



Vestfold
og Telemark
revisjon

Byggesaksbehandling

Forvaltningsrevisjon | Sandefjord kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Byggesaksbehandling	8
2.1. Revisjonskriterier	8
2.2. Oppgaver, ansvar og myndighet - data.....	8
2.3. Revisors vurdering - oppgaver og myndighet	11
2.4. Kompetanse og kapasitet - data	12
2.5. Revisors vurdering - kompetanse og kapasitet	16
2.6. Risikovurdering og internkontroll - data.....	17
2.7. Revisors vurdering - risikovurdering og internkontroll	20
2.8. Saksbehandling data	20
2.9. Revisors vurdering – saksbehandling	34
3. Korrupsjonsforebyggende tiltak	37
3.1. Revisjonskriterier	37
3.2. Kontrollmiljø – data	37
3.3. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak – data	41
3.4. Revisors vurdering – korrupsjonsforebyggende tiltak	43
4. Konklusjoner og anbefalinger	45
4.1. Konklusjoner.....	45
4.2. Anbefalinger.....	46
Litteratur og kildereferanser	48
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	49
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	51
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	62

Sammendrag

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

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?**
- 2. I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?**

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

Våre undersøkelser viser at kommunen har mange gode tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker, men tiltakene kan følges bedre opp. Kommunen har også flere tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon, men gjør ikke systematiske vurderinger av risiko for korrupsjon eller andre svakheter og feil i byggesaksbehandlingen.

- 1. I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?**

Sandefjord kommune har i stor grad tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker, men tiltakene bør følges bedre opp og kommunen bør sikre mer systematisk arbeid med risikovurderinger og internkontroll.

Organisering og internkontroll

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

- Oppgaver og ansvar er klart plassert og myndighet er delegert til de som skal fatte vedtak.
- Det er system for godkjenning av vedtak, og saksbehandler har ikke myndighet til å fatte vedtak alene.
- Kommunen har ansatte med variert kompetanse inn i byggesaksbehandlingen og har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse.

Vi vil likevel peke på enkelte svakheter og forbedringspunkt:

Administrasjonen er delegert myndighet fra kommunestyret til å avgjøre saker som ikke er prinsipielle, inkludert behandling av klager i slike saker. Praksis i kommunen er at utvalget behandler alle klager, også klager som ikke er prinsipielle. Det innebærer at praksis ikke er i samsvar med delegert myndighet, og det kan påvirke effektiviteten. Hvis det ikke er ønskelig at administrasjonen skal ha myndighet til å behandle ikke-prinsipielle klagesaker, bør delegeringsreglementet endres.

Kommunen gjør ikke systematiske risikovurderinger av hva som kan svikte i arbeidet med byggesaker, og sikrer dermed ikke at internkontrolltiltakene bygger på slike vurderinger. Kommunen har system for å melde og følge opp avvik, men ansatte bør være bedre kjent med hva som skal meldes som avvik innenfor byggesaksbehandling.

Kommunen kan vurdere ytterligere opplæring til hovedutvalget, og kanskje særlig til varamedlemmer som møter i utvalget. Eksempler på aktuelle tema for slik folkevalgtopplæring er rollen som myndighetsutøver, habilitet og andre saksbehandlingsregler, samt etisk refleksjon.

Kommunen har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse, men det kan være utfordrende å prioritere dette. En kompetanseplan, slik kommunen skal få på plass, kan sikre bedre arbeid med kompetanseutvikling på byggesak.

Saksbehandling av søknader og klager

Kommunen har tiltak for å ivareta veiledningsplikten, habilitetskravene, frister, krav til saksutredning og begrunnelser for vedtak, samt behandling av klager. I stikkprøvekontrollen har vi sett at et klart flertall av vedtakene er godt utredet og med gode begrunnelser.

Vi ser noen mangler og muligheter til forbedring:

Signeringspraksis medfører at søker ikke er informert om hvem som har godkjent vedtaket.

Kommunen bør følge bedre opp kravene til forhåndskonferanser, tidlig mottakskontroll og bruk av sjekklister. Videre kan det arbeides med bedre tilpasning av maltekst i vedtak og at det sendes orienteringer om klage til motparter i saken. Kommunen bør også vurdere tiltak for å sikre kortere saksbehandlingstid i klagesaker.

2. I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

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

- etiske retningslinjer og rutiner for varsling
- begrensninger i ansattes adgang til å ha bierverv
- åpenhet rundt saksbehandlingen
- saksbehandler velger ikke saker selv
- det er godkjenningsordning for alle typer vedtak
- det er arbeidsdeling ved utstedelse og fakturering av gebyr
- arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er lagt til et eget team, slik at det er skilt fra ordinær byggesaksbehandling
- det er rutine for at saker skal avsluttes (stenges) når de er ferdig behandlet

Vi vil likevel peke på følgende:

Kommunen bør arbeide mer systematisk med etiske spørsmål knyttet til byggesaksbehandlingen i utvalget.

Kommunens tiltak hviler ikke på systematiske og konkrete vurderinger av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen. Rutinen med å avslutte (stenge) byggesaker i saksbehandlingssystemet er ikke fulgt godt nok opp. Kommunen bør også vurdere å ha klarere retningslinjer for anmeldelse ved mulig korrupsjon innenfor byggesak.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen å:

- vurdere om delegering av myndighet i klagesaker er i tråd med ønsket praksis
- gjøre systematiske risikovurderinger av byggesaksbehandlingen generelt og risiko for korrupsjon spesielt, og bruke risikovurderingene i internkontrollarbeidet
- sørge for at avvikssystemet er kjent og brukes aktivt i arbeidet med interkontroll på byggesak
- følge bedre opp rutiner på byggesak, bl.a. bruk av sjekklista, at krav til forhåndskonferanse følges og stenging av saker som er ferdigbehandlet
- justere habilitetsvurderingen i sjekklista slik at alle relevante habilitetsgrunner blir vurdert
- vurderer om dagens signeringspraksis i Byggesak er i tråd med god forvaltningsskikk
- legge til rette for folkevalgtopplæring tilpasset utvalgets myndighetsutøvelse og arbeide mer systematisk med etiske spørsmål i hovedutvalget

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sandefjord kommune i sak 3/22.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?**
- 2. I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?**

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

1.3. Avgrensning

Vi har ikke sett på oppmålings- og delingsaker, saker som gjelder utslippstillatelser eller kommunens behandling av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Vi undersøker heller ikke om kommunen skriver ut byggesaksgebyr på korrekt grunnlag, men omtaler deler av kommunens arbeid med gebyrer i tilknytning til korrupsjonsforebyggende tiltak.

Vi har sett på vedtak fattet i perioden 01.01.21 – 31.08.22.

1.4. Metode og kvalitetssikring

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

Vi har intervjuet ledere og teamledere med ansvar for byggesak i kommunen, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere på byggesak og medlemmer i hovedutvalget. Vi har gjort en stikkprøvekontroll av kommunens behandling av søknader og klager. I tillegg har vi gått gjennom kommunens rutiner og retningslinjer og annen relevant dokumentasjon i kommunen, samt hentet informasjon fra SSB sine nettsider. Vi har gjort en omfattende dokumentgjennomgang, kombinert med intervju og spørreundersøkelser for å få et best mulig datagrunnlag.

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

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten. Vi har fått noen henvendelser fra innbyggere, håndteringen av disse er omtalt i vedlegg 3.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Faktadelene i rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen 31.10.22 og hele rapporten er sendt til uttalelse 07.11.22, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Byggesaksbehandling

1. I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

2.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal utøves i samsvar med delegering.
- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.
- Det skal gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes i arbeidet med internkontroll.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll, herunder tiltak for å melde og følge opp avvik
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt og foreløpig svar
 - saksutredning
 - saksbehandlingstid
 - begrunnelse og underretning om vedtak
 - klagesaksbehandling
 - likebehandling

Sandefjord kommune har en egen enhet i administrasjonen med ansvar for byggesaksbehandling. I 2021 behandlet den i underkant av tusen byggesøknader, i tillegg til søknader om igangsettingstillatelser, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Det ble gitt avslag på søknad i 3,1 % av de behandlede byggesøknadene. Tilsvarende tall for kommunegruppa Sandefjord er del av (11) er 4,8 %. Blant de som ble innvilget, var det rundt 14 % som medførte vedtak om dispensasjon fra plan, mens det for kommunegruppa var 21 %. Kommunen behandlet 110 klagesaker i 2021 hvor de fleste gjaldt utfall av søknader og et klart flertall (88) ble oversendt statsforvalter til behandling (KOSTRA SSB).

2.2. Oppgaver, ansvar og myndighet - data

Revisjonskriterium:

- **Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal utøves i samsvar med delegering.**

Politisk og administrativ organisering

Hovedutvalg for miljø- og plansaker har ansvar for behandling av byggesaker og reguleringsplaner, jf. politisk delegeringsreglement vedtatt av kommunestyret 24.09.19. Kommunen har som praksis at hovedutvalget fatter vedtak i prinsipielle søknader om dispensasjon. Hovedutvalget får i utgangspunktet alle klagesaker til behandling, både vedtak fattet av administrasjonen og vedtak fattet av utvalget. Utvalget har lagt til grunn at alle klagesaker er prinsipielle.

Administrativt er ansvar for byggesaker lagt til kommunalområdet Miljø og plan. Kommunalområdet er delt i seksjoner. Det er seksjon for Klima-, byggesak- og arealforvaltning, som har ansvar for byggesaksbehandlingen. Seksjonen er delt i enheter, og enhet for byggesak har ansvar for å behandle alle byggesøknader kommunen mottar, samt arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Enhetsleder for byggesak har fullt resultat-, økonomi-, personal- og utviklingsansvar for sitt område, jf. kommunens lederprinsipper.

Enhet for byggesak har 16 årsverk, inklusiv enhetsleder. I perioder har de vært færre grunnet permisjoner, sykmelding, samt perioder med vakanse ifm tilsettinger. De er organisert i tre team med ulike ansvarsområder:

1. Ordinære byggesaker, samt næringssaker og landbruk
2. Saker som gjelder sentrum og strandsone
3. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Hvert team ledes av en fagleder/teamkoordinator.

Alle byggesøknader skal sendes kommunens postmottak. Dokumentsenteret oppretter saker og setter enhetsleder Byggesak som saksbehandler. Enhetsleder fordeler saker til faglederne, som igjen fordeler saker videre til saksbehandlere i sine team. Ingen saksbehandler velger selv saker.

Enhetsleder godkjenner vedtak fattet av faglederne, mens faglederne godkjenner vedtak for saksbehandlere i eget team. Underretning om vedtak signeres av saksbehandler og enhetsleder, men enhetsleder er i utgangspunktet ikke involvert i vedtak som godkjennes av teamlederne. Alle avslag skal godkjennes av enhetsleder.

Seksjonsleder skal godkjenne alle saker som skal behandles i hovedutvalget, og både kommunalsjef og seksjonsleder skal godkjenne saksfremlegg i klagesaker. Enkelte prinsipielle saker kan bli løftet til kommunedirektøren før behandling i utvalget.

Saksbehandlere inklusiv teamlederne er spurt om de mener at egne oppgaver og ansvar er klart og tydelig definert, at de er kjent med hvem de kan spørre om faglige spørsmål og om de får svar. De fleste er kjent med dette og opplever å få svar, men en mener at egne oppgaver ikke er klart og tydelig definert. Vedkommende har jobbet ett år eller kortere på byggesak i kommunen. I undersøkelsen har saksbehandlere kommentert på at de har ulik tilgang på rettskilder, at det er mangler ift. interkontroll og at det ikke sikres godt nok at en kan lære av feil.

Delegering folkevalgte

Hovedutvalget har fått myndighet til å fatte prinsipielle vedtak på byggesak. I Sandefjord kommune gjelder prinsippet om maksimal delegering, at myndighet delegeres til laveste nivå innenfor rammen av lovverket og så langt kommunestyret har besluttet, jf. Delegeringsreglement Sandefjord kommune.

Klagebehandling er omtalt spesielt i det politisk vedtatte delegeringsreglementet. I reglementet er det lagt til grunn at det organ som har fattet vedtaket, f.eks. administrasjon eller utvalg, først tar stilling til klagen. Hvis klager etter særlovgivningen ikke når frem, altså at vedtaket opprettholdes, sendes det til overordnet statlig klageorgan. I enkelte sakstyper skal administrasjonen legge frem saken for et av de faste utvalgene eller klagenemda som tar stilling til klagen. Utvalget/klagenemda er da underinstans. Det er ikke spesifisert hvilke sakstyper som er ment med «enkelte sakstyper».²

Delegering administrasjon

Kommunestyret har gitt kommunedirektøren myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning og som ikke er delegert til andre. Kommunedirektøren har fått myndighet til å vurdere om en sak er prinsipiell. Kommunedirektøren kan delegere sin myndighet videre, og slik videredelegering skal knyttes til stilling/rolle, jf. Delegeringsreglement Sandefjord kommune.

Kommunedirektørens videredelegering er beskrevet i:

- KF Delegeringsreglement
- Lederprinsipper i Sandefjord kommune
- Lederavtale/oppdragsdokument til kommunalsjef og sektorleder.

Det digitale verktøyet «KF delegeringsreglement» gir detaljert oversikt over hvilke lover og sentrale forskrifter som forvaltes av de ulike myndighetsnivåene, både politisk og administrativt, i kommunen. Verktøyet er laget av Kommuneforlaget. I KF delegeringsreglement har Sandefjord kommune en egen oversikt over delegert myndighet for de ulike bestemmelse i plan og bygningsloven. I dokumentet «Lederprinsipper...» er ansvar for de ulike ledernivået beskrevet, og enhetsleder er her gitt fullt resultat-, økonomi-, personal- og utviklingsansvar for sitt område. Lederavtale/oppdragsdokument omfatter en beskrivelse av mål og oppgaver. Det er i avtalene vist til et eget delegasjonsbrev, men vi har fått opplyst at dette ikke utarbeides lengre og at kommunen ønsker at all delegasjon skal være gitt til stilling/rolle. I KF delegeringsreglement er myndighet delegert til stilling/rolle.

I henhold til KF delegeringsreglement har kommunedirektøren delegert sin myndighet på byggesak til kommunalsjef for Miljø og plan. Myndigheten er delegert videre til seksjonsleder for Klima-, byggesak- og arealforvaltning, som igjen har delegert denne videre til enhetsleder for Byggesak.

Det er ikke laget noen stillingsbeskrivelse/lederavtale el. for enhetsleder, men i KF delegering er myndighet på de ulike bestemmelsene i plan og bygningsloven delegert til de ulike ledernivåene ned til enhetsleder. Enhetsleder har myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er prinsipielle. Det er spesifisert bl.a. for dispensasjoner og klagesaker, at utvalget er delegert myndighet i saker som er prinsipielle, mens de som ikke er prinsipielle er delegert administrativt helt ned til

² Det er gjort i KF delegering som omtales senere. Her er det presisert at Hovedutvalget skal ha klager av prinsipiell betydning.

enhetsleder. Enhetsleder har ikke delegert sin myndighet videre, med unntak av ved behov for stedfortreder ved f.eks. ferieavvikling mm. Da enhetsleder sin myndighet til stedfortreder.

Prinsipielle saker

Delegeringsreglementet har en egen del om prinsipiell/ikke prinsipiell sak. Her står det at hvis kommunedirektøren er i tvil om en sak er prinsipiell, skal han/hun rådføre seg ved å legge frem saken for ordfører. Ifølge reglementet skal en vurdere sakens karakter og mulige konsekvenser (f.eks. om det er nye omstendigheter som medfører at det kan være flertall for omlegging av praksis), og om relevante og skjønnsmessige sider er klarlagt gjennom folkevalgte vedtak, instruks eller tidligere praksis i kommunen. Avgjørelse i en prinsipiell sak danner grunnlag for liknende saker i etterkant, og de blir da ikke prinsipielle.

Vi har spurt medlemmene i hovedutvalget om de mener at skillet mellom saker som administrasjonen kan behandle selv og saker som skal til hovedutvalget er klart og tydelig. Alle som har tatt stilling til dette, har svart ja (13). En har krysset av for «annet», og kommentert at administrasjonen har for vidt rom til å avgjøre saker gjennom delegert myndighet. Det er vist til reguleringsplaner som utvalget har avvist, hvor planen etter endringer blir godkjent administrativt.

Vi har også bedt medlemmene i hovedutvalget om å ta stilling til noen påstander knyttet til egen rolle. Svarene er vist nedenfor.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Vi har drøftet hva rollen som myndighetsutøver i hovedutvalget innebærer	1	5	2	2	3	1
Jeg har inntrykk av at vi i hovedutvalget har en lik forståelse av rollen vår	0	1	5	3	3	2

Tabell 1. Svar på påstander om egen rolle. N=14

Litt over halvparten av de som har svart, er uenige i at utvalget har drøftet rollen som myndighetsutøver. Litt over halvparten er likevel relativt enige i at utvalgsmedlemmene har lik rolleforståelse. Varamedlemmene er noe mer uenige i påstandene, mens de faste medlemmene er delt i sine svar.

2.3. Revisors vurdering - oppgaver og myndighet

Kommunen har fordelt oppgaver og ansvar for byggesaksbehandlingen administrativt og politisk. Svar fra de ansatte viser også at nesten alle opplever at egne oppgaver og ansvar er klart og tydelig. Medlemmer i hovedutvalget mener det er klart hvilke saker de skal behandle. En del utvalgsmedlemmer mener at rollen som myndighetsutøver ikke er drøftet i utvalget. Flere har inntrykk av at medlemmene i utvalget har en lik forståelse av egen rolle. Det er likevel en del som er litt uenige i dette. Omforent og riktig forståelse av myndighetsrollen er en viktig forutsetning for å sikre riktig behandling av saker i kollegiale organ.

Kommunens delegeringsreglement viser hvem som har myndighet til å fatte vedtak i hvilke saker. Myndigheten til å avgjøre prinsipielle saker er begrenset i samsvar med kommuneloven, slik at prinsipielle saker skal avgjøres av utvalget. Om en sak er prinsipiell eller ikke, kan i noen tilfeller være uklart, og delegeringsreglementet gir noen føringer/kriterier for denne vurderingen. Svarene fra utvalgsmedlemmene støtter opp om at kommune har etablert en klar og tydelig praksis for dette skillet når det gjelder behandling av søknader om dispensasjon. Praksisen med at alle klagesaker anses som prinsipielle og behandles av utvalget fremkommer imidlertid ikke tydelig av det politiske delegeringsreglementet. I KF delegering er det skilt mellom prinsipielle og ikke-prinsipielle klagesaker. Hvis ikke annet er sagt, omfatter delegering av myndighet til å avgjøre søknader også myndighet til å behandle klagesaker som underinstans. Kommunen har etter vår vurdering etablert en praksis der utvalget behandler flere klagesaker enn det delegeringsreglementet legger opp til. Hvis en ikke ønsker at administrasjonen skal ha myndighet til å behandle klage over ikke-prinsipielle saker, bør delegeringsreglementet endres.

Ordringen med at alle vedtak er fattet i enhetsleders navn, uavhengig om hun godkjenner vedtak, gir mottaker av vedtaket inntrykk av at enhetsleder har vært mer involvert i vedtaksfastsettelsen enn hun reelt sett har. Samtidig informeres ikke mottakeren om at teamleder har godkjent vedtaket og vært involvert i vedtaksprosessen. Ifølge NOU 2019:5 om ny forvaltningslov, tilsier god forvaltningsskikk at det er kjent for mottakeren hvem i kommunen som er involvert i vedtaksprosessen i en sak. Det framheves også at kjennskap til den/de som har behandlet saken, vil være en forutsetning for at parten kan reagere ved eventuell inhabilitet og reise inhabilitetsinnsigelse.

2.4. Kompetanse og kapasitet - data

Revisjonskriterium:

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

Personale og rekruttering

Byggesak har saksbehandlere med variert fagbakgrunn, både juridisk og teknisk. De har minimum en jurist på hvert team. Det har jevnt over vært en del utskiftninger av saksbehandlere på byggesak. Ansatte har sluttet grunnet flytting, men også pga. misnøye med lønn. Sektorleder opplyser at de sliter med å møte lønnskravene til de som søker. Det at en har turnover på byggesak er trukket frem som en utfordring på området fordi det tar tid å lære opp saksbehandlere.

De ansatte er bedt om å vurdere i hvilken grad Byggesak har tilstrekkelig kompetanse til å behandle byggesøknader. Nesten alle mener at de har det og det mest vanlige svaret er i svært stor grad, men en av de ansatte har svart i liten grad.

Medlemmene i hovedutvalget er bedt om å ta stilling til påstanden: *Jeg har inntrykk av at administrasjonen gjør en god jobb i behandling av byggesaker.* Her har alle svart at de er enige og seks har svart helt enig.

Møter

Byggesaksenheten har faste møter, hvor de kan drøfte saker, få informasjon mm. Det er et kort ukentlig møte og et litt lengre møte ca. en gang i måneden for alle, samt ukentlige møter i teamene. I det månedlige møtet har de faglige temaer som del av arbeidet med kompetanseutvikling og går også gjennom saker som er behandlet i hovedutvalget. Enhetsleder har også ukentlige møter med teamlederne. I tillegg er det fast møtestruktur for ledelsen. Sektorleder har ukentlige møter med enhetsleder. Kommunalsjefen har møter med sine sektorledere og kommunalsjefen sitter i kommunedirektørens ledergruppe. Enhetsleder er også til stede når hovedutvalget har møter, for å være oppdatert på behandling av saker i utvalget.

De ansatte er bedt om å svare på påstanden: *Vi bruker møter på byggesak til faglig oppdatering.* De fleste er enige i denne påstanden. Fire har svart helt enig, fem enig, en litt enig, en litt uenig og en helt uenig). De ansatte skulle også svare på påstanden: *Vi gjennomgår alle klagesaker i byggesaker etter at de er ferdig behandlet hos Statsforvalteren.* Denne påstanden er de ansatte litt mindre enige i. Her har fire svart helt enig og en har svart at de går gjennom saker fra Statsforvalteren som ansees som lærerike. Fem er helt eller delvis uenige i påstanden. To har svart vet ikke.

Kompetanseplan - kompetansemidler

Kommunalområdene skal nå sette av kompetansemidler fra totalt tildelt ramme. De fordeles ut på enhetene ut fra størrelse. Byggesak kan i tillegg finansiere spesielle behov for kompetanse gjennom selvkost. Tidligere hadde kommunen sentralt avsatt kompetansemidler i tillegg til de kommunalområdet satt av fra egen ramme. Sektorleder opplyser at de hadde større mulighet for å sende ansatte på kurs tidligere når det også var egne avsatte midler.

Byggesak har til nå ikke hatt noen kompetanseplan, men det er besluttet at det skal lages en kompetanseplan for sektoren (Klima-, byggesak- og arealforvaltning). På byggesak har kompetansebehov til nå blitt vurdert i forbindelse med rekruttering.

De ansatte er bedt om å svare på påstanden: *Jeg får delta på de kursene jeg ber om å få delta på.* Her er de fleste enige (en helt enig, to enige og syv litt enig), men det er en som er litt uenig og en som er helt uenig. De har også svart på påstanden *Jeg har tid til faglig oppdatering på egenhånd ved siden av andre oppgaver.* Her er de ansatte mer delt, halvparten har svart enig (en helt enig, to enig og tre litt enig). De andre er uenige, tre er litt uenig, en er uenig og to er helt uenige.

Folkevalgtopplæring

Kommunen har egen opplæring for hovedutvalget, i tillegg til den opplæringen medlemmer i kommunestyre og formannskap får. De har opplæring i bl.a. plan og bygningsloven og saksbehandlingsregler. Vi har spurt medlemmene i hovedutvalget om egen kompetanse og om Statsforvalters vedtak brukes i opplæringsøyemed. Svarene er vist nedenfor.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Jeg er godt kjent med reglene som gjelder for saksbehandling på byggesak	1	5	2	2	3	1
Vi gjennomgår Statsforvalterens vedtak i klagesaker for å lære mer om regelverket	1	3	7	1	2	0

Tabell 2. Svar på påstander om opplæring/kompetanse. N=14

Det er varamedlemmene som har minst kjennskap til regler for saksbehandling på byggesak. Nesten alle de faste medlemmene har svart enig på den første påstanden over. På den andre påstanden er det ikke noen klare forskjeller mellom de faste og varamedlemmene. Svarene viser at de i mindre grad opplever at Statsforvalters vedtak brukes til opplæring. Det å gjennomgå vedtak fra Statsforvalter i opplæringsøyemed er trolig mest aktuelt i saker der kommunens vedtak blir omgjort/opphevet. For Sandefjord ble 6 av 44 vedtak opphevet/omgjort i 2021, se punkt 2.8.7.

Medlemmene i hovedutvalget har også fått noen spørsmål om opplæring og informasjon. Svarene er vist nedenfor.

	Nei	Ja, men for lite	Ja, tilstrekkelig	Ja, svært god
Har du fått informasjon/opplæring om regler som gjelder for behandling av byggesaker i hovedutvalget?	2	2	8	2
Har du fått opplæring i hva rollen som myndighetsutøver i utvalget innebærer?	2	4	5	3
Har du fått informasjon om Statsforvalterens behandling av klager i byggesaker i Sandefjord?	0	5	5	4

Tabell 3. Svar på spørsmål om opplæring og informasjon. N=14

De som har svart nei på spørsmål om opplæring er varamedlemmer til utvalget. De faste medlemmene opplever i større grad at opplæringen og informasjonen har vært tilstrekkelig/god. Svarene fra utvalget viser at de fleste opplever å ha fått tilstrekkelig eller svært god opplæring. Informasjon om Statsforvalters behandling av kommunens klagesaker kan også være nyttig opplæring, og her oppgir alle å ha fått informasjon. Blant dem som synes det er for lite, er det flest varamedlemmer.

Kapasitet

Vi har spurt de ansatte om det er lett å be om hjelp fra andre hvis de har perioder med for stor arbeidsbelastning. Flertallet har svart at de er enige i at de lett kan be om hjelp, men tre er litt uenig, en er uenig og en har svart vet ikke. En har her kommentert at det ikke er så enkelt å spørre andre fordi alle har mye å gjøre.

De ansatte er også bedt om å svare på i hvilken grad Byggesak har hatt tilstrekkelig kapasitet til å behandle byggesøknader hittil i 2022. Svarene er vist nedenfor.

I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6
0	2	2	3	2	1

Tabell 4. Etter din vurdering, i hvilken grad har Byggesak hatt tilstrekkelig kapasitet til å behandle byggesøknader hittil i 2022? To har svart vet ikke. N=12

Svarene viser at de ansatte er litt delt i synet på om kapasiteten har vært tilstrekkelig, men flertallet har svart mellom 4 og 6 på skalaen. Det indikerer at de mener kapasiteten har vært tilstrekkelig, men det at mange har svart 4 tyder på at det ikke oppleves som helt klart tilstrekkelig.

Kommunene rapporterer inn tall for byggesaksbehandling til KOSTRA. Tallene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid som Sandefjord har rapportert, er beregnet av kommunen selv. Det regnes gjennomsnittlig saksbehandlingstid for minimum 10 tilfeldig valgte saker av hver sakstype, jf. Sandefjord kommunen sin egen rutine for KOSTRA-registrering. Enhetsleder opplyser at de i tillegg ser på saksbehandlingstider de kan hente ut fra websak, samt manuelle beregninger for saksbehandlingstid for saker fra Team 1.³

Tallene som er rapportert inn til KOSTRA viser at kommunen har relativt kort saksbehandlingstid på byggesak, og at en får gjennomført tilsyn i noe større omfang enn snittet for egen kommunegruppe. Fra 2020 til 2021 ble de gjennomsnittlige saksbehandlingstidene redusert, men kommunen opplyser at saksbehandlingstiden trolig blir høyere for 2022.

Sandefjord kommune har hatt noe lavere produksjon hittil i 2022 sammenlignet med 2021 grunnet fravær og turnover. Sektorleder opplyser at de nå i 2022 får gjort mindre tilsyn enn planlagt grunnet sykmelding. De har derfor lagt til grunn i tilsynsstrategien at de reduserer antall planlagte tilsyn. Tall rapportert i KOSTRA for 2020 og 2021 er vist i tabellen nedenfor.

	2020	2021
Byggesøknader med 3 ukers frist	497	636
Byggesøknader med 12 ukers frist i alt	441	358
Klager på resultat av byggesaksbehandlingen, beh. av kommunen	30	59
Tiltak med ett eller flere tilsyn	61	86

Tabell 5 Tall over byggesaksbehandling for Sandefjord (antall). Kilde SSB

Vi har sammenlignet byggesaksbehandlingen i Sandefjord med kommunegruppa til Sandefjord (gruppe med sammenlignbare kommuner i KOSTRA). Tallene er vist i tabellen nedenfor. I forhold

³ Enhetsleder anslår at Team 1 behandler rundt 70 % av alle vedtak.

til innbyggertall hadde Sandefjord en høyere andel behandlede byggesøknader med 3 ukers frist, mens andelen med frist på 12 uker var litt lavere i 2021. Samlet var andelen høyere i Sandefjord.

Beh. byggesøknader i	Sandefjord		Kommunegruppe 11	
	2020	2021	2020	2021
... med 3 ukers frist	0,77 %	0,98 %	0,61 %	0,62 %
... med 12 ukers frist i alt	0,69 %	0,55 %	0,60 %	0,62 %
Gj.sn. saksbeh.tid for byggesøkn.				
... med 3 ukers frist	10	9	19	19
... med 12 ukers frist i alt	35	31	48	48
.. for vedtak om dispensasjon	48	40	55	55
Klager på resultat av byggesaksbeh. i prosent av beh. søkn. i kommunen	3,2 %	5,9 %	4,3 %	5 %
Antall søknader om dispensasjon i % av totalt antall søknader	20,2 %	11,8 %	18,5 %	19,7 %
Andel tiltak med tilsyn i % av antall behandlede byggesøknader	6,50 %	8,65 %	5,66 %	6,87 %

Tabell 6 Tall over byggesaksbehandling. Kilde SSB

Som vist i tabellen over har det vært en økning i antall klager på vedtak. Kommunen har gått fra å ha en lavere andel klager i forhold til behandlede søknader enn egen kommunegruppe i 2020, til å ha en høyere andel i 2021.

Dispensasjonssaker kan kreve mer arbeid/ta mer av saksbehandlerkapasiteten enn saker som er i tråd med plan. Sandefjord kommune hadde i 2021 en lavere andel søknader som krevde dispensasjon enn egen kommunegruppe, mens andelen lå noe høyere i 2020. Kommunen hadde begge årene en lavere andel innvilgede søknader med dispensasjon.

2.5. Revisors vurdering - kompetanse og kapasitet

Byggesak har saksbehandlere med variert og relevant kompetanse, og de ansatte mener i hovedsak også at enheten har tilstrekkelig kompetanse. Kommunen har tiltak for å sikre at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse, bl.a. gjennom en fast møtestruktur. Informasjonen vi har fått tyder på at byggesak har noe begrensede muligheter til å sende ansatte på kurs. En kompetanseplan kan bidra til at kommunen kan bruke kompetansemidlene mer systematisk, og at det blir lettere å prioritere tid til faglig oppdatering i det daglige. En kompetanseplan kan også bidra til at saksbehandlere får avklart egne kursønsker i forhold til enhetens behov. Byggesak kan også vurdere om Statsforvalterens vedtak i klagesaker i større grad kan brukes i arbeidet med kompetanseutvikling.

Medlemmene i hovedutvalget opplever i hovedsak å ha fått tilstrekkelig opplæring, og de faste medlemmene mener at de har god kjennskap til regelverket. Svarene tyder på at kommunen sikrer tilstrekkelig opplæring av de faste medlemmene, men kan vurdere om det er behov for noe mer opplæring til varamedlemmer som møter i utvalget.

Tallene for saksbehandlingstider rapportert i KOSTRA og gjennomførte tilsyn, kan tyde på at kommunen har tilstrekkelig kapasitet på byggesak. Selv om det er usikkerhet knyttet til saksbehandlingstidene grunnet kommunens beregningsmåte, gir ikke stikkprøvekontrollen noe indikasjon på manglende kapasitet. Vi har sett at det er enkeltsaker som tar lang tid og at det er enkeltsaker der mottakskontrollen gjøres veldig sent, jf. punkt 2.8.3, men vi har også sett at mange saker har kort behandlingstid. Den samlede kapasiteten ser dermed ut til å være tilstrekkelig. Kommunen kan imidlertid fort få kapasitetsutfordringer, og har planlagt reduksjon av antall planlagte tilsyn grunnet sykefravær. Risikoen for å få perioder med lavere bemanning enn planlagt og konsekvenser av dette, bør inngå i kommunens risikovurdering. Kommunen kan også vurdere om det er rutinesvikt eller kapasitetsmangel som fører til at noen saker har lang behandlingstid.

2.6. Risikovurdering og internkontroll - data

Revisjonskriterier:

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

Kommunens internkontroll

Administrasjonen i Sandefjord kommune har utarbeidet et overordnet styringsdokument for internkontroll for hele kommunen. Her er det lagt opp til at de viktigste delene av internkontrollen skal dokumenteres, og at det skal være beskrivelse av ansvarsområdet, risikovurderinger (ROS), styrende dokumenter (overordnede styringsdokumenter ved behov, rutiner og prosedyrer), kontrolldokumenter, avvik og rapporter. Dette gjelder ethvert ansvarsområde der leder har resultatansvar, personalansvar og økonomiansvar, slik enhetsleder på byggesak har.

Kommunen skal ha en årlig gjennomgang av internkontrollen i kommunedirektørens ledergruppe (ledelsens gjennomgang). Det er ikke lagt opp til tilsvarende gjennomgang på kommunalrådet, men kommunalsjef, sektorleder og enhetsleder viser til at saker som gjelder internkontroll jevnlig blir tatt opp på ledermøter. Byggesak har lagt inn i eget årshjul at rutiner skal gjennomgås årlig (november). Praksis er ifølge enhetsleder at de gjennomgår rutiner ved behov og at det gjøres jevnlig. Mange av rutinene er lagt over i ny versjon av Compilo i juni 2022, og står derfor som oppdatert da. For noen av rutinene er det også dato for oppdatering/revisjon i selve dokumentet og disse var oppdatert i 2021 eller 2022.

Det er laget egne internkontroll/styringsdokument for byggesak. Det er ett overordnet dokument, «Rutiner og retningslinjer for byggesak», sist revidert i juni 2021. Her er oversikt over ansvar og

intervall for oppdatering av enhetens ulike rutiner, veiledere, oversikter mm., samt beskrivelse av organisering av arbeidet og ulike typer dokument byggesak skal ha.

Kommunen har en egen rutine for behandling av bygge- og delingssaker. Den er revidert i mai 2022, men foreløpig ikke lagt inn i Compilo. Rutinen beskriver byggesaksprosessen for ulike typer vedtak. Dette gjelder både mottak og fordeling av saker, mottakskontroll⁴ som saksbehandler skal gjøre, behandling av søknad om byggetiltak (inkludert igangsettingstillatelse), midlertidig brukstillatelse og ferdigattest, samt en del om forhåndskonferanse. I tillegg har kommunen maler for ulike vedtakstyper, rutiner bl.a. for midlertidig brukstillatelse og ferdigattest og retningslinjer mm. Tiltak som er relevant for de sakstypene vi undersøker, omtales nærmere i punkt 2.8.

Compilo

Sandefjord bruker kvalitetssystemet Compilo, og har tatt i bruk modulene for avviksrapportering og dokumentbibliotek (samling av styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer). Kommunen bruker også Compilo til å kunne varsle og melde forslag til forbedringer. Modulene for risikovurdering og årshjul er foreløpig ikke tatt i bruk.

Byggesak har tidligere ikke brukt Compilo til rutiner, maler mm, men har brukt et eget mappesystem til dette. De har brukt avvikssystemet i Compilo. Kommunen har hatt en lengre prosess for å ta i bruk en ny versjon av Compilo. Arbeidet med å ta i bruk den nye versjonen har tatt noe lengre tid på Byggesak og Miljø og plan, grunnet skifte i personell. Per oktober 2022 er ikke byggesak ferdig med å legge inn rutiner mm. i Compilo.

Alle ansatte har tilgang til Compilo og kan gå inn via kommunens intranettsider. Ansatte på byggesak er spurt om bruk av Compilo. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
3	2	4	1	2	0

Tabell 7. Jeg bruker rutinene vi har i Compilo (ved behov) i saksbehandlingen. N=12

Svarene viser at Compilo i mindre grad brukes for å sjekke ut rutiner. Det er også kommentert på at Compilo er litt tungvint å bruke, og at det er rutiner flere ulike steder. Sektorleder viser til at saksbehandlere i «ordinære» saker vil ha tilstrekkelige rutiner i saksflyten i websak og i sjekklister. For mer komplekse saker vil det være nødvendig å bruke rutinene i compilo. Han viser også til at det per i dag er en del overlapp av rutiner som både fremgår av saksflyt/sjekklister og compilo hvor samme informasjon finnes flere steder.

⁴ Mottakskontroll - kontroll med at søknaden har med alle nødvendige opplysninger som kreves for at kommunen skal kunne ta stilling til tiltaket.

Avvik – rapportering og forbedringsarbeid

Rapporter fra internkontrollarbeidet skal ifølge styringsdokumentet inneholde statistikk over avvik, gjennomførte risikovurderinger samt resultater av vurderingene. På byggesak og på kommunalområdet er det skriftlig rapportering på avvik.

Avvik skal meldes skriftlig i Compilo, og det kan tas ut rapporter på meldte avvik og håndteringen av dem. Kommunen har system for å følge opp og lukke avvik. Det er enhetsleder som i utgangspunktet skal følge opp avvik og ledere på nivåene over blir koblet på ved alvorlige avvik eller hvis avvik ikke er lukket etter fastsatte frister. På byggesak ble det ikke meldt avvik i 2021⁵, men i august og september er det meldt tre avvik. Avvikene gjaldt en feilregistrering hos dokumentserveret og to tilfeller av manglende bruk av sjekklista. De to sistnevnte førte til at sjekklista ble justert, slik at den skulle være mer hensiktsmessig.

De ansatte er spurt om kjennskap til avviksrutinene. En ansatt med kort tid i kommune, har foreløpig ikke kjennskap til rutinene, mens halvparten av svart ja og de resterende har svart delvis. Det er fire av de 12 ansatte som har svart at det er klart og tydelig hva som kan være et avvik på byggesak, mens resten har svart at det er delvis klart og tydelig (fem) eller nei, at det ikke er klart og tydelig (tre). De ansatte som har jobbet 3 år eller lengre opplever at det er minst klart hva som kan være et avvik. Tre av de ansatte som har svart, oppgir at de selv har meldt avvik. Disse tre har svart ja eller delvis på spørsmål om meldte avvik blir fulgt opp. Spørsmålet om meldte avvik blir fulgt opp gikk til alle, også de som ikke har meldt avvik. Noen har svart at de ikke har erfaring med dette, mens flertallet mener at meldte avvik blir fulgt opp.

Det er i en kommentar fra en saksbehandler påpekt at det er mangler ved internkontrollarbeidet på byggesak og at en ikke har et strukturelt fokus på læring av feil.

Risikovurdering

Ifølge kommunens styringsdokument for internkontroll skal risikovurderinger foretas minimum hvert annet år for kommunen som helhet og tilsvarende innenfor det enkelte kommunalområdet. De ulike delene i interkontrollen, inklusiv risikovurderingene, skal gjøres på de ulike ansvarsområdene ned til enhetsnivå. Det skal være et årshjul for internkontrollarbeidet, noe byggesak har. I årshjulet for 2022 er det lagt opp til å gjøre risikovurderinger i mai og justering av rutiner i november. Risikovurderingen i 2022 innebar en gjennomgang av evakueringsplanen og en orientering om brann og rømningsveier. Det er ikke spesifisert hvilke risikovurderinger som skal gjøres i årshjulet. Det er ikke gjort risikovurderinger knyttet til det faglige/saksbehandlingen. Vi har fått opplyst at det ble gjort vurdering av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen, se punkt 3.3.1, som ikke er dokumentert.

Enhetsleder opplyser at de gjennomgår rutiner/maler hvis noen oppdager feil/mangler/svakheter eller det er endringer i regelverket. Det gjøres også vurderinger av risiko hvis de endrer

⁵ I 2021 var byggesak og publikumsmottak for rådhuset en felles enhet. Det ble meldt avvik som gjaldt publikumsmottak.

organiseringen på byggesak. De har innført ordning med teamledere som også godkjenner vedtak, men fordi de så at det var større risiko for feil i avslagssaker, skal enhetsleder godkjenne alle avslag. Disse vurderingene er ikke dokumentert. Byggesak har som nevnt turnover på saksbehandlere, noe de har identifisert som en risiko. Når saksbehandlere slutter går teamleder eller enhetsleder gjennom saker for å sikre at saker blir overført til andre saksbehandlere. Vi har i vår stikkprøvekontroll sett at ved slike skifter, er henvendelser det har tatt lang tid før å besvare.

2.7. Revisors vurdering - risikovurdering og internkontroll

Våre undersøkelser viser at kommunen har rutiner og prosedyrer for å sikre saksbehandlingen og at arbeid med interkontroll er tema på møter i ledelsen, noe som kan sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll. Det er bra at rutiner/maler justeres ved behov, og vi har også sett at rutiner i hovedsak er oppdatert. Vi mener imidlertid at det er en risiko for arbeidet med internkontrollen ikke blir helhetlig og systematisk når en ikke har en fast gjennomgang der en ser på systemet samlet. Byggesak har lagt opp til slik årlig systematisk gjennomgang i sitt årshjul, men det følges ikke opp. Byggesak har heller ikke noe system for å sikre jevnlig risikovurdering av det faglige arbeidet på byggesak. Det er lagt opp til årlig risikovurdering, men det er ikke presisert at de skal være på fag og den siste som er gjort var på HMS. Byggesak har gjort risikovurderinger, men de er ikke skriftlige slik det er krav om i den overordnede internkontrollen. Kommunen har etter vår vurdering ikke et godt nok system for å sikre at rutiner og maler blir utarbeidet på bakgrunn av risikovurderinger.

Byggesak har tiltak som kan bidra til å sikre god kvalitet på byggesaksbehandlingen, men vi har sett at det er enkelte svakheter, bl.a. at ansatte har utfordringer med å finne frem i rutiner og maler, og at det planlagte tiltaket om å ha arkiv for presedenssaker ikke er fulgt opp. Resultatene fra stikkprøvekontrollen og svarene fra de ansatte viser at avviksrutinene kan bli bedre kjent og at en kan bruke avvikssystemet mer systematisk, ved at flere melder avvik, og ved at avvikene brukes systematisk til å sikre læring blant saksbehandlerne. Det er imidlertid positivt at det i 2022 er meldt avvik og at avviket er håndtert.

2.8. Saksbehandling data

Revisjonskriterier:

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

2.8.1. Habilitetsbestemmelsene - data

Sandefjord kommune har etiske retningslinjer som gjelder for folkevalgte og ansatte, vedtatt av kommunestyret 28.05.20. Retningslinjene har en egen del om habilitet:

Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette gjelder også tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom en medarbeiders personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak som en har faglig ansvar for, eller deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med nærmeste leder, slik at habiliteten kan vurderes. For folkevalgte skal spørsmålet om habilitet reises for organet.

I det overordnede styringsdokumentet er det en egen del om misligheter/korrupsjon hvor det er omtale av inhabilitetsvurdering. Her står det at saksbehandler selv skal gjøre vurderinger før saken tas til behandling. Ved inhabilitet, eller hvis saksbehandler ikke ønsker å behandle saken på grunn av relasjoner som ikke omfattes av habilitetsbestemmelsene, skal dette tas opp med teamkoordinator eller enhetsleder, som vurderer om saken skal omfordeles.

I kommunens sjekklister for behandling av byggesøknader er første punkt spørsmål om saksbehandler har familieforhold eller nær relasjon til søker/tiltakshaver. Sjekklister skal brukes ved behandling av rammesøknader og søknader om tillatelse i ett trinn, ikke ved igangsettingstillatelser. I alle sjekklister vi har undersøkt i stikkprøvekontrollen var dette punktet besvart. Det var imidlertid 16 vedtak uten sjekklister og 8 hvor sjekklister ikke var ferdig.

Vi har spurt de ansatte om de er godt kjent med reglene om habilitet som gjelder for dem som saksbehandlere. Svarene er vist under.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
0	0	0	1	2	9

Tabell 8. Jeg er godt kjent med reglene om habilitet som gjelder for meg som saksbehandler. N=12

Svarene viser at saksbehandlerne mener de er godt kjent med habilitetsbestemmelsene. De er også enige i at de avklarer med leder (teamleder/enhetsleder) om de er usikre.

I tillegg til familieforhold eller andre definerte relasjoner, kan også andre særegne forhold svekke tilliten til saksbehandlers upartiskhet og føre til inhabilitet. Dette er et punkt som krever en noe mer skjønnsmessig vurdering. Vi har derfor spurt saksbehandlerne om de har drøftet hva som ligger i andre «særegne forhold». Svarene er vist under.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
2	0	0	2	2	6

Tabell 9. Vi har drøftet hva som ligger andre «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlers upartiskhet. N=12

De som er uenige har jobbet i kort tid i kommunen, mens de som har svart litt enig (4) har jobbet lenge.

Vi har spurt de ansatte om de selv kan bytte en byggesak/søknad med en annen saksbehandler dersom de er inhabile i en sak, noe tre har svart ja til og to har svart at de teknisk sett kan gjøre det, men at de alltid vil si ifra til leder/teamleder som skal fordele saken. Vi har fått opplyst at enhetsleder og teamledere kan bytte sak selv, men ikke andre. Rutinen er at enhetsleder eller teamleder bytter sak ved ev. inhabilitet. Vi har ikke sett at det er byttet saksbehandler grunnet inhabilitet.

Kommunalsjefen opplyser at de har en egen opplæring i saksbehandlingsregler for hovedutvalget og at de ofte har oppe spørsmål om habilitet. Ved slike spørsmål har de en gjennomgang av habilitetsreglene. Medlemmene i utvalget er også bedt om å svare på noen påstander om habilitet. Svarene er vist under.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
I hovedutvalget har vi drøftet hvordan relasjoner til og/eller kontakt med tiltakshavere/søkere har betydning for habilitet*	0	2	3	1	3	4
Jeg opplever at vi i hovedutvalget har lik forståelse av hvordan dette påvirker habilitet.#	0	1	3	1	4	4
Jeg har god kjennskap til reglene om habilitet.	0	0	0	2	7	5
Jeg mener at vi i hovedutvalget sikrer at kun medlemmer som er habile deltar i saksbehandlingen.	0	0	0	1	6	7

Tabell 10. Svar på påstander om habilitet. N=14

*En har kommentert at det er drøftet for relasjoner, ikke for kontakt. #En har svart vet ikke.

I stikkprøvekontrollen har vi sett at spørsmål om inhabilitet har blitt reist og avgjort, og at dette er protokollert.

2.8.2. Veiledningsplikt - data

Kommunen gir informasjon om byggesak på egne nettsider. Der er en oversikt over hva en kan bygge uten å søke, samt oversikt over hva en må gjøre når en skal søke om byggetillatelse. Det er veiledning om ulike byggetiltak, informasjon om gebyrer, ulike skjemaer og lenke til Direktoratet for byggkvalitet sine nettsider. Det er også en liste med vanlige spørsmål og begreper.

Sandefjord har en byggesaksvakt som kan gi veiledning i byggesaker. Byggesaksvakten har fast telefontid og mulighet for drop-in. Kommunen har også lenke til en innsynsløsning, der en kan se status og dokumenter i byggesaker.

Saksbehandlerne er bedt om å ta stilling til påstanden: Jeg får gitt god veiledning til innbyggere. En av saksbehandlerne er litt uenig, mens resten er helt enig (4) eller enig (7).

Ifølge kommunens egen rutine skal det for søknader uten mangler (dvs. søknader som er fullstendige og ikke krever ytterligere informasjon fra søker), sendes et foreløpig svar med bekreftelse på at søknaden er mottatt og informasjon om forventet saksbehandlingstid. Vi har imidlertid fått opplyst at denne rutinen ikke er oppdatert. Det skal ikke være krav om å sende foreløpig svar hvis søknaden kan avgjøres innen lovpålagte frister. Vi har likevel sett at dette er gjort i en del saker.

I stikkprøvekontrollen har vi sett at det var sendt mangelbrev for 33 av 55 vedtak vi har undersøkt. I alle mangelbrevene blir det gitt veiledning.

Saksbehandlerne ble bedt om å svare på påstanden: Jeg sender ut foreløpig svar i alle saker der jeg regner med at jeg ikke får behandlet søknaden innen tre uker. Svarene fra saksbehandlerne viser at en ikke alltid sender ut foreløpig svar. Svarfordelingen er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
1	1	4	1	2	1

Tabell 11. Jeg sender ut foreløpig svar i alle saker der jeg regner med at jeg ikke får behandlet søknaden innen tre uker. To har svart ikke relevant. N=12

Forhåndskonferanse

De ansatte er bedt om å svare på påstanden *Det blir gjennomført forhåndskonferanse i saker der det er nødvendig*, og alle som har svart, har svart at de er enig eller helt enig.

Vi har sett på kommunens håndtering av 25 tilfeldig valgte anmodninger om forhåndskonferanse.⁶ For fire av henvendelse er det ikke dokumentasjon på at de er besvart. 11 av henvendelsene blir svart opp/tilbudt forhåndskonferanse senere enn fristen på 2 uker. For flere er det få dager over fristen, men i to saker tar det over en måned.

Ifølge rutinen for behandling av bygge- og delingssaker skal det etterstrebtes å være to saksbehandlere på forhåndskonferanse. I alle saker vi undersøkte var de to, med unntak av en.

Det er gjennomført forhåndskonferanse i 14 av de 25 anmodningene. Ifølge rutinen skal det sendes ut referat snarest mulig, og ikke senere enn etter 3 dager. Det er laget referat etter alle de 14 forhåndskonferansene, men referatet er sendt ut litt sent i noen saker. I to tilfeller går det fra litt over 1 til 1,5 måneder før referatet sendes. Informasjonen i referatene varierer noe. I noen få referat gis det mer generell informasjon, mens det gis grundig og tilpasset informasjon i andre. I alle referatene er det gitt informasjon som er etterspurt.

I syv av de 24 anmodningene blir det gitt veiledning i epost til søker, samt at kommunen ber søker ta kontakt dersom det er behov for mer informasjon/ønske om forhåndskonferanse. I noen saker

⁶ For perioden 01.01.22 – 27.10.22 var det kommet inn 108 henvendelser om forhåndskonferanser.

gis det mer omfattende informasjon enn i andre, men i alle er det gitt informasjon om det som er etterspurt.

Det opprettes eget saksnummer for forhåndskonferanser, og det forutsettes at søker/tiltakshaver legger ved referatet når eventuell søknad sendes inn. I stikkprøvekontrollen av vedtak, var det tre saker der referat fra forhåndskonferansen var lagt ved søknaden. I en annen sak viste dokumentasjonen at det har vært forhåndskonferanse, men at referatet ikke var lagt ved søknaden. I sjekklista for byggesaksbehandling er det et eget punkt der saksbehandler skal sjekke ut om det har vært forhåndskonferanse. Vi har sett tre saker der det enten er krysset av feil, hvor det har vært forhåndskonferanse uten at det er krysset av for det eller vist til den i vedtaket, eller der det ikke var laget sjekkliste og heller ikke er omtale av forhåndskonferansen i saken. Det er dermed ikke dokumentert at saksbehandler var kjent med forhåndskonferansen i disse sakene.

2.8.3. Tiltak for å overholde saksbehandlingstider - data

Saksbehandlingstiden regnes fra det tidspunktet som kommunen har mottatt en fullstendig søknad. Hvis det bare er mindre feil og mangler ved søknaden, starter fristen å løpe ved mottak av søknad, men tiden det tar for søker å sende inn den dokumentasjonen kommunen etterspør, regnes ikke med. Hvis det er større feil og mangler ved søknaden regnes heller ikke tiden kommunen bruker på å sende mangelbrev med i saksbehandlingstiden. Det er ikke satt en egen frist for kommunens avgjørelse av om en søknad er fullstendig, men departementet opplyser at mangelfulle søknader ikke må ligge for lenge før kommunen tar stilling til dem.

Fristbestemmelsene forutsetter at kommunen gjør en mottakskontroll av søknaden innen 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.⁷

Frister for mottakskontroll

Sandefjord har i sin rutine lagt til grunn at mottakskontroll i henhold til sjekkliste skal skje så snart som mulig, og senest innen 3 uker for saker med 12 ukers frist og 1,5 uker for saker med 3 ukers frist. I stikkprøvekontrollen så vi at det var sendt mangelbrev i tilknytning til 33 søknader. Vi har gjort et ekstra søk på mangelbrev, og gjort et tilfeldig utvalg på 7 saker, slik at vi til sammen har sett på mangelbrev i tilknytning til 40 søknader. Av disse var 13 sendt senere enn kommunens frister, to var sendt akkurat på fristen på 3 uker og 25 var sendt innenfor fristene. Blant de 13 mangelbrevene som var sendt etter kommunens frister, tok det fra litt over 3 uker til 8,5 uke før mangelbrev ble sendt. I de sakene vi har sett på, er dokumentasjonen som kommunen har etterspurt nødvendig.

Saksbehandlerne har svart på påstanden: Jeg har mottakskontroll innen de frister som står i rutine våre (3 uker for 12 ukers saker og 1,5 uke for 3 ukers saker). Av de 10 som spørsmålet var relevant for, er det 2 som er helt enig, fire som er enig, to som er litt enig og en som er uenig.

⁷ Jf. brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Færder kommune gjengitt i VTR rapport 3811 403 Byggesaksbehandling i Færder kommune

De har også svart på påstanden: Vi har drøftet hva som er vesentlige mangler i dokumentasjon av en søknad. Her var en helt enig, fem enig, tre litt enig og en helt uenig.

Tiltak for overholdelse av frister

I saksbehandlingssystemet får saksbehandler oversikt over saker som er under behandling (inkludert ikke besvarte henvendelser). Saksbehandler får varsel når det nærmer seg frist for at saken skal være ferdigbehandlet. Saksbehandlerne har litt ulike systemer «innenfor» systemet for å holde oversikt. Enhetsleder tipser ved behov om metoder som fungerer godt.

Vi har spurt saksbehandlerne om hvordan tiltakene fungerer. De har svart på to påstander. Den første var «Vi har systemer som gjør det enkelt å holde oversikt over antall saksbehandlingsdager». Et klart flertall mener at de har et godt system for å ha oversikt over antall saksbehandlingsdager: To er helt enig, seks er enig, en er litt enig, en er litt uenig og en er uenig. Den andre påstanden var «Vi har systemer som hjelper oss å overholde saksbehandlingsfrister». Her er fire helt enig, to enig og tre litt enig. En har svart litt uenig og en er helt uenig. Også her er det altså et klart flertall som mener at kommunen har systemer som bidrar til at de kan overholde saksbehandlingsfristene.

Saksbehandlingstid og fristoverskridelser

Administrasjonen opplyser at kommunen har som mål å ha kort saksbehandlingstid på byggesak. Målet er ikke omtalt i kommunens handlingsplan. Det er ikke fast rapportering på saksbehandlingstid til politisk nivå, men saksbehandlingstid er oppgitt i kommunens handlings- og økonomiplan 2022 - 2025.

Tall fra KOSTRA viser at kommunen generelt behandler saker raskt, jf. punkt 2.4. Kommunen rapporterer til KOSTRA også på antall saker som overskrider lovbestemt saksbehandlingstid. Sandefjord har en lav andel saker som overskrider lovpålagt saksbehandlingstid, sammenlignet med snittet for egen kommunegruppe. Se tabellen nedenfor.

	Sandefjord		Kommunegruppe 11	
	2020	2021	2020	2021
Byggesøknader i alt	0,3 %	1,2 %	13,0 %	13,9 %
... med 3 ukers frist	0	1,1 %	14,0 %	16,4 %
... med 12 ukers frist i alt	0	2,1 %	11,0 %	20,7 %
Dispensasjonsvedtak	1,7 %	3,3 %	11,2 %	11,2 %

Tabell 12 Andel saker med saksbehandlingstid over lovpålagt saksbehandlingstid i prosent av behandlede søknader totalt. Kilde SSB

Vi har også undersøkt andel saker med fristoverskridelser i de andre kommunene i Vestfold. Vi har sett på tall for byggesøknader i Færder, Larvik, Horten, Holmestrand og Tønsberg. Andelen fristoverskridelser er lavere i Sandefjord enn i disse kommunene.

I vår stikkprøvekontroll så vi også at det var mange saker med betydelig kortere saksbehandlingstid enn de lovpålagte fristene. (Regnet fra tidspunkt der søknaden var komplett.) Det var også noen saker der saksbehandlingen tok lengre tid. I fire av 42 vedtak vi har undersøkt med 12 ukers frist, var saksbehandlingstiden langt over lovpålagt krav, og for tre vedtak var tiden på nærmere 12 uker. En av sakene med tre ukers frist var over tiden.

Saksbehandlingstid i klagesaker

I klagesakene vi har undersøkt gikk det fra rundt en måned til over tre måneder fra klage kom inn til klagen var oversendt Statsforvalter. I to saker der klager fikk medhold, tok det lang tid (3 ½ til 4 måneder) fra saksfremlegg/innstilling til utvalget var ferdig til saken ble behandlet i utvalget. Her hadde det også tatt lang tid fra klage kom inn til innstillingen var klar. Tall rapportert i KOSTRA viser at saksbehandlingstiden i kommunen for klagesaker har økt fra 61 dager i 2020 til 63 dager (9 uker) i 2021.

2.8.4. Tiltak for å ivareta krav til saksutredning, begrunnelse og underretning - data

Mottakskontroll, sjekklister og maler

I kommunens rutine for behandling av bygge- og delingssaker er det en egen del om mottakskontroll (kontroll med at søknaden har med alle nødvendige opplysninger som kreves for at kommunen skal kunne ta stilling til tiltaket). Når saksbehandler får en sak fordelt til seg, skal det foretas en mottakskontroll der saksbehandler går gjennom dokumentasjon i søknaden i henhold til en sjekkliste. I rutinen er det vist til hva en skal gjøre ved vesentlige og mindre mangler. Det er ikke veiledning om hva som regnes som vesentlige mangler. Vi har bedt de ansatte svare på påstanden: *Vi har drøftet hva som er vesentlige mangler i dokumentasjon av en søknad.* En svarte helt enig, fem svarte enig, tre litt enig og en helt uenig.

Saksbehandlerne skal fylle ut en egen sjekkliste i hver sak som gjelder behandling av søknader om byggetillatelse (ikke igangsettingstillatelse). Det er laget et vedlegg til sjekklisten med oversikt over relevant dokumentasjon som trengs for å behandle søknaden. Sjekklisten skal arkiveres i byggesaken. Den er sist revidert i september 2022.

Vi så at sjekklisten ikke var lagret i 16 av 50 vedtak om byggetillatelse (ramme eller ett-trinn).⁸ I tillegg var det 8 saker der sjekklisten ikke var ferdigstilt. Vi har spurt saksbehandlerne om sjekklisten. De fleste er enige i at de har en sjekkliste som viser hvilken informasjon som må foreligge i ulike typer byggesaker, og at de bruker sjekklista aktivt i behandling av byggesaker. På begge påstanden er det en som ikke er enig i dette. Saksbehandlerne har også svart på en påstand om at sjekklista er til god hjelp for å sikre forsvarlig saksbehandling. Et klart flertall er enig i dette, kun to er uenige. En av saksbehandlerne har kommentert at sjekklista var dårlig, men at det er laget en ny som vil hjelpe dem mer. Sjekklisten ble justert i september 2022.

⁸ I de 55 vedtakene vi har sett på var det 5 vedtak om igangsettingstillatelse. I disse bruker ikke kommunen sjekkliste. Det var mangler både i vedtak fattet av administrasjonen og for saksfremlegg til utvalget.

I saksbehandlingssystemet (websak) er det laget ulike arbeidsflyter for ulike sakstyper og maler for ulike vedtak. Arbeidsflytene fungerer også som sjekklister. Saksbehandler kan fatte vedtak utenom saksflyten og saksgjennomgangen viser at flyten ikke var oppdatert i alle sakene vi undersøkte.

Vedtaksmalene har også støttetekst/punkter som kan bidra til at saken blir forsvarlig utredet. Det er bl.a. med en egen del om ansvar og kontroll, slik at saksbehandler skal sikre at en har fått nødvendige erklæringer om ansvarsrett. Dette var fulgt opp i de vedtakene vi undersøkte. Malene har også med krav om uavhengig kontroll og punkter som skal sikre at krav til nabovarsling er ivare tatt. I stikkprøvekontrollen så vi det var nabovarslet i alle saker, men i noen få saker var det manglet ved varselet. I en sak manglet dokumentasjon av selve varselet, en annen sak fanget kommunen ikke opp nabomerknader (selve merknaden var ikke lagt ved søknad, men omtalt i søknad) og i en sak var det ikke opplyst i nabovarselet om alt det var søkt dispensasjon om. Malene har også med punkter som kan sikre tilstrekkelig dokumentasjon på selve tiltaket, som beliggenhet og høydeplassering, samt at saksbehandler skal vurdere plassering i forhold til sikkerhet, ras-, skred- og flomfare og støy. Vedtaksmalene er også omtalt i punkt 2.8.5.

Kommunen har også andre rutiner for saksbehandling på byggesak, bl.a. for behandling av garasjer, for ferdigattest og midlertidig brukstillatelse og rutiner for samarbeid med andre enheter som landbruk og brann- og feiervesen.

Innhente uttalelser fra andre

I rutinen for behandling av bygge- og delingssaker er det en oversikt over hva som skal sendes til interne enheter og eksterne myndigheter for uttalelse. Rutinen er i tråd med kravene om hvem som skal kunne uttale seg om hva. Vedtaksmalen har også et eget punkt om uttalelse fra andre myndigheter. I noen få saker i stikkprøvekontrollen manglet dokumentasjon på interne oversendelser (primært at svar tilbake til byggesak ikke lå i saken). Vi har også sett at en sak ikke var sendt til eksternt myndighet for uttalelse, der det skulle vært gjort. I de andre sakene er rutinen fulgt og dokumentert.

Dispensasjonssøknader

I rutinen omtales dispensasjon. Det er presisert at søknader om dispensasjon skal være begrunnet, og kravene til å innhente uttalelser fra regionale og statlige myndigheter omtales. Det er også kort omtale av vilkår som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon, samt at søkers begrunnelser for dispensasjon som går på personlige forhold, ikke skal ha betydning i vurderingen av om vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt. Dette er utdypet i vedtaksmalene.

Igangsettingstillatelse

Rutinen har også en egen del om igangsettingstillatelse. Det er ikke lagt opp til bruk av sjekklister, men det er laget en egen arbeidsflyt i websak for slike søknader.

Saksbehandlerne erfaringer

Vi har spurt saksbehandlerne om hvordan de stiller seg til ulike påstander knyttet til arbeidet med saksutredning og tilgjengelige tiltak/hjelpemidler som kan bidra til å sikre at byggesaken blir forsvarlig utredet. De ulike påstandene og svarfordelingen er vist nedenfor.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Det er lett å finne frem til relevante rutiner	1	1	2	2	5	1
Jeg har tilgang på relevante retningslinjer og veiledere	0	1	0	2	4	5
Jeg kan få hjelp til tolkning av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner ved behov	0	1	0	0	2	9
Jeg kan enkelt få oversikt over relevant dispensasjonspraksis*	1	1	2	0	4	3

Tabell 13. Svarfordeling på påstander der saksbehandlere ble bedt om å svare på hvor uenig/enig de var. * En har svart vet ikke. N=12

Det er 1/3 av saksbehandlerne som mener at det ikke er så enkelt å finne frem til relevante rutiner. En like stor andel er uenig i at de enkelt kan få oversikt over dispensasjonspraksisen. Blant de som er uenige er det både saksbehandlere med lang og kort erfaring i kommunen. De fleste har svart at de kan få hjelp til tolkning av planer ved behov og at de har tilgang på relevante retningslinjer og veiledere. Det er imidlertid en som har kommentert at de har for dårlig tilgang på kilder, og at det f.eks. bare er jurister som tilgang til lovdata pro.⁹

Godkjenning av vedtak

Godkjenningsordningen er omtalt i det overordnede styringsdokumentet for byggesak. Alle vedtak skal godkjennes. For saker som avgjøres administrativt dokumenteres godkjenningen i websak. For saker som skal avgjøres av utvalget skjer godkjenningen av saksframlegget i Teams.¹⁰ Enhetsleder sender alle saksfremlegg fra sin enhet til seksjonsleder. Det er et system med egne kontroll-mapper for hvert utvalgsmøte og mappene blir gjennomgått av først av seksjonsleder ev. sammen med enhetsleder/saksbehandler, deretter av kommunalsjef. Enkelte saker kan bli videresendt kommunedirektør. Det er møter rundt endelig avklaring av saksfremlegg.

Formålet med godkjenningsordningen er ifølge det overordnede styringsdokumentet å sikre at saken behandles på en redelig måte og forhindre eventuell korrupsjon.

Ved godkjenning skal en se over de overordnede forholdene ved vedtaket og det faglige innholdet. Enhetsleder opplyser at de har fullstendig saksbehandling. Saksbehandler har et hovedansvar for at saken er godt utredet, og alt som saksbehandler er usikker på skal sjekkes opp og drøftes før saken sendes til godkjenning. Enhetsleder opplyser videre at de ved godkjenning skal sjekke at alle punktene i malen er med i vedtaket, slik at det er dokumentert at de ulike forholdene er

⁹ Lovdata pro gir en mer omfattende tilgang på aktuelle rettskilder enn den varianten som er åpen og gratis. Her kan en f.eks. enkelt kan få oversikt over lovendringer, relevante forskrifter og lovforarbeider for de ulike bestemmelsene.

¹⁰ Websak er også kommunens arkivsystem, slik at all saksbehandling her blir også arkivert. Godkjenningen som skjer i Teams blir ikke arkivert i saken.

vurdert. Hun opplyser også at teamkoordinatorene er erfarne saksbehandlere, noe som gjør at de raskt ser mangler.

Saksutredning til hovedutvalget

Hovedutvalget er bedt om å ta stilling til påstanden: *Saksfremleggene gir tilstrekkelig informasjon om saken til å fatte vedtak.* En har svart uenig i påstanden, mens de resterende utvalgsmedlemmene er enige (fem er litt enig, tre er enig og fem er helt enig). De er også spurt om påstanden: *Vi sender vanligvis saken tilbake til administrasjonen, dersom det i behandlingen legges frem ny og viktig informasjon (som administrasjonen ikke var kjent med).* Her er de fleste enige, åtte har svart helt enig, tre enig, to litt enig og en litt uenig.

Saksfremlegg til politiske utvalg er bygd opp slik at en får frem de regler vedtaket bygger på, og det er også ulike punkter for å beskrive faktiske forhold. Dette gjelder bl.a. om det er forhold som er relevante for krav etter naturmangfoldloven og kulturminneloven. Det er et ikke noe eget punkt om alternativ løsning, og i sakene vi undersøkte var det ikke med beskrivelser som kunne brukes som begrunnelse for alternative løsninger. Det er egen mal for klagesaker omtalt i punkt 2.8.7.

I stikkprøvekontrollen har vi sett på 10 dispensasjonsvedtak fattet av hovedutvalget. Vi har også med klagesaker som utvalget har behandlet, men disse omtales i punkt 2.8.7. Vi har sett mindre svakheter i saksutredningen for ett vedtak, der informasjonen om kvalitet på jordbruksjord ikke var oppdatert i saksframlegget. Utvalget var ikke kjent med at informasjonen ikke var oppdatert.

Maler for vedtak og underretning

Forvaltningsloven (fvl.) setter krav til begrunnelse og underretning. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på, samt de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, jf. fvl. § 25. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig og det skal informeres om klage, jf. fvl. § 27.

Kommunen har som nevnt utarbeidet maler for flere typer vedtak. Det er laget maler for avslag og for tillatelse til ett-trinn søknader, rammetillatelse, dispensasjon, igangsettingstillatelse og tiltak som ikke krever ansvarsrett. Det er også en mal for vedtak etter veglova. Malene er lagt inn i de tilsvarende arbeidsflytene i websak. Det er også egen mal for klagesaker og et støttedokument for saker til planutvalget (nå hovedutvalget), sistnevnte er ikke oppdatert. Det sendes ikke særskilt underretningsbrev om vedtak som er fattet av administrasjonen. Her sendes selve vedtaket til partene i saken – vedtaket er også underretningen. Det er egen mal for underretning om vedtak truffet av utvalget, der det legges lenke til saksfremlegg og vedtak i underretningsbrevet.

Malene for administrasjonens vedtak er bygd opp slik at en får frem de regler vedtaket bygger på, og det er også ulike punkter for å beskrive faktiske forhold. Dette gjelder bl.a. om det er forhold som er relevante for krav etter naturmangfoldloven og kulturminneloven. Malene har også med punkt om at det er sikret lovlig atkomst og at det er tilstrekkelig uteoppholdsareal og parkeringsløsning. Det er også vist til TEK 17 (byggteknisk forskrift) i forbindelse med energikrav, radon og skred. En av de ansatte har kommentert at malene mangler et punkt om at det skal

bygges og prosjekteres i tråd med TEK17. I malene er det vist til TEK i forbindelse med energikrav, radon og skred. Malene har også med følgende standardformulering:

Søknaden med den fremlagte dokumentasjonen godkjennes under forutsetning av at den ikke er i strid med pbl. med tilhørende forskrifter.

I malene er det et eget punkt for kommunens vurderinger. Det er ikke noen hjelpetekst til dette punktet. For saker som gjelder dispensasjon, er lovkravene kommunen skal vurdere gjengitt. Det er også med informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans. Kommunen har et eget vedlegg om klageadgang, der fremgangsmåte ved klage er beskrevet, samt retten til å se sakens dokumenter og til å be om utsatt iverksettelse.

Begrunnelser og underretning i praksis

Malene var brukt i alle vedtakene i stikkprøvekontrollen. Standardtekstene var godt tilpasset i mange saker, men det var også en del saker der det ikke var gjort tilpasninger. Her var det med tekst som ikke var relevant for det aktuelle tiltaket. I noen få saker har standardteksten gitt litt misvisende informasjon til tiltakshaver/søker.

I vedtakene vi har undersøkt har malene sikret at beskrivelser av aktuelt regelverk er med i begrunnelsene, og at det er med vurdering etter naturmangfoldloven og kulturminneloven. Punktet i malene om lovlig atkomst og at det er tilstrekkelig uteoppholdsareal og parkeringsløsning, er vurdert i vedtakene, med unntak av en sak der det ikke er tydelig om krav til uteoppholdsareal er fulgt opp. Det er også gjort andre vurderinger av krav til tiltaket i tråd med maler og krav. I noen saker er det med en generell vurdering/krav om at tiltaket skal være i tråd med alle krav i byggteknisk forskrift (TEK 17). Flertallet har med de vurderingene som ligger i malene. Det er en sak hvor en ikke har sikret tillatelse for avvik fra byggegrense mot vei.

Vi har sett at mange vedtak om dispensasjon viser tydelige vurderinger av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Imidlertid har vi sett i tre saker at det er mangler/svak begrunnelse av kravet om at fordelene med å gi dispensasjon er større enn ulempene. Vi har også sett at det er noen få mangler knyttet til beskrivelse av de faktiske forholdene, bl.a. at nabomerknad ikke er vurdert. I en sak fattet kommunen feil vedtak, men oppdaget dette dagen etter vedtak var sendt ut. Det ble da fattet vedtak om oppheving og nytt vedtak.

Alle vedtakene har med informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans, samt fremgangsmåte ved klage, retten til å se sakens dokumenter og til å be om utsatt iverksettelse.

I gjennomgangen av vedtak har vi sett at kommunens vurderinger de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av skjønn er beskrevet i vedtakene.

Det er sendt underretning til partene i alle vedtakene i stikkprøvekontrollen. I administrasjonens vedtak er selve vedtaket med tilhørende informasjon om klageadgang sendt, sammenfallende med dato for vedtak. For utvalgets vedtak er malen for underretning benyttet, med henvisning til

saksframlegg og vedtak i utvalget. Underretning er sendt kort tid etter utvalgets behandling av saken.

Saksbehandlerne er spurt om påstander knyttet til arbeid med vedtak. De fleste har svart at de er helt enig i at vedtaksmalene er gode hjelpemidler. Et klart flertall er også enige i at de på Byggesak jobber aktivt med å sikre et godt og forståelig språk i vedtakene. Svarene er vist under.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Vedtaksmalene er gode hjelpemidler	0	1	0	1	0	10
På Byggesak jobber vi aktivt med å sikre et godt og forståelig språk i vedtakene	1	0	0	3	3	5

Tabell 14. Svarfordeling på påstander der saksbehandler ble bedt om å svare på hvor uenig/enig de var. N=12

Vi har også bedt medlemmene i hovedutvalget ta stilling til noen påstander knyttet til saksbehandling i utvalget og det å sikre gode begrunnelser. Svarene er vist nedenfor.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Hvis hovedutvalget fatter annet vedtak enn adm. innstilling, gir saksfremleggene info. som kan brukes til begrunnelse for vedtaket	0	0	2	3	5	4
Dersom hovedutvalget fatter annet vedtak enn adm. innstilling, sikrer vi gode begrunnelser for vedtaket	0	2	2	2	5	3

Tabell 15. Svarfordeling på påstander der utvalgsmedlemmene ble bedt om å svare på hvor uenig/enig de var. N=14

Et flertall av de som har svart, mener at saksfremleggene gir informasjon som utvalget kan bruke til begrunnelse dersom de ønsker et vedtak som ikke er i tråd med administrasjonens innstilling. I kommunens mal for saker til politisk behandling, er det ikke et eget punkt om alternativt vedtak. I stikkprøvekontrollen har vi sett at det i noen innstillinger er informasjon som kan brukes til å vurdere mulighet for alternativt vedtak, men ikke i alle. Utvalgsmedlemmene mener at de sikrer gode begrunnelser dersom de fatter et annet vedtak enn administrasjonens innstilling.

2.8.5. Tiltak for å sikre likebehandling

Organisering av arbeidet

I styringsdokumentet for byggesak er det vist til at byggesak skal ha temamøter jevnlig for å sikre lik forståelse av regelverket og likebehandling. Vi har fått opplyst at det er temamøter månedlig, samt at det er i tillegg er ukentlige møter på byggesak, der saksbehandler kan ta opp saker. Teamlederne og enhetsleder viser til at organiseringen av arbeidet i team, hvor de drøfter saker er ett viktig tiltak for å sikre likebehandling, eller hindre usaklig forskjellsbehandling. I tillegg trekker de

frem ordningen med godkjenning av vedtak, der noen få (teamledere, enhetsleder og stedfortredere) får lest gjennom vedtakene. Kommunalsjef og sektorleder viser også til at de har felles møter i forbindelse med godkjenning av saksfremlegg til hovedutvalget. De gir både en god kvalitetssikring og legger felles rammer for praksis i kommunen.

Teamlederne og enhetsleder viser også til at enheten har noen ansatte med lang erfaring og god oversikt over praksis. De sjekker også påstander om manglende likebehandling i klagesaker, og erfarer at det ikke er snakk om usaklig forskjellsbehandling.

Maler og oversikt over praksis

Malene kommunen har kan bidra til likebehandling ved at de sikrer forsvarlig saksutredning.

I styringsdokumentet er det også lagt opp til at det skal være et arkiv for presedens-saker, at det skal utarbeides kommunale veiledere og at det skal være en oppdatert oversikt over relevante offentlige veiledere. Kommunen har laget kommunale veiledere, men har ikke arkiv for presedenssaker. Kommunen har en oversikt over relevante offentlige veiledere. Den siste som ble lagt til er fra 2021.

God oversikt over dispensasjonspraksis er viktig for å sikre likebehandling. Rundt 1/3 av de ansatte svarer at de er uenig i at de enkelt kan få oversikt over dispensasjonspraksis. Blant de som er uenige er det både saksbehandlere med lang og kort erfaring i kommunen.

Medlemmer i utvalget er bedt om å ta stilling til om de har god oversikt over egen praksis og sikrer at likeartede saker behandles likt. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
0	1	4	5	2	1

Tabell 16. Hovedutvalget har god oversikt over egen vedtakspraksis i byggesaker og sørger for at likeartede saker behandles likt. N=14

Flertallet er enig i at de sikrer at likeartede saker behandles likt, men over 1/3 er uenig i dette.

Planverket

Eldre reguleringsplaner kan være utdatert og slik sett gi behov for dispensasjon og føre «uthuling» av bestemmelser i planen og en uoversiktlig praksis. Oppdatert planverk kan redusere behovet for dispensasjoner. Sandefjord kommune har opphevet en del eldre reguleringsplaner. Enhetsleder opplyser at de jobber aktivt med å sikre et oppdatert planverk og at de har fått opphevet mange gamle reguleringsplaner.

Byggesak har laget en oversikt over hvilke reguleringsplaner som gjelder foran arealplan. (Nyere reguleringsplaner enn gjeldende arealplan, gjelder foran arealplan.) Dette kan bidra til at en praktiserer planbestemmelser likt.

2.8.6. Tiltak for å sikre rett behandling av klager

Tall fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark viser at kommunens vedtak i hovedsak blir stadfestet, se tabellen nedenfor. At vedtaket blir stadfestet innebærer at Statsforvalter ikke har funnet feil ved saksbehandlingen. Ser vi på alle årene samlet, er andelen som er stadfestet 88,7 %. For Færder kommune i samme periode ble kommunens vedtak stadfestet i 90,8 % av klagesakene.

	2018	2019	2020	2021
Innkomne saker	17	31	33	45
Behandlede saker	19	19	38	44
.. antall stadfestet	16	19	32	38
.. antall opphevet	2		5	5
.. antall omgjort	1		1	1

Tabell 17 Tall over klagesaksbehandling av byggesaker for Sandefjord fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Kilde: Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Rutiner og maler

I det overordne styringsdokumentet for byggesak er det omtale av klagebehandling. Det er fastlagt at klage på vedtak skal behandles av en annen saksbehandler enn den som fattet førstegangsvedtaket. I vår stikkprøvekontroll har vi sett at dette er fulgt, unntatt for ett vedtak. Kommunen har ikke noen egen sjekkliste eller annen rutine for behandling av klagesaker, utover at en annen saksbehandler enn den som fattet vedtaket skal behandle klagen og at det er laget mal for saksfremlegg til utvalget i klagesaker og maler for oversendelse til statsforvalter og orienteringer til partene.

Mal for saksfremlegg har med en egen del for å vurdere om klagen er rettidig og om klagen kan tas til behandling, selv om klagefristen ikke er overholdt. Det er ikke noe eget punkt om å vurdere om klager har klagerett, men enhetsleder opplyser at praksis er at dette skal vurderes i saker der det ikke er innlysende at klager har klagerett.

Malen for saksfremlegg inneholder ulike punkter som skal være med i saksfremlegget, så som byggedata, plangrunnlag, førstegangsvedtak, klage og eventuelt ansvarlig søker/tiltakshavers kommentar til klagen og administrasjonens vurdering og konklusjon. Det er også et eget punkt i malen om at kommunens avgjørelse skal sendes til alle parter i saken, samt Statsforvalter.¹¹

Om klagesakene i stikkprøvekontrollen

Vi har undersøkt 21 av kommunens vedtak i klagesaker. I to saker var det to vedtak etter klage i hver sak, slik at de 21 klagevedtakene hører til 19 saker.

¹¹ Kommunens rutine bruker ordet Fylkesmann.

En av klagen ble avvist fordi klagefristen ikke var overholdt. Denne klagen ble altså ikke tatt til behandling. Det ble opplyst om klagerett i avvisningsvedtaket. Vedtaket om avvisning ble påklaget, men ble stadfestet av Statsforvalteren.

I to saker fikk klager medhold i hovedutvalget. I begge tilfeller ble utvalgets vedtak påklaget av motparten, og Statsforvalteren opphevet/omgjorde kommunens vedtak om medhold i klagen. For de andre klagen ble det påklagede vedtaket opprettholdt av hovedutvalget, og klagen ble oversendt Statsforvalter. Flere av klagesakene er fortsatt til behandling hos Statsforvalter. Blant de som er avgjort, ble ett vedtak opphevet og to vedtak stadfestet (i tillegg til de tre som allerede er nevnt).

Praksis

I klagesakene er det med beskrivelser av de regler vedtaket bygger på og i mange saker er alle relevante faktiske forhold med, samt hovedhensyn som har vært avgjørende for utøving av forvaltningsmessig skjønn. I alle sakene har kommunen vurdert om det er klaget innenfor fristen og om klagen bør avvises dersom klagefristen ikke er overholdt. I alle klagesakene har klager rettslig klageinteresse. I noen saker er klageretten kommentert/vurdert.

I en klagesak var det ikke sendt orientering om at kommunen har mottatt klagen til motpart i saken. I enkelte saker er det sendt orientering til motpart om at vedtaket er påklaget, men klagen er ikke lagt ved orienteringen.

I to av klagevedtakene har vi sett svakheter i begrunnelsen fra utvalget, hvor det ikke var tilstrekkelig synliggjort at vilkårene for å gi dispensasjon var oppfylt. I et tredje klagevedtak har administrasjonen ved behandling av motpartens klage over utvalgets vedtak i klagesak, lagt utvalgets begrunnelse til grunn, uten å fremme administrasjonens opprinnelige vurdering av saken. Saken gjaldt søknad om dispensasjon som administrasjonen avsto, men som utvalget innvilget i første klagebehandling. Kommunedirektøren opplyste i saksutredningen om at administrasjonen i utgangspunktet var negativ til dispensasjon, men at de tar utvalgets vedtak til etterretning og anbefaler utvalget å opprettholde vedtaket om å gi dispensasjon. Statsforvalter opphevet vedtaket fordi det ikke var lovlig grunnlag for å gi dispensasjon i saken.

2.9. Revisors vurdering – saksbehandling

Habilitet

Habilitetsvurdering inngår i kommunens sjekkliste, og vår stikkprøvekontroll viste at ansatte krysset av for at habilitet er vurdert. Ansatte oppgir også å ha god kjennskap til habilitetsreglene, noe som er viktig for at reglene kan bli fulgt. Sjekklista omfatter imidlertid ikke en vurdering av inhabilitet som følge av «andre særegne forhold». Dette er forhold som krever en skjønnsmessig vurdering, og det kan derfor være viktig å sikre en felles forståelse av hva som ligger i «andre særegne forhold», jf. fvl. § 6 andre ledd. Å drøfte dette gir også økt bevissthet rundt spørsmål om habilitet. Svarene tyder på at dette spørsmålet er drøftet på Byggesak, men at ansatte med kort erfaring trolig ikke har vært med på slike diskusjoner.

Habilitetsreglene synes også å være godt kjent blant utvalgsmedlemmene, og de mener at reglene blir overholdt.

Veiledningsplikten

Sandefjord kommune har flere tiltak for å ivareta veiledningsplikten, både gjennom informasjon på egne nettsider, ordningen med byggesaksvakt og fast telefontid og veiledning som gis av saksbehandlere i enkeltsaker. Det er god service når kommunen gir god skriftlig veiledning i mangelbrev og til søker som ber om forhåndskonferanse. Kommunen bør imidlertid sikre bedre dokumentasjon av arbeidet med forhåndskonferanser. Stikkprøvekontrollen viser at kommunen i hovedsak tilbyr og gjennomfører forhåndskonferanser, men at fristene som er satt ikke overholdes. Dette gjelder frist for å tilby forhåndskonferanse innen 14 dager (lovkrav) og fristen for å sende ut referat i tråd med kommunens egen rutine. Det er også manglende dokumentasjon på at anmodninger faktisk er svart opp.

I noen foreløpige svar informerer kommunen om at søknaden trolig blir avslått om den ikke blir justert. Dette kan være god veiledning, og kan forebygge at søker og kommunen bruker ressurser på saker som åpenbart ikke kan føre fram. Dette må balanseres mot risikoen for at en søker ikke får prøvet saken sin på riktig måte. I de sakene vi har sett på har kommunen ivaretatt dette ved å være tydelig på at kommunen ikke har behandlet søknaden og at søker fritt kan søke, samt at det er mulig klage på et eventuelt avslag.

Saksbehandlingstid

Kommunen har tiltak for å overholde saksbehandlingsfristene og har en lav andel saker som overskrider lovbestemt saksbehandlingsfrist. Vår undersøkelse viser at enkelte saker får lang saksbehandlingstid, og at mottakskontrollen kommer noe sent i en del av sakene. Kommunen kan vurdere tiltak som kan forenkle saksbehandlers oversikt over egne saker og gir bedre oppfølging av rutinen for mottakskontroll.

Kommunen bruker lang tid på egen behandling av klagesaker før de sendes statsforvalter, noe som gjør at frister som saksbehandling ikke blir overholdt.

Saksutredning, begrunnelser og likebehandling

Sandefjord kommune har tiltak for å sikre tilstrekkelig saksutredning gjennom rutiner, sjekklister, arbeidsflyt og vedtaksmaler, samt at ansatte kan få hjelp til tolkning av arealplan og reguleringsplaner. Det at vedtak kan fattes utenom arbeidsflyten, svekker imidlertid arbeidsflyten som tiltak. I den sammenheng er det positivt at kommunen har både rutiner og sjekklister i tillegg. Sjekklister er til nå ikke brukt i tilstrekkelig grad. Dette er meldt som avvik i august, og det er iverksatt tiltak ved at sjekklister har blitt justert. Administrasjonen bør vurdere om endringen har fungert som tilsiktet. Vi har også sett at det er andre rutiner som ikke er fulgt godt nok opp, som rutinene knyttet til forhåndskonferanse og nabovarsling

Kommunen har i egne maler som bidrar til å sikre begrunnelse og underretning om vedtak. For å sikre at underretninger om vedtak er tydelige og enkle å forstå, er det viktig at malene tilpasses i hver sak. Manglende tilpasning har i enkelttilfeller gitt noe misvisende informasjon. I enkelte saker

har vi sett svakheter ved begrunnelsen for vedtakene, men vi har ikke grunnlag for å si at dette skyldes mangler i malene.

Kommunen har flere tiltak for å sikre likebehandling: Jevnlige møter der praksis drøftes, godkjenningsordning og bruk av maler. Ett planlagt tiltak, arkiv for presedenssaker, er ikke gjennomført. På byggesaksområdet er oppdaterte planer et virkningsfullt tiltak for å bidra til likebehandling, tillit og effektiv saksbehandling. Kommunens arbeid med å oppheve gamle reguleringsplaner er dermed et godt tiltak her.

Klagebehandling

Kommunen har tiltak for å sikre rett behandling av klagesaker og de blir i hovedsak fulgt, men vi har sett enkelte mangler i behandlingen av klagesaker. Kommunen har som nevnt utfordringer knyttet til å overholde frister for behandling av klager.

Ellers har vi sett mangler når det gjelder orientering om mottatte klager til motpart, samt begrunnelser for vedtak. Kommunen har ikke fast praksis på å utrede og informere utvalget om muligheter og begrensninger når det gjelder alternative løsninger. I den ene klagesaken som ble opphevet av Statsforvalteren, var det mangler i begrunnelsen for administrasjonens innstilling til vedtak. Her kunne administrasjonen med fordel vært tydeligere på hva de to ulike løsningene innebar (å gi/ikke gi dispensasjon), og gjort rede for om administrasjonen mente at det var grunnlag for å gi dispensasjon, og at utvalget hadde begrenset handlingsrom.

3. Korrupsjonsforebyggende tiltak

2. I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

3.1. Revisjonskriterier

For å besvare problemstillingen har vi følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø.
 - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i hovedutvalget.
 - Byggesaksenheten og teknisk utvalg bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.
 - Det skal ligge til rette for at ansatte på byggesak kan varsle, rutinene skal være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.
- Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen.
- Kommunen bør ha risikoreduserende rutiner/tiltak knyttet til personale, f.eks.
 - tiltak ved ansettelse
 - retningslinjer for arbeidsforholdet som forebygger inhabilitet og rolleblanding
 - rutiner for vurdering av habilitet
 - rutiner for kunderotasjon
- Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen.

3.2. Kontrollmiljø – data

Revisjonskriterier:

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

3.2.1. Etiske retningslinjer

Sandefjord kommune har etiske retningslinjer som gjelder for folkevalgte og ansatte, vedtatt av kommunestyret 28.05.20. De etiske retningslinjene har flere deler som er relevante for å sikre et godt kontrollmiljø.

Det er egne deler om habilitet og bierverv. Om bierverv står det at ansatte ikke skal ha biarbeid, verv eller annet lønnet oppdrag som er uforenlig med kommunens interesser, eller som er egnet til å svekke tilliten til kommunen. Ansatte kan ikke uten arbeidsgivers tillatelse inneha annet lønnet arbeid eller drive næringsvirksomhet som er av et slikt omfang at det kan gå ut over ansattes arbeidsytelse i kommunen.

Det er også en egen del om ansattes rett til å varsle, der ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold. Det er presisert at brudd på det etiske reglementet kan bli behandlet som en disiplinær reaksjon etter arbeidsreglementet.

Kommunen har en sjekklister for nytilsatte. Denne omfatter informasjon om taushetsplikt og taushetserklæring og en del rundt tilganger og lønn, samt mobiltelefon. Sjekklister har ikke noe punkt om etiske retningslinjer eller annen opplæring. Vi har fått opplyst at alle nyansatte får de etiske retningslinjene og at de blir gjennomgått på møter i enheter når det er nyansatte.

De ansatte opplyser at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene. Åtte av tolv har svart at de er helt enig i at de har god kjennskap, to svarer enig og en er uenig. Den som er uenig har jobbet under ett år på byggesak. De ansatte mener også i hovedsak at de etiske retningslinjene blir gjennomgått årlig i personalmøter, mens enkelte svarer vet ikke og en er uenig. Dette er også ansatte med kort erfaring på byggesak i kommunen.

Både kommunalsjef og enhetsleder opplyser at de etiske retningslinjene minimum skal tas opp en gang i året på enhetene. I ledergruppa på kommunalområdet blir det tatt opp spørsmål som gjelder forståelsen av de etiske retningslinjene. Kommunalsjefen og sektorleder mener at det viser at dette er noe de jobber med ute på enhetene.

Kommunalsjefen opplyser at hovedutvalget har egen gjennomgang av de etiske retningslinjene. Folkevalgte skal bekrefte med signatur at de etiske retningslinjene er lest og forstått. Dette gjelder både faste og varamedlemmer.

Medlemmene i hovedutvalget er spurt om du har fått informasjon om det etiske reglementet i denne valgperioden. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
0	1	3	2	2	5

Tabell 18. Jeg har fått informasjon om det etiske reglementet i denne valgperioden. En har svart husker ikke. N=14

Utvalgsmedlemmene er også spurt om de har god kjennskap til det etiske reglementet for kommunen. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
0	2	2	2	4	4

Tabell 19. Jeg har god kjennskap til det etiske reglementet for kommunen. N=14

Svarene viser at et klart flertall både mener at de har fått informasjon og har god kjennskap til det etiske reglementet, men noen er litt uenig i begge påstandene. De faste medlemmene er noe mer enig enn vara, men det er også faste medlemmer som er uenig.

3.2.2. Arbeid med etikk

Ett av teamene har hatt et eget møte med etisk refleksjon i september 2022. Møtet var opprinnelig planlagt før sommeren. Det ble benyttet «Dilemmasamling» fra KS (kommunesektorens interesseorganisasjon), etter oppfordring fra leder. Enhetsleder opplyser at de på byggesak tar opp situasjoner, f.eks. om en saksbehandler får blomster, sjokolade el. Det er sjelden at de har slike situasjoner, men at de gjør en vurdering i fellesskap hvis det skjer. De tar aldri imot gaver om det ikke er fattet endelig vedtak i saken, og det er føringer i de etiske retningslinjene på at en ikke kan motta gaver til en verdi som er over kr 500. Gaver som mottas går til alle på enheten. De drøfter også slike saker ved gjennomgang av de etiske retningslinjene.

Kommunen har også etisk refleksjon og dilemmatrening på ledersamlinger, der usaklig forskjellsbehandling i byggesak har vært ett dilemma. Sektorleder viser også til at personalavdelingen følger opp arbeidet med etikk ute i organisasjonen. På Klima-, byggesak- og arealforvaltning har det vært konkrete saker eller «oppdrag» fra personal som har ført til arbeid med etikk. Dette har skjedd så vidt ofte at det ikke har vært behov for mer.

De ansatte har fått to påstander som gjelder enhetens arbeid med etikk. Den første gjaldt om etisk vanskelige situasjoner som oppstår blir drøftet på møter/samlinger. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
1	0	0	1	2	7

Tabell 20. Etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen, blir drøftet på møter/samlinger. En har svart vet ikke. N=12

Den andre var: *Jeg mener vi åpent kan diskutere etisk vanskelige situasjoner som oppstår på arbeidsplassen.* Her har 9 svart at de er helt enig, to har svart enig og en helt uenig. For begge påstandene har de som har vært ansatt ett år eller mer svart at de er enig (fra 4 – 6).

Hovedutvalget er spurt om de har drøftet etiske problemstillinger på eget saksområde. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
2	2	6	1	2	1

Tabell 21. Vi har drøftet etiske problemstillinger som kan oppstå på vårt saksområde i denne valgperioden. N=14

Medlemmene i hovedutvalget er også spurt om de har drøftet hvordan de forholder seg til at en eller flere parter i en sak kontakter enkeltmedlemmer i utvalget. Svarene er vist nedenfor.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
1	2	4	1	4	2

Tabell 22. Vi har drøftet hvordan vi forholder oss til at en eller flere parter i en sak kontakter enkeltmedlemmer i utvalget. N=14

Svarene viser at de fleste medlemmene er mer eller mindre uenige i at de har drøftet etiske problemstillinger på eget saksområde.

Utvalgets medlemmer er delt i synet på om de har drøftet hvordan de forholder seg til at en part tar kontakt med enkeltmedlemmer i utvalget. Blant de faste medlemmene mener 2/3 at dette spørsmålet er drøftet. Varamedlemmer som har møtt i utvalget siste 12 måneder er noe mer uenige i dette enn de faste medlemmene.

Kommunalsjefen opplyser at spørsmål om habilitet blir diskutert i hovedutvalget, og at utvalget i den forbindelse også drøfter praktiseringen av de etiske retningslinjene, bl.a. hvordan de forholder seg til henvendelser fra innbyggerne. Kommunalsjefen har informert om at hvis medlemmer stiller på møte med kommunen i en byggesak sammen med tiltakshaver, og opptre på tiltakshavers «side», kan medlemmet bli inhabilt ved senere behandling av byggesaken. Kommunalsjefen opplever at de har en god dialog med utvalget, og at det har bidratt til å unngå slike saker.

Kommunalsjefen opplyser at de ikke har fått meldinger om mulig brudd på etiske retningslinjer eller mistanke om korrupsjon på hans kommunalområde.

3.2.3. Varsling

Kommunen har en varslingsrutine, sist justert 12.10.20.

Det har ikke vært varslings saker på byggesak i kommunen.

De ansatte er spurt om de har god kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Svarene er vist under.

Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
2	0	0	4	4	2

Tabell 23. Jeg har god kjennskap til kommunens varslingsrutiner. N=12

Svarene viser at de fleste har kjennskap til rutinene, men ikke så god kjennskap til varslingsrutinene som til de etiske retningslinjene. De som er uenige i at de har god kjennskap til varslingsrutinene, har begge jobbet under ett år i kommunen.

Et godt arbeidsmiljø kan være viktig for at ansatte skal oppleve at det er greit å varsle. Både kommunalsjef og sektorleder trekker frem at det er et godt arbeidsmiljø på byggesak. Det å oppleve støtte i arbeidshverdagen kan være viktig for et godt arbeidsmiljø. Vi har bedt de ansatte om å svare på påstanden Ledere og kolleger gir god støtte når jeg forteller om vanskelige møter/telefonsamtaler med tiltakshavere eller ansvarlig søkere. De fleste har svart at de er helt enig i påstanden. (Ni er helt enig, en er enig, en er litt enig og en er litt uenig.)

De ansatte fikk også to påstander som er relevante for at det skal være kultur for å kunne varsle. De ansatte ble spurt om de selv vil varsle hvis de oppdager kritikkverdige forhold og om de

opplever at det er greit å si ifra om kritikkverdige forhold. Et flertall har svart at de er helt enig i begge påstandene. En er uenig i påstandene.

3.3. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak – data

Revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen.**
- **Kommunen bør ha risikoreduserende rutiner/tiltak knyttet til personale, f.eks.**
 - **tiltak ved ansettelse**
 - **retningslinjer for arbeidsforholdet som forebygger inhabilitet og rolleblanding**
 - **rutiner for vurdering av habilitet**
 - **rutiner for kunderotasjon**
- **Kommunen bør ha risikoreduserende tiltak knyttet til saksbehandlingen.**

3.3.1. Analyse av risiko for korrupsjon

Sektorleder opplyser at det ble gjort en analyse av risiko for korrupsjon som følge av saken i Drammen da han startet i kommunen i 2019.¹² De har også hatt drøftinger i etterkant av saken i Tjøme, og administrasjonen mener selv at en slik sak ville blitt oppdaget tidligere hos dem. Risikoanalysen og disse vurderingene er ikke dokumentert. Det er ikke gjennomført ytterligere analyser av risiko for korrupsjon.

3.3.2. Risikoreduserende tiltak

Kommunen har flere tiltak for å redusere risiko for korrupsjon. Kommunen har etiske retningslinjer, med en egen del om bierverv. Arbeidsreglementet har en bestemmelse om annet arbeid. Der står det at arbeidstaker ikke kan ha annet lønnet arbeid, verv eller egen næring som er av et slikt omfang at det kan gå ut over arbeidstakers arbeidsytelse i Sandefjord kommune, uten å avtale dette med arbeidsgiver. Det samme gjelder arbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven kapittel II (Om ugildhet). Arbeidstaker plikter uoppfordret å varsle nærmeste leder om egne forhold som berøres av dette.

Både arbeidsreglementet og de etiske retningslinjene har begrensninger for hva slags gaver ansatte kan motta.

I både de etiske retningslinjene og arbeidsreglementet er det omtale av hva som skjer ved brudd. For begge er det opplyst at det kan medføre reaksjoner fra arbeidsgiver, men det er ikke spesifisert hvilke. Arbeidsreglementet har også med en bestemmelse om avskjed, at arbeidstaker kan avskjediges ved grove pliktbrudd eller ved annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

Saksbehandlerne på byggesak kan ikke selv velge hvilke saker de skal behandle. Alle saker skal sendes via dokumentsenderet i kommunen, som fordeler saker. Alle saker som gjelder byggesak

¹² Det ble laget en granskingsrapport på byggesaksbehandling i Drammen som ble offentliggjort i januar 2017, og i 2018 kom resultat av første behandling i rettsapparatet.

sendes fra dokumentcenteret til enhetsleder byggesak. Enhetsleder fordeler saker til teamlederne. Den enkelte teamleder fordeler saker til saksbehandlere i eget team.

Kommunen har ikke noen nedfelt rutine knyttet til kunderotasjon (slik at en saksbehandler ikke behandler alle søknader fra en ansvarlig søker). I stikkprøvekontrollen har vi sett at ansvarlige søkere har ulike saksbehandlere. Vi har i tillegg tatt en egen kontroll av 14 ansvarlige søkere, der vi så at det var ulike saksbehandlere for ulike søknader som disse 14 har sendt kommunen.

Ordningen med godkjenning av vedtak gjør at saksbehandler ikke fatter vedtak alene.

Alle endringer og vedtak som sendes ut, er synlig i saksbehandlingssystemet. Kommunen har også en innsynsløsning som gjør at publikum har tilgang på søknader og vedtak i byggesaker. Informasjon om saksbehandlingen ligger dermed åpent, og det er mulig å spore hva en saksbehandler har gjort i en konkret byggesak.

Det å avslutte/stenge en sak i saksbehandlingssystemet kan være et viktig korrupsjonsforebyggende tiltak, fordi det kan hindre at gamle saksnummer brukes til å behandle søknader utenom kontrollrutiner. Sandefjord har rutine på at alle byggesaker som gjelder søknad om byggetillatelse, skal avsluttes når ferdigattest er utstedt. I tillegg skal hver enkelt prosess i websak, slik som behandling av søknad, avsluttes i arbeidsflyten. En del saksbehandlere velger å avslutte sakene når byggetillatelse er gitt. Dette har vi også sett i stikkprøvekontrollen. Saken må da åpnes igjen av arkiv ved behandling av ferdigattest. Enhetsleder opplyser at hun mener det kan være fordelaktig å avslutte saken etter vedtak, fordi det da er enklere for saksbehandlerne å ha oversikt over egne aktive saker. Vi har sett en sak som ikke var avsluttet og lukket i arkivsystemet etter at ferdigattest er gitt. For å undersøke dette nærmere, har vi gjort et tilfeldig tilleggssøk på 10 saker, der vi fant at syv av disse fortsatt hadde kode «under behandling», og slik sett ikke var avsluttet og stengt i saksbehandlingssystemet.

Kommunen oppretter egne saksnummer for forhåndskonferanser. Stikkprøvekontrollen av forhåndskonferanser viste at disse var i liten grad avsluttet i systemet, selv om selve saken i praksis var avsluttet. Dette gjaldt også saker der referat ble sendt ut tidlig i 2021.

Kommunens gebyrregulativ er koblet på saksbehandlingssystemet, slik at rett gebyr skal genereres automatisk i vedtaket. Gebyret skal reduseres ved fristoverskridelser i tråd med krav som er satt. I regulativet er det også åpnet opp for skjønnsmessig reduksjon av gebyr, dersom kommunen finner gebyret klart urimelig.¹³ Skjønnsmessig reduksjon av gebyr som vurderes klart urimelig, skal godkjennes av enhetsleder. Vi har sett slik reduksjon i en av sakene i stikkprøvekontrollen.

¹³ Innbyggerne kan også klage på gebyr om de mener gebyret er klart urimelig. Vi har ikke sett på slike klagesaker.

Vedtaket sendes fakturaansvarlig, som ikke jobber på byggesak. Fakturaansvarlig skal kontrollere at fakturagrunnlaget er korrekt og utfakturere gebyret.

Kommunen har ikke retningslinjer eller føringer for hva slags lovbrudd som skal anmeldes eller hvilke hensyn som skal vektlegges i en slik vurdering. Sektorleder mener at det ikke har vært behov for dette mens han har vært ansatt i kommunen. Kommunalsjefen opplyser at hvis slike situasjoner oppstår, skal saksbehandler ta det opp med egen leder, som tar det videre med sektorleder. Kommunedirektøren er delegert myndighet til å anmelde på kommunens vegne, jf. politisk vedtatt delegeringsreglement. Sektorleder opplyser at han ikke har myndighet til å anmelde på kommunens vegne og at det er ordfører som kan anmelde. I dokumentene som regulerer delegasjon fra kommunedirektør, er myndighet til å anmelde ikke omtalt særskilt, men det står at lederne skal ha et totalansvar for eget område.

3.4. Revisors vurdering – korrupsjonsforebyggende tiltak

3.4.1. Kontrollmiljø

Kommunen har flere tiltak som kan bidra til et godt kontrollmiljø. De har etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Retningslinjene omfatter viktige punkter i for arbeidet med å sikre et godt kontrollmiljø, som habilitet og bierverv. Sjekklisten for nytilsatte omfatter imidlertid ikke noe punkt om gjennomgang eller informasjon om etiske retningslinjer, men vi har fått opplyst at nytilsatte skal få retningslinjene og at de skal gås gjennom på møter i enheten ved nytilsettinger. Svarene fra de ansatte tyder på at dette i hovedsak blir gjort, men også at den kan bli bedre for nytilsatte. Siden kommunen har en sjekklister for nytilsatte, kan gjennomgang av de etiske retningslinjene være aktuelt å ha med der.

Det at de fleste ansatte opplever at de kan ta opp etisk vanskelige situasjoner som oppstår og drøfte etisk vanskelige situasjoner, viser at det kan være gode rammer for etisk refleksjon på byggesak.

Det at kommunen for de folkevalgte både skal ha gjennomgang av retningslinjene og sikre ved signatur at de er forstått, er viktige tiltak for å sikre at de er kjent. Svarene fra medlemmene viser likevel at de etiske retningslinjene kan bli bedre kjent, og at utvalget i mindre grad har drøftet etiske problemstillinger. Det kan bli større oppmerksomhet og økt kjennskap til retningslinjene ved å ha etisk refleksjon i utvalget og en mer aktiv bruk av retningslinjene i utvalget.

Kommunen har rutiner for varsling, men de kan bli noe bedre kjent blant ansatte på byggesak. Svarene fra de ansatte på byggesak tyder på at det er lagt til rette for at ansatte skal kunne varsle, og at det er en kultur for å kunne varsle/si ifra, men det er en/enkelte som opplever at det ikke er det.

3.4.2. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak

Kommunen har gjort vurderinger av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen, men har ikke et system for å sikre at dette gjøres systematisk. Det er etter vår vurdering en svakhet at de vurderingene som er gjort, ikke er dokumentert. Det å gjøre slike vurderinger skriftlig, gjør det

enklere å gjøre nye vurderinger og sikre et systematisk arbeid. Slike vurderinger bør også gjøres med en fast syklus for å sikre at arbeidet er systematisk. I tillegg bør kommunen sikre at tiltakene en har bygger på en risikovurdering og vurdere om de fungerer etter hensikten.

Kommunen har iverksatt tiltak som erfaringsmessig kan forebygge korrupsjon, bl.a. flere tiltak for å sikre åpenhet rundt saksbehandlingen, at ansatte ikke skal kunne velge saker selv og godkjenningsordning for vedtak, slik at saksbehandler ikke fatter vedtak alene. Rutinen med at ansatte ikke skal bytte sak selv, er imidlertid ikke godt nok kjent. Kommunen har også tiltak for å sikre at habilitet er vurdert. Dessuten har kommunen arbeidsdeling i arbeidet med fastsettelse og innkreving av gebyr, som også bidrar til å redusere risiko for korrupsjon.

Det at arbeidet med tilsyn og oppfølging av ulovligheter er skilt fra arbeidet med saksbehandling av søknader, er et tiltak som kan redusere risiko for korrupsjon. Denne arbeidsdelingen sikrer at saksbehandler ikke får ansvar for å følge opp mulige ulovligheter i vedtak som vedkommende har fattet selv.

Kommunen har risikoreducerende tiltak i de etiske retningslinjene og arbeidsreglementet, bl.a. ved å regulere ansattes adgang til å delta i annen virksomhet utenom arbeid i kommunen. Slike begrensninger er viktige for å sikre at ansatte ikke har egeninteresse knyttet til vedtak som fattes i jobben som byggesaksbehandler. Det er også positivt at både de etiske retningslinjene og arbeidsreglementet omtaler konsekvenser ved brudd på retningslinjene. Kommunen bør imidlertid sikre klarere retningslinjer for anmeldelse ved mulig korrupsjon/forsøk på korrupsjon i forbindelse med byggesaker.

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

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

1. I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker?

Sandefjord kommune har i stor grad tiltak for å sikre riktig behandling av byggesaker, men tiltakene bør følges bedre opp og kommunen bør sikre mer systematisk arbeid med risikovurderinger og internkontroll.

Organisering og internkontroll

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

- Oppgaver og ansvar er klart plassert og myndighet er delegert til de som skal fatte vedtak.
- Det er system for godkjenning av vedtak, og saksbehandler har ikke myndighet til å fatte vedtak alene.
- Kommunen har ansatte med variert kompetanse inn i byggesaksbehandlingen og har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse.

Vi vil likevel peke på enkelte svakheter og forbedringspunkt:

Administrasjonen er delegert myndighet fra kommunestyret til å avgjøre saker som ikke er prinsipielle, inkludert behandling av klager i slike saker. Praksis i kommunen er at utvalget behandler alle klager, også klager som ikke er prinsipielle. Det innebærer at praksis ikke er i samsvar med delegert myndighet, og det kan påvirke effektiviteten. Hvis det ikke er ønskelig at administrasjonen skal ha myndighet til å behandle ikke-prinsipielle klagesaker, bør delegeringsreglementet endres.

Kommunen gjør ikke systematiske risikovurderinger av hva som kan svikte i arbeidet med byggesaker, og sikrer dermed ikke at internkontrolltiltakene bygger på slike vurderinger. Kommunen har system for å melde og følge opp avvik, men ansatte bør være bedre kjent med hva som skal meldes som avvik innenfor byggesaksbehandling.

Kommunen kan vurdere ytterligere opplæring til hovedutvalget, og kanskje særlig til varamedlemmer som møter i utvalget. Eksempler på aktuelle tema for slik folkevalgtopplæring er rollen som myndighetsutøver, habilitet og andre saksbehandlingsregler, samt etisk refleksjon.

Kommunen har tiltak for at ansatte kan få oppdatert egen kompetanse, men det kan være utfordrende å prioritere dette. En kompetanseplan, slik kommunen skal få på plass, kan sikre bedre arbeid med kompetanseutvikling på byggesak.

Saksbehandling av søknader og klager

Kommunen har tiltak for å ivareta veiledningsplikten, habilitetskravene, frister, krav til saksutredning og begrunnelser for vedtak, samt behandling av klager. I stikkprøvekontrollen har vi sett at et klart flertall av vedtakene er godt utredet og med gode begrunnelser.

Vi ser noen mangler og muligheter til forbedring:

Signeringspraksis medfører at søker ikke er informert om hvem som har godkjent vedtaket.

Kommunen bør følge bedre opp kravene til forhåndskonferanser, tidlig mottakskontroll og bruk av sjekklista. Videre kan det arbeides med bedre tilpasning av maltekst i vedtak og at det sendes orienteringer om klage til motparter i saken. Kommunen bør også vurdere tiltak for å sikre kortere saksbehandlingstid i klagesaker.

2. I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

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

- etiske retningslinjer og rutiner for varsling
- begrensninger i ansattes adgang til å ha bierverv
- åpenhet rundt saksbehandlingen
- saksbehandler velger ikke saker selv
- det er godkjenningsordning for alle typer vedtak
- det er arbeidsdeling ved utstedelse og fakturering av gebyr
- arbeidet med tilsyn og ulovlighetsoppfølging er lagt til et eget team, slik at det er skilt fra ordinær byggesaksbehandling
- det er rutine for at saker skal avsluttes (stenges) når de er ferdig behandlet

Vi vil likevel peke på følgende:

Kommunen bør arbeide mer systematisk med etiske spørsmål knyttet til byggesaksbehandlingen i utvalget.

Kommunens tiltak hviler ikke på systematiske og konkrete vurderinger av risiko for korrupsjon i byggesaksbehandlingen. Rutinen med å avslutte (stenge) byggesaker i saksbehandlingssystemet er ikke fulgt godt nok opp. Kommunen bør også vurdere å ha klarere retningslinjer for anmeldelse ved mulig korrupsjon innenfor byggesak.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere om delegering av myndighet i klagesaker er i tråd med ønsket praksis
- gjøre systematiske risikovurderinger av byggesaksbehandlingen generelt og risiko for korrupsjon spesielt, og bruke risikovurderingene i internkontrollarbeidet
- sørge for at avvikssystemet er kjent og brukes aktivt i arbeidet med interkontroll på byggesak
- følge bedre opp rutiner på byggesak, bl.a. bruk av sjekklista, at krav til forhåndskonferanse følges og stenging av saker som er ferdigbehandlet
- justere habilitetsvurderingen i sjekklista slik at alle relevante habilitetsgrunner blir vurdert

- vurderer om dagens signeringspraksis i Byggesak er i tråd med god forvaltningsskikk
- legge til rette for folkevalgtopplæring tilpasset utvalgets myndighetsutøvelse og arbeide mer systematisk med etiske spørsmål i hovedutvalget

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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

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

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

Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl)

Lov 04.12.1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)

Offentlige dokument

Prop. 46 L (2017-2018) lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Ot.prp.nr.45 (2007-2008) lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

NOU: 2019:5 om ny forvaltningslov

Elektroniske kilder

Sandefjord kommune, *sandefjord.kommune.no*, nettside, juni 2022 – oktober 2022

Compilo, Sandefjord kommune, juni 2022 – oktober 2022

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

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

Etternamn, fornamn, *Boka sin tittel*. Utgivarstad: Forlag eller annen utgivar, år.

Bøker og veiledere

Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri: *Forvaltningsloven i kommunene*, Oslo: Kommuneforlaget, 2011

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

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

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

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

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Anne Sæterdal

16.11.2022

Seksjon/avd.
Kommunedirektør

Deres ref.

Vår ref.
22/35650- 2

Saksbehandler
Bjørn Gudbjørgsrud

bjorn.gudbjorgsrud@sandefjord.kommune.no

Forvaltningsrevisjonsrapport - byggesaksbehandling

Det vises til gjennomført forvaltningsrevisjon knyttet til byggesaksbehandling i Sandefjord kommune. Kommunedirektøren har følgende uttalelse:

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren mener at de to problemstillingene som denne revisjonen belyser:

- I hvilken grad har Sandefjord kommune tiltak for å sikre riktig behandling av byggesak
- I hvilken grad har Sandefjord kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen

er to områder som det er viktig å ha tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot.

Kommunedirektøren registrerer at revisjonen bekrefter at kommunen i stor grad har tiltak for å sikre riktig behandling av byggesak, og har flere tiltak som kan forebygge og redusere risikoen for korrupsjon. Videre har kommunedirektøren merket seg at vi kan bli bedre på å sikre et mer systematisk arbeid med risikovurderinger av hva som kan svikte i byggesaksbehandlingen, og at dette kan medføre at interkontrollen ikke i tilstrekkelig grad bygger på slike vurderinger.

Den fremlagte rapporten viser, etter kommunedirektørens vurdering, resultater og funn som gir et godt grunnlag for videre utvikling av byggesak. Vi vil i tråd med revisjonens anbefalinger utarbeide systemer som sikrer et mer systematisk arbeid med risikovurderinger, og følge opp de konkrete tilbakemeldingene angående krav til blant annet forhåndskonferanser, tidlig mottakskontroll og bruk av sjekklister. Videre vil vi også legge til rette for å forbedre hovedutvalgets muligheter til arbeid med etiske spørsmål knyttet til byggesaksbehandling, på en systematisk og hensiktsmessig måte. Folkevalgtopplæringen som kommer etter valget i 2023 blir i så måte viktig, og revisjonen gir et godt grunnlag for å tilrettelegge opplæringen på en treffsikker måte.

Postadresse
Postboks 2025
3202 Sandefjord

Besøksadresse
Sandefjordsveien 3

Sentralbord
33 41 80 00

Org.nr
916882807
Kontonr.
2480.15.29352

Hjemmeside
www.sandefjord.kommune.no
E-post
postmottak@sandefjord.kommune.no

Når det gjelder revisjonens påpekning av at kommunen bør vurdere tiltak for å sikre kortere saksbehandlingstider i klagesaker, så vil kommunedirektøren peke på at dette krever en endring i hvilke og hvor mange klagesaker som behandles i folkevalgt organ.

Kommunedirektøren har merket seg at revisjonen peker på at praksis i kommunen er at Miljø- og plan-utvalget behandler alle klager, også klager som ikke er prinsipielle, og at denne praksisen ikke er i samsvar med delegert myndighet. Kommunedirektøren mener det er naturlig at Organisasjonskomiteen gjør en vurdering av dette – hvorvidt delegering av myndighet i klagesaker er i tråd med ønsket praksis og konsekvenser for saksbehandlingstid i klagesaker.

Med hilsen

Bjørn Gudbjørgsrud
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Riktig behandling av byggesaker

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

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

Kommunens myndighetsutøvelse etter pbl. har i de fleste tilfeller stor betydning for innbyggere og næringsliv. Avgjørelsene kan ha stor økonomisk betydning, og de kan også gripe sterkt inn i ikke-økonomiske verdier for den enkelte.

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

Internkontroll

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

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

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

Kommuneloven § 25-1 inneholder en punktvis oversikt over hva kommunens internkontroll skal inneholde. I forarbeidene til loven er det tatt inn merknader til hvert punkt. Nedenfor står først lovteksten i kursiv, og deretter aktuelle deler av merknadene til bestemmelsen (fra lovproposisjonen).

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

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

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

- b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*

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

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

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

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

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

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

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

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

Kompetanse og kapasitet

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

En byggesaksavdeling må også ha tilstrekkelig ressurser til å kunne avgjøre en sak innen rimelig tid. Ifølge forvaltningsloven (fvl.) skal kommunen forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold, jf. fvl. §11. I tillegg krever pbl. at kommunen skal avgjøre mange typer byggesøknader innen bestemte tidsfrister, jf. § 21-7.

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

Saksbehandling

Kommunens byggesaksbehandling er regulert av forvaltningsloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Formålet med kravene til byggesaksbehandling er å ivareta rettssikkerheten for innbyggerne og å sikre at tiltakene er i samsvar med gjeldende krav til forsvarlighet og andre samfunnshensyn.¹⁴ Plan- og bygningsloven er utformet slik at tiltakshaver og eventuelt ansvarlige foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll er ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. pbl. kapittel 23.

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

Habilitet

Ifølge fvl. § 6 er en offentlig tjenestemann inhabil til å utrede en sak eller treffe avgjørelse i en sak når han selv eller andre han er i nært slektskap til, er part i saken. Tjenestemannen er også inhabil når han er verge eller fullmektig for en part i saken, eller han har en ledende stilling i et styret i et selskap eller en bedriftsforsamling i et samvirkeforetak som er part i saken.

Tjenestemannen er inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans partiskhet. Når en vurderer om det foreligger særegne forhold, skal det blant annet legges vekt på om en avgjørelse i en sak kan være særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller personer han har nær personlig tilknytning til. Virkningen må være annerledes enn for de fleste andre. Dersom avgjørelsen får samme virkning for de fleste andre i samme situasjon, blir man normalt ikke inhabil. Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at hun/han ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. I praksis kan en ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet av kompetent organ.¹⁵

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

Ifølge § 8 i fvl. skal tjenestemannen selv avgjøre om han er inhabil. Dersom en part krever det eller tjenestemannen selv ønsker det, skal han forelegge spørsmålet for nærmeste overordnede til

¹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) s 171.

¹⁵ Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

avgjørelse. Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingen og avgjørelsen. Men det er et godt tiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og eventuelt begrunnes, jf. kommuneloven § 25-1 om internkontroll. I kollegiale organer, eksempelvis folkevalgte organer, treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar, jf. fvl. § 8. Det er ikke krav om rutinemessig å dokumentere habilitet i protokoll eller på annen måte. Hvis spørsmål om inhabilitet er reist, skal avgjørelsen framgå av protokollen, jf. kommuneloven § 11-4.

Ifølge NOU 2019:5 om ny forvaltningslov, tilsier god forvaltningsskikk at det er kjent for mottakeren hvem i kommunen som er involvert i vedtaksprosessen i en sak. Det framheves også at kjennskap til den/de som har behandlet saken, vil være en forutsetning for at parten kan reagere ved eventuell inhabilitet og reise inhabilitetsinnsigelse.¹⁶

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

Veiledningsplikt og forhåndskonferanse

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

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

¹⁶ NOU 2019:5 om ny forvaltningslov, kap. 23.1.4.

¹⁷ 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.

Søknadsplikt og tillatelse

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

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

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

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

Dispensasjon

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

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke være en kurant sak å dispensere fra en vedtatt plan, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Kommunen kan ikke gi dispensasjon dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt, og dersom ikke fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. Disse to vilkårene må begge være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Dvs at kommunen først må vurdere om hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon. Hvis hensynene blir vesentlig tilsidesatt, kan ikke kommunen gi dispensasjon. Hvis hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, må kommunen veie interessene for og mot dispensasjon mot hverandre. Loven krever at det skal være en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Hvis det er en slik klar overvekt, har kommunen anledning til å gi dispensasjon. Hele denne vurderingen skal være synlig i begrunnelsen for vedtaket.

Likebehandling

Likebehandling er et grunnleggende ulovfestet prinsipp, og handler om at forvaltningen skal sikre at likeartede saker får lik behandling, i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Prinsippet om likebehandling innebærer et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Likebehandling sikres blant annet ved at de forholdene som kan vektlegges ved vurderingen i en sak, skal være relevante og saklige. De forholdene som kan vektlegges i vurderingen av en dispensasjonssak må altså være relevante for å fastslå om hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt hvis man gir dispensasjon, og dersom de ikke blir det – om fordelene

ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2. At vurderingene er saklige vil si at de bygger på forhold og hensyn som er hjemlet i lov eller planverk.

Saksutredning

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til byggetiltaket og avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll¹⁸, jf. pbl. § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å varsle naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-3.

Selv om kravet til å fremskaffe nødvendige opplysninger ligger på søker, har kommunen et ansvar for forsvarlig saksbehandling. Dette kan også sees i sammenheng med den generelle veiledningsplikten forvaltningen har. Kommunen bør derfor ha en rutine for å oppdage feil og mangler ved søknaden og orientere søkere om det.¹⁹ Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen frister satt i pbl. § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gi i eller i medhold av loven, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Saksbehandlingstid

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

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at dersom kommunen skal ivareta reglene om tidsfrister, må de ha rutiner for å oppdage eventuelle vesentlige feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig, som f.eks. en form for mottakskontroll. Mottakskontroll bør skje innen 1 – 2 uker etter at søknad er mottatt. Departementet påpeker at hvis kommunen oppdager mangler på et sendt tidspunkt i en 12-ukers sak, vil en tilbakesending av saken og ny 12-ukers frist

¹⁸ Uavhengig kontroll skal gjennomføres av et ansvarlig kontrollforetak når byggetiltaket gjelder viktige og kritiske områder og oppgaver, eller når kommunen krever det etter en konkret vurdering, jf. plan- og bygningsloven § 24-1.

¹⁹ Dette er omtalt bl.a. i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

medføre lang total saksbehandlingstid. Departementet viser her til at kommunen i slike saker kan avtale en viss forlengelse av opprinnelig frist for behandling av byggesaken.¹⁹⁰

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

Utenom fristene i pbl. gir forvaltningsloven (fvl.) også krav om svarfrister. En sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Dersom det forventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid å behandle en søknad, skal det gis et foreløpig svar innen en måned etter at søknaden er mottatt, jf. fvl § 11 s tredje ledd. Kravet i fvl. gjelder også for henvendelser i saker som ikke gjelder enkeltvedtak, jf Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2020/3090.

Vedtak

Begrunnelse og underretning

Enkeltvedtak skal grunngis, som hovedregel samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. § 24. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. fvl. § 25. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. fvl. § 25. De faktiske forhold som vedtaket bygger på skal også 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.

Klage

Vedtak i byggesaker er i all hovedsak enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages av den som er part i saken, jf. fvl. § 28. Fristen for å klage er tre uker etter en har fått underretning om et vedtak, jf. fvl. § 29. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klagen avvises, jf. fvl. § 34.

Underinstansen (her kommunen) skal undersøke de forhold det klages på, og kan enten oppheve eller endre vedtaket dersom kommunen finner at klagen er begrunnet, jf. fvl. § 33. Når noen regnes som motpart i saken, skal kommunen varsle vedkommende snarest mulig, og det skal gi frist for å gi uttalelse. Varsles klagemotpart ved brev, skal kopi av klagen vedlegges²⁰, jf. fvl. § 33. Normalt vil en nabo med merknader til tiltaket få partsstatus. Dersom kommunen opprettholder sitt opprinnelige vedtak, skal saken sendes til klageinstansen. Statsforvalteren er klageinstans i

²⁰ Kopi av klagen skal vedlegges med mindre parten etter fvl. § 19 kan nektes adgang til den.

byggesaker. Statsforvalteren kan stadfeste kommunens vedtak, fatte nytt vedtak med endret innhold eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

En nabo er i utgangspunktet ikke part i en byggetillatelse, men i den grad byggetillatelsen påvirker naboeiendommen negativt, kan kommunen komme til at naboen skal ha partstatus etter en konkret vurdering av ulempene tiltaket får for han. Normalt vil en nabo som har merknader til tiltaket få partstatus. I tillegg til en part kan andre med rettslig klageinteresse klage på vedtaket. Dette kan omfatte en større krets av personer enn de som har krav på Vedtak etter plan og bygningsloven er stort sett enkeltvedtak som kan påklages. Parter og andre med rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket Parter skal underrettes om vedtak og muligheten for å klage på vedtaket. Klagen skal sendes til kommunen. nabovarsel dersom vedtaket vil få klare virkninger for dem. Også interesseorganisasjoner som får sine interesser berørt av vedtaket kan ha rettslig klageinteresse.

Hvis ikke annet er sagt, omfatter delegering av myndighet til å avgjøre søknader også myndighet til å behandle klagesaker som underinstans, jf. Forvaltningsloven i kommunene s. 471.

Saksbehandling i politiske utvalg

I Sandefjord har hovedutvalg for miljø og plansaker myndighet til bl.a. behandling av byggesaker, og skal behandle alle saker som ikke er delegert til kommunedirektøren (dvs saker som er prinsipielle). Kommunedirektøren har myndighet til å behandle alle saker av ikke-prinsipiell karakter som ikke er delegert til ordfører, utvalg eller andre, jf. reglement for delegering til folkevalgte organer.

Reglene om kommunedirektørens internkontroll gjelder ikke for utvalgets behandling av saker, men kommunedirektøren skal sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt, jf. kommuneloven § 13-1. Videre skal internkontrollen dekke kommunens gjennomføring av vedtakene. På vegne av kommunestyret har hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø ansvar for at egen saksbehandling er i samsvar med gjeldende saksbehandlingsregler og forvaltningsrettslige prinsipper, særlig at vedtak de treffer er tilstrekkelig opplyst og begrunnet, og at de innholdsmessig er i samsvar med plan- og bygningsloven, kommunens planer eller dispensasjonsadgang.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Oppgaver og ansvar skal være klart plassert, og myndighet skal utøves i samsvar med delegering.
- Kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til behandlingen av byggesaker.
- Det skal gjennomføres risikovurdering av saksbehandlingen, som brukes i arbeidet med internkontroll.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre ledelsesoppfølging av arbeidet med internkontroll, herunder tiltak for å melde og følge opp avvik
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre oppfyllelse av kravene til
 - habilitet
 - veiledningsplikt og foreløpig svar
 - saksutredning

- saksbehandlingstid
- begrunnelse og underretning om vedtak
- klagesaksbehandling
- likebehandling

Korrupsjonsforebyggende tiltak

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

Kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven kan ha stor økonomisk betydning. Risiko for korrupsjon innen kommunal plan og byggesaksbehandling ble fremhevet av Økokrim deres trusselvurdering i 2018. I en undersøkelse utført på oppdrag fra KS i 2018 oppga svært få kommunale ledere at korrupsjon var et problem, men plan- og byggesaksbehandlingen var den tjenesten som oftest var utsatt for uetisk adferd og korrupsjonslignende forsøk. Leder av KS etikkutvalg har også i 2020 uttalt at risikoen for korrupsjon er størst på plan og bygg.²¹ Kommunene skal ivareta rettsikkerhet og sørge for likebehandling. Dersom korrupsjon påvirker myndighetsutøvelsen, vil det kunne føre til forskjellsbehandling som urettmessig favoriserer noen. Hvis det fester seg et inntrykk av at kommunen fraviker likebehandlingsprinsippet på grunn av utilbørlig påvirkning utenfra, svekkes tilliten og legitimiteten til kommunens oppgaveløsning.²²

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.²³ Formålet med ytelsen står sentralt i vurderingen av om tilbudet er utilbørlig. Hva som er utilbørlig, varierer ellers fra virksomhetsområde til virksomhetsområde. Beviskravene i strafferetten er strenge. Selv om et forhold eller uønskede handlinger ikke fører til straffedom for korrupsjon, kan det medføre svekket tillit til saksbehandlingen i kommunen. Kommunen bør ha tiltak som i størst mulig grad forebygger at tilliten til kommunens saksbehandling svekkes, jf. kommuneloven § 1.

For å forebygge korruperte handlinger anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram. Programmet bør omfatte politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/ saksbehandling og tjenesteproduksjon.²⁴

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

²¹ [Leder for kommunenes etikkutvalg: Korrupsjon vanligst i byggesektoren \(aftenposten.no\)](#)

²² Beskytt kommunen – Håndbok I antikorrupsjon, KS og Transparency Norge

²³ Eksempelene er hentet fra Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon, utgitt av KS og Transparency International Norge

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

folkevalgte er også viktige korrupsjonsforebyggende tiltak. Transparency International Norge anbefaler også at etiske retningslinjer har omtale av hva som skjer ved brudd på retningslinjene.

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

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

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

Kommunene skal ha og utøve internkontroll, og en god internkontroll inneholder elementer som skal bidra til å forhindre og avdekke uetisk atferd og korrupsjon, og rette opp uheldig praksis. Arbeid med internkontroll og etablerte rutiner for å sikre en forsvarlig byggesaksbehandling har mange korrupsjonsforebyggende elementer i seg. Enkelte tiltak vil likevel være ekstra relevante for korrupsjonsforebygging. Et sentralt tiltak vil være å analysere den generelle og konkrete risikoen for korrupsjon, og å treffe kontrolltiltak basert på risikovurderingen.

Forebyggende tiltak knyttet til personalet vil ha stor betydning, og likeså tiltak i saksbehandlingssystemet som kan begrense mulighetene for korrupsjon. Det kan være tiltak ved ansettelse, holdningsarbeid, arbeidsdeling, opprettelse og lukking av saker, tildeling av saker, tilgangskontroll og sporbarhet.

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

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

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

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

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 02.06.22. Oppstartsmøte ble holdt 20.06.22 med kommunedirektør, kommunalsjef, sektorleder og enhetsleder byggesak til stede.

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

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

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden juni – oktober 2022.

For å undersøke kommunens byggesaksbehandling har vi hatt intervju med kommunalsjef miljø og plan, sektorleder klima-, byggesaks- og arealforvaltning, to intervju med enhetsleder byggesak, hvor teamledere byggesak var med på ett.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til teamledere og saksbehandlere på byggesak. Den ble sendt til 12 personer og vi har fått svar fra alle 12.

Vi har også sendt en spørreundersøkelse til medlemmer i hovedutvalg for miljø- og plansaker (både vara og faste). Den er sendt til 37 personer og vi har fått svar fra 23, en svarprosent på 62. Blant de som er svart er 9 faste medlemmer i utvalget. Det er totalt 13 faste medlemmer, slik at svarprosenten for de faste medlemmene er 69. Dette mener vi er godt nok. Av de 23 som har svart, er det 14 som har vært på møte i utvalget siste 12 måneder og det er kun de som har svart på spørsmål.

Kommunens egne maler for vedtak på byggesak, samt rutiner, retningslinjer mm er innhentet og gjennomgått. Vi har hatt tilgang til alle rutiner gjennom egen tilgang i Compilo, kommunens internkontrollsystem, samt tilgang til fellesområde der byggesak også lagrer rutiner/maler mm. Vi har dessuten hatt tilgang til websak, kommunens saksbehandlingssystem. Der har vi gjort en stikkprøvekontroll på 55 vedtak. Vi har med vedtak om dispensasjon, rammetillatelse og igangsettingstillatelse og søknad i ett trinn med og uten ansvar, samt 21 vedtak i klagesaker. Utplukket er gjort tilfeldig, men vi har sikret at vi har med de ulike sakstypene og at vi har vedtak fra ulike saksbehandlere. Vi har med 10 vedtak om dispensasjoner fattet i hovedutvalget og 13 delegerte vedtak om dispensasjon (vedtak fattet administrativt). Alle vedtak i klagesaker er gjort i hovedutvalget. Vi har i tillegg undersøkt 25 anmodninger om forhåndskonferanser. Både vedtakene og anmodningene er tilfeldig valgt. Vi har også gjort et tilleggssøk på mangelbrev og undersøkt tidspunkt for når mangelbrev var sendt i ytterligere 7 saker. Vi har dessuten gjort et

tilfeldig utvalg på 10 saker der det var fattet vedtak om ferdigattest, for å sjekke oppfølging av rutine om å avslutte saker/stenge saken for videre registrering. Vi har i gjennomgangen av vedtak også sett på om kommunen i praksis har kunderotasjon, altså at en saksbehandler ikke behandler alle søknader fra en ansvarlig søker. Vi har supplert utvalget med å gjøre et tilfeldig utvalg av 14 ansvarlige søkere, hvor vi har sjekket om søknader fra hver ansvarlig søker er behandlet av ulike saksbehandlere.

Vi har også gjennomgått kommunens handlingsprogram for perioden og årsrapport og årsberetning for 2021. Videre har vi innhentet og gått gjennom kommunens etiske retningslinjer, varslingsrutine, arbeidsreglement, delegeringsreglement, prinsipper for ledelse, lederavtale sektorleder klima-, byggesak- og arealforvaltning og avviksrapporter.

Vi har innhentet informasjon om klagesaksbehandling hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og vi har brukt statistisk materiale fra SSB.

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

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

Vi har valgt å ha en omfattende gjennomgang av dokumentasjon på saksbehandlingen og rutiner maler mm, for å få viktig informasjon om saksbehandlingen og for å ha flere ulike typer kilder. Når vi ser at denne gjennomgangen i mange tilfeller stadfester informasjon vi mottar i intervjuer, er det tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes.

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

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

Innbyggerhenvendelser

I forbindelse med oppstart av forvaltningsrevisjonen, var det omtale av den i Sandefjords blad. Det medførte at vi fikk noen henvendelser fra to innbyggere. Henvendelsene er knyttet til håndtering av

naturmangfoldloven i byggesaker og en knyttet til kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak. Begge henvendelser tok opp tematikk som vi har undersøkt i forvaltningsrevisjonen, men vi avdekket ikke noen spesiell risiko eller mangler som følge av henvendelsene.

Personopplysninger

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

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²⁵

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁶ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁵ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²⁶ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3804 406