta oppdrag i Holmestrand kommune. Tidligere kommunalsjef viser også til at de har juridisk kompetanse til arbeid med ulovlighetssaker og klager.

Ved nyansettelser har byggesak fast rutine på referansesjekk.

Rutiner for vurdering av habilitet er omtalt i punkt 2.3.1.

Kommunen har rutiner for mottak og fordeling av saker. Rutinene er delvis skriftliggjort. Arbeidsdelingen mellom dokumentcenter (post/arkiv) og byggesak er skriftliggjort. Dokumentcenteret registrerer inn alle søknader og henvendelser. Det er de som oppretter sak og det er også de som kan avslutte/stenge saker og eventuelt åpne dem igjen. Fagansvarlig på byggesak fordeler saker til saksbehandlerne. Saksbehandler kan altså ikke selv velge saker. Vi har sett i saksgjennomgangen at disse rutinene følges.

Som omtalt i punkt 2.1.1 har kommunen to ansatte som jobber med ulovlighetsoppfølging og tilsyn, hvorav den ene også jobber med byggesaksbehandling. Kommunen har ikke noen skriftlig rutine for gjennomføring av tilsyn, men det er vanlig at de er to på tilsyn. De kan ha anmeldte tilsyn der de avklarer befaring på forhånd, eller uanmeldte hvor de samler opp forhold de ønsker å

sjekke ut. Vi har fått opplyst at de utfører tilsyn i forbindelse med ferdigattest/midlertidig brukstillatelse

Kommunens saksbehandlingssystem bidrar til å sikre sporbarhet i saksbehandlingen.

For alle vedtak utenom vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse er det sidemannskontroll/godkjenning av vedtak. Vi har sett at dette er fulgt opp i praksis. Det er ikke gjort noen vurdering av risiko knyttet til at en saksbehandler fatter vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse alene. Administrasjonen viser til at disse vedtakene er de mest regel- og vedtaksstyrte beslutningene de tar. I mange av sakene vi så på, var det samme saksbehandler som behandlet søknad om byggetillatelse og som fattet vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest,

Fagleder opplyser at har det vært vanlig at saker fordeles slik at en saksbehandler behandler saker i ett planområde. For området Jarlsberg brygge har de valgt å rullere på saksbehandler. De har også hatt praksis på å ha flere saksbehandlere på samme planområde dersom en saksbehandler alene ikke har kapasitet til å behandle alle sakene. Ved fordeling av saker har det ikke vært noen spesielle tiltak for å sikre kunderotasjon.¹⁴

Kommunen har et politisk vedtatt gebyr-regulativ for behandling av søknader om byggetiltak. Det er rutine på at byggesaksbehandler fastsetter gebyr i vedtaket, og at en konsulent på byggesak krever inn gebyret. Det er altså ikke samme person som fastsetter gebyr, som sørger for innkreving av gebyret.

Kommunen skal redusere gebyret ved overskridelse av saksbehandlingstider, jf. byggesaksforskriften § 7-6. Vi har sett at dette er gjort. I lokal forskrift for gebyrer på byggesak er det i § 1-8 nedfelt at kommunen i særlige tilfeller kan redusere gebyret, hvis det anses å bli åpenbart urimelig i forhold til det arbeid og de kostnader kommunen antas å ha med saken. Særlige tilfeller vil ikke gjelde enkeltpriser i regulativet. Administrasjonen har ikke noen egne rutiner eller føringer på å redusere urimelig gebyr utover regulativet og det at gebyrfastsettelsen godkjennes i forbindelse med godkjenning av vedtak. Vi har fått opplyst at det kan gis fritak for gebyr for dispensasjonsvedtaket dersom gebyrer samlet sett blir høyt, samt at gebyret kan reduseres for frivillige organisasjoner dersom tiltaket betyr mye for lokalbefolkningen. I en av sakene vi undersøkte så vi at det var gitt gebyrreduksjon ved at en kun tok gebyr for dispensasjonssaken og ikke selve byggetillatelsen. Redusert gebyr ble avklart i forbindelse med fagleders godkjenning av vedtaket. Virksomhetsleder var ikke involvert.

¹⁴ Kunderotasjon vil si at en ansvarlig søker ikke skal få behandlet alle sine søknader hos den samme saksbehandleren. Det innebærer at kommunen har et bevisst forhold til at ansvarlige søkere ikke skal få en for tett relasjon til en byggesaksbehandler. I små kommuner vil det være vanskeligere å sikre kunderotasjon enn i kommuner på størrelse med Holmestrand.

Vi har fått opplyst at kommunen har rutine for å avslutte/stenge saker når det er utstedt ferdigattest. Denne rutinen er ikke skriftliggjort. I saksgjennomgangen har vi sett at noen få saker er avsluttet og stengt før det er utstedt ferdigattest, mens mange blir avsluttet/stengt i etterkant av vedtak om ferdigattest. Vi fant imidlertid fire saker som var åpne flere måneder etter vedtak om ferdigattest.

3.3. Revisors vurdering

3.3.1. Kontrollmiljø

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til et godt kontrollmiljø. De har etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte og retningslinjene inngår i opplæring av nyansatte. Svarene fra de ansatte viser at dette blir fulgt opp, da ansatte med kort erfaring har god kjennskap til retningslinjene. Svarene fra alle de ansatte viser imidlertid at de etiske retningslinjene kan bli bedre kjent.

Kommunen har ikke noen egen folkevalgtopplæring for medlemmer i hovedutvalget, men siden alle de faste utvalgsmedlemmene er med i kommunestyret, har de fått opplæring i den forbindelse. Vi mener at det er et poeng med en egen opplæring for utvalget, tilpasset saksfeltet og de særlige etiske utfordringene som er på utvalgets saksfelt t. Det kan være en del etiske dilemmaer i spennet mellom politikeres ombudsrolle og den rollen de har som myndighetsutøver i hovedutvalget. Slike dilemmaer kan være nyttig for utvalget å drøfte. En egen opplæring vil også kunne sikre bedre at alle medlemmer som møter i utvalget har fått opplæring, også de som ikke sitter i kommunestyret/varamedlemmer.

Den årlige gjennomgangen av etiske retningslinjer som det er lagt opp til i administrasjonen, kan sikre systematisk arbeid med etiske spørsmål blant kommunens ansatte. Ansattes opplevelse av at de selv kan ta opp etisk vanskelige situasjoner som oppstår, viser at det kan være gode rammer for etisk refleksjon på byggesak. Noen av svarene fra erfarne ansatte tyder imidlertid på at en kan bli flinkere til å drøfte slike spørsmål.

Kommunen har rutiner for varsling, men de kan bli bedre kjent blant ansatte på byggesak. Svarene fra de ansatte på byggesak tyder på at det er lagt til rette for at ansatte skal kunne varsle, og at det er en kultur for å kunne varsle/si ifra. Det er imidlertid en del som har svart vet ikke/ikke erfaring på spørsmål om det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold. Informasjonen vi har samlet inn, kan tyde på at det ikke er god nok kultur for å melde avvik, jf. punkt 2.3.1. At det er en kultur for å kunne skrive avvik, er et tegn på åpenhet, noe som også er viktig for en god varslingskultur. Kommunen bør være oppmerksom på dette.

3.3.2. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak

Kommunen har ikke gjort en konkret vurdering av risikoen for korrupsjon i byggesaksbehandlingen. Forebyggende tiltak bør bygge på en risikovurdering. Ved organisering av arbeidet på byggesak bør en også ta hensyn til risikoen for korrupsjon knyttet til ulike måter å organisere arbeidet på.

Risikovurderinger av arbeidet med byggesaksbehandling bør ikke gjøres en gang, men ha en fast syklus slik at kommunen sikrer en systematisk tilnærming. I tillegg bør kommune sikre at tiltakene følges opp og vurdere om de fungerer etter hensikten.

Selv om kommunen ikke har gjort en konkret risikovurdering, er det iverksatt enkeltstående tiltak som erfaringsmessig kan forebygge korrupsjon, bl.a. flere tiltak for å sikre åpenhet rundt saksbehandlingen, at ansatte ikke kan velge saker selv og at det er to som signerer på vedtak. Kommunen har imidlertid ikke praksis for arbeidsdeling når det gjelder ferdigattest og midlertidig brukstillatelse, som er sentrale vedtak på byggesak. Kommunen har heller ikke vurdert risikoen ved å organisere dette arbeidet uten arbeidsdeling. Det at samme saksbehandler gir byggetillatelse og fatter vedtak om ferdigattest, kombinert med at en ikke rapporterer på disse vedtakene og ikke har sidemannskontroll, mener vi kan gi økt risiko for korrupsjon. Det er ikke samme grad av åpenhet rundt og kontroll med saksbehandlingen her, som ved andre vedtak.

Arbeidet med oppfølging av ulovligheter er skilt fra arbeidet med saksbehandling av søknader. Denne arbeidsdelingen innebærer at saksbehandler ikke får ansvar for å følge opp mulige ulovligheter i vedtak som vedkommende har fattet selv. Dette skillet er ikke gjort for tilsyn. Den ansatte som jobber med tilsyn, kan i teorien føre tilsyn med tiltak vedkommende selv har fattet vedtak i. Tilsvarende arbeidsdeling her vil redusere risikoen for korrupsjon knyttet til tilsynsrollen.

Det at kommunen skal ha som praksis at det alltid er to på tilsyn er ressurskrevende, men det er et tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon. Våre undersøkelser viser imidlertid at dette ikke alltid er fulgt opp i praksis. Når kommunen skal vurdere hvordan arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging organiseres, bør kommunen også ta med vurderinger av risiko for korrupsjon.

Kommunen har risikoreduserende tiltak i arbeidsreglementet. Her reguleres ansattes adgang til å delta i annen virksomhet utenom arbeid i kommunen. Slike begrensninger er viktige for å sikre at ansatte ikke har egeninteresse knyttet til vedtak som fattes i jobben som byggesaksbehandler. Det er også positivt at kommunen har en egen bestemmelse om brudd på arbeidsreglementet.

Kommunen har ikke rutine for skriftlig vurdering av habilitet. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å dokumentere habilitetsvurderingene – det kan også gi økt kompetanse og bevissthet rundt habilitet, og kan også være et forebyggende tiltak når det gjelder korrupsjon. Det er positivt at de ansatte mener de er godt kjent med reglene om habilitet.

Stenging av saker har vist seg å være et viktig tiltak for å forebygge muligheten for korrupsjon. Kommunen bør sikre at dette tiltaket følges bedre opp.

Kommunen har også arbeidsdeling i arbeidet med fastsettelse og innkreving av gebyr. Kommunen kan imidlertid vurdere om det er behov for føringer og tiltak knyttet til beslutninger om gebyrreduksjon og fritak fra gebyr.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

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

Organisering og internkontroll

Kommunen har flere organisatoriske tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker:

- Oppgaver og ansvar er klart plassert.
- For mange vedtak er det system for arbeidsdeling og sidemannskontroll, der saksbehandler ikke har myndighet til å fatte vedtak alene.
- Kommunen har variert kompetanse inn i byggesaksbehandlingen og har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse.

Vi vil likevel peke på følgende svakheter og forbedringspunkt:

Myndigheten til å fatte vedtak er ikke delegert skriftlig i alle ledd.

Det er ikke samsvar med kravene til rapportering i delegeringsreglementet og praksis for rapportering.

Kommunen gjør ikke systematiske risikovurderinger av hva som kan svikte i arbeidet med byggesaker, slik at internkontrolltiltakene bygger ikke på slike vurderinger. Det er heller ikke gjort risikovurdering av at saksbehandler fatter vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse alene. Kommunen har system for å melde og følge opp avvik, men ansatte bør være bedre kjent med hva som skal meldes som avvik innenfor byggesaksbehandling.

Svarene fra medlemmene i utvalget tyder på at det er behov for mer opplæring. Gjennomgangen vår viser at aktuelle tema kan være rollen som myndighetsutøver, habilitet og andre saksbehandlingsregler, samt etisk refleksjon.

Saksbehandling

Kommunen har tiltak for å ivareta veiledningsplikten, habilitetskravene, frister, krav til saksutredning og begrunnelser for vedtak, samt korrekt utstedelse av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. I stikkprøvekontrollen vi har hatt, har vi sett at flere vedtak er godt utredet og med gode begrunnelser.

Våre undersøkelser vist imidlertid at det er i noen saker er mangler og at det er muligheter til forbedring:

Kommunen bør dokumentere bedre konkret veiledning som er gitt, både når det gjelder forhåndskonferanser og ordinær veiledning.

I noen saker har ikke kommunen fått utredet saken og/eller sikret tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket i tråd med de krav som er satt. Kommunen bør vurdere tiltak for å bedre

mottakskontrollen, sikre bedre dokumentasjon av saksbehandlingen og styrke arbeidet med godkjenning av vedtak. Kommunen bør også vurdere å ha flere maler, f.eks. for dispensasjon.

Kommunen har ikke rutine for å dokumentere habilitetsvurderinger for saksbehandlere, eller en sjekkliste el. for å synliggjøre at habilitet er vurdert. Dokumentasjon av habilitetsvurderingen kan gi læring og økt bevissthet, og kan være nyttig, særlig i omstridte saker.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Kommunen utfører ikke tilsyn i tråd med kravene i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Kommunen har ikke ført tilsyn med de saksfelt som framgår av byggesaksforskriften, og heller ikke i et omfang slik at det kan avdekke regelbrudd.

Kommunen har vedtatt en strategi for tilsynsarbeidet, men vedtatte mål og prioriteringer i strategien er ikke fulgt opp.

I den grad det blir utført tilsyn, er arbeidet ikke tilstrekkelig dokumentert og det er ikke skrevet tilsynsrapporter i samsvar med gjeldende krav.

Det er ikke rapportert på arbeidet med tilsyn til politisk nivå eller til departement/direktorat.

Kommunen har tiltak for å motta, vurdere og følge opp tips om ulovlige byggetiltak, men kommunen fører ikke tilsyn i det omfang at den kan avdekket lovbrudd/ulovligheter.

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

Holmestrand kommune har flere tiltak som kan forebygge og redusere risikoen for korrupsjon

- etiske retningslinjer og rutiner for varsling
- begrensninger i ansattes adgang til å ha bierverv
- åpenhet rundt saksbehandlingen
- saksbehandler velger ikke saker selv
- det er godkjenningsordning for mange typer vedtak
- det er arbeidsdeling ved utstedelse og fakturering av gebyr
- det er skille mellom saksbehandling og ulovlighetsoppfølging
- det er rutine for at saker stenges når de er ferdig behandlet

Vi vil likevel peke på følgende svakheter og forbedringspunkt:

Kommunens tiltak hviler ikke på systematiske og konkrete vurderinger av risiko for korrupsjon. Enkelte risikoer er ikke vurdert, f.eks. at noen vedtakstyper håndteres av saksbehandler alene, at det er lite kunderotasjon og at det ikke er skille mellom saksbehandling og tilsyn. Kommunen bør derfor vurdere om det er behov for ytterligere risikoreduserende tiltak og bedre oppfølging av de tiltakene kommunen allerede har etablert.

Kommunen har ikke tydelig skille mellom arbeidet med tilsyn og arbeid med behandling av byggesøknader.

Kommunen bør arbeide mer systematisk med etiske spørsmål knyttet til byggesaksbehandling, både i administrasjon og utvalg.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- sikrer at delegert myndighet til å fatte vedtak er dokumentert og at det er samsvar mellom ønsket praksis for rapportering og delegasjonsreglementets krav om rapportering
- gjør systematiske risikovurderinger av byggesaksbehandlingen generelt og risiko for korrupsjon spesielt, og at risikovurderingene brukes i internkontrollarbeidet
- sikrer at avvikssystemet er kjent og brukes aktivt i arbeidet med interkontroll på byggesak
- sørger for bedre oppfølging av tiltakene som skal sikre god kvalitet på saksutredning og vedtak i byggesaker
- gjennomfører tilsyn og rapporterer på tilsynsarbeidet i tråd med lovkrav og egen strategi
- arbeider mer systematisk med etiske spørsmål på byggesak og i hovedutvalget
- tilbyr medlemmer og varamedlemmer av hovedutvalget folkevalgtopplæring som er tilpasset utvalgets oppgaver

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl)

Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)

Lov 04.12.1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)

Offentlige dokument

Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) Plan- og bygningsloven

Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003) Om lov om endringer i lov 25. sept 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Elektroniske kilder

Holmestrand kommune, *holmestrand.kommune.no*, nettside, desember 2021 – juni 2022

Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2020/3090, <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/manglende-svar-pa-mottatte-henvendelser/>

Direktoratet for byggkvalitet, *dibk.no*, nettside, desember 2021 – juni 2022

Bøker og veiledere

Kommunenenes sentralforbund (KS) Orden i eget hus (2020)

Direktoratet for byggkvalitet, Byggesaksforskriften med veiledning, HO-1/2011

Direktoratet for byggkvalitet, Temaveiledning tilsyn, HO-2/2012

KS og Transparency Norge: Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon (2014 – oppdatert 2019)

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Tekniske tjenester
Holmestrand kommune
Pb 312, 3081 Holmestrand
Rådhusgaten 11, 3080 Holmestrand

Tlf: 33 05 95 00
postmottak@holmestrand.kommune.no
Org.nr.: NO 917 151 229

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Anne Sæterdal
Postboks 311
3701 SKIEN

Unntatt offentlighet § 5 2. ledd

Saksbehandler: *Finn-Øyvind Langfjell*
Tlf. dir.: 906 23 621
Deres ref.: Vår ref.: 22/45662

05.09.2022

Høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om byggesaksbehandling

Viser til oversendelse av høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om byggesaksbehandling.

Vi ønsker å bemerke at utvalget fikk opplæring i 4 timer i juni 2020 basert på NKFs politikerhefte hvor utvalgets oppgaver og roller var sentrale temaer. Under opplæringen ble viktigheten av kvalitetssikring av benkeforslag understreket ifølge opplysninger fra virksomhetsleder.

Med hilsen

Finn-Øyvind Langfjell
Kommunalsjef tekniske tjenester

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

I hvilken grad har Holmestrand kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker og for å kunne følge opp ulovligheter og føre tilsyn?

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

Kommunens myndighetsutøvelse etter pbl. 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.

Kommunene skal være effektive, tillitskapene og bærekraftige, jf. kommuneloven § 1-1. Det innebærer bl.a. at kommunens byggesaksbehandling skal skje på en betryggende måte, i tråd med kravene til forsvarlig saksbehandling.

Internkontroll

Ifølge kommuneloven skal kommunen sørge for internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. § 25-1.

Kapittel 25 i gjeldende kommunelov trådte i kraft 1. januar 2021. I tidligere kommunelov var det et generelt krav om at administrasjonssjefen (rådmannen/kommunedirektøren) skulle sørge for at administrasjonen ble drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den var gjenstand for betryggende kontroll, jf. § 23.

I forarbeidene til ny kommunelov står det at bestemmelsen i § 25 viderefører et krav om internkontroll, men er mer omfattende enn tidligere bestemmelse. Formålet med bestemmelsen er å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen gjelder hele administrasjonen og alle kommunens lovpålagte plikter.

Det står også at kravet om at internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at den ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontan. Administrasjonen må jobbe kontinuerlig med internkontrollen på en planmessig og metodisk måte. Arbeidet med å tilpasse internkontrollen til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, innebærer at det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten for å ta stilling til hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelse må risiko kartlegges og vurderes, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

§ 25-1 i kommuneloven inneholder en punktvis oversikt over hva kommunens internkontroll skal inneholde. I forarbeidene til loven er det tatt inn merknader til hvert punkt. Nedenfor skriver vi først lovteksten og deretter aktuelle deler av merknadene.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*

Merknader: Det kreves en overordnet oversikt over kommunens organisering som skal vise hvordan myndighet, ansvar og oppgaver er fordelt – både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Eksempelvis kan det være en oversikt over delegeringer, lederstrukturer, styrings- og rapporteringslinjer, og funksjonsbeskrivelser som viser ansvar og oppgaver for personell innen bestemte tjenesteområder.

- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*

Merknader: Behovet for ha rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen, og vil blant annet henge sammen med risikoen for avvik. Rutiner og prosedyrer kan være både skriftlige og muntlige. Det følger direkte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjøres kjent og være tilgjengelige.

- c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*

Merknader: Kommunedirektøren må sikre at internkontrollen avdekker avvik og risiko for avvik, og at avvik og risiko for avvik følges opp. Det innebærer å skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd.

- d) *dokumentere internkontrollen i den form og det omfang som er nødvendig*

Merknader: Kravet om dokumentasjon gjelder eksempelvis beskrivelse av systemer, rutiner og instruksjoner, og konkrete kontroller og aktiviteter. Det er en skjønnsmessig vurdering å ta stilling hva som er nødvendig å dokumentere. Høy risiko for avvik innen et tjenesteområde tilsier at kommunen bør ha skriftlige rutiner og prosedyrer.

- e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Merknader: Det skal gjøres evaluering av hvordan den enkelte virksomhet jobber med internkontroll. Forbedringer tilpasses kommunens tidsrammer, kostnadsrammer og prioriteringer.

Kommunen er plan- og bygningsmyndighet, og skal utføre oppgaver etter pbl. med tilhørende forskrifter, jf. Pbl. § 1- 4. I formålsbestemmelsen står det at byggesaksbehandling etter loven skal sikre at byggetiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, jf. pbl. § 1-1. Det innebærer at kommunen må etablere en internkontroll som sikrer at behandlingen av byggesaker er i tråd med plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter.

Kompetanse og kapasitet

For at kommunen skal kunne etterleve bestemmelsene på byggesaksområdet, må ansatte ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne utrede og fatte vedtak etter gjeldende regelverk og planverk.

En byggesaksavdeling må også ha tilstrekkelig ressurser til å kunne avgjøre en sak innen rimelig tid. Ifølge forvaltningsloven skal kommunen forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold, jf.

forvaltningsloven §11. I tillegg krever pbl. at kommunen skal avgjøre mange typer byggesøknader innen bestemte tidsfrister, jf. § 21-7.

Ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven, er lang saksbehandlingstid ikke i samsvar med hensynene til en forutberegnelig, effektiv og kostnadsbegrensende forvaltningsprosess og til innbyggernes rettssikkerhet, jf. Ot.prp.nr.45 (2007-2008).

Saksbehandling

Kommunens byggesaksbehandling er regulert av forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Formålet med kravene til byggesaksbehandling er å ivareta rettssikkerheten for innbyggerne og å sikre at tiltakene er i samsvar med gjeldende krav til forsvarlighet og andre samfunnshensyn.¹⁵ Pbl. 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. pbl. kapittel 23.

Vedtak etter pbl. 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 pbl. ikke har avvikende bestemmelser, jf. pbl. § 1-9 første ledd. Det er også regler om byggesaksbehandling i pbl kapittel 21 og i byggesaksforskriften.

Habilitet

Ifølge forvaltningsloven § 6 er en offentlig tjenestemann inhabil til å utrede en sak eller treffe avgjørelse i en sak når han selv eller andre han er i nært slektskap til, er part i saken.

Tjenestemannen er også inhabil når han er verge eller fullmektig for en part i saken, eller han har en ledende stilling i et styret i et selskap eller en bedriftsforsamling i et samvirkeforetak som er part i saken.

Tjenestemannen er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans partiskhet. Når en vurderer om det foreligger særegne forhold, skal det blant annet legges vekt på om en avgjørelse i en sak kan være særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller personer han har nær personlig tilknytning til. 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. Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at hun/han ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. I praksis kan en ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet av kompetent organ.¹⁶

¹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) s 171.

¹⁶ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

Er en overordnet tjenestemann inhabil i en sak, kan en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, ikke treffe avgjørelse i saken.

Ifølge § 8 i forvaltningsloven skal tjenestemannen selv avgjøre om han er inhabil. Dersom en part krever det eller tjenestemannen selv ønsker det, skal han forelegge spørsmålet for nærmeste overordnede til avgjørelse. 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 § 25-1 om internkontroll. I kollegiale organer, eksempelvis folkevalgte organer, treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar, jf. forvaltningsloven § 8. Det er ikke krav om rutinemessig å dokumentere habilitet i protokoll eller på annen måte. Hvis spørsmål om inhabilitet er reist, skal avgjørelsen framgå av protokollen, jf. kommuneloven § 11-4.

Etter kommuneloven § 11-10 gjelder habilitetsreglene i forvaltningsloven også for folkevalgte i kommunen, med enkelte særregler.¹⁷ En folkevalgt, som har vært med å forberede eller treffe vedtak som ansatt i kommunen, er som hovedregel inhabil til å behandle saken i et folkevalgt organ i samme kommune. Dersom en folkevalgt har vært med å behandle eller treffe vedtak i en klagesak, er vedkommende inhabil til å forberede saken for klageinstansen og delta i klageinstansens behandling, jf. kommuneloven § 11-10.

Veiledningsplikt og forhåndskonferanse

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

Det er regler om forhåndskonferanse i pbl. § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1. En forhåndskonferanse er et avklaringsmøte mellom partene, som kan bidra til at tiltakshaver (eller ansvarlig søker) får belyst aktuelle problemstillinger ved tiltaket og gjøres kjent med relevante krav og forutsetninger for den videre saksbehandlingen, jf. byggesaksforskriften. Den skal avholdes når tiltakshaver eller bygningsmyndighetene krever det. Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter pbl., 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.

Søknadsplikt og tillatelse

Pbl. kapittel 20 regulerer hvilke byggetiltak som krever søknad til og tillatelse fra kommunen.

¹⁷ Inhabilitet inntreier 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.

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

Søknaden kan deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse, men byggetiltaket kan ikke settes i gang før kommunen har gitt igangsettingstillatelse, jf. pbl. § 21-2. Trinnvis behandling av søknaden er mest vanlig ved større tiltak som krever ansvarlig søker.

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

Dispensasjon

Adgangen til å gi dispensasjon er regulert i kapittel 19. Søknad om dispensasjon skal være skriftlig, og den skal begrunnes. Dispensasjonssaker kan gjelde unntak fra byggegrensen i strandsonen, jf. pbl. § 1-8, eller dispensasjon fra bestemmelser reguleringsplan, f.eks. arealformål, byggeforsbud, rekkefølgekrav, høyde eller utnytningsgrad.

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke være en kurant sak å dispensere fra en vedtatt plan, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s 242. Kommunen har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt, og dersom ikke fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2.¹⁸ Kommunen må altså først vurderer om hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon. Hvis de blir det, kan ikke kommunen gi dispensasjon. Hvis hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, må kommunen veie interessene for og mot dispensasjon mot hverandre. Loven krever at det skal være en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Hele 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 forholdene som kan vektlegges ved vurderingen i en sak, skal være relevante og saklige. De forholdene som kan vektlegges i vurderingen av en dispensasjonssak må altså være relevante for å fastslå om hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt hvis man gir dispensasjon, og dersom de ikke blir det – om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. At vurderingene er saklige vil si at de bygger på forhold og hensyn som er hjemlet i lov eller planverk.

¹⁸ Bestemmelsene i pbl. § 19-2 inneholder to kumulative vilkår. Det vil si at begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

Saksutredning

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til byggetiltaket og avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll¹⁹, jf. pbl. § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å varsle naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-3.

Selv om kravet til å fremskaffe nødvendige opplysninger ligger på søker, har kommunen et ansvar for forsvarlig saksbehandling. Dette kan også sees i sammenheng med den generelle veiledningsplikten forvaltningen har. Kommunen bør derfor ha en rutine for å oppdage feil og mangler ved søknaden og orientere søkere om det.²⁰ Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen frister satt i pbl. § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gi i eller i medhold av loven, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Saksbehandlingstid

Saksbehandlingsreglene i pbl. gir konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Fristene regnes fra kommunen har mottatt fullstendig søknad. I uttrykket «fullstendig søknad» ligger det at søknaden må være godt nok dokumentert til å kunne tas under behandling. Kommunen gjøres altså ikke ansvarlig, og fristen starter ikke å løpe når en søknad har grunnleggende mangler. Slike mangler er søkers/tiltakshavers ansvar. Fristen løper fra mottak av søknad også hvis søknaden inneholder mindre feil og mangler, som ikke er til hinder for at «kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket», jf. Saksbehandlingsforskriften § 7-2 med veiledning. Ved mindre feil forlenges fristen kun med den tiden det tar for søker å skaffe nødvendig dokumentasjon. Dette for å unngå at søknader som for eksempel mangler en underskrift, målsetting på tegninger/situasjonskart, inntegning av terreng og kotelinjer på tegninger/situasjonskart eller beregning av grad av utnyttning der alle opplysninger til grunn for dette kommer frem av søknaden, blir liggende i 11 uker før søknaden returneres. I saker som krever dispensasjon løper ikke fristen i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.

Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 uker etter at søknaden er fullstendig. Dersom svarfristen på 12 uker ikke holdes, skal kommunen betale tilbake hele eller deler av saksbehandlingsgebyret, jf. pbl. § 21-7.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at dersom kommunen skal ivareta reglene om tidsfrister, må de ha rutiner, som f.eks. en form for mottakskontroll, for å oppdage eventuelle vesentlige feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig. Kommunen bør ha en

¹⁹ Uavhengig kontroll skal gjennomføres av et ansvarlig kontrollforetak når byggetiltaket gjelder viktige og kritiske områder og oppgaver, eller når kommunen krever det etter en konkret vurdering, jf. plan- og bygningsloven § 24-1.

²⁰ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

mottakskontroll innen 1 – 2 uker etter at søknad er mottatt. Departementet påpeker at hvis kommunen for en 12-ukers sak oppdager mangler på et sendt tidspunkt, vil en tilbakesending av saken og ny 12-ukers frist medføre lang total saksbehandlingstid. Departementet viser her til at kommunen i slike saker kan avtale en viss forlengelse av opprinnelig frist for behandling av byggesaken.²⁰

Enkelte søknader skal avgjøres innen tre uker. Det gjelder søknader om tiltak som er i samsvar med loven, forskrifter og planer, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer og gjenboere, og hvor tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristen, regnes tillatelse som gitt, jf. pbl. § 21-7. Det er imidlertid søker som bærer risiko for at tiltaket oppfyller kravene til tiltak som skal behandles etter pbl § 20-3.

Utenom fristene i pbl. gir forvaltningsloven også krav om svarfrister. En sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Dersom det 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. Kravet i forvaltningsloven gjelder også for henvendelser i saker som ikke gjelder enkeltvedtak, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2020/3090.

Vedtak – begrunnelse og underretning

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.

Saksbehandling i politiske utvalg

Hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø avgjør søknader om dispensasjon i saker som ikke er kurante. Virksomhetsleder plan- byggesak og landbruk kan avgjøre søknader om dispensasjon i saker som er kurante, der det foreligger retningslinjer for hvordan saken skal behandles, og det er praksis fra behandling av tilsvarende saker mv, jf. reglement for delegering og innstilling Holmestrand kommune.

Hovedutvalget er underinstans etter forvaltningsloven § 33 ved saksforberedelse av klagesaker etter plan- og bygningsloven, når myndigheten ikke er lagt til kommunedirektøren.

Reglene om kommunedirektørens internkontroll gjelder ikke for utvalgets behandling av saker, men kommunedirektøren skal sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organ er

forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt, jf. kommuneloven § 13-1. Videre skal internkontrollen dekke kommunens gjennomføring av vedtakene. På vegne av kommunestyret har hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø 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.

Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, jf. pbl. § 21-10. Kommunen plikter å utstede ferdigattest innen tre uker når det er søkt om dette, og hvis tilstrekkelig dokumentasjon er fremlagt. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk, jf. pbl § 21-7 syvende ledd. Ferdigattesten avslutter kommunens saksbehandling, og er bygningsmyndighetenes bekreftelse på at byggverket er oppført i samsvar med pbl. Kommunen kan gi ferdigattest selv om det foreligger bagatellmessige overtredelser av krav i eller i medhold av pbl., jf. pbl. § 21-10.

Kommunens rolle er omtalt i lovforarbeidene og i tolkningsuttalelser fra departementet.²¹ Det framgår av disse dokumentene at kontrollansvaret i et byggetiltak er lagt til de enkelte ansvarlige kontrollforetak, og at kommunen ikke skal overta kontrollansvaret. Det innebærer at kommunen kan legge til grunn den dokumentasjon som tiltakshaver/ansvarlig søker leverer.

Det framgår også av departementets tolkningsuttalelse at en ferdigattest er ikke en garanti for at byggearbeidet er utført uten feil og mangler. Ferdigattest som er gitt på feil grunnlag, f.eks. hvis det er levert inn uriktig sluttokumentasjon, vil etter omstendighetene kunne trekkes tilbake etter vanlige regler om omgjøring av vedtak, jf. forvaltningsloven § 35.

For tiltak som krever uavhengig kontroll skal det foreligge dokumentasjon for utført sluttkontroll. Dette gjelder blant annet våtrom i nye boliger, jf. Byggesaksforskriften § 14-2. For andre tiltak skal det foreligge erklæring om ferdigstillelse og nødvendig sluttokumentasjon. Tiltakshaver/ansvarlig søker er ansvarlig for at det foreligger dokumentasjon over byggverkets og byggeproduktene egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold.

Hvis det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I en midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår, og det skal settes en frist for ferdigstillelse. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeid blir rettet.

²¹ (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-4-departementets-tolkingsuttalelse---pbl--21-4-1.-ledd-og-sak-10--12-5-bokstav-d--uavhengig-kontroll/id2548720/>)

Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstillelse. Pålegget kan gjennomføres ved sanksjoner etter kapittel 32 i pbl., jf. pbl § 21-10 tredje ledd.

Kommunen skal behandle søknad om midlertidig brukstillatelse innen 3 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1. Ved søknad om midlertidig brukstillatelse skal søker bekrefte at bygget har, eller innen 14 dager vil få, tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Søker må i søknad dokumentere samsvarserklæringer som viser dette og oppdatert gjennomføringsplan, jf. veiledning til byggesaksforskriften § 8-1.

Tilsyn med byggesaker og oppfølging av ulovligheter

Kommunen har plikt til å føre tilsyn med at byggetiltak gjennomføres i tråd med gitte tillatelser og lovkrav og med at ansvarlig foretak er kvalifisert. Det skal føres tilsyn i et slikt omfang at kommunen kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold, jf. pbl. § 25-1. Innenfor denne rammen er det opp til kommunen å fastsette omfang og intensitet i tilsynet.

Det er i utgangspunktet ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Tilsyn har først og fremst preventive hensyn og innebærer i større grad undersøkelse av en byggesak. Ulovlighetsoppfølging retter seg mer mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelse av pbl. Kommunen trenger ikke skille skarpt mellom tilsyn og oppfølging av ulovligheter, jf. Dibk veiledning til SAK 10.

Tilsyn kan føres når som helst i byggesaken, og med alle forhold, jf. pbl § 25-2 annet ledd. Byggesaksforskriften kapittel 15 har utfyllende regler om kommunens tilsyn, og Dibk har laget en generell temaveiledning og utarbeidet maler for bruk ved tilsyn. Det er også laget særskilte temaveiledere for tilsyn med fagområder som er eller har vært prioriterte fokusområder for tilsyn. Etter byggesaksforskriften § 15-3 andre ledd plikter kommune i perioden 2020 - 2022 å prioritere tilsyn med:

- at krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, jf. Tredje del. Kvalifikasjoner og ansvar
- at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt, jf. forskrift om dokumentasjon av byggevarer

Kommunen kan føre tilsyn med allerede eksisterende byggverk. Tilsyn kan bare gjøres der det er grunn til å anta at:

- det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan være til fare for person, eiendom eller miljø, eller
- det skal vurderes pålegg etter § 31-3 og 31-4, jf. pbl. § 31-7.

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser i plan- og bygningsloven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten, jf. 32-1.

Ulovlighetene kan ha vært avdekket ved tilsyn, etter klage eller på annen måte, og plikten til å forfølge ulovligheter innebærer å ta i bruk de virkemidlene som står i lovens kapittel 32.

Eksempelvis å gi pålegg om retting, pålegg om stans i arbeidet eller pålegg om tvangsmulkt.

Kommunen skal utarbeide tilsynsrapport for hvert utførte tilsyn, jf. byggesaksforskriften § 15-2.

Kommunen skal ha en strategi for tilsynsarbeidet. I strategien skal kommunen bl.a. ta stilling til målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet, organisering av tilsynet, og utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., jf. byggesaksforskriften § 15-1.

Direktoratet for byggkvalitet anbefaler at tilsynsstrategien tas opp til politisk behandling, bl.a. for å synliggjøre kostnader til tilsyn.²²

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1. I veiledning til forskriften er det vist til at tilsynsstrategien må oppdateres på grunnlag av utførte tilsyn. Det står også at rapporteringen må inneholde tilstrekkelige opplysninger til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal være delegert i tråd med reglementet.
- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.
- Det skal gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes i arbeidet med internkontroll.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll, herunder tiltak for å melde og følge opp avvik
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt (inkludert forhåndskonferanse)
 - saksbehandlingstid og foreløpig svar
 - saksutredning
 - begrunnelse
 - likebehandling
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at det utstedes ferdigattest og midlertidig brukstillatelse i tråd med kravene.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at det utføres tilsyn i tråd med lovkravene, herunder at
 - det lages en strategi for tilsynsarbeidet, som bør behandles politisk
 - det utarbeides en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, som brukes til å justere egen tilsynsstrategi
 - det lages rapporter for hvert utførte tilsyn
 - kommunen har tiltak for å sikre at tips om mulig ulovlige byggetiltak blir vurdert og eventuelt fulgt opp

²² <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/del-1-gjennomforing-av-tilsyn/1.2.-planlegging-av-tilsyn/1.2.1.-strategi-for-tilsyn/>

Korrupsjonsforebyggende tiltak

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

Kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven kan ha stor økonomisk betydning. Risiko for korrupsjon innen kommunal plan og byggesaksbehandling ble fremhevet av Økokrim i deres trusselvurdering i 2018. I en undersøkelse utført på oppdrag fra KS i 2018 oppga svært få kommunale ledere at korrupsjon var et problem, men plan- og byggesaksbehandlingen var den tjenesten som oftest var utsatt for uetisk adferd og korrupsjonslignende forsøk. Kommunene skal ivareta rettsikkerhet og sørge for likebehandling. Dersom korrupsjon påvirker myndighetsutøvelsen, vil det kunne føre til forskjellsbehandling som urettmessig favoriserer noen. Hvis det fester seg et inntrykk av at kommunen fraviker likebehandlingsprinsippet på grunn av utilbørlig påvirkning utenfra, svekkes tilliten og legitimiteten til kommunens oppgaveløsning.²³

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.²⁴ Formålet med ytelsen står sentralt i vurderingen av om tilbudet er utilbørlig. Hva som er utilbørlig, varierer ellers fra virksomhetsområde til virksomhetsområde. Beviskravene i strafferetten er strenge. Selv om et forhold eller uønskede handlinger ikke fører til straffedom for korrupsjon, kan det medføre svekket tillit til saksbehandlingen i kommunen. Kommunen bør ha tiltak som i størst mulig grad forebygger at tilliten til kommunens saksbehandling svekkes, jf. kommuneloven § 1.

For å forebygge korrupte handlinger anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram. Programmet bør omfatte politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/ saksbehandling og tjenesteproduksjon.²⁵

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.

²³ Beskytt kommunen – Håndbok I antikorrupsjon, KS og Transparency Norge

²⁴ Eksempelene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

²⁵ Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

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

Kommunene skal ha og utøve internkontroll, og en god internkontroll inneholder elementer som skal bidra til å forhindre og avdekke uetisk atferd og korrupsjon, og rette opp uheldig praksis. 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 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.

Kommunedirektørens 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.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø.
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i hovedutvalget.
 - Byggesaksenheten og teknisk utvalg bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.
 - Det skal ligge til rette for varsling om arbeidet med byggesaker, rutinene skal 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 risikoreducerende tiltak knyttet til saksbehandlingen.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Det ble sendt brev om oppstart 04.11.21 og forvaltningsrevisjonen startet med oppstartsmøte 23.11.21. På møtet var kommunedirektør, kommunalsjef samfunn, teknikk og miljø, virksomhetsleder plan, byggesak og landbruk og fagleder byggesak til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden november 2021 til juli 2022.

For å undersøke kommunens byggesaksbehandling har vi hatt intervjuer med tidligere kommunalsjef samfunn, teknikk og miljø, kommunedirektøren, leder av hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø, virksomhetsleder plan, byggesak og landbruk, fagleder byggesak og juridisk rådgiver med ansvar for ulovlighetsoppfølging. Vi har også innhentet informasjon på epost fra HR-sjef.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til alle ansatte på byggesak, og har fått svar fra alle som spørreundersøkelsen ble sendt til. Alle ansatte ble spurt om de jobber med saksbehandling, og tre har svart nei på spørsmålet. Vi har fått opplyst at det er en ansatt som ikke jobber med saksbehandling. De som har svart nei (at de ikke jobber med saksbehandling), har fått færre spørsmål. Det er altså to som trolig skulle ha svart på flere spørsmål. Siden alle ellers har svart, mener vi likevel at svargrunnlaget er godt nok.

Vi har også sendt en spørreundersøkelse til de syv faste medlemmene og til fem varamedlemmer i hovedutvalget. Enkelte varamedlemmer har ikke fått undersøkelsen fordi kommunen ikke hadde epostadresse til dem, men disse har heller ikke møtt i utvalget i den perioden vi undersøker. Vi har fått svar fra alle de faste medlemmene i utvalget, samt tre varamedlemmer, hvorav to har møtt i utvalget. Den siste som ikke har møtt i utvalget, har kun svart på spørsmål om deltakelse på møte og med mulighet for å gi en kommentar om byggesaksbehandlingen. Vi mener svargrunnlaget her er godt.

Vi har bedt om og gjennomgått kommunens egne byggesaksmaler, sist oppdatert 19.01.21. Dette omfatter vedtaksmaler for vedtak på søknader om ett-trinns tillatelse med og uten ansvarsrett, rammetillatelse, igangsettingstillatelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest for tiltak gjennomført med og uten ansvar, samt maler for vedlegg til alle byggesaker. Vi har hatt tilgang til websak og sett arbeidsflytene som er laget der. I tillegg har vi fått maler som er laget for arbeid

med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, dette gjelder varsel om tilsyn og maler som gjelder pålegg og overtredelsesgebyr. Vi har også fått kommunens strategier for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for 2020 – 2022 og 2022 – 2024 og rapporteringer på arbeidet med ulovlighetsoppfølging, inklusiv politisk behandling av dokumentene. Vi har dessuten gjennomgått dagsorden for møter i hovedutvalget i den perioden vi undersøker for å få oversikt over relevante saker, bl.a. saker om delegasjon og informasjon/redegjørelser som er gitt i møtene.

Vi har på tre ulike tidspunkt fått kommunens oppdaterte saksoversikt med informasjon om saksbehandling i 2021 og 2022. Siste gang i juli 2022.

Vi har fått kommunens handlingsprogram for perioden og gjennomgått deler som gjelder byggesak, samt årsregnskap og årsrapporter. Vi har også gjennomgått kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, varslingsrutine og varslingsplakat, rutine for å melde avvik og rapport over meldte avvik for 2020 og 2021, rutine for fordeling av byggesaker, program for folkevalgtopplæringen høsten 2019, arbeidsreglement og delegasjonsreglement, samt funksjonsbeskrivelse fagleder byggesak og en behovsanalyse for ny stilling som tjenesteleder byggesak.

Vi har foretatt en stikkprøvekontroll i saksbehandlingssystemet (websak). Her har vi kontrollert dokumentasjon på behandling av søknader om byggetiltak, vedtak om ferdigattest og midlertidig brukstillatelser. Vi har gjort søk i websak plukket tilfeldig, samt brukt saksoversikten til å få et tilfeldig utvalg av ulike sakstyper, til sammen 55 vedtak. I det tilfeldige utvalget fikk vi med fem saker der det ikke var fattet vedtak i den perioden vi har sett på, eller der det ikke er fattet vedtak enda. I disse sakene har vi sett på de innledende handlingene i saksbehandlingen. Vi har gjennomgått dokumentasjon på saksbehandlingen for 55 vedtak som gjelder tillatelser til byggetiltak. Av disse er det 31 søknader om dispensasjon. Ni av disse er behandlet i hovedutvalget. Utplukket av saker er gjort slik at alle saksbehandlere er representert, slik at vi har med saker med både 3 uker og 12 ukers frist, og det er rammesøknader, igangsettingstillatelser og søknader i ett trinn. Vi har i tillegg gjennomgått 39 vedtak som gjelder ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse.

I tillegg til dette har vi gjort stikkprøvekontroller for å undersøke kommunens håndtering av forhåndskonferanser og bruk av mangelbrev. Vi har gjort søk etter forhåndskonferanser i websak og supplert med et tilfeldig utvalg av saker fra administrasjonens saksoversikt, slik at vi fikk 30 saker med anmodninger om forhåndskonferanser. Vi har også undersøkt om det har vært forhåndskonferanser for de 55 vedtakene vi har gjennomgått. Når det gjelder mangelbrev, søkte vi i arkivsystemet på journalposter som inneholder «mangler» og «mangl*» (manglende dokumentasjon) for 2021 og januar – april 2022. I 2021 fant vi 80 saker med mangelbrev, og har sett på 15 av disse, og for månedene i 2022 fant vi 16 saker og har sett på 5.²⁶ Søket fanger ikke

²⁶ Vi har søkt på journalposter som er registrert som utgående, men har sett at enkelte likevel ikke er mangelbrev ut. Vi har kontrollert at det faktisk er sendt mangelbrev for sakene fra 2022, men ikke for alle sakene fra 2021.

opp alle mangelbrev som er sendt, fordi endel mangelbrev er sendt som foreløpig svar, hvor det i tittelen på brevet ikke kommer frem at det også omhandler mangler.

Når det gjelder tilsyn og ulovlighetsoppfølging, har vi gjennomgått dokumentasjon i syv saker som administrasjonen har ført opp som tilsynssaker. Vi har også gjort egne søk for å finne dokumentasjon på gjennomførte tilsyn, men fant ikke andre saker for det tidsrommet undersøkelsen gjelder. Vi har også undersøkt dokumentasjon et utvalg ulovlighetssaker fra 2021 og 2022. Vi har undersøkt 16 av 64 saker i kommunens oversikt.

Informasjon fra klagesaksbehandling har vi hentet hos Statsforvalteren og vi har brukt statistisk materiale fra SSB.

Vi har benyttet semistrukturerte intervjuguider, som sikrer at vi har noen faste spørsmål som vi spør flere om, samt at vi har åpning for oppfølgingsspørsmål som følge av informasjon vi får i intervjuet. Våre referat fra intervjuene er bekreftet av de som er intervjuet. Vi har også supplert informasjon i intervjuer med spørsmål på epost i etterkant. Vi har intervjuet ansatte som har nøkkelroller i arbeidet med byggesaksbehandling.

Gjennom spørreundersøkelsene har vi også fått informasjon fra alle saksbehandlere og medlemmer i utvalget. Spørreundersøkelsene gir ikke mulighet for oppfølgingsspørsmål på samme måte som intervju, men fordelene er at vi her kan komme i kontakt med alle. Det er hovedgrunnen til at vi valgte å bruke spørreundersøkelse som metode, og vi mener fordelene veier opp for manglende mulighet til oppfølgingsspørsmål. Dessuten har vi lagt inn muligheter for kommentarer, som et tiltak for at de som deltar selv kan gi tilleggsinformasjon. Det er brukt i noen grad.

Vi har valgt å ha en omfattende dokumentasjonsgjennomgang, fordi den gir viktig informasjon om saksbehandlingen og for å ha flere ulike typer kilder. Når vi ser at dokumentgjennomgangen stadfester informasjon vi mottar i intervjuer er det tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes.

Vi mener at vi med dette har sikret at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen og navn på parter i byggesaker. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Svarene i spørreundersøkelsene er anonyme, og kan ikke knyttes til person i vår dokumentasjon.

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

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²⁷

Kvalitetssikringen 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.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁸ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁷ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. 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).

²⁸ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester. Standarden er under revisjon våren 2022.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3802 404