



Byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon - Larvik kommune

2017 :: 709 023

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Sæterdal, med Hildegunn Rafdal som medarbeider og Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Larvik kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 709 013 Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 013-2 Tilleggsrapport – Rivning av Ahlefeldtsgate – saksforberedelse (2012)
- 709 005 Byggesaksbehandling (2013)
- 709 015 Tilpasset opplæring (2014)
- 709 016 Etikk og varsling (2015)
- 709 017 Forundersøkelse – Forebyggende arbeid (2014)
- 709 018 Døgnbemannet omsorg (2015)
- 709 020 Eiendomsforvaltning (2016)
- 709 021 Selvkost på kommunale gebyrer (2016)
- 709 022 Ansettelse av virksomhetsleder (2017)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Problemstillinger og revisjonskriterier	2
1.2 Kommunepanens samfunnsdel	3
1.3 Avgrensning	3
1.4 Metode og kvalitetssikring	4
1.5 Høring	5
2 Brukerundersøkelse byggesak	6
3 Om kommunens byggesaksbehandling	9
3.1 Organisering, kompetanse og kapasitet	9
3.2 Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen	15
3.3 Tilsyn	36
3.4 Risikovurdering og tiltak	39
4 Om korrupsjonsforebyggende tiltak	42
4.1 Kontrollmiljø – tiltak	42
4.2 Analyse av risiko og forebyggende tiltak	45
5 Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger	50
5.1 Oppsummering av søkerens vurdering av byggesaksbehandlingen	50
5.2 Konklusjon - tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker	50
5.3 Konklusjon - korrupsjonsforebyggende tiltak	51
5.4 Anbefalinger	52
Litteratur og kildereferanser	53
Tabelloversikt	54
Figuroversikt	54
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse	55
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	60
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	73
Vedlegg 4: Svarfordeling spørreundersøkelse	77
Vedlegg 5: Sjekkliste	83

Foto forside: Telemark kommunerevisjon IKS

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 13/17 og 20/17. Bakgrunnen for bestillingen er at kontrollutvalget har mottatt flere henvendelser fra publikum om kommunens byggesaksbehandling.

Forvaltningsrevisjonen er en systemrevisjon. Deler av enkeltsaker er undersøkt som ledd i stikkprøvekontroll av om rutiner og retningslinjer er i bruk og fungerer etter hensikten. Enkeltsaker vi har fått fra kontrollutvalget og direkte fra publikum har inngått i det samlede utvalget av saker som vi har undersøkt. Vi har imidlertid ikke gjennomgått enkeltsaker helhetlig med sikte på å ta stilling til om vedtakene innholdsmessig er korrekte.

Larvik kommune har et planutvalg med ansvar for plan- og byggesaker. I administrasjonen er ansvar for byggesaker lagt til byggesaksavdelingen, som er del av kommunalområdet Areal og teknikk. Saksbehandlere på byggesak jobber i team.

Hva mener innbyggere som har fått søknader behandlet om kommunens byggesaksbehandling?

For å ivareta kontrollutvalgets bestilling om å få med synspunkt fra søkere/brukere, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Undersøkelsen har gått til et tilfeldig utvalg søkere.

Denne problemstillingen er beskrivende, det vil si at vi ikke vurderer resultatene av undersøkelsen.

Flertallet av de som har svart mener at de blir behandlet med høflighet og respekt og de opplever også at de får nødvendig informasjon i vedtaket. De er mindre fornøyd med informasjon om behandling av egen sak, saksbehandlingstid og opplevd forutsigbarhet i saksbehandlingen. Undersøkelsen viser også at mange av de som har svart, opplever at saksbehandlerne generelt er lite tilgjengelige.

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

Kommunen har til en viss grad iverksatt tiltak for å sikre riktig behandling av byggesakene.

Byggesaksjef har myndighet til å treffe vedtak i byggesaker, og har delegert denne myndigheten til saksbehandlerne. Som del av arbeidet med å sikre betryggende

kontroll med saksbehandlingen, er det en ordning med godkjenning eller sidemannskontroll av enten byggesaksjef eller teamleder. Det er saksbehandlerne som er teamledere og oppgaven som teamleder går på rundgang. Vi har sett at det er uklart for teamlederne hva som ligger i rollen, og hva de skal ivareta i forbindelse med godkjenning av vedtak. Vi mener at det er behov for en tydeliggjøring av hva som ligger i denne ordningen, slik at ordningen i større drag kan bidra til riktig behandling av byggesaker.

Myndigheten til de ansatte på tilsyn er ikke delegert skriftlig slik delegasjonsreglementet krever. Utover det er grunnlaget for myndighetsutøvelsen i byggesaker i tråd med delegasjonsreglementet.

Kommunen har flere tiltak for å ivareta kravene til veiledning og saksbehandlingsfrister. Vi kan nevne rutine for forhåndskonferanse, ny sjekklister for søkere for å sikre at søknaden er fullstendig, annen informasjon på kommunens nettsider og et byggesaksregister. Vi har sett at kommunen ikke har god nok praksis for å sikre at mangler ved søknader sjekkes ut tidlig. Vi har sett at standardformuleringene i foreløpig svar dermed kan gi misvisende informasjon om saksforløpet. Kommunen sender ikke ut foreløpig svar i klagesaker.

Kommunen har et register som brukes for å følge opp at saksbehandlingsfristene overholdes. Men det krever ekstra manuelle registreringer, noe som gir en risiko for feil. Utfordringene kommunen har på kapasitet gir også risiko for at fristene ikke overholdes. Vi har sett at kommunen har fristoverskridelser både i behandling av søknader om byggetillatelse, klager og søknad om ferdigattest.

Saksbehandlerne har en sjekklister som skal bidra til at sakene blir tilstrekkelig utredet. Våre undersøkelser viser at sjekklister brukes, men ikke i tilstrekkelig grad. Vi har også sett at det er svakheter i journal og dokumenthåndteringen i enkelte saker. Dette kan gi risiko for at sakene ikke er tilstrekkelig utredet. Kommunen gir i hovedsak tilstrekkelige begrunnelser for de vedtak som er fattet, men det er mangler i begrunnelsene i enkelte vedtak, både fra administrasjonen og planutvalget. Administrasjonen har internkontrolltiltak for sin saksbehandling, noe som reduserer risiko for feil når de følges opp. Disse tiltakene gjelder ikke for planutvalgets saksbehandling. Vi har sett av fylkesmannens klagebehandling at det i noen saker er svakheter i begrunnelsene fra planutvalget.

Kommunen skal gi ferdigattest når det foreligger nødvendig dokumentasjon på at tiltaket er gjennomført i samsvar med byggetillatelsen og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. En ferdigattest er ikke en garanti for at

byggearbeidet er utført uten feil og mangler i forhold til kontraktsforpliktelser. Kommunen skal kun sjekke at søker sender inn dokumentasjon på at det er bygget i tråd med tillatelse som er gitt. Kommunen har tiltak for å sikre dette arbeidet. Vi har imidlertid sett i to saker at kommunen ikke har fulgt opp mangler etter ferdigstillelse slik de selv har lagt opp til.

Kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi i tråd med gjeldende krav, men den er ikke fulgt opp så langt i år fordi mye av tilsynsressursene er brukt på oppfølging av innmeldte saker. Dette gir en risiko for at arbeidet med tilsyn blir for ad hoc preget og at en ikke sikrer et systematisk arbeid for å ivareta tilsynsplikten.

Kommunen lager ikke årlig rapport om tilsynsarbeidet.

Larvik kommune har ikke gjort systematiske risikovurderinger og ledelsesoppfølging av internkontrollen på byggesaksbehandling. Byggesak er i ferd med å ta i bruk kommunens nye kvalitetssystem, og oppdaterer og etablerer i den forbindelse nødvendige rutiner. Det fremstår som om det nye kvalitetssystemet kan bidra til at kommunen gjennomfører systematiske risikovurderinger i framtida, og til at internkontrollen følges opp av ledelsen.

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

Kommunen har ikke gjort noen analyse av risiko for korrupsjon knyttet til byggesaksbehandlingen, hverken på administrativt eller politisk nivå. Kommunen har imidlertid noen tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon, og har på den måten til en viss grad iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak.

Dette omfatter tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, bl.a. arbeidet som gjøres med etikk og varsling. Kommunen bør imidlertid sikre at tiltakene for kommunestyremedlemmene også gjelder for alle medlemmene i planutvalget, og at planutvalget jobber systematisk med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet.

Byggesak har tiltak rettet mot personalet. Vi mener at retningslinjene som regulerer ansattes mulighet for bierverv ikke er tydelige nok for å sikre at ansatte ikke har virksomhet som kan medføre inhabilitet eller risiko for korrupsjon. Kommunens tiltak knyttet til saksbehandlingen, som ordningen med godkjenning av vedtak, sporbarhet i saksbehandlingssystemet og det at saker stenges for videre registrering etter vedtak kan ha korrupsjonsforebyggende virkning.

Anbefalinger

Vi mener kommunen bør:

- delegere myndighet på tilsyn skriftlig,
- tydeliggjøre roller og ansvar i ordningen med godkjenning av vedtak, slik at ordningen bidrar til kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak,
- sikre en form for tidlig mottakskontroll av alle søknader og at det gis riktig informasjon om saksforløpet i foreløpig svar,
- vurdere om det er behov for tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning og begrunnelse i vedtak der planutvalget ikke følger innstillingen fra rådmann,
- sikre et systematisk arbeid med tilsyn og utarbeide en årlig rapport fra tilsynsarbeidet,
- sikre systematiske risikovurderinger, også av risiko for korrupsjon, og at ledelsen følger opp arbeidet med internkontroll,
- sikre at alle medlemmene i planutvalget omfattes av de samme opplæringstiltak og rutiner knyttet til signering av etiske retningslinjer og registrering av verv i styrevervregisteret som medlemmer i kommunestyret, og
- vurdere om arbeidsreglementets punkt om bierverv er tilstrekkelig.

Skien, 02.10.17

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 13/17 og 20/17.¹ Bakgrunnen for bestillingen er at kontrollutvalget har mottatt flere henvendelser fra publikum om kommunens byggesaksbehandling.

Kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven har i de fleste tilfeller stor betydning for innbyggere og næringsliv. Avgjørelsene kan ha økonomisk betydning, og de kan også gripe sterkt inn i ikke-økonomiske verdier for den enkelte. Det er derfor viktig at fastboende, hytteeiere og profesjonelle utbyggere har tillit til at kommunen forvalter loven på en forutsigbar, effektiv og lik måte.

I en byggesak vil det kunne være til dels svært motstridene interesser, hvor den som skal bygge, naboer og lokalsamfunnet kan ha svært ulikt syn på byggesaken. Byggesaksbehandlingen er en viktig mekanisme for å styre byggevirksomheten i kommunen, slik at viktige samfunnsmessige interesser og hensyn til naboene blir ivaretatt når et område skal utnyttes (Kommunalrett, Engelsrud, Jahren og Sletnes 2014:49). Kommunen skal sikre at tiltak er i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

Plan- og bygningsloven setter krav til kommune, tiltakshaver og ansvarlig foretak for at tiltak skal være i samsvar med de bestemmelser som er gitt i loven.² Eksempelvis har kommunen plikt til å gi byggetillatelse og å utstede ferdigattest når vilkårene for det er oppfylt, men det er søker som skal sørge for at søknaden er fullstendig og at dokumentasjonen er korrekt. Kommunen har ikke ansvar for å etterprøve opplysningene fra søker, og ferdigattesten er ikke en garanti for at byggearbeidet er utført uten feil og mangler.³

Rettsikkerhet, likebehandling og åpenhet i behandlingen av byggesaker er grunnleggende viktig for innbyggerne. I følge en undersøkelse om korrupsjon i kommuner som KS fikk gjort i 2013, er areal-, plan- og byggesaksektoren mest utsatt

¹ Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

² Tiltakshaver er den byggetiltaket utføres på vegne av, og ansvarlig foretak er foretaket som er ansvarlig for søknaden og for gjennomføringen av slike byggetiltak som etter loven har krav om ansvarlig foretak. Der det ikke er krav om ansvarlig foretak, vil tiltakshaver også kunne værere søker for eget tiltak.

³ Kommunal og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse til plan og bygningsloven § 21-4, 19.05.16.

for tilbud om *utilbørlige fordeler*.⁴ Det er derfor tillitsbyggende når kommunene viser evne til å forebygge, avdekke og håndtere uønskede hendelser på en betryggende måte.

Kommuneloven § 23 nr. 2 pålegger rådmannen å sørge for at administrasjonen driver sin virksomhet i samsvar med lovverk og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette kravet innebærer at rådmannen må sørge for at virksomheten har tiltak for å møte ulike risikoer som kan føre til at oppgaver og målsetninger ikke blir ivaretatt, inkludert risikoen for korrupsjon.

1.1 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

Hva mener innbyggere som har fått søknader behandlet om kommunens byggesaksbehandling?

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

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

Den første problemstillingen er beskrivende og det er ikke utarbeidet revisjonskriterier⁵ til den.

For de to andre problemstillingene er revisjonskriteriene utledet fra plan- og bygningsloven med forskrifter, forvaltningsloven, kommuneloven med forskrifter og fra litteratur og offentlige veiledninger om byggesaksbehandling, internkontroll og korrupsjonsforebygging. Kriteriene er angitt i tilknytning til problemstillingene i rapporten, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

⁴ Straffeloven § 276 a og b handler om korrupsjon, og omfatter både den som tilbyr og den som mottar en *utilbørlig fordel* i kraft av stilling, verv eller oppdrag. Den omfatter både økonomiske fordeler og ikke-økonomiske fordeler som f.eks. raskere saksbehandling, en kommunal tillatelse, eller mer indirekte fordeler som løfter om framtidig kontrakt, utsikter til jobb m.m.

⁵ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

1.2 Kommuneplanens samfunnsdel

I kommuneplanens samfunnsdel har Larvik kommune nedfelt noen mål som har betydning for arbeidet med byggesaksbehandlingen. Dette gjelder målet om et variert botilbud i kommunen, at det er generell høy takt i boligbyggingen og at det er lett å bygge og bo i Larvik. I tillegg skal arealpolitikken være forutsigbar, og viktig grønnstruktur, natur og rekreasjonsverdier skal være sikret.

I samfunnsdelen er det også nedfelt at Larvik er en kommune der tettstedene utvikles med respekt for stedets egenart, rike kulturarv og fokus på å skape gode møteplasser. Kulturarven skal sikres gjennom vern, aktiv bruk og formidling.

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen gjelder byggesak, og vi har ikke undersøkt kommunens behandling av plansaker. Vi har heller ikke sett på oppmålings- og delingsaker og saker som gjelder utslippstillatelser.

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

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

Vi har i utgangpunktet sett på vedtak som er fattet i 2016 og 2017, men noen av sakene vi har fått henvendelser om startet tidligere enn 2016 og vi har da sett på hele saken.

Forvaltningsrevisjonen er en systemrevisjon. Deler av enkeltsaker er undersøkt som ledd i stikkprøvekontroll av om rutiner og retningslinjer er i bruk og fungerer etter hensikten. I denne forvaltningsrevisjonen har vi mottatt en rekke enkeltsaker via kontrollutvalget og direkte fra publikum. Disse sakene har inngått i det samlede utvalget av saker som vi har undersøkt. Vi har imidlertid ikke gjennomgått enkeltsaker helhetlig med sikte på å ta stilling til om vedtakene innholdsmessig er korrekte – det er en oppgave som tilligger klageinstansen og rettsvesenet.

Parallelt med arbeidet med forvaltningsrevisjonen, har en tidligere ansatt vært under etterforskning, bl.a. for korrupsjon. Våre undersøkelser er rettet mot korrupsjonsforebyggende tiltak og er ikke egnet til å avdekke mulig korrupsjon.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Vi har intervjuet kommunalsjef for Areal og teknikk, byggesaksjef og ansatte på byggesak, avdelingsleder for servicesenteret og leder av planutvalget.

Vi har hatt spørreundersøkelser til saksbehandlere på byggesak, medlemmer i planutvalget og søkere/tiltakshavere som har fått vedtak i byggesaker i 2016 og 2017.

Vi har gjennomgått et omfattende utvalg saker, der vi har gjort stikkprøvekontroller av ulike elementer i saksbehandlingen og utforming av vedtak. Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

Gjennomgang av saker

Vi har gjort et tilfeldig utvalg av saker i kommunens arkiv. Utvalget er beskrevet i vedlegg 3.

I tillegg har vi fått henvendelser om 23 saker via kontrollutvalget og/eller direkte til oss. Disse sakene har vi fått fordi søker mener at noe er galt, og sakene er slik sett ikke representative for alle sakene kommunen behandler. Vi har fått 21 saker fra kontrollutvalget. Tre av disse er plansaker, og de har vi ikke sett nærmere på. De eldste sakene gjelder saksbehandling fra 2013.

I de 23 sakene er det fattet vedtak i 17 av sakene og 12 av vedtakene er påklaget. Åtte av klagesakene er fortsatt under klagebehandling og to har vært til behandling hos fylkesmannen. I to av sakene har kommunen tatt klagen til følge.

I ti saker er det vist til lang saksbehandlingstid. I 12 saker er det vist til ulike forhold ved saksbehandlingen, som bl.a. manglende likebehandling, at feil/ufullstendig fakta er lagt til grunn, feil ved utstedelse av ferdigattest, svakheter i arkiv- og journalføringsrutiner, svakheter i tilsynsarbeidet og feil i saksbehandlingen i planutvalget. I tillegg er det påpekt manglende veiledning og dårlig kommunikasjon. Kommunens saksbehandling på områdene blir nærmere belyst i pkt. 3.2 og 3.3.

1.5 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 15.09.17. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1. Det er gjort endringer i punkt 3.1.1, 3.2.1 og 4.2.3 som følge av de tre siste punktene i del 3 i høringssvaret. Vi vil påpeke at vi i høringsversjonen har omtalt gjennomsnittlig saksbehandlingstid og beskrevet lengde på fristoverskridelser. Beskrivelsen av fristoverskridelsene i punkt 3.1.2 er gjort tydeligere i etterkant av høringen. I tillegg er det gjort mindre justeringer i punkt 3.4.3, samt i sammendrag og konklusjon. Det er ikke gjort endringer i anbefalingene.

Når det gjelder enkeltsaker vil vi påpeke at det ikke er vanlig at vi sender liste over de sakene vi plukker ut for gjennomgang til administrasjonen, men vi orienterer om de fakta vi legger til grunn i rapporten. Dette faktagrunnlaget har rådmannen anledning til å uttale seg om i høringen.

2 Brukerundersøkelse byggesak

Hva mener innbyggere som har fått søknader behandlet om kommunens byggesaksbehandling?

Kontrollutvalget ba spesielt om at vi innhentet synspunkt fra søkere/brukere. Dette er en beskrivende undersøkelse, som ikke har revisjonskriterier slik forvaltningsrevisjon skal ha. Vi gjør dermed heller ingen vurderinger, men har en oppsummering i siste del.

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til 300 personer og vi har fått svar fra 168, en svarprosent på 56. I vedlegg 4 er svarfordelingen lagt ved, og det metodiske rundt gjennomføringen av undersøkelsen er beskrevet i vedlegg 3.

Undersøkelsen handlet om informasjon gitt av kommunen i forkant av at søknad sendes, underveis i saksbehandlingen og i vedtak. Svarene er vist i tabellen under. De som har svart er mest fornøyd med den informasjonen som er gitt i vedtak.

Tabell 1 Spørsmål om informasjon/veiledning. Svarene er gitt på en skala fra 1 – 6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.

	Gj.sn	Ant svar	
		Tot	Vet ikke
Informasjonen på kommunens nettsider	4	62	1
Informasjon om gjeldene lover og regler	3,7	164	35
Informasjon om hva byggesak kan hjelpe deg med	3,8	164	31
Informasjon om hvilken informasjon som må med i byggesøknaden	3,7	164	41
Informasjon om behandling av din sak	3,6	164	12
Informasjon i vedtak – hva en har tillatelse til og ikke	4,9	164	6
Informasjon i vedtak - begrunnelse	4,6	164	13
Informasjon i vedtak – informasjon om klagemulighet	5,0	164	32

Vi hadde også spørsmål om forhåndskonferanse. Disse er omtalt under punkt 3.3.

I tillegg stilte vi spørsmål om tilgjengelighet, måten en blir møtt på og hvordan en opplever saksbehandlingen i forhold til forutsigbarhet og kvalitet, samt saksbehandlingstid. Gjennomsnittlig svar på disse er vist i tabell 2 på neste side.

Tabell 2 Spørsmål om tilgjengelighet og service. Svarene er gitt på en skala fra 1 – 6 der 1 er svært misfornøyd/svært dårlig og 6 er svært fornøyd/svært god.

	Gj.sn	Ant svar	
		Tot	Vet ikke
Fornøyd med åpningstid på servicesenteret	4,6	164	44
Mulighet for å snakke med saksbehandler på telefon	3,6	164	21
Mulighet for timeavtale/snakke med saksbehandler i møte	3,7	164	59
Forutsigbarhet i saksbehandling	3,4	164	8
Kvalitet i saksbehandling	3,8	164	7
Faktisk saksbehandlingstid/svartid	3,5	164	0
Behandlet med høflighet og respekt på servicekontoret	5,1	164	27
Behandlet med høflighet og respekt på byggesak	4,4	164	18

De som har svart er minst fornøyd med forutsigbarheten og saksbehandlingstiden. Hva den enkelte har lagt i forutsigbarhet kan variere. Dette er ikke eksemplifisert i spørsmålsstillingen. Forutsigbarhet kan være at en er kjent med rammene for saksbehandlingen, f.eks. saksbehandlingstiden. Men den enkelte kan også ha lagt en helt annen betydning i begrepet, som at vedtaket ikke gav det resultat som en ønsket og forventet. Det gjelder også kvalitet, der de som har svart kan legge til grunn en subjektiv vurdering. Dette har også en av dem som har svart påpekt i en kommentar.

Det at vi ikke har fått spurt alle, gir en viss usikkerhet knyttet til om svarene samsvarer med det alle ville svart. Dette er beskrevet nærmere i vedlegg 3. Grunnet denne usikkerheten kan det være andre forhold enn forutsigbarhet som alle som har søkt er minst fornøyd med. Forskjellen mellom det en er mest og minst fornøyd med er imidlertid så store at vi kan si at søkerne er mer fornøyd med informasjonen i vedtaket enn med saksbehandlingstiden og opplevd forutsigbarhet.

Vi har undersøkt om ansvarlige søkere, som kan ha mange, store og kompliserte saker, er mer eller mindre tilfredse enn de samlede svarene. Her var det ingen markante forskjeller. Vi har også sett på svarene fra dem som har hatt 7 eller flere søknader til behandling siste to år. Generelt er disse litt mindre tilfredse, men forskjellene er så små at de kan skyldes tilfeldigheter i hvem som har svart. Generelt er de som ikke fikk medhold (16 svar) og de som fikk delvis medhold (12 svar) mindre tilfredse enn det totale snittet. Antallet svar er lavt, noe som gjør resultatene usikre.

Det var mulig med kommentarer til spørsmålene i undersøkelsen, og det er mange som har gitt kommentarer. Kommentarer om informasjon og veiledning, inklusiv forhåndskonferanser og selve vedtaket blir omtalt i del 3.3.

På spørsmål om tilgjengelighet og service ble det gitt 41 kommentarer. Av disse har syv et positivt innhold. I tillegg var det tre som var både fornøyd og misfornøyd. Ti av kommentarene gjaldt manglende tilgjengelighet, mens ni omhandlet generelt dårlig/manglende service og to gjaldt henvendelser til kommunen som kommunen ikke har fulgt opp.

Det ble gitt 33 kommentarer knyttet til spørsmålene om forutsigbarhet, kvalitet og saksbehandlingstid. To gir uttrykk for at de er fornøyde, med unntak av litt lang saksbehandlingstid og at det kan være vanskelig å nå frem på telefon. Manglende forutsigbarhet og lang saksbehandlingstid er det som går igjen i de fleste av disse kommentarene.

Det ble gitt 65 kommentarer til slutt i undersøkelsen. Av disse er det 15 kommentarer fra søkere som er fornøyde, og tre som inneholder både positive og negative tilbakemeldinger. Det er 12 som påpeker svakheter i saksbehandlingen, som forskjellsbehandling, manglende forutsigbarhet og manglende dokumentasjon, og 11 som viser til at servicen generelt kan bli bedre. Det er fire som har kommentert at gebyrene er for høye. Det er også gitt kommentarer knyttet til manglende kommunikasjon mellom enheter i kommunen, svakheter i ledelsen, manglende kunnskap i servicesenteret og en kommentar som gjelder misnøye med planavdelingen. Det er påpekt at kommunen har en komplisert kommuneplan og mange og gamle reguleringsplaner, noe som gjør det vanskelig å finne det plansettet som gjelder i en sak.

Noen kommentarer er konkrete tips til forbedringer. Ett tips går på at kommunen bør få en opprydning i planene, fordi det ville gi større forutsigbarhet, større forståelse blant innbyggere og prosjekterende og bedre samarbeidsvilkår mellom kommunen og foretakene. Et annet tips gjelder ønske om å tilrettelegge for at nabolista kan overføres direkte inn i Byggsøk, etablere en lenke i kartsystemet direkte til arkivsaken i byggesak, samt at innkomne brev i en arkivsak blir lagt ut som offentlige i arkivsaken. Det ble ytret ønske om kontaktinformasjon til saksbehandlere på nettsiden og informasjon om hvilke dager saksbehandler er tilgjengelig på telefon. I tillegg er det en som har kommentert at løsningen med elektronisk levering av søknad ikke fungerer godt nok.

3 Om kommunens byggesaksbehandling

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

3.1 Organisering, kompetanse og kapasitet

Larvik kommune har et planutvalg med ansvar for plan- og byggesaker. Tidligere var kommunene pålagt å ha et planutvalg, men kan nå gi oppgavene knyttet til plansaker til et annet kommunalt organ (Ot.prp. nr 32 (2007-2008)). Larvik har altså valgt å videreføre kommunens planutvalg, som også har ansvar for byggesaker.

Kommunen har en byggesaksavdeling som skal ha 15 årsverk, inklusiv byggesaksjef og en merkantilt ansatt. To av årsverkene brukes til tilsynsvirksomhet og 11 årsverk til behandling av søknader på hele saksfeltet til byggesaksavdelingen. I tillegg til byggesaker, omfatter det delingssaker, utslipp, vann, avløp m.m. En av stillingene knyttet til byggesaksbehandling har vært ubesatt i 1. halvår 2017.

Byggesaksavdelingen er del av kommunalområdet Areal og teknikk, som ledes av en kommunalsjef.

Saksbehandlingen på byggesak har vært organisert på ulike måter. Nåværende byggesaksjef startet i januar 2015. De startet med teamorganisering i 2015/16 og de har justert måten teamene arbeider på etter dette. Antallet team er endret fra tre til to, og tilsynsfunksjonen er holdt utenom teamene. Oppgavefordelingen mellom teamene som de har nå, innebærer en noe større grad av spesialisering enn tidligere. Eksempelvis er ansvar for alle forhåndskonferanser⁶ lagt til team 1 og ansvar for behandling av dispensasjonssøknader og klagesaker er samlet hos team 2. Tilsynsfunksjonen er også tydeliggjort og skilt fra saksbehandlingen ved denne organiseringen. Ansatte med ansvar for tilsyn skal f.eks. ikke lenger fatte vedtak om ferdigattest.

I tillegg til byggesaksavdelingen gir servicesenteret i kommunen enkel veiledning i byggesaker i forkant av at byggesøknad er levert inn. Kommunen innførte i 2011 en ordning med byggesak over disk i servicesenteret. Det var en saksbehandler fra byggesak som satt i servicesenteret og kunne fatte vedtak i enkle saker. Ordningen

⁶ En forhåndskonferanse er et møte mellom tiltakshaver, ansvarlig søker og kommunens saksbehandler, for å for å avklare tiltakets forutsetninger og rammer for den videre saksbehandlingen.

innebar at en i de enkle sakene skulle kunne få vedtak i løpet av et døgn. Denne ordningen er avvirket nå i 2017.

3.1.1 Organisering

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

Kommunens delegasjonsreglement regulerer myndigheten til planutvalget og rådmann⁷. Planutvalget har ansvar for byggesaker, herunder dispensasjonssaker og klagesaker. Rådmannen er delegert myndighet i ikke-prinsipielle saker. Med bakgrunn i delegasjonsreglementet behandles ikke-prinsipielle dispensasjonssaker av administrasjonen, mens planutvalget behandler prinsipielle dispensasjonssaker. Dette skillet mellom prinsipielle og ikke prinsipielle saker praktiseres ikke i klagesaker. Planutvalget behandler med noen unntak alle klager der administrasjonen ikke innstiller på å imøtekomme klagen, før klagen eventuelt oversendes fylkesmannen for endelig behandling. Unntakene er klagesaker som gjelder avvisning av klager på gebyrileggelse og andre prosessledende beslutninger⁸. Disse behandles administrativt.

Både saksbehandlere og medlemmer av planutvalget opplever i hovedsak at det er klart hvilke saker administrasjonen kan behandle på delegasjon og hvilke saker som skal til planutvalget. Enkelte medlemmer i planutvalget er uenig i dette, og peker på at hva som regnes som prinsipielle saker vil være et tolkningsspørsmål.

Administrasjonen opplyser at de sender saker til utvalget dersom de er i tvil. Planutvalget blir orientert om alle delegerte vedtak i første møte etter at vedtaket er truffet.

Det følger av delegasjonsreglementet at rådmannen har myndighet til å delegere sin myndighet videre i administrasjonen. Slik videredelegering skal være skriftlig. Rådmannen har delegert myndighet i byggesaker til kommunalsjef for areal og teknikk

⁷ Delegasjon til planutvalget og rådmann er gitt i delegasjonsreglement vedtatt i kommunestyret sak 137/15 og sak 202/16.

⁸ En prosessledende beslutning er en avgjørelse som ikke er et enkeltvedtak, men som styrer saksgjennomføringen. F.eks. en avvisning av klage der klagefristen er oversittet eller andre vilkår for å klage ikke er oppfylt eller avvisning av klage på avgjørelse om bruk av tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

med mulighet for videredelegering. Kommunalsjefen har gjort det samme til byggesakssjefen.⁹

Byggesakssjefen har gitt saksbehandlerne myndighet til å fatte vedtak på sine saksområder. Dette er skriftliggjort i rutinen for teamorganisering. Det er satt krav om at leder skal godkjenne alle dispensasjonssaker og saker til planutvalget. Andre vedtak skal godkjennes av en annen i teamet, etter oppsatt turnus. Det er ikke beskrevet hva som ligger i godkjenningen, eller om den som godkjenner har myndighet til å fastsette endelig vedtak eller om det ligger til saksbehandler. Byggesaksjef opplyser at den som godkjenner er medansvarlig for vedtaket. Ordningen med godkjenning omtales også som en sidemanns kontroll. Hvem som har godkjent en sak fremgår i saksbehandlingssystemet, men ikke på melding om vedtak. Denne signerer saksbehandler alene.

I tillegg til rutinen er det laget en skriftlig oversikt over teamene og hvilke oppgaver de har, samt at oppgaver som ligger til det rullerende ansvaret er opplistet. I intervju er rollen til den som har rullerende ansvar omtalt som teamleder. Det er laget en turnus, slik at hver saksbehandler er teamleder i to uker om gangen.

De fleste av saksbehandlerne mener at oppgaver og ansvar som er lagt til dem som saksbehandler er klart og tydelig definert. Bare to er litt uenige i det. Flertallet av saksbehandlerne opplever at det er uklart hvilke oppgaver/ansvar som er lagt til dem som teamleder.

De ansatte svarer noe ulikt på hva som gjøres når de godkjenner vedtaket. Alle viser til at de skal lese gjennom vedtaket. Det er flere som også viser til at en skal sjekke plangrunnlaget. En saksbehandler opplyser at de skal sjekke sjekklista.¹⁰ To har kommentert at det er lite tid til å sjekke saker som de har til godkjenning. Tre av fire saksbehandlere som er intervjuet påpeker at det er uklart hva som ligger i denne ordningen.

Kommunen har ikke en skriftlig beskrivelse av den myndigheten som er gitt til de to som jobber med tilsyn, men tilsynsaktiviteten er beskrevet i strategi for tilsyn. Også på

⁹ Jf. *Delegasjonsreglement. Delegation av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef for areal og teknikk*. Sist revidert 01.02.15. og *Delegasjon av myndighet fra kommunalsjef for areal og teknikk til tjenesteområdets virksomhetsledere og miljøvernssjef*. Sist revidert 26.04.15.

¹⁰ Kommunen har etablert en sjekkliste til bruk i saksbehandlingen. Sjekklista skal bidra til at saksbehandler har de nødvendige opplysninger og gjør de nødvendige vurderinger i behandling av saken.

tilsyn har de en ordning med sidemannskontroll eller godkjenning. Ordningen fungerer slik at de to går igjennom og godkjenner hverandres forhåndsvarsel og brev. Vedtak skal alltid godkjennes av byggesaksjef. Vi har gjort en stikkprøvekontroll av ordningen med kontroll av vedtak på tilsyn i 2017, og ser at rutinen følges. Se mer om tilsyn i pkt. 3.3.

Andre forhold

Som del av datainnsamlingen deltok også revisor på tre møter i planutvalget som observatør. I noen saker der utvalget fattet et vedtak som avviker fra administrasjonens innstilling, ble administrasjonen bedt om å gi tilbakemelding i møtet om det var noen feil i medlemmets forslag. Når utvalget ønsker et annet utfall enn det administrasjonen har foreslått, sendes saken i liten grad tilbake til administrasjonen for ny forberedelse.

Observasjoner gjort i møte og ordbruk i enkeltsaker som er sendt revisjonen, kan tyde på at samarbeidet mellom deler av utvalget og administrasjonen ikke er optimalt.

Revisors vurdering

Opgaver og ansvar er i hovedsak klart fordelt i administrasjonen. Men det er etter vår vurdering behov for å etablere større klarhet i rollen og ansvaret som teamleder. Dette gjelder både innholdet i kontrollen og teamleders rolle og myndighet i forhold til saksbehandler.

Opgaver og myndighet er i hovedsak klart fordelt også mellom planutvalget og administrasjonen, og i samsvar med delegasjonsreglementet. Vi forstår delegasjonsreglementet slik at skillet går på hvorvidt saken er prinsipiell eller ikke, og at planutvalget skal ta de prinsipielle sakene. Praksisen med at også ikke-prinsipielle klagesaker behandles av planutvalget, er ikke beskrevet noe sted.

Den myndigheten som er delegert på tilsyn, er ikke skriftliggjort i tråd med kommunens egne krav i delegasjonsreglementet.

3.1.2 Kompetanse og kapasitet

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

I 1. halvår 2017 hadde byggesaksavdelingen fem jurister, en landskapsarkitekt, en samfunnsgeograf, to byggmestre, to med teknisk fagskole, en med jordskifte og

planutdanning og en med byggesakskole. Mange av saksbehandlerne har lang erfaring fra byggesaksbehandling.

Det er ikke laget en beskrivelse av hvilken samlet kompetanse byggesak bør ha. Byggesaksjef opplyser at de gjør en helhetsvurdering av kompetansebehov og derfor ikke fastsetter dette spesifikt. De har erfart at behovet for juridisk kompetanse har økt. De en årlig tiltaksplan der egne interne kompetansetiltak er lagt inn. Den omfatter ikke eksterne kurs. Utover den, er det ikke laget kompetanseplan for byggesak. De ansatte opplever at det er godt tilbud av kurs internt i kommunen og alle ansatte får dra på kurs i regi av fylkesmannen, men det har vært begrensede ressurser til eksterne kurs. I 2017 har imidlertid alle fått anledning til å dra på en ekstern konferanse.

Kommunen har oversikt over antall saker i et eget byggesaksregister. Tall herfra viser at kommunen har hatt en noe større saksinnngang i perioden 1. januar – 31. august 2017, sammenlignet med samme periode året før. De har også klart å behandle flere saker i 2017 enn samme periode året før. Antall saker som overskrider lovpålagt saksbehandlingsfrist har vært økende i 2017. I perioden januar til april var antallet som overskred fristen mindre enn året før, men totalt for perioden januar og ut august er det nå langt flere søknader med fristoverskridelse hittil i år, enn samme periode året før. Noe av dette skyldes at kommunen i 2017 i forbindelse med avslutning av arkiv har fattet vedtak i gamle saker som ikke har vært etterspurt. Blant sakene med fristoverskridelse er det en del som har fristoverskridelser på noen få dager, men det er også en del som har lengre fristoverskridelser. For sakene med tre ukers frist har rundt halvparten fristoverskridelse på mer enn to uker, og for sakene med 12 ukers frist er det litt under halvparten der fristoverskridelsen er mer enn tre uker.

Tabell 3 Byggesaksbehandling for perioden 1. januar – 31 august. Kilde Byggesaksregisteret, Larvik kommune

	2016		2017	
	12 uker	3 uker	12 uker	3 uker
Søknader mottatt	177	352	178	369
Antall søknader behandlet	136	349	188	318
Antall søknader med fristoverskridelse	17	64	61	95
Andel med fristoverskridelse	12,5%	18,3%	35,7%	29,9%

I hele 2016 behandlet kommunen 208 saker med 12-ukers frist og 517 saker med 3-ukers frist.

Tall fra byggesaksregisteret for perioden 1. januar til 31. august 2017 viser at kommunen i 12-ukers sakene har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er lavere enn 12 uker. Den varierer for de ulike typer saker som inngår her, fra 51 dager (7 uker) til 84 dager (12 uker). Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 3-ukers saker

ligger over kravet på 21 dager, men dette skyldes at det i perioden er behandlet gamle saker som er avdekket i forbindelse med avslutning av arkivet.

Byggesaksjefen har varslet planutvalget at de trolig vil få kapasitetsproblemer utover høsten, fordi det er ytterligere to ansatte som slutter i 2. halvår. Kommunen har lyst ut tre stillinger og søker etter personer med relevant høyskole-/universitetsutdanning innen følgende fagområder: sivilarkitekt, sivilingeniør, jurist, samfunnsgeograf eller annen relevant utdanning/erfaring, samt saksbehandlingserfaring fra liknende arbeid og kjennskap til plan- og bygningsloven.

Byggesaksjefen har opplyst at de til nå har brukt overtid for å få behandlet saker, og at det har vært stort press på byggesak i første halvår 2017. Enheten har i perioden hatt en ansatt som har vært suspendert grunnet politietterforskning.¹¹ Arbeidsforholdet er avsluttet.

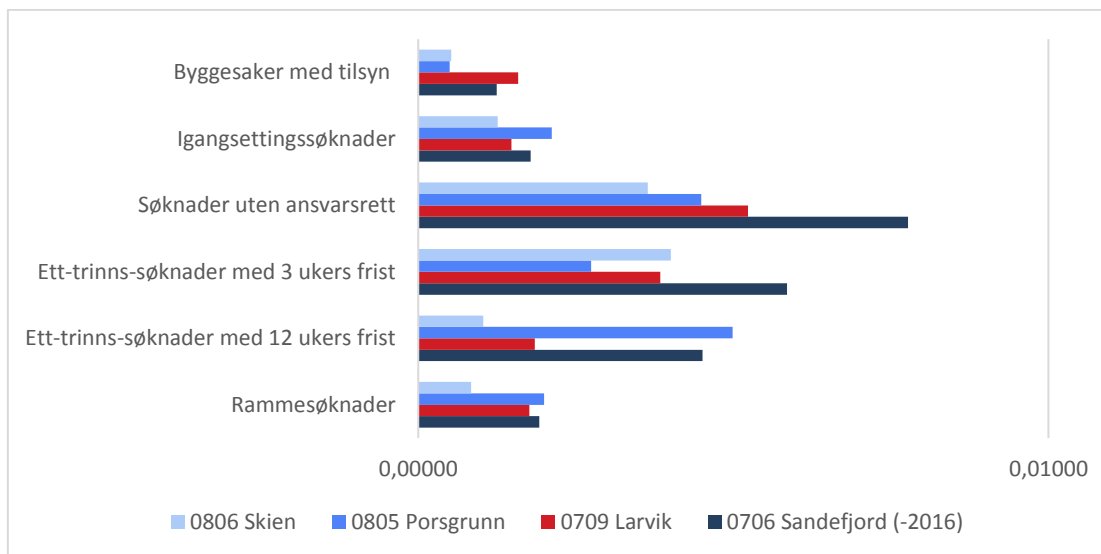
Utgiftsnivået til bygge- og delesaksbehandling i Larvik kommune var i 2016 på nivå med egen kommunegruppe, men noe høyere enn Sandefjord, Porsgrunn og Skien. Lønn er gjerne en betydelig del av utgiftene og samlede utgifter kan dermed si litt om bemanning.

Tabell 4 Korrigerte brutto driftsutg. til bygge- og delesaksbeh. per årssinnb. 2016. Tall i kroner. Kilde KOSTRA/SSB.

Larvik	Kostragruppe 13	Sandefjord (t.o.m. 2016)	Porsgrunn	Skien
222	221	172	139	145

Ser vi på antall behandlede søknader for Larvik og noen kommuner i samme kommunegruppe, ser vi at Larvik har hatt høyere aktivitet på tilsyn, men behandlet færre søknader enn både Sandefjord og Porsgrunn, relativt sett. Se figur nedenfor.

¹¹ I perioden med etterforskning ble administrasjonen orientert om en streng taushetsplikt i forbindelse med saken, noe som gjorde at det har vært litt begrenset hva slags informasjon de ansatte har fått om saken.



Figur 1 Antall behandlede søknader/saker per årsinnbygger i 2016. Kilde KOSTRA/SSB

I 2017 ser de så langt ut til å få betydelig høyere gebyrinntekter enn tidligere år, bl.a. på grunn av stor byggeaktivitet. Kommunen har i 2017 innført gebyr på forhåndskonferanse. Kommunen har sikret en relativt høyt selvkostgrad på byggesak. Det var på 92 prosent i 2015, jf. Selvkost på kommunale gebyrer, forvaltningsrevisjonsrapport Larvik 2017.

Revisors vurdering

Kommunen har ikke systematiske tiltak for å sikre at man rekrutterer og bygger kompetanse i samsvar med behovet, men byggesak har bredt sammensatt kompetanse i enheten, jevnt fordelt mellom juridisk/samfunnsfaglig og teknisk kompetanse.

Kommunen har hittil i år fått behandlet flere søknader enn året før, bl.a. ved bruk av overtid, som har kompensert for fravær. Men det er til nå flere saker som overskrider lovpålagte saksbehandlingsfrister. Dette i tillegg til at enheten får flere nyansatte saksbehandlere, gir risiko for at kommunen i en periode ikke vil ha tilstrekkelig kapasitet til behandling av byggesaker. Dette har byggesaksjefen rapportert til planutvalget.

3.2 Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen

Vi skal her først se på krav til saksbehandlingsprosessen generelt. Deretter skal vi se spesielt på krav satt til ferdigattest. Revisjonskriteriet for første del er:

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

Byggesak er i en prosess der rutiner for saksbehandling skal inn i kvalitetssystemet, TQM.¹² I den forbindelse har byggesak gått igjennom gamle rutiner og valgt å fase dem ut og etablere nye rutiner. De gamle rutinene var mange, omfattende og til dels utdaterte. Det er nedsatt en gruppe internt på byggesak som er i gang med å lage nye rutiner som legges inn i kvalitetssystemet. De har som mål å være ferdige innen utgangen av 2017. De ansatte på Byggesak har nylig fått opplæring i TQM.

Byggesaksjefen viser til saksprosessen i saksbehandlingssystemet websak og en egen sjekklister, se vedlegg 5, som de viktigste rutinene i byggesaksbehandlingen. I tillegg er det laget vedtaksmaler og brevmal, samt mal for referat om forhåndskonferanse.¹³ Det blir også vist til endel uskrevne rutiner. Kommunen har rutine for oversendelse av saker til Mattilsynet, en rutine for intern oversending av saker til kommunalteknikk for å avklare forhold rundt vann og avløp i byggesaker og en rutine for tiltak i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområder. Disse tre rutinene er utarbeidet i 2017. I løpet av perioden forvaltningsrevisjonen har pågått, er følgende rutiner ferdigstilt: «Rutine hvor søknader innsendt etter pålegg om retting avslås» og «Rutine for ileggelse av gebyr».

I tillegg til malene har kommunen en samling med standardformuleringer som kan brukes til hjelp i arbeidet med å skrive vedtak.

Kommunen har etablert en ordning med godkjenning av vedtak, der en annen saksbehandler godkjenner vedtaket. Den som godkjenner er medansvarlig for vedtaket og skal bidra til at vedtaket er i tråd med de krav som er satt. Se mer om dette i pkt.

3.1.1.

¹² Kommunen startet med å implementere det nye kvalitetssystemet i 2015. Det er implementert gradvis og det er først i 2017 at Areal og teknikk skal ta systemet i bruk.

¹³ Det er en mal for byggesak, en mal for delingssaker, en mal for vedtak om ferdigattest. Det er mal for foreløpig svar og for å sende brev om manglende dokumentasjon.

Vi har ikke dokumentasjon som beskriver en eventuell sidemannskontroll eller godkjenning av vedtak der byggesaksjefen er saksbehandler. Vi har gjort en stikkprøvekontroll av syv vedtak i byggesaker fra 2017 der byggesaksjefen er saksbehandler. Ett vedtak var godkjent av en annen saksbehandler. For de andre var det ikke dokumentert noen form for godkjenning eller sidemannskontroll.

Team-møtene er også et tiltak for å oppfylle de krav som er satt til saksbehandlingen. De er en arena for å drøfte og avklare spørsmål i saksbehandlingen.

Habilitet

Byggesaksjef fordeler alle nye saker direkte til saksbehandler. Den enkelte saksbehandler er selv ansvarlig for å vurderer egen habilitet. Det er ikke satt krav om å dokumentere vurderingene. Det er ikke noe punkt i sjekklister el. hvor saksbehandler skal krysse av for at habilitet er vurdert. Saksbehandlerne mener at avkrysning i sjekklister ville være upraktisk og unødvendig fordi de tar i bruk sjekklister først når behandlingen av saken starter, og på det tidspunktet bør habiliteten være avklart. Rutinene omtaler ikke om det skal dokumenteres at det gjøres bytte av saksbehandler på grunn av habilitetsvurderinger.

Saksbehandlerne avklarer med leder dersom de er usikre på egen habilitet, og leder gir saken til andre dersom det er aktuelt. Saksbehandlere kan også bytte saker selv innenfor teamet, uten å involvere byggesaksjef. Bytte av saksbehandler vil være sporbart i websak.

Dersom byggesaksjef er inhabil, skal kommunalsjefen tre inn for byggesaksjef. Dette har vært tilfelle i en sak i 2017.

I planutvalget er det praksis at medlemmer sier fra om mulig inhabilitet og at utvalget avgjør spørsmålet. Dette dokumenteres i saksprotokollen, men det blir ikke vist til hjemmel for avgjørelsen. Etter kommuneloven § 30 nr. 4 siste ledd skal dette gjøres.

Dersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå. Det samme gjelder for avgjørelse om at et medlem av organet er inhabil.

De faste medlemmene mener i hovedsak at de har kjennskap til reglene for habilitet, men ett av medlemmene er litt uenig i at de har god kjennskap til disse reglene.

Revisors vurdering av tiltakene for å oppfylle krav habilitet

Kommunen har lite konkrete tiltak knyttet til saksbehandlingsprosessen, men som omtalt i del 4 er habilitet tema bl.a. ved ansettelse og i de etiske retningslinjene. Vi

har sett at både administrasjonen og planutvalget er oppmerksomme på habilitetsreglene og at saksbehandlerne har god anledning til å bytte saker ved behov.

Forvaltningsloven krever ikke at habilitetsvurderinger skal dokumenteres, men det kan likevel være gode grunner til å sørge for en viss dokumentasjon. Kommunen kan vurdere om det er hensiktsmessig å dokumentere de vurderingene som har ført til bytte av saksbehandler, og de vurderingene som er gjort der andre har eller kan komme til å reise tvil om habiliteten, men hvor kommunen ikke har konkludert med inhabilitet. At habilitet et første punkt i en saksprosess, kan også være en nyttig påminnelse for saksbehandler om plikten til å vurdere spørsmålet, slik at en gjør en aktiv og bevisst vurdering av dette i saken.

Planutvalget sikrer ikke protokollering av hjemmel for inhabilitet slik kommuneloven krever.

Veiledningsplikt

Vi skal her se på hvilke tiltak kommunen har for å gi veiledning og informasjon i byggesaker. Arbeid med forhåndskonferanser omtales til slutt. Det er etablert en skriftlig rutine for forhåndskonferanse.

Servicesenteret i kommunen gir innbyggerne generell veiledning i forkant av at byggesøknad blir levert inn. De kan gi informasjon om gjeldene planer, og bistå med å lage nabolister for nabovarsling, situasjonsplan og arealplankart, samt opplyse om aktuelle søknadsskjema. De skal ikke bistå søker med utfylling av skjemaer.

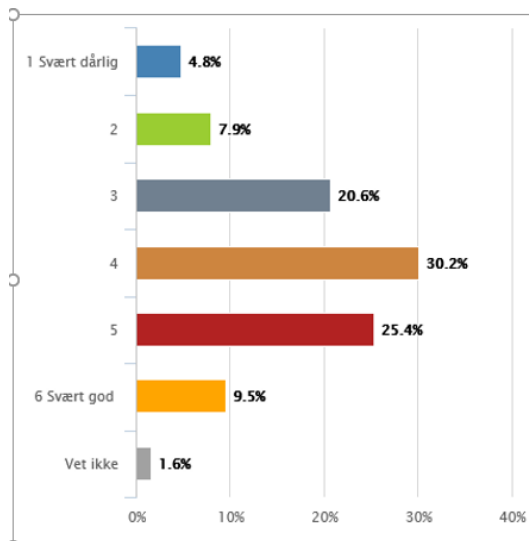
På byggesak har de valgt å styre telefonhenvendelsene noe. Alle generelle henvendelser går nå fra servicesenteret og til teamleder på team en. I pågående saker, vil saksbehandler svare på spørsmål. Det skal lages notat fra samtaler der kommunen gir veiledning som er knyttet til en konkret søknad, og skriftlig veiledning skal dokumenteres i saken. Byggesaksjef opplyser at flere ansatte opplever at det går ut over servicegraden at de ikke kan ta telefonen hvis de ikke er i nærheten av PC slik at samtalen kan dokumenteres. Dette er imidlertid noe hun mener de må gjøre, i tilfelle det oppstår uenighet om hva kommunen har sagt.

Byggesaksjef opplyser at de på virksomhetsmøter gjennomgår hva slags veiledning de som kommune kan gi, slik at de ikke går for langt inn i saken i veiledningsfasen, og slik at de ikke bistår med å skrive søknaden.

Kommunen har informasjon om byggesak på sine nettsider. Det var spørsmål om den i spørreundersøkelsen til søkere/brukere, undersøkelsen er omtalt i kapittel 2.

Det er 62 av dem vi har spurt som har brukt informasjon fra kommunens nettsider, og flertallet av dem vurderer informasjonen som god. Svarene er vist til høyre.

I tillegg til lenker til bl.a. veiledere fra Direktoratet for byggkvalitet og relevant regelverk, søknadskjema og kartgrunnlag, har kommunen også en kort veileder om søknadsprosessen. Kommunens veileder gir noe informasjon om hva som må med i en byggesøknad. Her ligger også en sjekkliste for søkere, til bruk for å hjelpe søkere med å få levert inn en komplett søknad. Denne ble publisert 05.09.17. I veilederen er det også lenke til informasjon om forhåndskonferanse og om regelverk rundt dispensasjon, situasjonsplan, nabovarsel, søknad om avkjørsel, ferdigattest og klage.



Figur 2 Hvordan vurderer du informasjonen på kommunens internettsider?

Forhåndskonferanse

Forhåndskonferanse er en veiledningsform som er regulert i pbl. § 21-1. Både kommunen og tiltakshaver/ansvarlig søker kan kreve forhåndskonferanse for å få nærmere avklaring av rammer og innhold av tiltaket. Det framgår av regelverket at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. Forhåndskonferansen skal gjennomføres før innsending av søknad og skal avholdes av kommunen innen to uker. Det skal skrives referat, og det skal gjøres kjent for tiltakshaver, jf. byggesaksforskriften §§ 6-1 og 7-1.

Kommunen har en ny rutine på forhåndskonferanse, der det er vist til at mal for referat fra forhåndskonferanse skal brukes. Saksbehandlers ansvar ved planlegging og gjennomføring av forhåndskonferansen er også omtalt, samt hva en forhåndskonferanse er. I følge rutinen skal det dokumenteres dersom en avtaler at forhåndskonferansen ikke avholdes.

Kommunen har innført gebyr på forhåndskonferanser, i likhet med mange andre kommuner. Byggesaksjef opplyser at kommunen ønsker at forhåndskonferansene skal være mer omfattende møter, gjerne med profesjonelle søkere. For å sikre bedre gjennomføring, har byggesak lagt opp til at det bare er enkelte saksbehandlere som gjennomfører forhåndskonferanser. Saksbehandlerne mener antall

forhåndskonferanser er redusert etter innføring av gebyret og at de løser mindre veilednings- og avklaringsbehov i mer uformelle møter, eller ved at søker får bistand fra servicesenteret.

I vårt opprinnelige saksutplukk var det få saker som omhandlet forhåndskonferanse. Derfor gjorde vi et ekstra utvalg av saker, hvor vi kun har sett på forhåndskonferanse. Vi har sjekket ut 12 tilfeldig valgte anmodninger om forhåndskonferanse, som alle ble sendt kommunen i 2017.¹⁴ Vi fant at det ikke var dokumentert svar på to av disse henvendelsene. Vi så også at flere henvendelser blir løst på annen måte enn å avholde forhåndskonferanse. I fem tilfeller er det gitt tilbakemelding på spørsmålene som er stilt, slik at det ikke var behov for forhåndskonferanse. Dette er dokumentert. I tillegg fikk to søkere informasjon om gebyret for forhåndskonferanse, og ble bedt om å ta kontakt for å evt. avtale forhåndskonferanse, noe de ikke gjorde.

Det ble avholdt forhåndskonferanse i tre av de 12 sakene vi så på. To av dem ble holdt innen fristen, og en forhåndskonferanse ble holdt syv uker etter fristen. I sakene i det opprinnelige utvalget var fristen overholdt i fire av fem saker. En av henvendelsene vi har fått, gjaldt sen forhåndskonferanse. Der tok det fire måneder fra anmodning til forhåndskonferansen ble avholdt.

Det lå referat i alle de tre sakene vi undersøkte fra 2017 hvor det var avholdt forhåndskonferanse. Det var også referat fra de fire av fem saker i det opprinnelige utvalget. Der det manglet, fremgår det av søknadskjema at det skal være avholdt forhåndskonferanse. Vi har sjekket referat fra forhåndskonferanse i de sakene vi har fått henvendelse om. Det er avholdt i seks saker, og referat mangler i fire. Dette var saker fra før 2017.

Manglende dokumentasjon av forhåndskonferanser, er påpekt i enkelte kommentarer i spørreundersøkelsen vi hadde overfor søkere. Det er også kommentert at en har fått annen informasjon i forhåndskonferansen enn den kommunen gir i vedtaket.

I tillegg til forhåndskonferanser er det gitt noe veiledning/avholdt møter. I en av sakene vi har plukket ut, var det et møte der søker skrev og sendte referat fra forhåndskonferansen. I en annen sak er det vist til muntlig veiledning i søknaden. Denne veiledningen er ikke dokumentert i saken. I en annen sak viser saksbehandler til møter, men disse møtene er ikke dokumentert.

¹⁴ De 12 er valgt fra en liste på 33 saker, som vi fikk ved et søk på «anmodning om forhåndskonferanse» for perioden januar – mai 2017.

Spørreundersøkelsen til byggesaksbehandlerne og brukerundersøkelsen inneholdt spørsmål om forhåndskonferanse. Saksbehandlerne mener forhåndskonferanser er nyttig for den videre saksbehandlingen. De er delt i synet på om det blir gjennomført forhåndskonferanser i saker der det er nødvendig. De er også delt i synet på om kommunen tar initiativ til forhåndskonferanse i saker der det er nødvendig.

På spørsmål om hvor fornøyd brukerne var med muligheten for forhåndskonferanse var det 64 som oppga at det ikke var aktuelt, eller som har svart vet ikke. Svarfordelingen blant de som svarte er vist i tabellen under.

Tabell 5 Hvor fornøyd er du med muligheten for forhåndskonferanse? Svar i antall.

1 Svært misfornøyd	2	3	4	5	6 Svært fornøyd
9	12	21	18	20	20

Det var også et spørsmål om hvor nyttig en mente forhåndskonferansen hadde vært. De som hadde oppgitt at forhåndskonferanse ikke var aktuelt, fikk ikke dette spørsmålet. Det er til sammen 73 som opplyser at de har hatt forhåndskonferanse og vurdert hvor nyttig de oppfattet at den var. Svarfordelingen er vist under.

Tabell 6 Hvor nyttig var forhåndskonferansen for det videre arbeidet med byggetiltaket og -søknaden? (Antall)

1 Ikke nyttig	2	3	4	5	6 Svært nyttig
11	11	11	9	8	23

Saksbehandlingstid, frister og foreløpig svar

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

Under punkt 3.1.2 har vi beskrevet omfang av fristoverskridelser.

Foreløpig svar

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det sendes et foreløpig svar, dersom vedtak ikke kan fattes innen en måned, jf. forvaltningsloven § 11 a, tredje ledd.

Fra 2017 har Larvik kommune innført en ny rutine der byggesaksjefen sender ut foreløpig svar (forvaltningsmelding) i saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist. I malen for disse meldingene er følgende satt inn om saksbehandlingstid:

I henhold til plan- og bygningsloven § 21-7 er saksbehandlingsfristen 12 uker fra kommunen har mottatt komplett søknad. Det forventes at saken behandles innenfor denne fristen.

Skulle det ikke være mulig å overholde fristen vil søker bli varslet om eventuell fristforlengelse, jf. byggesaksforskriften § 7-3.

Det opplyses ikke om hvem saksbehandler er.

Byggesaksjefen opplyser at hun i noen saker gjør en første sjekk i saken før hun sender foreløpig svar. Hun kan gjøre dette på saksområder hun er godt kjent med eller der hun mener det er risiko for at søknaden kan være mangelfull. Hvorvidt hun har anledning til å gjøre en første sjekk, avhenger av hvor stor saksinngangen er. Hun oppretter ikke sjekklister, som er en egen liste saksbehandler skal bruke, bl.a. for å sjekke at søknaden er komplett. Sjekklister omtales nærmere i avsnittet om saksutredning, og den er lagt ved som vedlegg 5.

Blant de sakene som var med i det første utvalget var det to søknader mottatt i 2017, som var 12-ukers saker, og som skulle hatt foreløpig svar. Begge søknadene var mottatt i januar, og det var ikke sendt foreløpig svar. Siden det var få saker fra 2017 i utvalget, har vi foretatt et tilleggsutvalg hvor vi har søkt på «foreløpig svar» i websak. I perioden 01.01.17 - 01.05.17 var det 60 saker, og vi har sett på 11 av disse. I en av sakene ble foreløpig svar med standardtekst sendt umiddelbart etter mottak. Etter 12 uker ble det så sendt brev om at det var mangler ved søknaden. De andre ti sakene ble behandlet uten at det ble etterspurt ytterligere dokumentasjon.

Blant sakene vi har fått henvendelse på var det tre saker hvor søknad er mottatt i 2017. Det er sendt foreløpig svar eller mangelbrev i alle tre. I ett av de foreløpige svarene var standardteksten justert, slik at det var tatt med informasjon om at det var mangler ved søknaden. Det ble også presisert at gjennomgangen av søknaden ikke var fullstendig. De to andre foreløpige svarene inneholdt kun de opplysningene som ligger i standardteksten i malen. I en av disse sakene informerte kommunen søker om at det var mangler ved søknaden mer enn 12 uker etter at det foreløpige svaret var sendt.

Saksbehandlingsfrister

Saksbehandlingsfristen begynner å løpe først når kommunen har mottatt fullstendig søknad, jf. plan og bygningsloven § 21-7. Direktoratet for byggkvalitet opplyser at dersom søknaden er mangelfull, vil ikke fristen begynne å løpe før søknaden er fullstendig, selv om den har vært hos kommunen i en tidsperiode før søker får informasjon om manglene.

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 feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig. De viser til at ved mindre mangler skal saksbehandlingstiden settes på vent, slik at den tiden som har gått før søker får melding om mangel ved søknaden, skal telle med i fristberegningen. Departementet påpeker at i saker med 12-ukers saksbehandlingsfrist der kommunen oppdager mangler ved søknaden på et sent tidspunkt, vil en tilbakesending av saken og ny 12-ukers frist medføre lang total saksbehandlingstid. Et alternativ departementet viser til, er at kommunen i stedet for å kjøre en ny 12-ukersfrist gjør avtale med søker om en mellomløsning: viss forlengelse av den opprinnelige fristen for behandling av byggesaken.¹⁵

Utover sjekklista, har ikke Larvik kommunen noen rutine for mottakskontroll. Det er ikke lagt føringer for når saksbehandler må gå gjennom sjekklista. Saksbehandlerne vi har intervjuet opplyser at de for saker med 12 ukers frist, forsøker å ha en mottakskontroll før de behandler saken, men at det i perioder med høyt arbeidspress er vanskelig å få til. Det er også vist til at det tar så mye tid å sjekke om søknaden er fullstendig at det i mange tilfeller er mest hensiktsmessig å ta hele saksbehandlingen samtidig. Både byggesaksjef og saksbehandlere opplyse at det kan ta opp mot 12 uker før de får sett om søknaden er fullstendig. Mangelfulle søknader er også pekt på av saksbehandlerne som et område som bidrar til mindre effektiv saksbehandling.

Larvik kommune regner saksbehandlingstiden fra fullstendig søknad er mottatt. Det betyr at den tiden det tar fra kommunen mottar en søknad til kommunen eventuelt oppdager mangler ved søknaden, ikke regnes med i saksbehandlingstiden. Byggesaksjefen opplyser at de ved mindre mangler regner med tiden før de melder fra om mangler, og bare setter saksbehandlingstiden på vent den tiden det tar før de har mottatt all dokumentasjon.

I syv av sakene vi fikk henvendelse om, er det påpekt at det tar lang tid før kommunen sender brev om at søknaden ikke er komplett. Det har tatt fra seks til 18 uker i disse sakene, det er mest vanlig i disse syv sakene at det tar 11 – 12 uker. Siden disse sakene ikke er representative, har vi gjort en ekstra stikkprøvekontroll der vi har søkt opp journalposter med «etterspørring av dokumentasjon» i tittelen. For perioden 01.01.17 – 30.08.17 fikk vi 78 saker. Vi har sjekket 11 av dem. I fem saker er ytterligere dokumentasjon etterspurt i god tid før saksbehandlingsfristen, mens i de andre seks er det tett på eller over saksbehandlingsfristen før dokumentasjon etterspørres. To av disse seks sakene har tre-ukers frist.

¹⁵ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

En påstand i sakene vi har fått henvendelse om, er at manglene ved søknadene er fiktive, og at kommunen sender mangelbrev kun for å nullstille saksbehandlingstiden. Vi har sett på manglene som er påpekt av kommunen i disse sakene. Det gjelder bl.a. manglende dispensasjonssøknad, manglende nabovarsling, opplysninger om utnyttelsesgrad, situasjonsplan og plan for terrenginngrep. Alt dette er opplysninger som skal være med ved behandling av søknad. Det er også påpekt at kommunen ber om at det søkes om dispensasjon også når det er snakk om små avvik, f.eks. ved små overskridelser av f.eks. utnyttelsesgrad. I en sak var det en overskridelse på 1,4 prosentpoeng.

For å sikre at saksbehandlingsfrister holdes, har kommunen et eget byggesaksregister¹⁶. Registeret viser den enkelte saksbehandler hvilke saker de har til behandling, og gir oversikt over saksbehandlingsfristene i den enkelte sak. Dersom det er mangler ved en søknad, må saksbehandler manuelt stoppe, starte og eventuelt nullstille saksbehandlingstiden for at fristberegningen skal bli riktig. Nye saker registreres inn i byggesaksregisteret av byggesaksjef. Dersom det i et saksnummer kommer en tilleggssak, f.eks. en justert søknad, skal dette registreres av saksbehandleren selv. Åtte av ti saksbehandlere opplyser at de oppdaterer byggesaksregisteret daglig (når det er endringer).

Registeret kommer i tillegg til saksbehandlingssystemet websak der sakene behandles. Saker registreres både i byggesaksregisteret og i saksbehandlingssystemet. Saksbehandlere har påpekt risiko med det å ha to systemer å registrere saker i og flere har trukket frem at det er litt tungvint. I revisjonen i 2013 ble denne risikoen også påpekt. Men de mener likevel at saksbehandlingsregisteret gir god oversikt over egne saker. Kommunen skal på sikt få en ny versjon av websak, og da vil de ikke lenger ha behov for byggesaksregisteret.

I noen sammenhenger varsler kommunen utsatt saksbehandlingsfrist, uten at dette er avtalt med søker. Dette var tema i en av sakene vi er tipset om. Byggesaksjefen opplyser at de utsetter saksbehandlingsfristen grunnet lav bemanning i forbindelse med ferieavvikling. Slik fristutsettelse brukes særlig i saker med tre ukers frist. En stikkprøvekontroll av varsel om utsatt saksbehandlingsfrist, viser at det brukes i saker med frist på tre uker. Vi har sett på ni av 82 utsendte brev i perioden januar til og med juni 2017. I syv av de ni sakene så vi at kommunen ikke har overholdt den nye fristen.

¹⁶ Registeret er opprinnelig utviklet i Larvik, men er nå kjøpt opp og brukes av flere kommuner.

Revisors vurdering av tiltak for å oppfylle krav til veiledning og saksbehandlingsfrister

Kommunen har flere tiltak for å ivareta veiledningsplikten, og har nylig etablert en rutine for forhåndskonferanse, samt at en i lengre tid har hatt mal for referat fra forhåndskonferanser. Før dette sikret ikke kommunen godt nok at forhåndskonferanser ble dokumentert. Vi ser at dette nå gjøres i større grad.

Det er også positivt at kommunen nå har rutine på forhåndskonferanse, slik at det er tydelige krav til dokumentasjon både av gjennomførte forhåndskonferanser og av avlysning av forhåndskonferanse.

Svarene fra undersøkelsene viser at søkerne mener kommunen har et forbedringspotensial i både det å tilby forhåndskonferanse og at den skal oppleves som nyttig for dem.

Kommunen har ikke noen rutiner på mottakskontroll, slik at en så tidlig som mulig kan sikre at søknaden er komplett. Ansvar for at søknaden er komplett ligger riktignok på søker, men det er en viktig del av kommunens veiledningsplikt å gi informasjon om hva som trengs for at søknaden kan behandles. I den sammenheng er det positivt at kommunen har utarbeidet en sjekkliste for komplett byggesøknad til hjelp for søkere. Departementet forutsetter at kommunene har rutiner som kan ivareta hensynet til saksbehandlingstid. Vi mener derfor at kommunen bør treffe tiltak for å sikre bedre at mangler ved søknadene oppdages tidligere i saksforløpet.

Kommunen sender ut foreløpig svar i samsvar med kravene i forvaltningsloven. Det er uheldig at det ikke framgår at det ikke er gjort mottakskontroll. Slik praksisen er nå, kan kommunen gi søker en feilaktig forventning av når søknaden i realiteten blir behandlet. Kommunen bør som minimum justere malen for foreløpig svar, slik at det er tydelig om det er gjort en mottakskontroll eller ikke.

Kommunens praksis for forlengelse av saksbehandlingsfristen ved ufullstendig søknad, er i samsvar med plan- og bygningsloven. Kommunen bør likevel vurdere om det er mulig å etablere tiltak som kan bidra til å korte ned saksbehandlingstidene når slike fristforlengelser gir særlig lang saksbehandlingstid. Et tiltak kan være å praktisere avtaler om noe kortere frist enn 12 nye uker, jf. uttalelsen fra departementet.¹⁷

Kommunen får ikke fulgt opp de fristene som er satt for saksbehandling i alle sakene. Byggesaksregisteret er kommunens tiltak for å følge opp fristene, men det at saker

¹⁷ Rundskriv H-13/04.

registreres to steder innebærer en risiko for at feilregistrering og dermed manglende oppfølging av saksbehandlingstidene. Hvis saksbehandlingssystemet på sikt kan bli brukt alene, og en ikke har behov for dobbelt-registrering, reduseres denne risikoen. Denne risikoen ble også påpekt i revisjonen i 2013.

Larvik kommune utsetter ensidig saksbehandlingsfristen grunnet ferieavvikling. Etter plan- og bygningsloven er ikke dette en gyldig utsettelsesgrunn. Det er imidlertid en god praksis at kommunen orientere søkere om at man ikke klarer å behandle sakene innenfor vanlig frist.

Saksutredning

Søknaden skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne ta stilling til søknaden, jf. pbl § 21-2. Det er søker som i utgangspunktet skal sikre at søknaden er fullstendig. Kommunen kan be om flere opplysninger eller avslå søknaden hvis opplysningene ikke er tilfredsstillende, jf. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledning om byggesak.

Saksprosessen i websak, som er kommunens saksbehandlingssystem, leder saksbehandler gjennom saksbehandlingen trinn for trinn, med lenker til aktuelle maler og rutiner. Første trinn er forhåndskonferanse, og andre trinn er kontroll av søknad. Her er det lenke til sjekklister for saksbehandlingen. I saksprosessen i websak ligger også brev for etterspørring av dokumentasjon, der saksbehandler fyller inn nødvendig informasjon.

Formålet med sjekklister er å sikre at alle nødvendige opplysninger foreligger i saken. Saksbehandler har mulighet for avkrysning av utførte handlinger. Sjekklister skal blant annet sikre at saksbehandler kontrollerer dokumentasjon på nabovarsling, at det er søkt dispensasjon dersom det trengs, og at det er med gjennomføringsplan i saker det er påkrevet.

Både byggesaksjef og saksbehandlerne opplyser at sjekklister skal brukes og fylles ut, og byggesaksjef presiserer sjekklister skal tas i bruk når saksbehandlingen starter opp. Under forvaltningsrevisjonen i 2013 var det åpent for mer skjønsmessig bruk av sjekklister. Det er ikke skriftlig beskrevet hvordan sjekklister skal brukes.

Saksbehandler kan bevege seg mellom de ulike trinnene i saksprosessen. Det er ikke noe krav om at enkelte punkter, som f.eks. sjekklister, må fylles ut for å komme videre i saksbehandlingssystemet. Dette ble påpekt som en risiko i forvaltningsrevisjonen i 2013.

Saksgjennomgangen vår viser at utfylt sjekkliste manglet i 21 av 90 saker, og at sjekklista var mangelfullt utfylt i ytterligere 7 saker. Gjennomgangen viser at sjekklister brukes noe ulikt av saksbehandlerne. Noen saksbehandlere bruker sjekklista aktivt og setter inn kommentarer ved behov, slik at sjekklista også er egnet som kontrolltiltak, mens andre verken krysser av eller kommenterer i sjekklista. Det varierte også når sjekklista er opprettet i saken, alt fra som første journalpost etter mottatt søknad til siste journalpost før vedtak.

Fire av ti saksbehandlere mener at sjekklista ikke bidrar til å sikre at saken er tilstrekkelig utredet, de oppgir at de sikrer det ved gjennomgang av søknaden.

En av saksbehandlerne opplyser at det kan være forskjeller på hva saksbehandlerne krever av dokumentasjon for at søknadene skal være fullstendig, avhengig av lokalkunnskap og erfaring med tilsvarende byggesaker. Dette er et tema de har drøftet på virksomhetsmøtene.

Flere av sakene vi har fått henvendelse på, handler om saksutredning. I tre av sakene er det påpekt svakheter i arkiv og dokumenthåndteringen, noe vi har sett er tilfelle i flere enn disse tre sakene. Vi har for eksempel sett at dokumenter er journalført sent. Vi har også sett at informasjon om enkelte dokument burde vært i flere arkivnummer, men ikke er det. I noen saker er det vist til et tidligere saksnummer der aktuell dokumentasjon ligger, men det er også saker der det mangler. I de sakene vi har fått henvendelse om er det også hevdet at dokumenter forsvinner. Vi har ikke fått framlagt noen dokument som ikke også er i kommunens arkiv.

Det er fremsatt påstander om at kommunen har gitt en muntlig aksept til et tiltak, eller at det er gitt veiledning som gjør at søker har feil oppfatning av hva som skal til for å få byggetillatelse. Vi har sett at det har vært kommunikasjon mellom søker og kommunen som ikke er dokumentert, bl.a. er kontakt med søker omtalt i en tilsynsrapport uten at det er omtalt hva som er sagt. Vi har også sett søkere som i søknaden har vist til veiledning som skal være gitt av kommunen, uten at vi ser at veiledningen er dokumentert. Når det som er sagt ikke er dokumentert, vil det være påstand mot påstand.

Vi har også sett at flere av søknadene er unøyaktig utfylt, også av profesjonelle søkere.

I noen av sakene vi har fått henvendelse om er oppfatningen at kommunen tolker regelverket feil. Dette har vi ikke gått nærmere inn på. Vi har heller ikke undersøkt en sak der det er påstand om at kommunen har lagt feil fakta til grunn i saken. Denne

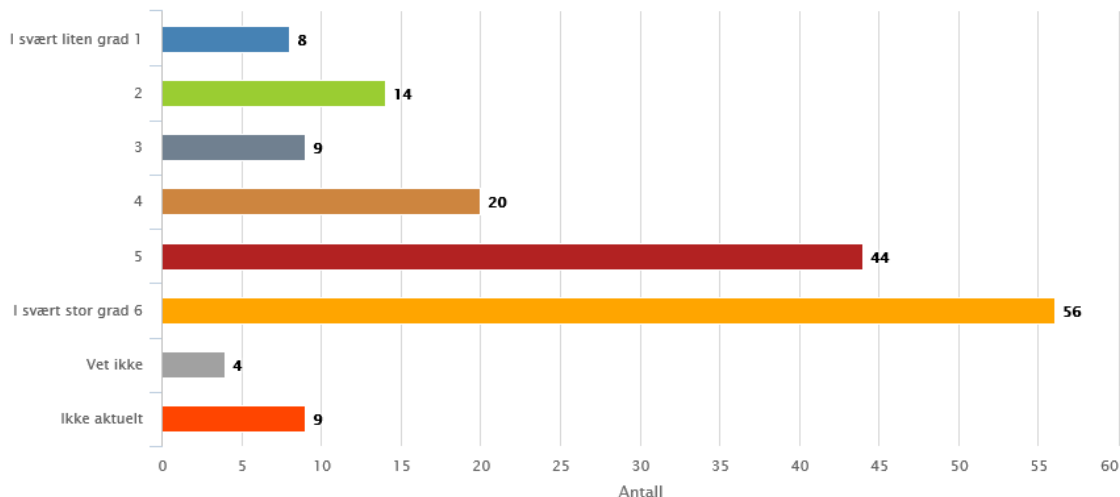
saken er klagebehandlet av fylkesmannen, som legger kommunens opplysninger til grunn for sin behandling av klagen.

Begrunnelse

Kommunen har en vedtaksmal for alle typer vedtak og innstilling til vedtak. Malen har egne punkt for å sikre at begrunnelsen inneholder en beskrivelse av de faktiske forhold, som en kort beskrivelse av hva det er søkt om, plangrunnlaget, tiltaket, nabomerknader og samtykke til plassering og eventuelt hvem som har ansvar for de ulike oppgavene i tiltaket. Deretter kommer det punkter som skal sikre at kommunens vurdering tas inn. Dette gjelder: de momentene som etter loven alltid skal vurderes ved søknader om dispensasjon, samt utnyttelsesgrad og visuelle kvaliteter.

Vi har sett på vedtakene i de 73 sakene som er tilfeldig utvalgt og i 12 av de sakene vi har fått henvendelse om. Vedtak i klagesaker er ikke med. Vi har funnet at det ikke var gitt tilstrekkelig begrunnelse eller at det er mangler ved begrunnelsen i 13 saker: 9 av sakene som er tilfeldig valgt og fire blant dem vi har fått henvendelse om. Det er en overvekt av saker fra administrasjonen, men det er mangler i begrunnelsen både for vedtak fra planutvalget og administrasjon. I de sakene der det er mangler ved begrunnelsen gjelder det typisk at begrunnelsen ikke viser at kommunen har vurdert om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt, og om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det fastslås gjerne at vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, uten at den obligatoriske vurderingen og avveiningen av fordeler mot ulemper framgår av begrunnelsen.

Flertallet av de som har svart på undersøkelsen mener at underretningen om vedtaket i stor eller svært stor grad gir informasjon om begrunnelsen for vedtaket. Svarfordelingen i antall er vist under.



Figur 3 I hvilken grad mener du at det siste vedtaket du har fått, gir det tilstrekkelig informasjon om begrunnelsen for vedtaket?

I en annen sak der det har vært påstand om saksbehandlingsfeil, ser vi at det er mangler i begrunnelsen for vedtaket kommunen har fattet.

Planutvalget fatter i en del saker et annet vedtak enn rådmannen innstiller på. Kommunen har ikke praksis på å sende saken tilbake til administrasjonen for å sikre begrunnelse i tråd med de krav som er satt. En av henvendelsene vi har fått gjelder påstand om feil i begrunnelsen i planutvalgets vedtak, og det er vist til at vedtaket er i strid med administrasjonens innstilling og den informasjon som er gitt i forhåndskonferanse. Dette vedtaket er påklaget, og saken er ikke ferdigbehandlet.

Revisors vurdering av tiltak for å oppfylle krav til saksutredning og begrunnelse

Sjekklista brukes ikke i tråd med rutineene i alle sakene vi har undersøkt. Dette gir risiko for at saksutredningen ikke er i tråd med de krav som er satt.

Sen journalføring, at det er informasjon som ikke framgår i alle sakene de gjelder og at en ikke har referanse til tidligere saker, gjør at det kan være risiko for at relevante opplysninger ikke kommer med i vurderingen.

Vår saksgjennomgang og svarene fra søkerne tyder på at kommunen i hovedsak får gitt søker nødvendig begrunnelse for vedtaket. Vi ser imidlertid at det i noen av sakene er mangler, både i vedtak i administrasjonen og i planutvalget. I saker der planutvalget fatter et annet vedtak enn innstillingen fra rådmann, er det særlig risiko for at den formulerte begrunnelsen for vedtaket ikke er i tråd med lovpålagte krav.

Vi har omtalt ordningen med godkjenning av vedtak i pkt. 3.1. Vi mener at ansvar og roller ved godkjenning av vedtak bør tydeliggjøres. Slik denne ordningen er nå, er det usikkert om den bidrar til kvalitetssikring av vedtaket i tilstrekkelig grad. Kommunen bør også sikre at det dokumenteres at byggesaksjefen ikke fatter vedtak alene, men at det også her er en form for godkjenning eller kontroll.

Klagesaksbehandling

Klager over kommunens vedtak skal først vurderes av kommunen. Administrasjonen gjør første vurdering. Dersom administrasjonen opprettholder vedtaket, sendes saken til planutvalget. Dersom planutvalget ikke gir klager fullt ut medhold, skal klagen behandles av fylkesmannen.

Det er nå ett team som behandler alle klagesaker, uavhengig av hvilket team som har hatt ansvar for saken ved førstegangsbehandling. Byggesaksjef skal godkjenne alle vedtak/innstilling til vedtak i klagesaker. Administrasjonen har ikke skriftlige rutiner eller sjekklister for behandlingen av klagesaker, men de har en vedtaksmal. Tidligere hadde byggesak en egen vedtaksmal i klagesaker, men nå er det bestemt at det skal brukes en felles vedtaksmal i alle typer klagesaker i kommunen. Det er den byggesak bruker. Byggesaksjef opplyser at de jobber med å få på plass skriftlige rutiner for klagesaksbehandlingen.

Kommunen har ikke praksis på å sende foreløpig svar i klagesaker, men det er fast praksis på at når en klage er mottatt, skal klagen sendes til de andre partene i saken (om det er noen) med frist for uttale. I denne oversendelsen gis det også en orientering om saksbehandlingstider. Den som har klaget får kopi av oversendelsen. Byggesak jobber nå med å få på plass skriftlige rutiner også for klagesaksbehandlingen.

Vi har gått gjennom et tilfeldig utvalg på 15 klagesaker som er behandlet i planutvalget.¹⁸

Saksbehandlingstiden i kommunen, altså fra klage er mottatt til saken oversendes fylkesmann eller er omgjort i kommunen, varierer fra fire uker til 42 uker. I saken som tok 42 uker skjedde det en feil ved registrering av klagen i kommunen. Ser vi bort fra denne ene saken, er gjennomsnittlig tid for behandling av klager i kommunen ca. 9 uker. Fem av de sakene vi så på hadde saksbehandlingstid på 12 uker eller mer. Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes klageinstansen så snart saken

¹⁸ Totalt var det 92 klagesaker som planutvalget behandlet i perioden januar 2016 til medio mai 2017.

er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge, jf. byggesaksforskriften § 7-1 e.

I sju av de 15 sakene er det sendt orientering til motpart. I en sak er det klager som har orientert motparten ved kopi av klagen. I de andre syv sakene var det ikke andre parter.

Dersom ikke vilkårene for å behandle klagen er oppfylt (klagefrist og at klager har klagerett), skal klagen avvises. I alle sakene vi har sett på har kommunen vurdert om vilkårene for å behandle saken er oppfylt, og konkludert med at klagen skal behandles.

Dersom administrasjonen tar klagen til følge, vil ikke saken bli lagt frem for planutvalget. I åtte av de 15 planutvalgssakene som vi har sett på, har utvalget fulgt administrasjonens innstilling om å ikke ta klagen til følge. I alle disse sakene har fylkesmannen opprettholdt kommunens vedtak. I syv av sakene har planutvalget gitt klager helt eller delvis medhold. To av disse sakene er som følge av ny klage behandlet av fylkesmannen, som har opphevet begge vedtakene grunnet manglende begrunnelse. I en sak er fylkesmannen tydelig på at det er flere saksbehandlingsfeil, og ber kommunen være ekstra oppmerksom på saker der planutvalget fatter annet vedtak enn administrasjonen. Det er ytterligere en klagesak som er til behandling hos fylkesmannen.

Administrasjonen orienterer planutvalget om fylkesmannens vedtak i klagesaker, og vedtak blir også sendt alle saksbehandlerne til orientering på epost. Dersom vedtaket inneholder avklaringer av betydning for framtidig saksbehandling, blir dette tatt opp på virksomhetsmøtene.

Revisors vurdering av tiltak for å oppfylle krav til klagesaksbehandling

Det er positivt at kommunen jobber med å få på plass skriftlige rutiner i klagesaksbehandlingen. Med unntak av at kommunen ikke sender foreløpig svar og sikrer behandling av klagen innen åtte uker, har ikke våre undersøkelser avdekket svakheter ved den administrative behandlingen av klagesaker. Vi har imidlertid sett at fylkesmannen har påpekt mangler ved enkelte av vedtakene i planutvalget når utvalget fatter annet vedtak enn administrasjonen innstiller på.

Likebehandling

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Forskjellig resultat i saker skal være saklig begrunnet.

De vi har intervjuet trekker frem flere tiltak som kan sikre likebehandling: teamorganisering, det at de ansatte godkjenner hverandres vedtak, samt at byggesaksjefen godkjenner dispensasjonssaker og klagesaker. Dessuten viser de til at alle dispensasjons- og klagesaker behandles av ett team, og alle disse sakene skal til byggesaksjef for godkjenning. Teamene drøfter enkeltsaker i team-møter. Et annet tiltak for å sikre likebehandling er at en eller to saksbehandlere behandler saker innenfor ett hytteområde.

Alle saksbehandlerne opplyser at de stort sett sjekker tilsvarende saker innen samme reguleringsplan dersom de er i tvil om vurderingen av en sak. For å få sjekke tilsvarende saker må saksbehandler gå inn i hver enkelt sak.

I saksgjennomgangen så vi at administrasjonen praktiserer objektive størrelser i reguleringsplanene absolutt, f.eks. utnyttingsgrad, takhøyde osv. og at det kreves dispensasjon ved overskridelse, selv om overskridelsen er liten. Etterlevelse av forvaltningslovens regler om saksutredning og begrunnelse er også tiltak som skal sikre lik behandling av likeartede saker.

I sakene vi har fått henvendelser om, er det to av sakene har fått forskjellig resultat fordi tiltakene ligger i områder med hver sin reguleringsplan, og det er ulike bestemmelser i reguleringsplanene. Altså en forskjellsbehandling som skyldes at sakene ikke er like. Men det er saker der det ikke framgår godt nok av begrunnelsen hva som er årsak til forskjellig resultat i sakene. Vi kan nevne en sak der kommunen vektlegger samme uttale fra Mattilsynet i en behandling av to søknader ulikt, uten å begrunne hvorfor.

Revisors vurdering av tiltak for å oppfylle krav til likebehandling

Kommunen har flere tiltak for å sikre likebehandling, som vi har sett følges opp i praksis. Vi har imidlertid også sett at det er enkeltsaker der begrunnelsen ikke viser godt nok hva som er årsakene til forskjellig vedtak i sakene. Et område med risiko for manglende likebehandling, kan være når planutvalget fatter annet vedtak enn innstillingen fra administrasjonen, siden planutvalgets saksbehandling ikke alltid er omfattet av de samme kontrolltiltakene og saksutredning som administrasjonen i sin saksforberedelse. Et annet risikoområde er at ordningen med å godkjenne vedtak i teamene, både at ansatte er noe usikre på hva som ligger i oppgaven, og at oppgaven

går på rundgang. Det bidrar i mindre grad til likebehandling enn om noen få hadde ansvar for det.

3.2.1 Ferdigattest

- Kommunen må ha tiltak for å sikre riktig behandling av søknad om ferdigattest.

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest. Ferdigattesten skal utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, jf pbl. § 21-10. Kommunen plikter å utstede ferdigattest innen tre uker etter at det er søkt om dette og tilstrekkelig dokumentasjon er fremlagt, jf. pbl § 21-7 syvende ledd.

Det er tiltakshaver som er ansvarlig for dokumentasjon av byggverkets og byggeproduktene egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold. Det innebærer at kommunen kan legge til grunn den dokumentasjon som tiltakshaver leverer.¹⁹ En ferdigattest er ikke en garanti for at byggearbeidet er utført uten feil og mangler i forhold til kontraktsforpliktelser. Kommunen skal kun sjekke at søker sender inn dokumentasjon på at det er bygget i tråd med tillatelse som er gitt.

Den enkelte saksbehandler er ansvarlig for å fatte vedtak om ferdigattest i egne saker, mens team 1 fatter vedtak i saker som ikke har saksbehandler fra før. Byggesaksjef opplyser at mange har gyldig byggetillatelse over lang tid, og at søknad om ferdigattest ofte kommer først ved salg av eiendommen.

Saksbehandlerne opplyser at det er etablert gode rutiner for å fatte vedtak om ferdigattest. Det er laget en vedtaksmal, og ferdigattest er en egen prosess i saksbehandlingssystemet med litt informasjon om hva saksbehandler må passe på, men det er ikke egen sjekkliste eller andre skriftlige rutiner som f.eks lister opp hvilken dokumentasjon som skal med. De fleste saksbehandlerne mener at de får inn nødvendig dokumentasjon før de fatter vedtak om ferdigattest.

¹⁹ Jf. Kommunal og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse 19.05.16 om pbl § 21-4 uavhengig kontroll (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-4-departementets-tolkningsuttalelse---pbl--21-4-1.-ledd-og-sak-10--12-5-bokstav-d---uavhengig-kontroll/id2548720/>)

Vi har sjekket 8 vedtak om ferdigattest fra 2017.²⁰ Kommunen har ikke praksis på at disse vedtakene skal godkjennes av teamleder eller byggesaksjef. Den dokumentasjonen som er arkivert i sakene er primært søknad og signert gjennomføringsplan. I en sak er sanitærmelding ettersendt. Tre av de åtte sakene var avgjort innen tre uker. I en sak var ikke all dokumentasjon vedlagt, men kommunen etterspurte ikke mer dokumentasjon før søker etterlyste svar i saken.

To av de sakene vi har fått henvendelse på, gjelder klage på ferdigattest. Klager mener at ferdigattesten har blitt gitt på feil grunnlag. I en av disse sakene har kommunen vurdert at manglene ikke er så store at ferdigattesten skal trekkes, men det er gitt frist for å rette manglene. Kommunen orienterte klager i brev om at dette skulle følges opp med tilsyn, men det er ikke dokumentasjon i saken på at det er gjennomført et slikt tilsyn.²¹

I den andre saken varslet kommunen om tilbaketrekking av ferdigattest etter påviste mangler, og kommunen ga pålegg om å rette feil og mangler. Dette pålegget ble fulgt opp. Kommunens opprinnelige vedtak om ferdigattest var basert på opplysninger fra ansvarlig søker. Det viste seg i etterkant at disse opplysningene ikke var fullstendige. Striden gjelder tvist om hvordan leiligheten var når ferdigattest ble gitt, og om den oppfølgingen kommunen har hatt av manglene er korrekt. Saken har vært til behandling i planutvalget og de ba administrasjonen i møte 09.05.17 om føre tilsyn for å avklare saken nærmere. Dette har administrasjonen foreløpig ikke gjort.

For å få et noe større grunnlag har vi sett på litt flere saker som gjelder klage på ferdigattest. Ved søk på klage og ferdigattest i saksbehandlingssystemet fikk vi opp seks saker fra 2016 og 2017, inklusiv de to sakene som allerede er omtalt. Av de resterende fire er en behandlet av fylkesmannen. Det var nabo som klaget på at ferdigattest var gitt, når deler av byggetillatelsen ikke var oppfylt. Fylkesmannen ga ikke klager medhold, da mangelen ble vurdert som bagatellmessig. To av sakene gjelder klage på ferdigattest grunnet mindre kontraktsmessige mangler ved bygget. Dette er forhold som skal tas opp med utbygger og ikke kommunen.²² En klage fra nabo er avvist av kommunen grunnet manglende rettslig klageinteresse.

²⁰ En sak gjelder nytt inngangsparti og trapp for et borettslag. De andre gjelder ulike nybygg - enebolig, tomannsbolig, firemannsbolig og fritidsbolig.

²¹ Dette er en eldre sak og brevet er sendt i 2015.

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-4-departementets-tolkingsuttalelese---pbl--21-4-1.-ledd-og-sak-10--12-5-bokstav-d---uavhengig-kontroll/id2548720/>

Revisors vurdering av tiltak for å oppfylle krav til ferdigattest

Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad sikret at søknader om ferdigattest behandles innen de frister som er satt. Kommunen har gjennom byggesaksregisteret et tiltak for å sikre dette, men som vi har omtalt tidligere er det risiko knyttet til registreringene.

Av saksgjennomgangen ser vi at deler av publikum har andre forventninger til kommunens rolle og en annen oppfatning av ferdigattest, enn det en ferdigattest faktisk er.²² Vedtak om ferdigattest er kommunens avslutning av byggesaken, og er primært en papirgodkjenning av at tiltakshaver erklærer at tiltaket er ferdig og i samsvar med byggetillatelsen. Kommunen legger til grunn informasjonen fra ansvarlig søker om at tiltaket er gjennomført, og kommunen er ikke forpliktet til å kontrollere denne informasjonen nærmere. Kontrollfunksjonen ligger i at kommunen i inntil fem år etter kan trekke ferdigattest og at det kan få konsekvenser for ansvarlig søker om feil opplysninger gis i søknad om ferdigattest. Vi har sett på få saker, men har sett at kommunen i enkeltsaker ikke har fulgt godt nok opp de tiltak som kommunen selv har satt.

Det kan være at kommunen kan være tjent med å gi mer informasjon om ferdigattest, slik at publikum ikke forventer noe annet av ferdigattester enn det de faktisk er.

3.2.2 Andre forhold

Gebyr

Kommunestyret har i sak 239/16 vedtatt et gebyrregulativ for plan-, bygge- og oppmålingssaker.

Administrasjonen har nylig ferdigstilt en rutine for ileggelse av gebyr, der det fremgår at det er saksbehandler som har ansvar for å legge inn korrekt gebyr. Gebyret skal reduseres dersom vedtak med 12-ukers frist ikke er fattet innenfor fristen. Det er saksbehandler som skal sørge for at det gis gebyrreduksjon, og det skal opplyses om dette i vedtaket. I kommunens gebyrregulativ er det hjemmel for å redusere gebyr som blir urimelig høye. Eventuell reduksjon i gebyret skal avklares med byggesaksjef.

Innholdet i denne rutinen er ikke nytt. Byggesaksjef opplyser at det den beskriver, er det som har vært forventet av saksbehandlerne tidligere. Når den er skriftlig er det lettere å sikre at alle har en lik forståelse av hvordan dette gjøres.

Våre undersøkelser viste at rutinen før den ble skriftlig, ikke var godt nok kjent. Enkelte antok at sekretær la inn redusert gebyr, noe sekretær ikke har ansvar for å gjøre. Dermed har det skjedd at feil gebyr er fakturert, noe som har blitt oppdaget ved klage.

3.3 Tilsyn

3.3.1 Strategi for tilsyn etter plan- og bygningsloven

- Kommunen må ha en strategi for tilsyn etter plan- og bygningsloven som omfatter lovpålagte prioriterte tilsynsområder.
- Kommunen skal føre tilsyn i samsvar med strategien og de lovkrav som gjelder.

Kommunen har utarbeidet en strategiplan for tilsyn med byggesaker i 2017, men det ble ikke gjort for 2016. I stedet ble det lagt inn kommentarer og endringer i planen fra 2015, for å oppdatere planen for 2016.

I strategien er det vist til at det overordnede målet med tilsynsordningen er å sikre god kvalitet på byggetiltak, samt forebygge og redusere byggefeil. Tilsynsarbeidet skal også bidra til respekt for regelverket og troverdighet rundt kommunens behandling av byggesaker, herunder styrke publikums følelse av likebehandling. Larvik kommune ønsker også at tilsynsordningen skal forebygge feil i nye saker. Videre har kommunen som delmål å redusere omfanget av ulovlige tiltak og ulovlig bruk av bygninger og tiltak etter plan- og bygningsloven, samt utrede ulovlighetssaker innen rimelig tid.

Det går fram av strategien at kommunen har som 1. prioritet tilsyn i saker som gjelder forhold som kan medføre fare for liv og helse, deretter ulovlige tiltak på vernede bygg, ulovlig bygging/utfylling i strandsonen, påbygg/tilbygg og sikring av bygg, forhold som kan få samfunnsmessige konsekvenser, ulovlig arbeid/tiltak under oppføring, oppfølging av fylkesmannens/ planutvalgets vedtak.

Følgene områder er satt som 2. prioritet: forhold ved nye boenheter - herunder loft og kjeller, rasfarlige murer og oppfølging av eksisterende ulovligheter. Ulovlige oppførte terrasser, boder, levegger og lignende er oppført som 3. prioritet. Strategien omfatter også de tilsynene som kommunen ifølge byggesaksforskriften § 15-3 er forpliktet til å gjøre i 2016 og 2017. Kommunen har ikke gjennomført noen av disse i 2016 og har lagt opp til å gjennomføre dem i 2017.

Saksbehandlerne på tilsyn har et eget excelark som viser oversikt over gjennomførte tilsyn, og innkomne saker der det ikke er ført tilsyn. Denne oversikten viser at det per 08.08.17 er 56 saker på lista over gjennomførte tilsyn/saker som er fulgt opp. Av disse er det noen som er fulgt opp uten et fysisk tilsyn. Saksbehandlere opplyser at mange av sakene er kommet som følge av tips. I oversikten vi fikk var det i tillegg 82 tips om

ulovligheter, som per da ikke var fulgt opp, men hvor arbeidet var startet i fem saker. Noen tips var kommet i 2017, noen i 2016 og noen er ikke datert.

En gjennomgang av tema for de gjennomførte tilsynene vist i oversikten viser at det ikke er tydelig sammenheng mellom sakene det er ført tilsyn med til nå og de prioriterte områdene i tilsynsstrategien. Saksbehandlerne på tilsyn opplyser at det har vært flere tunge og omfattende saker og mange tips fra publikum i 2017, som har gjort at en del planlagte tilsyn, som de tidsavgrensede tilsynene er blitt satt på vent til slutten av året. Kommunen er imidlertid nå i gang med tilsyn på områdene som er prioritert i tilsynsstrategien.

Oppfølging av pålegg

En av sakene vi har fått henvendelse om gjelder manglende oppfølging av pålegg. Vi har ikke revisjonskriterier for oppfølging av pålegg, og foretar derfor ikke vurderinger av dette, men vil gi en beskrivelse av de undersøkelser vi har gjort.

Saken vi fikk henvendelse om gjaldt et pålegg gitt i 2007 og vi kan ikke se dokumentasjon på at dette pålegget er fulgt opp av kommunen. Siden det er så vidt lenge siden pålegget ble gitt, er det lite dekkende for kommunens arbeid i dag. Vi har derfor gjort et søk i saksbehandlingssystemet på vedtak om pålegg, og sett på saker som har vært i perioden 1. januar 2016 til 31. mars 2017. Vi satte grensen i mars for at det skulle være sannsynlig at frist for å etterkomme pålegget var passert. Vi har sett på seks av 24 saker. I to av sakene ligger det ikke dokumentasjon på at påleggene er fulgt opp, mens det er dokumentasjon på at pålegget er fulgt opp i de andre. I en av sakene er dokumentasjon på oppfølging av pålegget ført på feil sak i arkivsystemet.

3.3.2 Rapporter fra tilsynsarbeidet

- Kommunen skal utarbeide rapporter fra tilsynsarbeidet: en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og rapport i den enkelte sak.

Kommunen har ikke utarbeidet en årlig rapport over tilsynsvirksomheten i 2016. Manglende årsrapport om tilsyn ble også påpekt i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2013. Kommunen opplyser at det skal lages en årsrapport for tilsynsvirksomheten i 2017.

Det er laget en mal for rapporter om hvert enkelt gjennomførte tilsyn.

Ifølge byggesaksregisteret i kommunen er det utført 97 tilsyn i 2016 og 41 tilsyn i 2017.²³ Vi har gjort et utvalg på 14 saksnummer i kommunens oversikt over fullførte/avsluttede tilsynene i 2016 og 2017.²⁴ Ett omfatter to tilsynssaker, dermed er det 15 tilsynssaker. Det var utarbeidet tilsynsrapport etter malen i tre av sakene. I ni av sakene er det laget annen dokumentasjon, som varsel om pålegg, der informasjonen som er påkrevet i en tilsynsrapport er med.

I en av sakene tok det fire år før tips til kommunen ble fulgt opp med tilsyn og etterfølgende varsel. Etter ytterligere fire år gav kommunen pålegg om retting, men da var feilene rettet. Dette ble ikke fanget opp av administrasjonen fordi melding fra tiltakshaver om rettingen ble registrert som ny sak i kommunen.

Noen av sakene vi har fått henvendelser om gjelder også tilsyn. I tre saker ser vi mangler i forhold til dokumentasjon av hva som er gjort i saken.

3.3.3 Revisors vurdering av tilsynsarbeidet

Kommunen hadde ikke en oppdatert tilsynsstrategi i 2016, og vi har derfor ikke vurdert om en i 2016 har ført tilsyn i tråd med strategien. Vi kan heller ikke gjøre en endelig vurdering av oppfølgingen i 2017, siden året enda ikke er omme. Vi ser imidlertid at aktiviteten på tilsyn så langt i 2017 i liten grad har vært i samsvar med strategien. Tilsynsaktiviteten har vært mer styrt av innkomne tips.

Kommunen får mange tips og det er også mange som er ikke fulgt opp. Dette kan være en indikasjon på at kommunen har en kapasitetsutfordring på tilsyn. Tall fra 2016 som er omtalt under punkt 3.1.2 viser imidlertid at kommunen har flere saker med tilsyn relativt sett enn dem vi sammenligner med. Vi har ikke kjennskap til omfang av tips i andre kommuner. Kommunen er forpliktet til å følge opp ulovligheter utover bagatellmessige forhold som den blir gjort oppmerksom på. Kommunen skal altså følge opp tips som kommer, men er samtidig pålagt å ha en strategi og sikre et mer systematisk arbeid med tilsyn, enn det kommunen har gjort til nå. Siden 2017 ikke er avsluttet, er det for tidlig å konkludere på om kommunen får utført tilsyn i samsvar med tilsynsstrategien dette året. Kommunen har imidlertid ikke ivaretatt kravene i 2016. Kommunen bør sikre en systematisk tilnærming til arbeidet med tilsyn. I det ligger at innkomne tips må vurderes opp mot tilsynsstrategien og mot de lovkravene

²³ Antallet utførte tilsyn i 2017 er lavere enn tallet i oversikten til saksbehandlerne, dette skyldes at det ikke er utført fysisk tilsyn i alle 56 sakene.

²⁴ Antallet fullførte/avsluttede tilsyn er lavere enn det totale antall tilsyn som er gjennomført, noe som både kan henge sammen med at det er flere tilsyn i en sak og at selv om tilsynet er utført er ikke saken avsluttet i byggesaksregisteret.

som er satt, og ut fra det må kommunen prioritere tilsyn, og vurdere kapasiteten på området. Siden kommunen får mange tips, kan håndtering av tips være noe som bør omtales i strategien.

Kommunen har til nå ikke skrevet en årlig rapport fra tilsynsarbeidet. Det er heller ingen fast rutine som sikrer at det skrives rapport fra hvert enkelt tilsyn. I flertallet av sakene vi har sett på blir tilsynet dokumentert, og det blir gitt informasjon til den ansvarlige. I tre saker var det ikke gjort. Kommunens praksis på området er ikke enhetlig.

3.4 Risikovurdering og tiltak

3.4.1 Risikovurderinger

- Det må gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes til utarbeiding av tiltak for å sikre betryggende kontroll.

Byggesak har ikke gjennomført noen skriftlige risikovurderinger av saksbehandlingen tidligere. Administrasjonen opplyser at det gjøres risikovurderinger i tilknytning til arbeidet med nye skriftlige rutiner som pågår nå i forbindelse med implementering av nytt kvalitetssystem.

I det nye kvalitetssystemet er det en egen modul på risikovurdering. Byggesak har foreløpig ikke tatt i bruk denne modulen. Byggesaksjef mener at de vil få jobbet systematisk med risikovurderinger i det nye kvalitetssystemet, noe de ikke har gjort i tilstrekkelig grad tidligere.

Byggesaksjefen opplyser at de på byggesak nå har jobbet med å få på plass rutiner på områder hvor de mener det er risiko for feil/svikt.

Kommunalsjefen viser til at intern rapportering bidrar til at det gjøres kontinuerlige risikovurderinger knyttet til måloppnåelse. Rapporteringsarbeidet beskrives under punkt 3.4.2.

3.4.2 Ledelsens oppfølging av arbeid med internkontroll

- Kommunen må ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.

I Larvik kommune arbeider rådmannen med ivaretagelsen av internkontrollen etter følgende hovedkriterier:

- Internkontrollen er del av ordinær ledelse og integrert med virksomhetsstyringen.
- Internkontrollen og kontrollaktivitetene må være risikobasert.
- Internkontrollen skal være formalisert og dokumentert.

Vi har sett at kommunen hittil ikke har utført systematisk risikovurdering med sikte på å identifisere behov for kontrollaktiviteter innenfor byggesaksbehandlingen.

Kommunalsjefen viser til rapporteringsrutinene de har i kommunen, som kommunens tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med å sikre betryggende kontroll.

Det rapporteres til miljø- og teknikkomiteen og kommunestyret tre ganger årlig. Det skal rapporteres på innsatsområdene, og for byggesak er det tre innsatsområder i 2017:

- Kvalitet i saksbehandlingen – der kommunen har som mål å redusere antallet dispensasjoner til samme nivå som sammenlignbare kommuner.
- Saksbehandlingstid – kommunen har som mål at saker som må være avgjort innen 12 uker skal behandles innen 8 uker og at sakene med krav om 3 ukers saksbehandlingstid skal behandles innen 3 uker.
- Tilsyn byggesaker – kommunen har som mål å lage tilsynsplan²⁵ som legger føringer for prioritering av oppgaver og som fastsetter mål for gjennomføring av tilsyn.

Det er også utarbeidet et eget utfordringsbilde for byggesak i strategidokumentet 2017 – 2020. Dette er også med i tertialrapportene i 2017:

- Viktig med gode rutiner som sikrer saksflyt, likebehandling og at alle saker sees i sammenheng med kommunens overordnede mål om befolkningsvekst og kompetanseøkning.
- Behov for kompetanseheving på byggesak, bl.a. knyttet til stadige endringer i lovverket og økte kunnskaper om klimaendringer.
- Endringer i regelverket medfører økt fokus på tilsyn for å sikre god kvalitet i byggverk.

Byggesaksjefen viser til at det er en egen del for forbedringspunkter i det nye kvalitetssystemet. Det går på mål og resultatoppfølging og revisjon og tilsyn. De har

²⁵ Det vises her til tilsynsstrategien.

ikke kommet så langt at de er i gang med dette, men her skal det legges inn krav til når rutinene skal gjennomgås, hvem som har ansvar for det, samt krav om regelmessig gjennomgang av enkeltsaker, for å ha en kontroll med de sakene som ikke godkjennes av leder. Dette vil både hun og kommunalsjefen ha tilgang til, og de mener at de dermed kan sikre en oppfølging av internkontrollen. Det var også en ordning med oppfølging i gammelt system, men den har ikke fungert slik den skulle.

3.4.3 Revisors vurdering av arbeid med risikovurdering og ledelsens oppfølging

Kommunen har ikke gjennomført risikovurderinger systematisk. De vurderingene som er gjort er ikke skriftlige. Arbeidet med nye rutiner kan bidra til å sikre betryggende kontroll med saksbehandlingen. Ved hjelp av det nye kvalitetssystemet har kommunen mulighet til å sikre et mer systematisk arbeid med risikovurderinger, dersom systemet faktisk følges opp. Vi ser det som en ulempe at modulen for risikovurderinger ikke er tatt i bruk i forbindelse med den gjennomgangen og utarbeiding av nye rutiner som pågår nå. At kommunen nå har så vidt mange nye rutiner og rutiner som er under utarbeidelse, viser at en nå er i gang med et viktig arbeid. Det er etter vår vurdering også et tegn på at kommunen tidligere ikke har fått fulgt opp arbeidet med internkontroll tilstrekkelig.

Den rapporteringen som gjøres i byggesak har ikke et slikt innhold at den sikrer ledelsesoppfølging av kravet om betryggende kontroll i tilstrekkelig grad. Dette kan bli ivaretatt i det nye systemet, der det er lagt opp til systematisk kontroll av om rutiner blir fulgt. Risiko for manglende oppfølging av rutiner ble også påpekt i revisjonen i 2013.

4 Om korrupsjonsforebyggende tiltak

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

4.1 Kontrollmiljø – tiltak

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

Etiske retningslinjer

Kommunen har etiske retningslinjer som inngår i opplæringen av nytilsatte i administrasjonen. Etikk og kommunens etiske retningslinjer inngår i opplæringen for politikere. Det er tilbud om politikeropplæring for de faste medlemmene i kommunestyret, samt noen av varamedlemmene. Alle ansatte og de faste kommunestyremedlemmene skal underskrive på at de er kjent med de etiske retningslinjene.

I planutvalget er fem av ni faste medlemmer også faste medlemmer i kommunestyret, og ett medlem er varamedlem i kommunestyret. Det innebærer at fire faste medlemmer ikke er omfattet av ordningen med å underskrive på de etiske retningslinjene.

I spørreundersøkelsen som medlemmene av planutvalget fikk, er de spurt om de har fått informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene i denne valgperioden. De som har svart er delt i synet, tre er uenige, mens fire er enige i at de har fått slik informasjon og opplæring. De som har svart på undersøkelsen mener de har god kjennskap til de etiske retningslinjene, kun ett varamedlem er uenig i det. Spørreundersøkelsen er omtalt i vedlegg 3.

De ansatte på byggesak mener at de har god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.

Arbeid med etiske problemstillinger

Planutvalget har ikke tiltak for å sikre at en jevnlig tar opp etiske problemstillinger til drøfting. I spørreundersøkelsen ble planutvalget spurt om det i utvalget har blitt tatt opp etiske problemstillinger relatert til fagfeltet i denne valgperioden. Ca. en tredjedel av de faste medlemmene er uenig eller litt uenig i at en har tatt opp slike problemstillinger. Flertallet i utvalget mener at en ikke har drøftet hvordan en skal forholde seg til at en part i saken tar kontakt med enkeltmedlemmer i utvalget.

De ansatte på byggesaksavdelingen er enige i at de har etisk refleksjon på interne møter i avdelingen. Vi har også sett dokumentasjon på dette i referat fra møtene. De ansatte er imidlertid delt i synet på om etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen blir drøftet. Her var det ikke spesifisert hvilke etisk vanskelige situasjoner dette gjaldt, slik at dette også kan være situasjoner knyttet til arbeidsmiljø. Dette gjaldt også neste spørsmål, som gikk på om en åpent kan diskutere etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen, noe mer enn halvparten er helt eller litt uenig i at de kan.

Varsling

Larvik kommune har skriftlige rutiner for varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Ansatte i kommunen kan varsle anonymt. Det har relativt nylig vært en gjennomgang av varslingsrutinene i avdelingen. Alle de ansatte unntatt en, har kjennskap til kommunens varslingsrutiner.

De ansatte er delt i synet på om de vil varsle leder, tillitsvalgt eller verneombud dersom de oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Fire er helt eller litt uenig, og fire er helt eller litt enig, mens en har svart vet ikke.

De ansatte skulle også svare om de var enig eller uenig i følgende påstand:

Det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold hos oss.

Dette er flertallet av de ansatte uenig i, men i ulik grad. Svarene må sees i sammenheng med at ansatte generelt vil oppleve at det er ubehagelig eller vanskelig å si ifra om kritikkverdige forhold. Det må også merkes at vi ikke har spurt om forhold direkte knyttet til korrupsjon, noe som kan ha betydning for svarene.

Planutvalget har ikke noen etablert praksis på hvordan de håndterer eventuelle henvendelser om feil/misligheter.

Andre forhold

Det følger av kommunens etiske retningslinjer at både ledere i administrasjonen og medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret skal registrere alle sine verv i styrevervregisteret. Dette er også nedfelt i reglement for de folkevalgte at kommunestyrets faste medlemmer skal registrere seg i styrevervregisteret. I planutvalget er de som er fast medlem eller varamedlem i kommunestyret registrert i styrevervregisteret, men det er ikke de andre.

4.1.1 Revisors vurdering

Kommunen har tiltak for å sikre opplæring i de etiske retningslinjene og at de er kjent for nye ansatte og folkevalgte som sitter i kommunestyret. Kommunen mangler tilsvarende tiltak for medlemmene i planutvalget som ikke sitter i kommunestyret. Selv om kommunen mangler tiltak for å sikre at de etiske retningslinjene er kjent for alle medlemmene i utvalget, mener likevel de faste medlemmene at de har god kjennskap til dem.

Planutvalget har ikke tiltak for å sikre at en jobber systematisk med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet. Flertallet mener at de har tatt opp etiske problemstillinger i innværende periode, men rundt en tredjedel av de som har svart er uenig i dette. Medlemmene i planutvalget har ulike roller, der en rolle er ombudsrollen og en annen rolle er utøver av myndighet i plan- og byggesaker. Det vil være naturlig at innbyggere tar kontakt med medlemmene i enkeltsaker. Dette er det viktig at det er åpenhet om, slik at resten av utvalget er kjent med at enkelte av medlemmene har blitt kontaktet og fått informasjon fra en eller flere av partene i saken. Vi mener også at det er naturlig at en i utvalget har drøftet hvordan en forholder seg til dette, bl.a. for å sikre en felles forståelse av hvor mye en kan involvere seg i en sak før det kan reises habilitetsspørsmål. Svarene tyder på at utvalget har gjort dette i liten grad.

Byggesaksenheten har gjennom de faste møtene sine etablert en arena for å jobbe systematisk med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet. De ansatte opplever imidlertid i mindre grad at en tar opp etisk vanskelige situasjoner som oppstår og at en åpent kan diskutere etisk vanskelige situasjoner. Dette kan skyldes miljøet på arbeidsplassen og hvordan ledelsen tilrettelegger for at ansatte kan ta opp slike situasjoner, men det kan også være en følge av politietterforskningen av en tidligere ansatt. For å sikre gode forebyggende tiltak mot korrupsjon, er det viktig at en har et arbeidsmiljø der det er åpenhet for å kunne ta opp vanskelige situasjoner.

Kommunen har rutiner for varsling, som er kjent av de ansatte. Rutinene legger også til rette for anonym varsling. Svarene fra de ansatte tyder imidlertid på at kulturen for varsling på byggesak ikke er god nok. Selv om svarene kan skyldes at det generelt kan

være vanskelig å si ifra, er de en indikasjon på at det på byggesak ikke er tilstrekkelig grad av åpenhet og trygghet i arbeidsmiljøet. Indikasjonen forsterkes av at flere ansatte også opplever at det er vanskelig å ta opp etisk vanskelige situasjoner. Det er ikke gitt at de ansatte mener dette om alle typer etisk vanskelige situasjoner, og det er usikkert om disse problemene har betydning for det korrupsjonsforebyggende arbeidet. Imidlertid vil det generelt være enklere å si ifra også om forhold som gjelder korrupsjon, dersom arbeidsmiljøet generelt er preget av åpenhet og trygghet. Svarene ansatte har gitt kan også henge sammen med politietterforskningen og det at ansatte har fått lite informasjon om den, noe som i seg selv kan gi utrygghet og en opplevelse av manglende åpenhet.

4.2 Analyse av risiko og forebyggende tiltak

4.2.1 Analyse av risiko

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

Det er ikke gjort noen egen analyse av risiko for korrupsjon knyttet til byggesaksbehandlingen, verken på administrativt eller politisk nivå. Kommunen har likevel iverksatt tiltak for å redusere risiko på flere områder som omtales i 4.2.2 og 4.2.3.

4.2.2 Forebyggende tiltak - personale

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

Referansesjekk

Kommunens ansettelsesrutiner har til nå ikke omfattet en obligatorisk referansesjekk. Ifølge rutinen skal referanser sjekkes dersom en vurderer at det er behov for det. Byggesaksjef opplyser at de alltid har sjekket referanser i ansettelsene som hun har vært involvert i på byggesak.

Forebygge inhabilitet og rolleblanding

Ifølge arbeidsreglementet skal alle arbeidstakere ha arbeidsgivers tillatelse til å ha lønnet arbeid eller næringsvirksomhet, dersom dette er av et slikt omfang at det kan gå utover vedkommende sin arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet og ulønnet arbeid av et slikt omfang at det kan påvirke arbeidsytelsen.

Byggesak har nylig kartlagt ansattes bierverv. Det ble da avdekket ett forhold som arbeidsgiver ikke var kjent med og som arbeidsgiver mener burde vært avklart ifølge reglementet. Det gjelder en ansatt som hadde eierandeler og et styreverv i et eiendomsfirma i kommunen. Den ansatte har nå avviklet dette engasjementet.

Byggesakssjef opplyser at bierverv nødvendigvis ikke er tema ved ansettelse, med mindre det er forhold ved kandidatens bakgrunn eller opplysninger som fremkommer i intervjuet som tilsier det. Habilitet og hva som fører til inhabilitet, er imidlertid alltid tema ved ansettelse.

Kommunens rutiner for håndtering av inhabilitet er omtalt i punkt 3.3.

Administrasjonen har ikke noen skriftlige rutiner for kunderotasjon. Leder er ansvarlig for å fordele sakene til saksbehandler, men saksbehandlerne kan bytte saker innad i teamet.

4.2.3 Forebyggende tiltak – saksbehandling

- Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen

Saksbehandling

Byggesaksjefen fordeler saker direkte til den enkelte saksbehandler. De har hatt ulike måter å fordele saker på tidligere, både at den enkelte selv kunne plukke saker og at sakene ble fordelt. Da de startet med teamorganiseringen i 2015/2016 ble sakene fordelt til teamet, og teamet skulle selv fordele saker. I starten hadde de en fast teamleder som da fikk alle sakene til fordeling, men det medførte at teamleder fikk mange kundefølgende på saker som ennå ikke var fordelt.

Med dagens organisering skal teamene kunne omfordele saker dersom det blir skjevt i forhold til saksbehandlingstid. Alle kan dermed registrere ny saksbehandler på en sak i websak. Dette er sporbart. Byggesaksjefen opplyser at slike bytter skjer i svært liten grad.

Tidligere kunne postmottak sette en konkret saksbehandler på saken dersom kunden viste til en konkret saksbehandler som mottaker av søknaden. Nå er det ifølge byggesaksjefen gitt klare instruksjoner til postmottak om at alle nye saker skal fordeles av henne.

Som nevnt tidligere har kommunen har en ordning med godkjenning av vedtak, slik at ingen saksbehandlere fatter vedtak i en sak alene. Vedtak skal altså godkjennes enten av byggesaksjef eller teamleder, før det sendes ut. Alle saksbehandlerne har imidlertid rettigheter til å godkjenne vedtak, og det er også mulig å sende ut vedtak uten godkjenning. Det er saksbehandler som må sørge for at saken sendes til rett person for godkjenning. I de saker byggesaksjef er saksbehandler ser vi i liten grad dokumentasjon på at hun ikke har fattet vedtak alene, omtalt også i punkt 3.2. Ordningen med godkjenning gjelder ikke for vedtak om ferdigattest. Alt som gjøres i saksbehandlingssystemet er sporbart.

Kommunen hadde tidligere en ordning med byggesak over disk. Her kunne en saksbehandler fatte vedtak alene. Denne ordningen er nå avviklet.

Skillet mellom tilsyn og behandling av søknader er gjort tydeligere, ved at de som jobber på tilsyn ikke lenger skal fatte vedtak på andre områder enn tilsyn. Denne endringen er gjort i 2017.

I forbindelse med byggesaksbehandlingen skal det kreves inn gebyr. Gebyrets størrelse skal påføres i saken av saksbehandler. Eventuell reduksjon av gebyret skal avklares med byggesaksjef. Den merkantilt ansatte på byggesak skal fakturere gebyret. Den merkantilt ansatte gjør en stikkprøvekontroll av at rett beløp fra gebyrregulativet er brukt, men skal ikke kontrollere om det skal gis redusert gebyr.

Etter vedtak blir sakene låst for videre registrering i websak. Dette er en ny praksis som er innført fordi kommunen må avslutte eget arkiv ifm kommunesammenslåingen med Lardal. Kommunen har fortsatt mange gamle saker som er åpne, og det er et pågående arbeid med å stenge/låse gamle saker. Manglende låsing/stenging av saker var et risikoområde som ble påpekt etter en korrupsjonssak i Drammen kommune, hvor gamle saksnummer ble brukt for å håndtere nye saker ureglementert og utenom kommunens kontroll. Leder på byggesak ønsker å videreføre ordningen med å låse saker etter vedtak også i ny kommune, men det er ikke avklart hvordan dette blir.

Brudd på etiske retningslinjer

I de etiske retningslinjene står det:

Ansatte skal ikke la seg påvirke av gaver, godtgjørelser eller kontaktnett for å inneha bestemte standpunkt eller utføre spesielle handlinger.

...

Ansatte og folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan føre til habilitetsproblemer, eller der omgivelsene kan oppfatte at fordeler påvirker beslutningene.

Å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag eller å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag skal ikke forekomme.

I de etiske retningslinjene står det at disiplinære reaksjoner kan bli aktuelt for ansatte, ved brudd på retningslinjene.

Byggesaksjefen opplyser at hun ville tatt saken opp med kommunalsjefen dersom hun ble kjent med at ansatte ble tilbudt en utilbørlig fordel. Kommunalsjefen opplyser at han ikke har vært borti slike saker, men at det vil være naturlig å ta det med rådmann og kommuneadvokat.

Myndighet til politianmeldelse er delegert fra rådmann til kommuneadvokaten. Rådmannen opplyser at det er rutine for politianmeldelse i kommunens kvalitetssystem. Kommunen har ikke synlig policy for eventuell politianmeldelse av søkere eller andre personer som forsøker å tilby ansatte/politikere i kommunen tilbud en utilbørlig fordel i forbindelse med behandling av saker.²⁶

4.2.4 Revisors vurdering

Kommunen har ikke gjort en konkret vurdering av risikoen for korrupsjon i byggesaksbehandlingen. Tiltakene bør bygge på en slik risikovurdering. Selv om kommunen ikke har gjort en konkret risikovurdering, er det iverksatt enkeltstående tiltak som erfaringsmessig kan være hensiktsmessige på dette saksfeltet.

Kommunen har flere tiltak knyttet til ansettelse og retningslinjer for arbeidsforholdet, som referansesjekk, at habilitet er tema ved ansettelse og at ansatte skal opplyse om bierverv. Imidlertid mener vi formuleringen i arbeidsreglementet om bierverv er utydelig, siden den ansatte selv skal vurdere om aktiviteten må avklares med leder. Her kan ansatte ha ulik vurdering, noe som kan ha vært tilfelle for den ansatte som hadde engasjement i et eiendomsfirma i kommunen. Den ansatte kan selv ha vurdert at dette ikke gikk utover arbeidsytelsen eller medførte inhabilitet, mens arbeidsgiver kan ha en annen oppfatning. Det er bra at byggesak praktiserer å alltid innhente referanser, selv om det ikke er et absolutt krav etter kommunens ansettelsesrutiner.

²⁶ Jf. straffeloven § 287 bokstav b)

Byggesaksjef fordeler sakene til saksbehandler, men det at saksbehandlerne fritt kan bytte saker skaper en risiko for svekket kontroll. Byggesak har ikke systematiske tiltak for å sikre kunderotasjon

Ordningen med godkjenning av vedtak, er også et tiltak som kan bidra til å forebygge korrupsjon. I den sammenheng er det positivt at ansatte i utgangspunktet ikke kan velge selv hvem som skal godkjenne sakene. Men disse begrensningene kan omgås, og svekker ordningen med tanke på korrupsjonsforebygging. Sporbarhet i saksbehandlingssystemet reduserer risikoen for at godkjenningsordningen blir omgått. Kommunen bør også sikre at byggesaksleder ikke fatter vedtak alene, og at det dokumenteres.

Med tanke på å forebygge korrupsjon, er det også positivt at kommunen har innført et tydeligere skille i oppgaver på avdelingen, ved at de som fører tilsyn i hovedsak bare skal gjøre det, og ikke fatte vedtak i den ordinære saksbehandlingen.

Arbeidsdeling ved fastsettelse og fakturering av gebyr er også et tiltak for å forebygge korrupsjon. Ledergodkjenning av reduserte gebyrer er også et tiltak som kan være hensiktsmessig på dette feltet.

Det at sakene nå «låses» for videre registrering etter vedtak i saksbehandlingssystemet, er en praksis som kan forebygge korrupsjon. Dette bør videreføres i ny kommune.

Kommunen har rutiner for å sanksjonere brudd på de etiske retningslinjene. Kommunen har ikke retningslinjer for anmeldelse eller annen reaksjon dersom søkere eller andre eksterne kommer med tilbud som kan innebære korrupsjon til ansatte eller politikere.

5 Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

5.1 Oppsummering av søkerens vurdering av byggesaksbehandlingen

Hva mener innbyggere som har fått søknader behandlet om kommunens byggesaksbehandling?

Flertallet av de som har svart mener at de blir behandlet med høflighet og respekt, og de opplever også at de får nødvendig informasjon i vedtaket. De er mindre fornøyd med informasjonen de får, særlig informasjon om behandling av egen sak, saksbehandlingstid og opplevelse av forutsigbarhet i saksbehandlingen. Undersøkelsen viser også at mange av de som har svart, opplever at saksbehandlerne generelt er lite tilgjengelige.

5.2 Konklusjon - tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker

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

Larvik kommune har til en viss grad iverksatt tiltak for å sikre riktig behandling av byggesakene. Flere av tiltakene er av nyere dato og under utvikling. Vi har enkelte merknader til kommunens tiltak.

Roller og ansvar i godkjenningsordningen er ikke klart nok for saksbehandlerne. En bedre klargjøring kan også bidra til at ordningen i større grad bidrar til å sikre riktig behandling av byggesaker.

Delegert myndighet på tilsyn er ikke skriftlig, slik delegasjonsreglementet krever.

Kommunen har ikke praksis for å kontrollere om søknader er fullstendige tidlig i saksforløpet, og standardteksten i foreløpig svar gir ofte misvisende informasjon om saksforløpet. Kommunen sender ikke ut foreløpig svar i klagesaker.

Kommunen har tiltak for å sikre at saksbehandlingsfristene overholdes, men det krever ekstra manuelle registreringer, noe som gir en risiko for feil. utfordringene kommunen har på kapasitet gir også risiko for at fristene ikke overholdes. Vi har sett at kommunen har fristoverskridelser både i behandling av søknader om byggetillatelse, klager og søknad om ferdigattest.

Kommunens rutiner for å sikre at sakene blir tilstrekkelig utredet blir ikke benyttet i tilstrekkelig grad. Dette gir risiko for at sakene ikke er tilstrekkelig utredet. Det er også risiko for at vedtak i planutvalget i som ikke følger rådmannens innstilling ikke blir godt nok utredet og begrunnet.

Kommunen skal gi ferdigattest når det foreligger nødvendig dokumentasjon på at tiltaket er gjennomført i samsvar med byggetillatelsen og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. Kommunen har tiltak for å sikre dette arbeidet. Eventuelle mangler som kan gi grunnlag for å trekke ferdigattesten skal følges opp. , men det er mer usikkert om kommunen har sikret dette godt nok.

Kommunen har en tilsynsstrategi, men den er ikke fulgt opp så langt i år fordi mye av tilsynsressursene er brukt på oppfølging av innmeldte saker. Dette gir en risiko for at arbeidet med tilsyn blir for ad hoc preget og at en ikke sikrer et systematisk arbeid for å ivareta tilsynsplikten.

Kommunen lager ikke årlig rapport om tilsynsarbeidet.

Kommunen bør sikre at arbeidet med å forbedre og utarbeide nye rutiner er bygget på en systematisk risikovurdering, og at det følges opp av ledelsen. Det fremstår som om dette kan bli ivaretatt i kommunens nye kvalitetssystem.

5.3 Konklusjon - korrupsjonsforebyggende tiltak

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

Kommunen har ikke gjort noen analyse av risiko for korrupsjon knyttet til byggesaksbehandlingen, hverken på administrativt eller politisk nivå. Kommunen har imidlertid noen tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon, og har på den måten til en viss grad iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak.

Dette omfatter tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, bl.a. arbeidet som gjøres med etikk og varsling. Kommunen bør imidlertid sikre at tiltakene for kommunestyremedlemmene også gjelder for alle medlemmene i planutvalget, og at planutvalget jobber systematisk med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet.

Byggesak har tiltak rettet mot personalet. Vi mener at retningslinjene som regulerer ansattes mulighet for bierverv ikke er tydelige nok for å sikre at ansatte ikke har virksomhet som kan medføre inhabilitet eller risiko for korrupsjon. Kommunens tiltak knyttet til saksbehandlingen, som ordningen med godkjenning av vedtak, sporbarhet i saksbehandlingssystemet og det at saker stenges for videre registrering etter vedtak kan også ha korrupsjonsforebyggende virkning.

5.4 Anbefalinger

Vi mener kommunen bør

- delegere myndighet på tilsyn skriftlig,
- tydeliggjøre roller og ansvar i ordningen med godkjenning av vedtak, slik at ordningen bidrar til kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak,
- sikre en form for tidlig mottakskontroll av alle søknader og at det gis riktig informasjon om saksforløpet i foreløpig svar,
- vurdere om det er behov for tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning og begrunnelse i vedtak der planutvalget ikke følger innstillingen fra rådmann,
- sikre et systematisk arbeid med tilsyn og utarbeide en årlig rapport fra tilsynsarbeidet,
- sikre systematiske risikovurderinger, også av risiko for korrupsjon, og at ledelsen følger opp arbeidet med internkontroll,
- sikre at alle medlemmene i planutvalget omfattes av de samme opplæringstiltak og rutiner knyttet til signering av etiske retningslinjer og registrering av verv i styrevervregisteret som medlemmer i kommunestyret, og
- vurdere om arbeidsreglementets punkt om bierverv er tilstrekkelig.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

- Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl)
- Forskrift 26.03.2010 nr 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)
- Lov 04.12.1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)

Bøker og veiledere:

- Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes: Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll, Cappelen Damm (2014)
- Innjord, Frode (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 2 Byggesaksdelen, Gyldendal forlag (2010)
- Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri: Forvaltningsloven i kommunene, Kommuneforlaget (2011)
- Kommunenes sentralforbund (KS) Orden i eget hus (2015)
- Direktoratet for byggkvalitet: Veiledning om byggesak (2012)
- KS og Transparency Norge: Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon (2014)

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
- Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker. 01.09.07. Kommunal og moderniseringsdepartementet

Tabelloversikt

Tabell 1 Spørsmål om informasjon/veiledning.	6
Tabell 2 Spørsmål om tilgjengelighet og service.	7
Tabell 3 Byggesaksbehandling for perioden 1. januar – 31 august.....	13
Tabell 4 Korrigerte brutto driftsutg. til bygge- og delesaksbeh. per årsinnb. 2016.....	14
Tabell 5 Hvor fornøyd er du med muligheten for forhåndskonferanse?.....	21
Tabell 6 Hvor nyttig var forhåndskonferansen?	21

Figuroversikt

Figur 1 Antall behandlede søknader/saker per årsinnbygger i 2016.	15
Figur 2 Hvordan vurderer du informasjonen på kommunens nettsider?	19
Figur 3 Informasjon om begrunnelsen for vedtaket	29

Vedlegg

- Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra rådmann
- Vedlegg 2: Revisjonskriterier
- Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring
- Vedlegg 4: Svarfordeling spørreundersøkelse
- Vedlegg 5: Sjekkliste

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse

Areal og teknikk

Vår saksbehandler:
Janne Balberg Kvisvik
982 31 614

Deres ref.:

Vår ref.:

17/108392

Arkiv:

FA - L40

Vår dato:

29.09.2017

Deres dato:



Larvik
kommune

Telemark Kommunerevisjon Iks

Postboks 2805
3702 SKIEN

Unntatt offentlighet Off.loven § 5



Høringsuttalelse - Forvaltningsrevisjon - Byggesaksbehandling i Larvik

1. Innledning:

Rådmannen er gitt anledning til å kommentere Telemark Kommunerevisjons rapport om forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling i Larvik før offentliggjøring.

Vi har sett positivt på den revisjonen som er gjennomført og synes det har vært nyttig og lærerikt å se nærmere på de utfordringene kommunen står overfor i byggesaksbehandlingen. Med bakgrunn i dette setter vi også pris på de innspillene som gis i rapporten i forhold til mulige forbedringstiltak.

Kommunen synes likevel det er viktig å påpeke at revisjonen har foregått parallelt med innføring av nytt kvalitetssystem på byggesak. Det er målsetting at rutiner og systemer for risikovurderinger skal være på plass innen utløpet av 2017. Mye er imidlertid fortsatt under arbeid og noen av rutinene som anbefales etablert i rapporten er nå allerede på plass, mens andre er under arbeid.

Kommunen jobber også med nye nettsider som skal være oppe 01.01.2018. Byggesak har to saksbehandlere som aktivt bidrar inn for å sørge for at nettsidene er så gode som mulig hva gjelder informasjon ut om byggesak.

Det skal også bemerkes at Larvik kommune 01.01.2018 skal slås sammen med Lardal kommune til en ny stor kommune. Det er viktig for byggesak i Larvik kommune at det er etablert gode rutiner før kommunesammenslåingen, samtidig som vi også har fokus på å være lydhøre overfor innspill fra Lardal kommune på hvordan oppdraget best kan løses.

2. Problemstillingene:

Revisjonen har tatt for seg tre problemstillinger, og vi synes det er mest ryddig å kommentere rapporten systematisk etter de tre problemstillingene.

2.1

Hva mener innbyggere som har fått søknader behandlet om kommunens saksbehandling?

Vi noterer at svarprosenten på spørreundersøkelsen er svært lav. Det er heller ingen spørsmål i undersøkelsen som kartlegger hvilke forventninger brukerne har til byggesaksbehandlingen.

Byggesak
Postadresse: Postboks 2020, 3255 Larvik

Besøksadresse: Feyersgate 7, Larvik
postmottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 10 00
Telefaks: 33 17 18 01
Org.nr.: 948 930 560

På grunn av ressursituasjonen fra og med forsommeren 2017 har byggesak vært nødt til å nedprioritere tilgjengelighet for kunder, for å kunne fokusere på å behandle innkomne søknader. Man har også valgt ikke å sende brev om utsatte frister etter ferien, men isteden sende ut en pressemelding for å belyse situasjonen. Dette også med bakgrunn i at hovedoppgaven til byggesak må være å behandle byggesøknader, og at dette når ressursene mangler må prioriteres, selv om det går ut over opplevd service. Byggesak anser at det er uheldig at kommunen ikke har avsatt ressurser til kommunikasjon, når det særlig innenfor områder som byggesak er viktig med god og tilpasset kommunikasjon slik at brukernes forventninger i større grad enn i dag samsvarer med hva kommunen kan forventes å levere.

2.2

I hvilken grad har Larvik Kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

Larvik kommune har elektronisk saksbehandling på byggesak. Gangen i saksbehandlingen følger av saksprosessen som ligger i sak-/arkivsystemet. I tillegg har byggesak tatt i bruk kommunens nye kvalitetssystem og rutinebeskrivelser, ut over det som følger av saksprosessen, finnes i kvalitetssystemet. Byggesak jobber også med å etablere en intern, elektronisk, erfaringsdatabase, for å sikre likebehandling og forutsigbarhet. Samtidig er det viktig å presisere at det mange ganger kan være lovlige grunner til at saker behandles ulikt, f.eks. at eiendommene ligger innenfor ulike reguleringsplaner eller at det har skjedd en regelendring i tiden fra den ene saken til den neste.

Byggesak må i perioder med stort press prioritere mellom oppgaver. Det er nødvendigvis slik at flere saker inne, medfører flere henvendelser fra brukere. Til nå har man da valgt å prioritere behandling av innkomne saker på bekostning av tilgjengelighet for brukerne.

Byggesak har ikke etablert eget system for mottakskontroll. Bakgrunn for dette er at man i tidlige forsøk på mottakskontroll oppdaget at i svært mange tilfeller ville mottakskontrollen være ensbetydende med saksbehandling, slik at det eneste som gjensto var å skrive ut et vedtak. Skulle saken da overføres til ny saksbehandler ville det medføre en ytterligere ressursbruk ved at en ny person skulle sette seg inn i saken. Med stor saksmengde i forhold til ressurser, har man derfor valgt ikke å etablere mottakskontroll. Isteden har kommunen nå laget en sjekklister som søkere kan bruke for å sikre at søknadene er komplette. Kommunen håper at dette kan medvirke til at søknadene er mest mulig komplette når de tas til behandling, og at eventuelle mangler er så bagatellmessige at det raskt kan avklares med søker for å få en komplett søknad.

Plan- og bygningsloven oppstiller tidsfrister for behandling av byggesaker. Tidsfristene regnes fra søknaden er mottatt av kommunen (dvs. registrert mottatt av postmottak). For byggesøknader er fristene på henholdsvis 3- og 12- uker. Det er i rapporten på s. 13, tabell 3, vist en oversikt over antall søknader med fristoverskridelse første 8 måneder i 2017. Det er imidlertid ikke sagt noe om gjennomsnittlig saksbehandlingstid, som i Larvik jevnt har ligget på rundt 3 uker på saker med 3-ukersfrist og på rundt 7 uker for saker med 12-ukersfrist. Det er heller ikke kommentert nærmere hva overskridelsene går ut på. Ved en gjennomgang av sakene ser vi at svært mange av sakene hvor saksbehandlingsfristen er oversittet er behandlet kort tid etter utløpet av fristen. Selv om det jobbes kontinuerlig for å sikre at saker behandles innenfor lovpålagte frister, mener Rådmannen at det er viktig at saker i størst mulig grad behandles likt også hva gjelder tidsfrister og at det derfor er viktigere å se på gjennomsnittlig saksbehandlingstid og lengden på oversittelsene. Hva gjelder tilsyn følger av plan- og bygningsloven at kommunene skal drive tilsyn i byggesaker. I følge NKf (Norsk Kommunalteknisk Forening) Byggesak i Forprosjekt – Øke

kommunenes tilsynsaktivitet, datert 25.09.2017, fremgår at kun 50% av kommunene i Norge har tilsynsstrategi og at 40% av landets kommuner ikke har tilsyn.

Larvik kommune hadde inntil august 2016 kun en person som jobbet med tilsyn, og det var i tillegg til andre oppgaver. I tillegg ble enkelte ulovlighetssaker fulgt opp av saksbehandlere. Fra august 2016 ble tilsynet forsterket med en tilsynsjurist som bl.a. hadde som oppgave å etablere gode rutiner for tilsynsarbeidet. Tilsynsjuristen hadde ikke erfaring fra slikt arbeid før og det er, som det også fremgår av NKF Byggesak sitt forprosjekt, lite veiledning og materialer å bygge på. Mye må kommunene derfor selv sørge for å utarbeide. Med denne bakgrunnen la vi til grunn at det trolig ikke ville være en effektiv tilsynsavdeling oppe og gå før høsten 2017. Det er likevel til nå foretatt en god del tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Tilsynsstrategi er utarbeidet. Det er laget flere skriftlige rutiner for tilsynsarbeidet. Høsten 2017 jobbes med å gjennomføre lovpålagte tilsyn og rapport på dette. I tillegg vil tilsynet evalueres i en tilsynsrapport ved årsslutt, en rapport som også vil ligge til grunn for ny tilsynsstrategi for 2018. Tilsynsstrategien for 2017 er ikke politisk vedtatt, kun orientert om i planutvalget. Rådmannen vil vurdere om tilsynsstrategien for 2018 og 2019 bør vedtas politisk, slik at det i større grad forplikter strategien.

Når det gjelder omfang av tilsynsoppgaver er det viktig å se at tilsyn omfatter både ulovlighetsoppfølging og tilsyn. Tilsyn kan f.eks. være lovpålagte tilsyn, dokumenttilsyn og tilsyn på byggeplass. Ulovlighetsoppfølging gjelder oppfølging av saker hvor tiltak er oppført ulovlig eller hvor det er mistanke om ulovlighet. Noen slike tilfeller oppdager kommunen selv, men svært mange blir meldt inn fra publikum. Kommunen har en liste over slike henvendelser som er sendt inn på tilsynsavdelingens egen e-postadresse. I tillegg mottar kommunen en god del henvendelser om ulovlige forhold til postmottaket. Disse henvendelsene opprettes som egne saker i websak, og kommer i tillegg til e-postlista. I tillegg kommer ulovligheter frem i byggesaker, enten ved at det søkes om noe som allerede er oppført og søknaden avslås, eller ved at det i forbindelse med byggesaksbehandlingen oppdages ulovlige forhold på eiendommen. Kommunen har således vesentlig flere saker som følges opp av tilsyn enn de sakene som ligger i excel-arket over meldinger på e-post. Alle tilsynssaker som skal følges opp skal imidlertid legges inn i byggesaksregisteret, slik at man har en samlet oversikt.

Det skal bemerkes at tilsyn og ulovlighetsoppfølging er både tidkrevende og ressurskrevende. Både plan- og bygningsloven og forvaltningsloven stiller strenge prosessuelle krav og det er derfor viktig at sakene utredes grundig og at alle steg i prosessen følges. Det er således begrenset hvor mange saker kommunen har mulighet til å følge opp i løpet av et år, dersom man ønsker en viss fremdrift i pågående saker.

2.3

I hvilken grad har Larvik Kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for saksbehandlingen?

Kommunen har sterkt fokus på etikk og dette er også integrert som del av faste møter på byggesak. I tillegg har spørsmål knyttet til habilitet og rolleforståelse fokus ved rekruttering av nye medarbeidere.

Larvik kommune har valgt å bruke medarbeiderundersøkelsen «10-faktor» som et utviklingsverktøy i sin arbeidsgiverstrategi. I dette ligger at det jobbes målrettet mot et arbeidsmiljø preget av tillitt til ansatte gjennom utøvelse av mestringsbasert ledelse. Forskningen undersøkelsen bygger på viser at medarbeiderne er mest effektive og trivselen størst, der arbeidstakerne opplever tillitt fra ledelsen og har mulighet til å jobbe selvstendig. Forskerne bak undersøkelsen vektlegger at kontroll derimot i stor grad vil gi redusert effektivitet og dårligere resultater.

På byggesak vil det alltid være behov for en viss grad av kontroll for å sikre likebehandling og mest mulig korrekte vedtak. Samtidig har man lovpålagte frister for saksbehandlingen som medfører at man kontinuerlig jobber under tidspress. Det skal også bemerkes at disse fristene løper uavhengig av ferie og helligdager, i motsetning til f.eks. rettsfristene.

Trygge medarbeidere som kan fatte vedtak på en effektiv måte vil i tillegg være både positivt for brukerne av tjenestene som kan stole på at svarene de får er riktige, og for arbeidsmiljøet i vid forstand, da dette i følge forskningen bak 10-faktorundersøkelsen både vil gi bedre effektivitet og større grad av oppgavemotivasjon og mestringstro.

Forvaltningsrevisjonens gjennomgang fokuserer på en betydelig grad av kontroll, uten at det stilles spørsmål ved om kontroll kun er å anse som et gode. Når vi jobber med forbedringer i byggesaksbehandlingen vil det derimot være med fokus på at vi befinner oss i en situasjon hvor det må gjøres en avveining mellom kvalitet og kontroll på den ene siden og kvantitet og saksbehandlingstid på den andre. Begrensede ressurser, stort tilfang av saker og strenge krav til saksbehandlingstid, på et relativt komplisert fagområde med stort press fra omgivelsene (medier, brukere, politikere), gjør at avveiningene ikke er lette.

Dette arbeidet gjøres nå i forbindelse med innføring av nytt kvalitetssystem. Det utarbeides rutiner som skal være enkle og lett tilgjengelige for alle ansatte, og det etableres kontrollrutiner der det er størst risiko.

Rådmannen registrerer at ansatte på byggesak har vært noe uenige i påstanden om at det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Selv om også rapporten peker på noen mulige årsaker til svaret, tar Rådmannen dette på alvor og det vil settes økt fokus på varsling og kultur for å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er for øvrig også satt fokus på økt trygghet og åpenhet på arbeidsplassen i forbindelse med arbeidet med medarbeiderundersøkelsen «10-faktor».

3. Enkelte merknader:

- Vi mener første avsnitt under de to siste problemstillingene i sammendraget bør strykes da avsnittene ikke gjenspeiler det som for øvrig fremgår under overskriftene.
- Neders på s. iv står det. «*Eventuelle mangler som kan gi grunnlag for å trekke ferdigattesten skal følges opp, og det er noe mer usikkert om kommunen har sikret dette godt nok*». Setningen er noe uklar. Men vi oppfatter at revisjonen med dette mener at det bør være egne rutiner for tilbaketrekking av ferdigattest. Det fremgår også på s. 34 at revisjonen synes å mene at kommunen skal føre tilsyn for å sikre at retting er utført ved varsel om tilbaketrekking av ferdigattest. Det skal bemerkes at tilbaketrekking av ferdigattest skjer svært sjelden. Ser man på Direktoratet for byggkvalitet sine hjemmesider under tilsyn, finnes heller ikke her noen rutiner eller maler for tilbaketrekking av ferdigattest. Dette er således en del av kommunens ordinære tilsynsvirksomhet. Det skal også bemerkes at det av pbl. § 21-10 første ledd fremgår at kommunen skal utstede ferdigattest «*når det foreligger sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker*». Regelverket er således lagt opp til at kommunen skal legge til grunn de opplysningene som gis av søker. Tilsyn gjennomføres i så fall kun dersom det er grunnlag for å anta at retting ikke er utført i tråd med pålegget.
- Under pkt. 3.1.1 står det «*I tillegg er praksis at planutvalget behandler alle klager på kommunens vedtak i byggesaker før de eventuelt oversendes fylkesmannen, ...*». Dette er ikke en praksis, men følger av delegasjonsreglementet til kommunen.

Tilsvarende feil i opplysningene finnes på s. 12, i andre avsnitt under Revisors vurdering.

- På s. 48 (midt på siden) står det at kommunen ikke har retningslinjer vedrørende politianmeldelse. Dette er ikke riktig. Det følger av kommunens delegasjonsreglement at dette er delegert fra Rådmannen til kommuneadvokaten. Det er også rutiner for dette i kommunens kvalitetssystem (TQM).

4. Avslutning:

Rådmannen har med interesse lest revisjonens rapport og ser at det er flere forslag til forbedringer som er interessante å følge opp videre. Samtidig ser vi at det fortsatt vil være en avveining mellom krav til kontroll og krav til saksbehandlingstid og produksjon. Dette vil det bli sett nærmere på i forbindelse med arbeidet med interrevisjon i kvalitetssystemet.

Rådmannen anser det som uheldig at vi ikke har fått anledning til å gå inn i enkeltsaker som er løftet inn, da dette har resultert i en ensidig fremstilling av sakene uten at Rådmannen har blitt hørt.

Med hilsen

Ingvild Aartun
Rådmann

Dette dokumentet er ekspedert uten manuell signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Byggesaksbehandling

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

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

Kommunestyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven (kml) § 6. Kommunestyret kan delegere sin myndighet, bl.a. til faste utvalg, jf. kml § 10 nr. 2 og til rådmann jf. kml § 23 nr. 4, men det forutsetter at det foreligger et delegeringsvedtak. Rådmannen har anledning til intern delegering, men all slik beslutningsmyndighet utøves på rådmannens vegne og ansvar.

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

Tiltak som er omfattet av plan- og bygningsloven kan som hovedregel ikke iverksettes uten tillatelse fra bygningsmyndigheten i kommunen. Kommunens saksbehandling er regulert av plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og forvaltningsloven. Formålet med byggesaksbehandlingen er å ivareta rettssikkerheten for innbyggerne og å sikre at tiltakene er i samsvar med gjeldende krav til forsvarlighet og andre samfunnshensyn.²⁷ Plan- og bygningsloven er utformet slik at at tiltakshaver og eventuelt ansvarlige foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll er ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. plan- og bygningsloven kapittel 23.

²⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) s 171.

Søknadsplikt og tillatelse

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

Søknad skal være skriftlig, undertegnet av tiltakshaver, og gi de opplysninger som er nødvendige for at bygningsmyndigheten skal kunne ta stilling til saken, jf. pbl. § 21-2. Dette er nærmere spesifisert i byggesaksforskriften § 5-4, og gjelder bl.a. opplysninger om eiendommen, beskrivelse av tiltaket og gjennomføringsplan, forholdet til plangrunnlag, informasjon om evt. forhåndskonferanse og nabovarsling samt erklæringer om ansvarsrett.

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

Dispensasjon

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

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke være en kurant sak å dispensere fra en vedtatt plan, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s 242. Kommunen har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt, og dersom ikke fordelen ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf pbl. § 19-2.²⁸ I denne interesseavveiningen må det altså foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Denne vurderingen skal være synlig i begrunnelsen for vedtaket.

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling. Likebehandling sikres blant annet ved at de vurderinger som gjøres i en sak, er relevante og saklige. De forholdene som kan vektlegges i dispensasjonssaker må altså være relevante for å fastslå om hensynene i loven blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon, og dersom de ikke blir det – om fordelen ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. At vurderingene er saklige vil si at de er hjemlet i lov eller planverk.

²⁸ Bestemmelsene i pbl. § 19-2 inneholder to kumulative vilkår. Det vil si at begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

Ferdigattest

Søknadsplichtige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, jf pbl. § 21-10. Kommunen plikter å utstede ferdigattest innen tre uker, når det er søkt om dette, og tilstrekkelig dokumentasjon er fremlagt, jf. pbl § 21-7 syvende ledd.

Ferdigattesten avslutter kommunens saksbehandling, og er bygningsmyndighetenes bekreftelse på at byggverket er oppført i samsvar med plan og bygningsloven.

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 ferdigstilling 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.

Kommunens rolle er omtalt i lovforarbeidene og i tolkningsuttalelser fra departementet.²⁹ 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.

Tilsyn med byggesaker

Kommunen plikter å føre tilsyn med byggesaker i slikt omfang at den 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 den rammen er det opp til kommunen å fastsette omfang og intensitet i tilsynet.

²⁹ (<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/>)

Byggesaksforskriften kapittel 15 har utfyllende regler om kommunens tilsyn. Det framgår at kommunen skal ha en strategi for tilsynsarbeidet. I strategien skal kommunen ta stilling til hvilke målsettinger kommunen har for tilsynsaktiviteten, rutiner for tilsyn, organisering av tilsynet, ressursbruk, utvelgelse for tilsyn og prioritering av innsatsområder, jf. byggesaksforskriften § 15-1.

I perioden 2016-2018 plikter kommunen å prioritere tilsyn med kvalifikasjoner i tiltaket og krav til produktdokumentasjon av byggevarer, jf. byggesaksforskriften § 15-3 andre ledd.

Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1.

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

Saksbehandlingsregler

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

Habilitet

Habilitet er regulert i forvaltningsloven kapittel II. Etter kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder reglene i forvaltningsloven også for folkevalgte, med enkelte særregler.³⁰

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

Forvaltningsloven § 6 andre ledd har følgende ordlyd:

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

³⁰ Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv, og det er særregler om habilitet for ansatte som også er folkevalgte, og for klagebehandling.

De forholdene som kan føre til inhabilitet må være særegne for den som skal avgjøre eller forberede saken.

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

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

Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at han/hun ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. Om det blir gitt uttrykk for svekket tillit i pressen eller blant publikum, kan det være tegn på at forholdet er egnet til å svekke tilliten. I praksis kan en imidlertid ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet.³¹

Typetilfeller der inhabilitet kan oppstå er hvis tjenestemannen/medlemmet eller hans nærstående har særlige økonomiske interesser i utfallet av en sak, uten å være part i saken. Faglig/yrkesmessig interesse eller engasjement, eller kollegial tilknytning til saken fører normalt ikke til inhabilitet alene. Heller ikke sterkt politisk engasjement for et bestemt resultat fører til inhabilitet.

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

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

³¹ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

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

Veiledningsplikt og forhåndskonferanse

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

Veiledningsplikten i byggesaker er nærmere presisert i pbl. § 21-1 om forhåndskonferanse, jf. også byggesaksforskriften § 6-1. Tiltakshaver har krav på forhåndskonferanse for å få nærmere avklaring av rammer og innhold av tiltaket, og dette er noe kommunen også kan kreve. Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. Byggesaksforskriften § 6-1 omtaler kravene til forhåndskonferansen: tidspunkt, gjensidig informasjonsplikt for tiltakshaveren og kommunen, og kommunens plikt til å orientere om saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, slik at det er dokumentert hva som er sagt fra søkers og kommunens side. Referatet skal følge saken videre.

Saksutredning

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne ta stilling til søknaden, jf. pbl § § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å fremskaffe alle nødvendige opplysninger og 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.³² Bygningsmyndigheten plikter ikke å behandle saken før søknaden er fullstendig, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

³² Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

Saksbehandlingstid

Forvaltningsloven inneholder ingen konkrete frister for saksbehandlingstiden, men sier at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Dersom det må forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse, skal det gis et foreløpig svar.

Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven gir konkrete saksbehandlingsfrister for enkelte saker, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 uker etter at søknaden er fullstendig. Den tiden det tar før saken er fullstendig fra søkers side, og den tiden en sak ligger hos andre myndigheter skal ikke medregnes i fristberegningen. For at kommunen skal ivareta reglene om tidsfrister, må kommunen ha rutiner, som f.eks. en form for mottakskontroll, for å oppdage eventuelle feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig.³²

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

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

Vedtak – begrunnelse, underretning og klage

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

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

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

Dersom forvaltningslovens vilkår for å behandle klagen ikke foreligger, skal kommunen avvise saken. Det innebærer at dersom det for eksempel er klaget etter at klagefristen er ute, eller av noen som ikke har klagerett, så skal kommunen ikke ta klagen til behandling. Saken skal da avvises, jf. fvl § 33. Dersom det er klaget etter fristen, skal kommunen likevel vurdere om vilkårene for å gi utsatt frist (oppreisning) er oppfylt, jf. fvl. § 31.

Avgjørelse om avvisning regnes som et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2.

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

Saksbehandling i administrasjonen - internkontroll

Rådmannen skal sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Videre skal han/hun sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 1 og 2. I lovforarbeidene³³, i merknaden til bestemmelsen står det:

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

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

³³ Ot. prp. nr. 70 (2002-2003)

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte for å oppnå målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldene lover og regelverk (COSO)³⁴. COSOs rammeverk har fem komponenter som representerer rammeverkets arbeidsmetodikk:

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

Kontrollmiljø

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

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

Det at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse er en viktig del av kontrollmiljøet. Kav om kompetanse kan også sees i sammenheng med kravet til rådmannen om at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, jf. kommuneloven § 23, noe som for byggesak innebærer at kommunen må ha ansatte med nødvendig kompetanse for å ivareta kravene som er satt til behandling av byggesaker. Kommuneloven setter også krav om at kommunen skal ha en realistisk økonomiplan, jf. kommuneloven § 44, noe som vil si at kommunen må ha nødvendige ressurser, herunder både kompetanse og kapasitet til å ivareta oppgavene bl.a. innenfor plan og bygningsloven. På byggesak er de fleste oppgavene relatert til gebyrbelagte tjenester, slik at tilstrekkelig økonomisk kapasitet i relativt stor grad kan sikres gjennom egne inntekter.

³⁴ COSO (Comittee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commision) har utarbeidet et anerkjent rammeverk for internkontroll, se omtale og vurdering av relevans for kommunene i Orden i eget hus – rådmannens internkontroll (KS, 2015) og NOU 2016:4 om ny kommunelov, kapittel 24.

Risikovurderinger

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

Kontrollaktiviteter

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

Informasjon og overvåkning

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

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

Saksbehandling i politiske utvalg

Planutvalget i Larvik kommune kan utøve myndighet i byggesaker innenfor de rammene som følger av kommunens delegasjonsreglement. Planutvalget er gitt myndighet til å fatte endelig vedtak i bl.a. byggesaker, dispensasjonssaker og klagesaker tilknyttet byggesaker. Planutvalgets myndighet er begrenset av Plan og bygningslovens (Lov 2008-06-27-71) bestemmelser og kommunestyrets egne vedtak i enkeltsaker.

Reglene om rådmannens internkontroll gjelder ikke for utvalgets behandling av saker, men rådmannen har ansvar for å sikre at de sakene som administrasjonen forbereder for planutvalget er forsvarlig utredet. Videre skal internkontrollen dekke kommunens gjennomføring av vedtakene. På vegne av kommunestyret har planutvalget 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, planer eller dispensasjonsadgang.

Korrupsjonsforebyggende tiltak

I straffeloven er korrupsjon definert som å tilby eller motta et tilbud om en utilbørlig fordel i kraft av sin stilling, sitt verv eller ved utføring av oppdrag, jf. § 387. En *utilbørlig fordel* kan være både økonomisk og ikke-økonomisk. Eksempelvis kan det være betaling, gratisreiser, oppvartning, raskere saksbehandling, utsikter til en jobb eller løfter om en kommunal tillatelse.³⁵ Formålet med ytelsen står sentralt i vurderingen av om tilbudet er utilbørlig. Hva som er utilbørlig varierer ellers fra virksomhetsområde til virksomhetsområdet.

For å forebygge korruperte handlinger anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram. Programmet bør omfatte politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/ saksbehandling og tjenesteproduksjon.³⁶

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.

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

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

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

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

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

³⁵ Eksemplene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

³⁶ Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

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

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

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

Revisjonskriterier

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

- Oppgaver og ansvar må være klart plassert, og myndighet må være delegert i tråd med reglementet.
- Kommunen må sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.
- Kommunen må ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til:
 - habilitet
 - veiledningsplikt
 - saksbehandlingstid og foreløpig svar
 - saksutredning
 - begrunnelse
 - klagesaksbehandling
 - likebehandling
- Kommunen må ha tiltak for å sikre riktig behandling av søknad om ferdigattest.
- Kommunen må ha en strategi for tilsyn etter plan- og bygningsloven som omfatter lovpålagte prioriterte tilsynsområder.
- Kommunen skal føre tilsyn i samsvar med strategien og de lovkrav som gjelder.

- Kommunen skal utarbeide rapporter fra tilsynsarbeidet: en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og rapport i den enkelte sak.
- Det må gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes til utarbeiding av tiltak for å sikre betryggende kontroll.
- Kommunen må ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll.

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

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

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Larvik kommune den 10. mars og et oppstartsmøte 6. april 2017.

Vi har hatt intervju med kommunalsjef, byggesaksjef, fire saksbehandlere, de to som jobber med tilsyn, den merkantilt ansatte på byggesak, leder av planutvalget, samt leder av servicesenteret. I tillegg har vi fått informasjon fra rådmann og ordfører, og flere av dem som har gjort kontrollutvalget oppmerksomme på særskilte saker. Vi har også vært i kontakt med politiet og fått informasjon om den saken de har under etterforskning som gjelder en tidligere saksbehandler i Larvik kommune.

Det er gjennomført tre spørreundersøkelser. En til saksbehandlere på byggesak, der vi har fått svar fra ni av ti. Den som ikke har svart, var en av dem som vi har intervjuet, og vi mener derfor at vi har fått inn nødvendig informasjon fra saksbehandlerne. Den andre spørreundersøkelsen gikk til faste medlemmer og varamedlemmer i planutvalget. Her har vi fått svar fra syv av de ni faste medlemmene, samt ni varamedlemmer. Selv om ikke alle har svart, mener vi likevel at vi gjennom spørreundersøkelsen og intervjuet med leder av planutvalget har fått tilstrekkelig informasjon.

Den siste spørreundersøkelsen gikk til personer som har fått vedtak i byggesaker i perioden 2016 og tom mai 2017. Vi har gjort et tilfeldig utvalg på 355 blant 1033 saker som er rapportert til eller behandlet i planutvalget i 2016 og tom 09.05.17. I det totale antallet inngår ikke saker som det av sakstittel fremgår gjelder delingssaker og vann/avløp/utslipp.³⁷

Vi har brukt epostadresser til ansvarlig søker og eventuelt tiltakshaver om begge er oppgitt i søknadsskjema. I utvalget var det ansvarlige søkere som hadde flere saker. Vi fikk totalt 335 epostadresser. Ved utsendelse fikk vi melding om at noen epostadresser ikke lenger var i bruk, og disse sakene ble da tatt ut. Det er også tiltakshavere som er tatt ut, fordi de har tatt kontakt og informert om at de ikke har hatt kontakt med kommunen selv og derfor ikke ønsker å svare på undersøkelsen. Totalt er undersøkelsen sendt ut til 300 personer. Vi har fått inn svar fra 168, noe som gir en

³⁷ En sak er kun talt en gang, selv om det er mange saker med flere vedtak. Det gjør at antall vedtak er høyere enn antall saker.

svarprosent på 56.³⁸ Noe vi mener er en bra svarprosent. Det vil likevel være usikkerhet knyttet til hvor representative svarene er for alle som har fått søknader behandlet hos kommunen. Men en gitt grad av sikkerhet, f.eks. 95 prosent, kan en beregne hvor stor feilmargin svaret vil ha, altså i hvilket spenn svaret kunne hatt om alle hadde svart på undersøkelsen. For å beregne feilmargin må en kjenne til populasjonen, og for byggesak er det antallet som har fått behandlet byggesøknader. Vi har antall saker for det tidspunktet vi har undersøkt, men får ikke beregnet hvor mange av disse som er representert i utvalget. Dette skyldes at det er mange som har fått behandlet flere søknader i perioden vi undersøker, deres svar skulle dermed telle som mer enn en.

Av de som har svart er det 60 % hvor siste sak var et tiltak med krav om ansvarlig søker, og de er til sammen 62 av dem som har svart som er ansvarlig søker. Svarfordelingen er vist i vedlegg 4.

Vi har kartlagt og gjennomgått kommunens rutinebeskrivelser, maler, sjekklister og andre verktøy som skal bidra til kvalitet i saksbehandlingen. Videre har vi undersøkt rutiner for saksforberedelse til planutvalget. Vi har også undersøkt administrasjonens og planutvalgets praksis i et utvalg av saker fra 2016 og 2017.

Vi har i tillegg gjort et tilfeldig utvalg av saker behandlet av byggesaksavdelingen. Vi har sett på bruk av sjekklister, foreløpig svar, saksbehandlingstid, nabovarsling, saksutredning og vedtak. På noen enkeltområder som bl.a. foreløpig svar, har vi i tillegg gjort et ekstra utvalg, der vi kun har sett på ett forhold.

Vi har tatt utgangspunkt i lister over saker i planutvalget, både dispensasjonssaker og klagesaker, og lister over delegerte saker som planutvalget er orientert om. Vi fikk liste som omfatter saker for hele 2016 og ut april 2017.

Vi har gjort et tilfeldig utvalg av saker. Vi har plukket ut vedtakene i 35 av 315 delegerte dispensasjonssaker, og 32 av 709 andre delegerte vedtak.³⁹ I tillegg har vi sett på seks av totalt 48 dispensasjonssaker og 15 av 96 klagesaker som er behandlet i planutvalget. Vi har dessuten foretatt tilleggsutvalg på flere av områdene vi har undersøkt. Det omfatter 12 anmodninger om forhåndskonferanser, 11 foreløpige svar,

³⁸ Det er to som har opplyst at de ikke har hatt søknader til behandling siste to år, dette kan skyldes at de er tiltakshaver eller at de mener det er lenger siden vedtaket de har fått av kommunen.

³⁹ Vi har ikke sett på delingssaker og saker som gjelder vann/avløp og utslipp som vi har avgrenset for i hele undersøkelsen. I tillegg har vi i denne kontrollen også tatt ut saker koblet til tilsyn og saker om gebyr.

11 mangelbrev, 9 brev med varsel om utsatt saksbehandlingstid, 8 vedtak om ferdigattest og 4 klager på ferdigattest, 6 vedtak om pålegg for å se hvordan de er fulgt opp og 14 tilsynssaker der vi har sett på tilsynsrapport/dokumentasjon av tilsynet. Sakene er primært hentet fra 2017 og grunnlaget for utvalget er beskrevet i rapporten.

Vi har fått henvendelse om til sammen 26 saker, enten via kontrollutvalget eller direkte til oss. Tre av disse var plansaker og de har vi ikke sett på. Vi har sett på 23 saker. Det var ikke fattet vedtak i alle disse sakene. Men 16 av sakene inngår i kontrollen vi har gjort av vedtak, 21 saker inngår i kontroll av sjekklister, i tillegg til de sakene vi har plukket ut.

I tillegg til rutiner på byggesaksbehandlingen og dokumenter i de ulike sakene har vi gjennomgått informasjonene som er lagt på kommunens nettsider om byggesak og følgende dokument fra kommunen:

- Delegasjonsreglement, politisk og administrativt.
- Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte
- Reglement for kommunestyret, formannskapet, komiteene og andre folkevalgte organ
- Ansettelsesreglementet
- Arbeidsreglementet
- Strategi for tilsyn 2017 og 2016
- Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020
- Strategidokument 2017-2020
- Rapportering 1. kvartal og 1. halvår 2017

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Dataene som er samlet inn skal være relevante for de forholdene som problemstillingene skal avklare og datainnsamlingen skal skje på en mest mulig nøyaktig måte (pålitelig).

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

Vi har benyttet datatriangulering, dvs. at data er hentet fra flere kilder. Vi har fått informasjon fra flere ansatte og brukt ulike skriftlige kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, er dette et tegn på at dataene gir en riktig

beskrivelse av det som undersøkes. Vi har også benyttet metodetriangulering, en kombinasjon av ulike metoder; intervju, spørreundersøkelse og dokumentgjennomgang. Når bildene vi finner ved bruk av de ulike metodene ligner hverandre, styrker det funnene vi har gjort.

Vi har sendt ut påminnelser om spørreundersøkelsene for å sikre svarprosenten best mulig. Undersøkelsene til saksbehandlere og planutvalget har gått til alle, slik at her er det ikke utfordringer knyttet til utvalg. I spørreundersøkelsen som gikk til søkere, gjorde vi et tilfeldig utvalg av søkere. For søkerne var det ikke mulig å hente ut lister over epostadresser, hver enkelt epost måtte hentes ut manuelt. Selv om ikke alle som har fått vedtak i perioden de er spurt, mener vi utvalget er så vidt stort at det vil gi et godt bilde.

Vi har også gjort utvalg av saker, og selv om vi har sett på en relativt liten andel av vedtakene, mener vi saksgrunnlaget med de tilleggsutvalg som er gjort er dekkende. I tillegg kommer sakene vi er tipset om, som vi må regne med er saker med større sannsynlighet for feil. Dette kan gi en viss skjevhet i saksgrunnlaget, men bidrar samtidig til at vi får belyst saker med risiko for feil.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁴⁰.

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

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

⁴⁰ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vedlegg 4: Svarfordeling spørreundersøkelse

Innledende informasjon

For noen spørsmål har vi tatt med noen statistiske mål. Gjennomsnitt regner vi med er kjent, men tar med en forklaring av median, som vi får ved å rangere alle svarene i stigende rekkefølge og finne det svaret som er i midten. Standardavvik sier noe om spredning på svarene. Dersom standardavviket er null, er det ingen spredning, det vil si at alle har svart likt.

1. Hvor mange byggesøknader har du hatt til behandling i Larvik kommune siste to år?

Navn	Prosent
0	1,2%
1	51,2%
2 - 3	21,4%
4 - 6	7,1%
7 - 9	4,2%
10 eller flere	14,3%
Vet ikke	0,6%
N	168

2. Beskriv kort hva din siste byggesøknad gjaldt.

Tilbygg, fasade-endring	58
Bolig, nybygg, rehabilitering (en eller noen få enheter)	20
Fritidsbolig	22
Større byggeprosjekter	20
Garasje	13
Annet (terrasse, støttemur, brygge mm)	33

3. Hvilket type tiltak gjaldt siste byggesøknad?

Navn	Prosent
Et tiltak der et ansvarlig foretak må være ansvarlig for byggetiltaket (§ 20-3)	59,6%
Et tiltak der tiltakshaver kan stå som ansvarlig for byggetiltaket (§ 20-4)	38,0%
Annet, kommenter	2,4%
N	166

4. Hvilken rolle har du hatt i siste byggesøknad?

Navn	Prosent
Tiltakshaver	37,4%
Ansvarlig søker	62,6%
N	99

5. Hvor har du fått informasjon om byggesaksbestemmelsene, aktuelt planverk og kommunens saksbehandling på området? (Flere svar mulig)

I en del byggesaker kan det være aktuelt å be kommunen om informasjon i forkant eller i tilknytning til innsending av byggesøknad.

Navn	Prosent
På kommunens internettsider	38,0%
På servicekontoret	31,9%
Fra ansatte på Byggesak	36,7%
Hadde ikke behov for informasjon	16,3%
Vet ikke	2,4%
Annet, oppgi hvor:	23,5%
N	166

Under annet er følgende nevnt en eller flere ganger; takstmann, bygmester, ansvarlig søker, ulike nettsider som dibk.no, kommunalteknikk, forhåndsmøte. En har kommentert – Meget vanskelig tilgjengelig. En annen – Etter innsendt søknad fikk jeg et brev om tilleggsinformasjon fra saksbehandler.

6. Hvordan vurderer du informasjonen kommunen har på egne nettsider om byggesaker? Du skal gi svar på en skala fra 1 - 6 der 1 er svært dårlig og 6 er svært god.

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
Hvordan vurderer du informasjonen kommunen har på egne nettsider om byggesaker? Du skal gi svar på en skala fra 1 - 6 der 1 er svært dårlig og 6 er svært god.	63	3,94	1,27	4,00

Navn	Prosent
1 Svært dårlig	4,8%
2	7,9%
3	20,6%
4	30,2%
5	25,4%
6 Svært god	9,5%
Vet ikke	1,6%
N	63

7. Hvor fornøyd/misfornøyd er du med

Nedenfor er noen spørsmål om informasjonen fra kommunen om saksbehandling av byggesaker. Du skal svare på en skala fra 1 svært misfornøyd til 6 svært fornøyd, eller du kan krysse av for at spørsmålet ikke er aktuelt.

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
informasjon om hva Byggesak kan hjelpe deg med?	166	3,76	1,67	4,00
informasjon om gjeldene lover/regler for byggesaker?	166	3,67	1,65	4,00
informasjon om hvilken informasjon som må med i byggesøknaden? (Hvilken informasjon som skal med i søknaden, hvor en kan finne relevante skjema etc)	166	3,70	1,71	4,00
informasjon om behandlingen av din sak (foreløpig svar, tidsfrister, ev. mangelbrev osv)?	166	3,58	1,76	4,00

	Svært misfornøyd d 1	2	3	4	5	Svært fornøyd d 6	Ikke aktuel t
informasjon om hva Byggesak kan hjelpe deg med?	9,0%	13,3 %	14,5 %	13,3 %	14,5 %	16,9%	18,7%
informasjon om gjeldene lover/regler for byggesaker?	9,0%	13,9 %	15,1 %	10,8 %	16,3 %	13,9%	21,1%
informasjon om hvilken informasjon som må med i byggesøknaden? (Hvilken informasjon som skal med i søknaden, hvor en kan finne relevante skjema etc)	8,4%	15,1 %	12,7 %	9,6%	13,3 %	16,3%	24,7%
informasjon om behandlingen av din sak (foreløpig svar, tidsfrister, ev. mangelbrev osv)?	17,5%	12,7 %	12,7 %	15,7 %	17,5 %	16,9%	7,2%

N=166

8. Har du kommentarer, kan du ta dem her:

9. Hvor fornøyd/misfornøyd er du med

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
åpningstiden på servicekontoret?	166	4,56	1,15	5,00
muligheten for å snakke med saksbehandler på telefon?	166	3,63	1,71	4,00
muligheten for timeavtale/å snakke med saksbehandler i møte?	166	3,67	1,50	4,00
muligheten for forhåndskonferanse?	166	3,88	1,57	4,00

	Svært misfornøyd d 1	2	3	4	5	Svært fornøyd d 6	Vet ikke	Ikke aktuel t
åpningstiden på servicekontoret?	1,2%	1,8 %	9,0 %	21,7 %	22,3 %	17,5%	12,7 %	13,9 %
muligheten for å snakke med saksbehandler på telefon?	13,9%	12,7 %	13,3 %	15,7 %	16,3 %	15,7%	3,0 %	9,6%
muligheten for timeavtale/å snakke med saksbehandler i møte?	5,4%	9,6 %	15,1 %	13,9 %	10,2 %	9,6%	11,4 %	24,7 %
muligheten for forhåndskonferanse?	5,4%	7,2 %	12,7 %	11,4 %	12,0 %	12,0%	11,4 %	27,7 %

N=166

10. I hvilken grad mener du blir behandlet med høflighet og respekt

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
på servicekontoret?	166	5,13	1,15	5,00
på Byggesak?	166	4,37	1,70	5,00

	I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Vet ikke
på servicekontoret?	1,2%	3,6%	2,4%	9,0%	26,5%	40,4%	16,9%
på Byggesak?	9,6%	7,2%	6,6%	12,7%	21,7%	30,7%	11,4%

N=166

11. Har du kommentarer, kan du ta dem her:**12. Etter din vurdering, hvor nyttig var forhåndskonferansen for det videre arbeidet med byggetiltaket og -søknaden? Svar på en skala fra 1 ikke nyttig til 6 svært nyttig.**

Nedenfor er et spørsmål om forhåndskonferanse, dersom du ikke har hatt forhåndskonferanse, kan du krysse av for det.

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
Etter din vurdering, hvor nyttig var forhåndskonferansen for det videre arbeidet med byggetiltaket og -søknaden? Svar på en skala fra 1 ikke nyttig til 6 svært nyttig.	120	3,86	1,86	4,00

Navn	Antall
1 Ikke nyttig	11
2	11
3	11
4	9
5	8
6 Svært nyttig	24
Har ikke hatt forhåndskonferanse	46
N	120

13. Har du kommentarer kan du ta dem her:

14. I hvilken grad mener du det siste vedtaket du har fått, gir deg nødvendig informasjon om

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
hva du har tillatelse/ikke tillatelse til til å gjøre?	166	4,88	1,40	5,00
begrunnelsen for vedtaket?	166	4,62	1,51	5,00
muligheten for å klage på vedtaket?	166	5,02	1,29	5,00

	I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6	Vet ikke	Ikke aktuelt
hva du har tillatelse/ikke tillatelse til til å gjøre?	5,4%	3,0%	6,0%	10,2%	30,1%	41,6%	1,8%	1,8%
begrunnelsen for vedtaket?	4,8%	8,4%	6,0%	12,0%	27,1%	33,7%	2,4%	5,4%
muligheten for å klage på vedtaket?	3,6%	1,8%	3,0%	9,6%	25,3%	36,7%	4,8%	15,1%

N=166

15. Har du kommentarer kan du ta dem her:

16. Hvor fornøyd/misfornøyd er du med

Spørsmål	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median
forutsigbarheten i saksbehandlingen?	166	3,41	1,79	3,00
kvaliteten i saksbehandling?	166	3,80	1,76	4,00
faktisk saksbehandlingstid/svartid?	166	3,49	1,82	4,00

	Svært misfornøyd 1	2	3	4	5	Svært fornøyd 6	Vet ikke
forutsigbarheten i saksbehandlingen?	20,5%	15,1%	13,3%	15,1%	14,5%	16,9%	4,8%
kvaliteten i saksbehandling?	15,7%	10,2%	13,9%	15,7%	18,7%	21,7%	4,2%
faktisk saksbehandlingstid/svartid?	20,5%	16,3%	12,0%	16,3%	15,1%	19,9%	0,0%

N=166

17. Har du kommentarer kan du ta dem her:

18. Fikk du medhold i den siste søknaden din?

Navn	Prosent
Ja	75,3%
Delvis medhold	7,8%
Nei	9,6%
Vet ikke	0,6%
Annet, gi kommentar:	6,6%
N	166

Under annet: Fem har kommentert at de fikk medhold i planutvalget, tre er ikke ferdigbehandlet, en kommenterte at de håper å få ordnet saken ift selger, en at saken gikk til Fylkesmannen og en valgte å ikke klage.

19. Har du noen kommentarer til slutt, kan du ta dem her:

Vedlegg 5: Sjekkliste

Areal og Teknikk



SJEKKLISTE

GBNR: / /

Saksnummer: 17/2970

[dato]

KONTROLLPUNKT	SETT "X" For Sjekket	MERKNAD
Riktig gbnr og adresse	<input type="checkbox"/> Feil! Bokmerke er ikke definert.	
Eiendomsarkivet	<input type="checkbox"/>	
Bygningsdata i matrikkelen	<input type="checkbox"/>	
Er tiltaket i samsvar med planformål /bestemmelser?	<input type="checkbox"/>	
Type vei? Byggetiltak innenfor byggegrense mot vei.	<input type="checkbox"/>	
Er tiltaket innenfor strandsonen?	<input type="checkbox"/>	
Behov for dispensasjon? Er naboer/gjenboere varslet om dette?	<input type="checkbox"/>	
Nabovarsel Behov for utvidet varsling?	<input type="checkbox"/>	
Er eiendommen seksjonert?	<input type="checkbox"/>	
Varslet reguleringsendring, endringer i kommuneplan?	<input type="checkbox"/>	
Utnyttelsesgrad	<input type="checkbox"/>	
Parkeringskrav iht reg.bestm/kom.plan	<input type="checkbox"/>	
Uteareal /Støy (husk å sjekke støy kart)	<input type="checkbox"/>	
Mønehøyde/Gesimshøyde	<input type="checkbox"/>	
Estetiske hensyn, pbl §§ 29-1 og 29-2	<input type="checkbox"/>	
Behov for fasadeoppriss.	<input type="checkbox"/>	
Tverrprofil som viser nytt /eksisterende terreng og cote	<input type="checkbox"/>	
Plassering, høyde og avstand til nabogrense § 29-4. Behov for befaring/kontroll før / etter vedtak?	<input type="checkbox"/>	
Ny/utvidet avkjørsel? Kommunalvei/fylkesvei? Husk evt. mal avkjørsel	<input type="checkbox"/>	
Grunn og miljøforhold jf.pbl kap.28. Sjekk temakart:	<input type="checkbox"/>	

Løsmasse, Kvikkleire, Marine avsetninger, Forurenset grunn, Skred. Behov for geotekn. undersøk?		
Ligger tiltaket innenfor kvikkleiresonen på Stubberud? (kopi av vedtaket sendes til KMT v/Tonje B. Olstad)	<input type="checkbox"/>	
Er området sårbart for ekstremvær/stormflo? Krav til min. cote i forhold til vannstand	<input type="checkbox"/>	
Kommer tiltaket i konflikt med vann/avløpsledninger, høyspentlinje? Vurdere oppgradering av eksist. avløpsanlegg.	<input type="checkbox"/>	
Vann- og avløpsløsning. Offentlig nett? Privat løsning?	<input type="checkbox"/>	
Utslippstillatelse? Gitt før byggesaken? Vurdere adkomst til byggeplass (v/riving/gjenoppføre hytte)	<input type="checkbox"/>	
Frilufsloven og frilufsinteresser	<input type="checkbox"/>	
Naturmangfoldloven	<input type="checkbox"/>	
Kulturminner/kulturmiljøer (§2) jf. Kulturminneloven. Bygninger før 1850? Bevaringsområde? Tiltak oversendes kulturarv?	<input type="checkbox"/>	
Nybygg i uregulerte områder: Er det spesiell risiko knyttet til bruk av transportnett i området: skole/barnehage?	<input type="checkbox"/>	
Nedslagsfeltet til drikkevannskilde / verna vassdrag - behov for konsekvensutredning – se kommuneplanbestemmelser	<input type="checkbox"/>	
Behov for tinglyst rett til vei, vann/avløp §§ 27 -1, 2 og 4	<input type="checkbox"/>	
Gjennomføringsplan	<input type="checkbox"/>	
Tiltaket er dekket med ansvar	<input type="checkbox"/>	
Uavhengig kontroll	<input type="checkbox"/>	
Krav til avfallsplan? Jf, Tek 10 § 9-6	<input type="checkbox"/>	
Særskilt brannobjekt? Brannteknisk?	<input type="checkbox"/>	
Lager av eksplosive/brannfarlige varer?	<input type="checkbox"/>	
Høringsinstanser: (Kryss av der det er behov for høring)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Fylkesmannen <input type="checkbox"/> Fylkeskommunen <input type="checkbox"/> Mattilsynet <input type="checkbox"/> Arbeidstilsynet <input type="checkbox"/> Statens Vegvesen

		<input type="checkbox"/> DSB <input type="checkbox"/> Larvik Havn <input type="checkbox"/> Brannvesenet <input type="checkbox"/> KMT <input type="checkbox"/> Landbruk <input type="checkbox"/> Planseksjonen <input type="checkbox"/> Miljøvern sjefen <input type="checkbox"/> Andre
Merkander:		