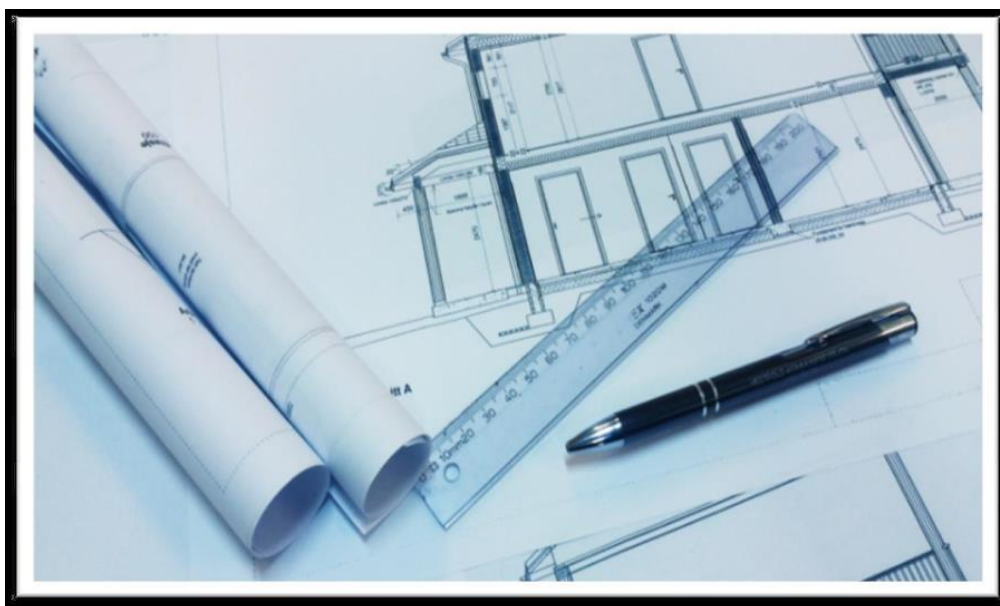


# RAPPORT

## FORVALTNINGSREVISJON

### Byggesaksbehandling – Horten kommune



UTARBEIDET AV

**Vestfold**  
Kommunerevisjon

2018

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....	6
1.2 AVGRENSNING AV PROSJEKTET .....	6
<b>2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b> .....	<b>6</b>
2.1 FORMÅL .....	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER .....	6
<b>3. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>7</b>
<b>4. METODE OG KVALITET</b> .....	<b>7</b>
4.1 PRAKTISK GJENNOMFØRING .....	7
4.2 METODEVALG .....	8
4.3 KVALITETSSIKRING .....	8
4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....	8
4.5 HØRING.....	8
<b>5. BRUKERUNDERSØKELSE BYGGESAK</b> .....	<b>9</b>
PROBLEMSTILLING 1 – .....	9
UTVALGET FOR UNDERSØKELSEN OG PRESENTASJON AV DATA .....	9
BRUKERNES OPPFATNINGER .....	10
BRUKERNES KOMMENTARER .....	13
REVISORS OPPSUMMERING .....	14
<b>6. KOMMUNENS BYGGESAKSBEHANDLING</b> .....	<b>15</b>
PROBLEMSTILLING 2 - .....	15
<i>6.1 Revisjonskriterier</i> .....	15
<i>6.2 Organisering, kompetanse og kapasitet</i> .....	16
<i>6.3 Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen</i> .....	19
<i>6.4 Risikovurdering og tiltak</i> .....	26
<i>6.5 Revisors konklusjon problemstilling 2</i> .....	31
<b>7 KORRUPSJONSFORBYGGENDE TILTAK</b> .....	<b>33</b>
PROBLEMSTILLING 3 - .....	33
<i>7.1 Revisjonskriterier – kontrollmiljø</i> .....	33
<i>7.2 Kontrollmiljø - tiltak</i> .....	34
<i>7.3 Analyse av risiko og forebyggende tiltak</i> .....	36
<i>7.4 Revisors konklusjon problemstilling 3</i> .....	38
<b>8 REVISORS ANBEFALINGER</b> .....	<b>39</b>
<b>9 ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE</b> .....	<b>40</b>
<b>10 LITTERATUR OG KILDER</b> .....	<b>41</b>
VEDLEGG 1 – REVISJONSKRITERIER.....	42
VEDLEGG 2 – BRUKERUNDERSØKELSE .....	51

## 0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Horten kommune har Vestfold kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Byggesaksbehandling - Horten kommune*. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, framgår av rapportens kapittel 3 og er også angitt under problemstilling 2 og 3. En nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg 1 til rapporten. Kapittel 4 omhandler fremgangsmåte og metode. Resultatene av brukerundersøkelsen vises i kapittel 5 og vedlegg 2. Fakta om kommunens byggesaksbehandling med revisors vurderinger og konklusjon fremgår av kapittel 6. Videre er kommunens korrupsjonsforebyggende tiltak innenfor byggesaksbehandlingen, med revisors vurderinger og konklusjon, omtalt i kapittel 7. Administrasjonssjefens uttalelse til rapporten fremgår av kapittel 9.

### Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

I dette prosjektet har vi undersøkt om Horten kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling, med betryggende kontroll og habilitetsvurdering. Vi har også undersøkt kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak på området. Hva innbyggerne mener om kommunens byggesaksbehandling er også undersøkt, i form av en brukerundersøkelse. Revisors kontroller i dette prosjektet er avgrenset til tidsperioden 2016 - 2017.

### Oppsummering av revisjonens vurderinger

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende tre problemstillinger:

#### 1. Hva mener innbyggere, som har fått søknader behandlet, om kommunes byggesaksbehandling?

Revisor har presentert data fra brukerundersøkelsen, hvor i alt 17 ulike aspekter er gjennomgått. Svarfordelingen viser at det er kun fem aspekter som har fått høyere gjennomsnittscore enn 4. De øvrige aspektene har fått gjennomsnittscore fra 3, 13 til 3,75.

Brukerundersøkelsen viser at brukene gir høyest score knyttet til tydelighet i vedtak og høflighet/respekt i dialog med byggesaksbehandlere på vakttelefon og servicetorg. Informasjon om behandling av søknad gjennom mangelbrev, tidsfrister mv. og faktisk saksbehandlingstid, er de aspektene som får lavest score.

Revisor har valgt å beskrive funnene i brukerundersøkelsen uten vurdering av hvorvidt score for de ulike aspektene er «bra» eller «dårlig». Brukerundersøkelsen gir kommunen informasjon om opplevd servicenivå, og gir kommunen mulighet til å vurdere dette ut ifra sitt ambisjonsnivå.

#### 2. I hvilken grad sikrer Horten kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?

Revisor kan konkludere med at Horten kommune i hovedsak har iverksatt tiltak for å sikre en forsvarlig saksbehandling av byggesøknader, med tilfredsstillende kontrollrutiner internt i avdelingen. Det fremheves som positivt at avdelingen har foretatt en risiko- og

sårbarhetsanalyse og definert tiltak knyttet til dette. Avdelingens ansatte har god faglig kompetanse og lang erfaring.

Vi ser imidlertid også svakheter knyttet til kommunens saksbehandling og har følgende oppsummerende kommentarer til kommunens byggesaksbehandling:

### **Saksbehandling**

Avdelingens situasjon, med manglende ressurser, stor arbeidsbelastning og arbeid utover ordinær arbeidstid, er uheldig for både avdelingens ansatte og brukere. Revisor vurderer at avdelingen er sårbar, som følge av at omfang av ansvarsoppgaver og at arbeidsbelastningen er stor, spesielt på nøkkelpersoner i avdelingen. Enkelte av de iverksatte tiltakene anses ikke nødvendigvis å redusere arbeidsmengden. Eksempelvis kan reduserte åpningstider i servicetorget og mindre tid til dialog med brukerne, medføre mangelfulle søknader. Dette vil igjen føre til behov for utsendelse av mangelbrev, saksbehandlingen stoppes og derav utsettelse av saksbehandlingstiden for bruker, noe som videre kan medføre klager og oppfølging av disse. Resultatene i brukerundersøkelsen underbygger også at manglende ressurser går utover brukernes opplevelse av servicenivået i byggesak.

Vår gjennomgang av utsendte mangelbrev, viser at rundt 50 % av alle søknader fra ansvarlige søkere i 2016 og 2017, ikke var komplette ved første gangs søknad. Utforming av mangelbrev er tidkrevende arbeid for saksbehandler. Ved utsendelse av mangelbrev stoppes saksbehandlingsfristen, og ny frist vil starte først når søknaden er komplett. For ansvarlig søker og tiltakshaver medfører dette ofte at saksbehandlingstiden blir lang, uten at det er brudd på saksbehandlingsfristen i tråd med lovens definisjon. Revisor vurderer at her ligger det et ansvar både hos ansvarlig søker og byggesaksavdelingen. Ansvarlig søker må i større grad sikre at søknaden er komplett ved første innsendelse. Samtidig ser revisor at mangelbrevene i større grad kunne vært standardiserte, og vært sendt ut tidligere. Dette for å redusere den totale sakstiden.

Vår gjennomgang viser at byggesaksavdelingen i all hovedsak holder seg innenfor aktuelle frister for saksbehandling, og i tråd med kommunens målsetning om at saksbehandlingstiden skal være kortere enn gjennomsnittet for Kostra-gruppe 13. Den totale gjennomsnittlige sakstiden, fra første innsendelse til endelig fattet vedtak, er imidlertid lang.

### **Internkontroll**

Horten kommune har et helhetlig internkontrollsystem, som også gjelder for byggesak, med gode handlinger/ tiltak for å følge opp internkontrollen. En del av dette er kommunens avvikssystem, som er et godt tiltak for å dempe risiko i hele organisasjonen og for å avdekke forbedringspunkter. Det er ikke meldt avvik i 2017 knyttet til byggesaksbehandlingen. Dette indikerer at det er en manglende meldekultur i byggesaksavdelingen og det vurderes å være behov for opplæring i avvikssystemet.

### **3. I hvilken grad har Horten kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?**

Revisor konkluderer med at Horten kommune har iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksavdelingen. Dette gjelder både tiltak, som gjelder for hele kommunen, og tiltak

på personal- og saksbehandlingsnivå i byggesaksavdelingen. Kommunen kan blant annet vise til etiske retningslinjer, som skal være kjent for alle ansatte, og det jobbes jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet. Andre gode tiltak er at det årlig gjennomføres risikovurderinger, risikoreduserende tiltak nedfelles, og disse skal følges opp og rapporteres i etterkant. Kommunen og byggesak har også lagt opp til en transparent og sporbar saksprosess, som sikrer åpenhet og reduserer risiko for alvorlige feil i saksbehandlingen.

Kommunen har også tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold knyttet til arbeid med byggesaker, og det vurderes at rutinen er kjent blant de ansatte. Det har imidlertid ikke vært varslingssaker knyttet til byggesak, og revisor kan derfor ikke konkludere på hvorvidt det er kultur for å varsle eller om det ikke foreligger forhold av kritikkverdig karakter.

Vår gjennomgang har vist at byggesak er en liten og sårbar avdeling, og da er det spesielt viktig med gode kontrollaktiviteter som sikrer betryggende kontroll. På grunn av den sårbare situasjonen i byggesak, mener revisor at kontrollene kan styrkes ytterligere med at det årlig foretas en stikkprøvekontroll av byggesaksbehandling. En årlig kontroll på søker opp mot saksbehandler, kan også være aktuelt å innføre, for å sikre at rutinen for kunderotasjon følges. Avslutningsvis vil revisor, som nevnt under pkt. 6.3.1 også, trekke frem at det hadde vært hensiktsmessig at vurdering av habilitet fremgår av saksbehandlingssystemet i en eller annen form.

## Revisors anbefalinger:

### Brukerundersøkelsen

- Horten kommune bør gjennomgå brukerundersøkelsen, og vurdere resultatene opp mot avdelingens målsettinger. Det bør deretter defineres hvilke tiltak som er hensiktsmessig å iverksette i oppfølgingen av denne.

### Byggesaksbehandling

- Byggesak bør iverksette tiltak for å redusere antall ikke-komplette søknader. Tiltak revisor anser aktuelle er f.eks. dialogmøter og deltakelse på aktuelle samlingsarenaer, for å sikre dialog med ansvarlige søkere.
- Byggesak bør vurdere å etablere tiltak for å forenkle saksbehandlingen, eksempelvis utarbeide standardiserte tekster til mangelbrev, for å sikre effektiv og tydelig kommunikasjon.
- Kommunen bør iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig bemanning og redusere sårbarheten i byggesaksavdelingen.

### Internkontroll / korrupsjonsforebyggende tiltak

- Byggesak bør gjennomføre ytterligere opplæring i avvikssystemet, og sørge for å ta systemet i bruk - i tråd med kommunens retningslinjer og målsettinger.
- Horten kommune bør minimum årlig innføre stikkprøvekontroller av byggesaksbehandlingen.
- Byggesak bør sørge for at vurderinger av habilitet blir dokumentert i saksbehandlingssystemet.

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn for prosjektet

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Prosjektet *Byggesaksbehandling - Horten kommune*, ble bestilt av kontrollutvalget i Horten kommune i møte den 1. november 2017, sak 33/17.

## 1.2 Avgrensning av prosjektet

I tråd med kontrollutvalgets bestilling og vedtatt prosjektplan er revisors arbeid avgrenset til prosjektets tre hovedproblemstillinger. Byggesak er et omfattende saksfelt, og det har vært nødvendig å avgrense undersøkelsen noe innenfor problemstillingene. Revisors kontroller er avgrenset til tidsperioden 2016 til 2017.

I dette prosjektet har vi ikke sett på:

- Kommunens tilsyn med byggesaker
- Gebyr byggesak (selvkost/gebyr og utfakturering/innfordring.)
- Kommunens behandling og omfang av dispensasjonsvedtak
- Saksbehandling i politisk utvalg

# 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

## 2.1 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Horten kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling, med betryggende kontroll og habilitetsvurdering. Videre har vi også undersøkt kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak på området. Vi ønsket også å undersøke hva brukerne mener om kommunens byggesaksbehandling.

## 2.2 Problemstillinger

Det er utledet tre problemstillinger i prosjektet:

- 1. Hva mener innbyggere, som har fått søknader behandlet, om kommunes byggesaksbehandling?**
- 2. I hvilken grad sikrer Horten kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?**

### 3. I hvilken grad har Horten kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

## 3. REVISJONSKRITERIER

Den første problemstillingen er beskrivende og det er ikke utarbeidet revisjonskriterier<sup>1</sup> til den.

Revisjonskriteriene til problemstilling 2 og 3 er utledet fra plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, kommuneloven og forvaltningsloven. Videre har vi brukt *Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon* utgitt av KS og Transparency International Norge, og *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* utgitt av KS. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

## 4. METODE OG KVALITET

### 4.1 Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden januar - april 2018. Tidsrammen for prosjektet utgjør ca. 400 timer.

Vestfold kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til kommunen
- gjennomført oppstartsmøte med administrasjonssjef, kommunalsjef kultur og samfunnsutvikling, enhetsleder plan- og utbyggingstjenester, fagsjef byggesak og internrevisor
- gjennomført to møter/ intervju med enhetsleder plan- og utbyggingstjenester og fagleder byggesak
- gjennomført intervju med tre byggesaksbehandlere
- gjennomført brukerundersøkelse til brukere av kommunens tjenester innenfor byggesaksbehandling i 2016 og 2017
- kontroll av et utvalg byggesaker i 2016-2017
- Kontaktet fylkesmannen i Vestfold vedrørende klagesaksbehandling for byggesaker i Horten kommune
- innhentet relevant dokumentasjon og gjennomført dokumentanalyser
- hatt løpende dialog med enhetsleder plan- og utbyggingstjenester

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

- gjennomført avslutningsmøte administrasjonssjef, stedfortreder for kommunalsjef kultur og samfunnsutvikling, enhetsleder plan- og utbyggingstjenester, fagsjef byggesak og internrevisor

Vestfold kommunerevisjon vil takke alle i Horten kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

## 4.2 Metodevalg

Metodene, som er benyttet i forvaltningsrevisjonen, omfatter intervju, analyser av dokumenter og statistikk, brukerundersøkelse og stikkprøvekontroll.

Brukerundersøkelsen ble sendt elektronisk til 416 brukere av kommunens tjenester innenfor byggesaksbehandling i 2016 og 2017. mer om brukerundersøkelsen fremgår av problemstilling 1.

## 4.3 Kvalitetssikring

Opplysninger fra intervjuene, som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonen har fått kommentere møtereferater og intervju, i tillegg til at revisjonen har sendt foreløpig rapport til høring. Administrasjonen er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. Vi har også hatt løpende dialog med enhetsleder.

Revisjonen har hatt møte med enhetsleder plan- og utbyggingstjenester og fagleder byggesak og fått innspill i forbindelse med utforming av brukerundersøkelsen og praktisk gjennomføring.

Kvalitetssikringen i prosjektet er også ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg, vurderinger og betydningen av enkelte funn. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført av oppdragsansvarlig revisor.

## 4.4 Pålitelighet og gyldighet

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at grunnlaget for rapportens konklusjoner, er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm for prosjektet hvor dokumentasjonen er samlet.

## 4.5 Høring

Rapporten er oversendt administrasjonssjefen til høring den 23.04.2018. Administrasjonssjefens uttalelse, mottatt på e-post 26.04.2018, er tatt inn under pkt. 9 i rapporten.



## 5. BRUKERUNDERSØKELSE BYGGESAK

### Problemstilling 1 –

### Hva mener innbyggere, som har fått søknader behandlet, om kommunes byggesaksbehandling?

Kontrollutvalget ba i sin bestilling spesielt om at revisjonen innhentet synspunkter om kommunens byggesaksbehandling, fra søkere/ brukere som har fått søknader behandlet i 2016 og 2017. Vestfold kommunerevisjon har innhentet synspunkter gjennom en brukerundersøkelse. Data fra undersøkelsen beskrives uten revisors vurderinger i lys av revisjonskriterier. Revisor har ikke lagt opp til en score for hva som er «gode» eller «dårlige» resultater, men fremholder at det er ønskelig at kommunen vurderer resultatene utfra sitt ambisjonsnivå.

### Utvalget for undersøkelsen og presentasjon av data

Brukerundersøkelsen er sendt til alle søkere, både tiltakshavere og ansvarlige foretak, med vedtak i 2016 og 2017. Dette gjelder både vedtak fattet av administrasjonen (delegasjonsvedtak) og vedtak i hovedutvalg for bygg, regulering og næring. Søkere om ferdiggattest og midlertidig brukstillatelse er ikke inkludert.

Brukerundersøkelsen ble sendt elektronisk til totalt 416 brukere, herav 182 ansvarlige søkere og 234 tiltakshavere. I søknader, med krav til ansvarlig søker, ble spørreundersøkelsen kun sendt til ansvarlig søker. 190 respondenter besvarte undersøkelsen, og dette gir en svarprosent på 46 %. Hovedvekten av de som besvarte undersøkelsen har hatt kun en søknad til behandling i 2016/17. Brukerne er hentet fra en oversikt over alle delegasjonsvedtak og politiske vedtak i perioden 2016 og 2017, med e-postadresser til tiltakshavere og ansvarlige foretak.

I en rekke av spørsmålene som brukerne tok stilling til, var det svaralternativ som «vet ikke» og «ikke aktuelt». I presentasjonen av dataene har revisor regnet ut gjennomsnittet av svarfordelingen, hvor svaralternativene «vet ikke» og «ikke aktuelt» ikke er tatt med. Revisor viser til vedlegg 2 hvor tabeller med samtlige svaralternativer er fremstilt.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene mulighet til å beskrive med egne ord hvordan de har opplevd saksbehandlingen. Disse dataene presenteres avslutningsvis.

## Brukernes oppfatninger

### Brukernes oppfatninger om informasjon

I undersøkelsen ble brukerne bedt om å vurdere ulike aspekter knyttet til informasjon;

<b>Informasjon</b>
○ på kommunens internettsider
○ om hva byggesak kan hjelpe deg med
○ om kommuneplangrunnlag
○ om søknadstype og videre saksbehandlingsprosess om behandling av din sak

Tabell 1 viser svarfordelingen knyttet til disse temaene.

<b>Tabell 1</b> Spørsmål om informasjon fra kommunen om saksbehandling av byggesaker. Svarene er gitt på en skala fra 1-6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.			
	Gjennomsnitt	Totale svar	Vet ikke/ Ikke aktuelt
Informasjon på kommunens internettsider	3,25	180	33
Informasjon om hva byggesak kan hjelpe deg med	3,33	171	15
Informasjon om kommuneplangrunnlag	3,72	171	28
Informasjon om søknadstype og videre saksbehandlingsprosess	3,20	170	11
Informasjon om behandlingen av din sak (foreløpig svar, tidsfrister osv.)	3,13	171	3

Undersøkelsen viser at det var *informasjon om behandlingen av din sak*, hvilket i hovedsak inkluderer informasjon gjennom foreløpig svar, tilbakemelding på tidsfrister osv., som fikk lavest gjennomsnitt på 3.13. Revisor har under pkt. 6.3.2 beskrevet kommunens praksis med foreløpig svar i saksbehandlingen. Det som kommunen tidligere har omtalt som foreløpige svar er endret til mangelbrev. Det vil videre i rapporten benyttes betegnelsen mangelbrev.

Opplisting av mangler i søknad gjennom mangelbrev er en praksis byggesaksbehandlerne bruker mye tid og ressurser på. Kommunen ønsker med dette å gi en service til søkere. Brukerundersøkelsen viser at søkerne ikke opplever dette som en service på lik linje som kommunen mener dette er.

Det aspektet som respondentene uttrykte størst tilfredshet med var informasjon om kommuneplangrunnlag, som fikk et gjennomsnitt på 3,72.

## Brukernes oppfatning av byggesaksavdelingens tilgjengelighet

Brukerne ble bedt om å vurdere;

- *åpningstiden for vakttelefonen for byggesaksbehandling*
- *muligheten for å snakke med en saksbehandler i Servicetorget*
- *muligheten for forhåndskonferanse*

Tabell 2 viser svarfordelingen knyttet til spørsmål vedrørende tilgjengelighet i byggesaksavdelingen:

<b>Tabell 2</b>			
<b>Spørsmål om service i byggesaksavdelingen. Svarene er gitt på en skala fra 1-6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.</b>			
	<b>Gjennomsnitt</b>	<b>Totale svar</b>	<b>Ikke aktuelt</b>
Åpningstiden for vakttelefonen for byggesaksbehandling	3,39	169	39
Muligheten for å snakke med en saksbehandler i Servicetorget	3,51	171	35
Muligheten for forhåndskonferanse innen 14 dager fra komplett anmodning om forhåndskonferanse er sendt kommunen	3,75	170	63

Av disse aspektene var det åpningstiden for vakttelefonen for byggesaksbehandling som fikk lavest gjennomsnitt, på 3,39. Muligheten for forhåndskonferanse fikk høyest gjennomsnitt, på 3,75. Svarfordelingen viser også at det var en stor andel av respondentene som hadde krysset av for «ikke aktuelt» i tilknytning til spørsmålet.

## Brukernes oppfatning av høflighet og respekt

Brukerne ble bedt om å vurdere:

### Høflighet/ respekt:

- *fra byggesaksbehandler i vakttelefonen*
- *fra byggesaksbehandler på Servicetorget*
- *ved henvendelse til/ saksbehandling fra byggesaksavdelingen*

Tabell 3 viser svarfordelingen knyttet til spørsmål som omhandler behandling og respekt:

<b>Tabell 3</b>			
<b>Spørsmål om behandling/ respekt. Svarene er gitt på en skala fra 1-6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.</b>			
I hvilken grad mener du at du har blitt behandlet med høflighet og respekt:	Gjennomsnitt	Totale svar	Vet ikke
av byggesaksbehandler i vakttelefonen?	4,04	172	48
av byggesaksbehandler på Servicetorget?	4,12	171	37
ved øvrig henvendelse til/ saksbehandling i byggesaksavdelingen?	3,75	171	22

Av de ovennevnte aspektene er det «øvrig henvendelse til/ saksbehandling i byggesaksavdelingen» som har lavest gjennomsnitt, på 3,75. Revisor registrerer at både vurderinger av høflighet/ respekt av byggesaksbehandler i vakttelefonen og på Servicetorget har fått gjennomsnitt på over 4. Scoren viser at dette er noe av det brukerne totalt sett er mest tilfreds med.

Hvis vi sammenligner tabell 2 og 3 kan vi observere at brukerne er fornøyd med den behandlingen de får på vakttelefonen og servicetorget, men er noe mindre tilfredse med åpningstider og tilgjengelighet.

## Brukernes oppfatning av saksbehandlingen

Brukerne ble bedt om å vurdere om sitt siste vedtak var tydelig med tanke på nødvendig informasjon om:

- *hva man har tillatelse å gjøre*
- *begrunnelse for vedtaket*
- *klagemulighet*

Tabell 4, på neste side, viser svarfordelingen knyttet til brukernes oppfatninger knyttet til sitt siste vedtak:

<b>Tabell 4</b> <b>Spørsmål om siste vedtak. Svarene er gitt på en skala fra 1-6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.</b>			
I hvilken grad mener du at det siste vedtaket du har fått, gir deg nødvendig informasjon om:	Gjennomsnitt	Totale svar	Vet ikke/ ikke aktuelt
hva du har tillatelse til å gjøre	4,55	167	9
begrunnelsen for vedtaket	4,45	164	16
muligheten for å klage på vedtaket	4,59	167	36

Tabellen viser at samtlige av disse aspektene, har fått et gjennomsnitt på over 4. Høyest score fikk tydeliggjøring i vedtaket om muligheten for å klage, med et gjennomsnitt på 4,59.

Brukerne ble også bedt om å vurdere ulike aspekter ved saksbehandlingen, som:

- *forutsigbarhet*
- *kvalitet*
- *faktisk saksbehandlingstid/ svartid*

Tabell 5 viser spørsmål knyttet til forutsigbarhet/ kvalitet/ faktisk saksbehandlingstid:

<b>Tabell 5</b> <b>Spørsmål om forutsigbarhet/ kvaliteten/ faktisk saksbehandlingstid. Svarene er gitt på en skala fra 1-6 der 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd.</b>			
I hvilken grad er du fornøyd/ misfornøyd med:	Gjennomsnitt	Totale svar	Vet ikke
forutsigbarheten i saksbehandlingen	3,47	168	7
kvaliteten i saksbehandlingen	3,55	166	10
faktisk saksbehandlingstid/ svartid	3,13	168	3

Det er faktisk saksbehandlingstid/ svartid som har fått lavest gjennomsnitt med 3,13. Av de tre aspektene fikk kvaliteten i saksbehandlingen høyest score med 3.55.

## Brukernes kommentarer

Underveis i spørreskjemaet fikk brukerne mulighet til å uttrykke med egne ord hvordan de opplevde ulike aspekter i tilknytning til saksbehandlingen. Disse tilbakemeldingene har vært både positive og negative, med hovedvekt på kritiske kommentarer. I alt rommer svarfordelingen i alt 152 kommentarer.

Anslagvis 10 % av disse kommentarene omhandlet positive tilbakemeldinger knyttet til at ansatte ble opplevd som saklige, behjelpelige, at man ble godt mottatt og fikk gode råd og innspill. Det ble også pekt på at hjelpen man fikk på telefon og åpent servicetorg var positivt.

Hovedvekten av kommentarene pekte på aspekter som kunne forbedres. Oppsummert omhandlet disse kommentarene:

- Utfordringer med å få tak i rette vedkommende.
- Manglende service
- Vanskelig å forstå de skriftlige brevene
- Lange prosesser, hvor det for eksempel oppleves som negativt at mangelbrev mottas rett før saksbehandlingsfrist utløper
- Behov for mer direkte kontakt med saksbehandler:
  - ønskelig med mer informasjon via mail og ikke via postmail som bidrar til enda lenger saksbehandlingstid,
  - mer muntlig kontakt og mer tilgjengelige saksbehandlere.

En av kommentarene oppsummerte et forslag til tiltak:

*Jeg tror det hadde vært nyttig å satt seg ned rundt bordet med byggesak og mange av utbyggerne og i byen og tatt en dialog rundt bordet om hvordan man kunne samarbeide bedre. Uten å komme i forsvar for hverandre. Det er svært krevende å kommunisere slik det er nå. Det kunne vært svært tidsbesparende både for utbygger og byggesak.*

## Revisors oppsummering

Revisor har presentert data fra brukerundersøkelsen, hvor i alt 17 ulike aspekter er gjennomgått. Svarfordelingen viser at det er kun fem aspekter som har fått høyere gjennomsnittscore enn 4. De øvrige aspektene har fått gjennomsnittscore fra 3, 13 til 3,75.

Brukerundersøkelsen viser at brukerne gir høyest score knyttet til tydelighet i vedtak og høflighet/respekt i dialog med byggesaksbehandlere på vakttelefon og servicetorg. Informasjon om behandling av søknad gjennom mangelbrev, tidsfrister mv. og faktisk saksbehandlingstid er de aspektene som får lavest score.

Revisor har valgt å beskrive funnene i brukerundersøkelsen uten vurdering av hvorvidt score for de ulike aspektene er «bra» eller «dårlig». Brukerundersøkelsen gir kommunen informasjon om opplevd servicenivå, og gir kommunen mulighet til å vurdere dette ut ifra sitt ambisjonsnivå.

## 6. KOMMUNENS BYGGESAKSBEHANDLING

### Problemstilling 2 -

### I hvilken grad sikrer Horten kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?

#### 6.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene til problemstilling 2 er utledet fra plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, kommuneloven og forvaltningsloven. Videre har vi brukt Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? utgitt av KS. Kriteriene er angitt under hver punkt nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen:

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

## 6.2 Organisering, kompetanse og kapasitet

### 6.2.1 Organisering

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

#### Overordnet organisering

I Horten kommune er byggesak organisert som en faggruppe i enhet for plan- og utbygningstjenester, sammen med planenhet, geodata og landbruk. Enheten er organisert under kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling. Kommunalområdet ledes av kommunalsjef, og enheten av en enhetsleder. På byggesak er det en fagsjef.

#### Bemanning byggesak

Per i dag er det totalt fire personer på byggesak; fagsjef byggesak og tre byggesaksbehandlere. En av disse er under opplæring. Det er utlyst to nye stillinger som byggesaksbehandlere.

#### Arbeidsoppgaver

Byggesaksbehandlerne behandler byggesaker, avholder forhåndskonferanser, betjener vakttelefon og servicetorget.

Fagsjef byggesak behandler byggesaker, fordeler innkomne byggesaker, veileder byggesaksbehandlerne, foretar gjennomgang av alle vedtak før de sendes enhetsleder for underskrift (elektronisk), avholder forhåndskonferanser og jobber med videreutvikling av rutiner.

#### Delegering av myndighet

Kommunestyret i Horten kommune vedtok den 31. oktober 2016 administrative delegeringsbestemmelser for perioden 2016-2019. Disse delegeringsbestemmelsene inneholder;

1. Kommunestyrets delegering av myndighet til administrasjonssjefen (bl.a. enkeltvedtak etter Plan- og bygningsloven),
2. Saker som skal gå til politisk behandling
3. Unntak (særlovsbestemmelser).

Kommunens delegasjonsreglement regulerer myndigheten, i henhold til bestemmelser i plan og bygningsloven, til hovedutvalg for bygg, regulering og næring og administrasjonssjefen.<sup>2</sup> Hovedutvalget har blant annet ansvar for byggesaker som dispensasjonssaker og klagesaker. Administrasjonen er delegert myndighet i ikke-prinsipielle saker – prinsipielle saker skal behandles av hovedutvalget. Enhetsleder avgjør om saken er prinsipiell eller ikke, og sender prinsipielle saker til hovedutvalget for behandling.

---

<sup>2</sup> Delegasjonen til hovedutvalg for bygg, regulering og næring og rådmannen er gitt i delegasjonsreglementet vedtatt av kommunestyret 24.09.2012, sak KST- 159/12.



I tillegg til ovennevnte delegasjonsreglement, har Horten kommune utarbeidet stillingsbeskrivelser for henholdsvis enhetsledere kommunalområde kultur og samfunnsutvikling, fagsjef byggesak og byggesaksbehandler. Stillingsbeskrivelsene inneholder stillingens; formål, organisasjonsmessige plassering, ansvarsområde, øvrige hovedoppgaver, ideelle kvalifikasjonskrav, kriterier for vurdering av jobboppfyllelse og hva Horten kommune forplikter overfor aktuell stilling. Stillingsbeskrivelsene følger kommunens felles mal, som ble utarbeidet i 2014.

Horten kommune har også en praksis hvor administrasjonssjefen hvert år utarbeider tildelingsbrev til kommunalsjefene. Videre utarbeider kommunalsjefene tildelingsbrev til hver av enhetslederne innenfor sitt kommunalområde. Disse bygger også på en felles mal og inneholder både generell informasjon og spesiell informasjon for det enkelte kommunalområde/ enhet som økonomiske rammer og hvilke satsningsområder som er vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel for aktuelt kommunalområde/ enhet og hvilke prioriteringer som skal gjennomføres. Enhetsleder for plan- og utbyggingstjenester oppfatter tildelingsbrevet som det mest sentrale dokumentet for delegert myndighet.

### **Revisors vurdering**

Oppgaver og ansvar er fordelt i administrasjonen, gjennom delegasjonsreglement, stillingsbeskrivelser og tildelingsbrev til enhetsleder plan- og utbyggingstjenester.

Oppgaver og myndighet er også fordelt mellom hovedutvalg for bygg, regulering og næring og administrasjonen, i samsvar med delegasjonsreglementet. Enhetsleder er delegert myndighet til å vurdere om sakene er prinsipielle for videre politisk behandling. Denne vurderingen er til en viss grad basert på skjønn.

### **6.2.2 Kompetanse og kapasitet**

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

#### Kompetanse

Fagsjef og to av saksbehandlerne har lang erfaring innenfor byggesaksbehandling, også fra andre kommuner. Den tredje saksbehandleren ble ansatt høsten 2017. Av utdanning er tre bygningsingeniører og en teknisk tegner m/ fagskole/ tømmer-erfaring.

Enhetsleder for plan- og utbyggingstjenester ble ansatt i februar 2017, er utdannet jurist og har i tillegg en master innenfor bygg- og anleggsgfag. Han har også bred erfaring fra kommunal forvaltning fra to andre kommuner. Enhetsleder jobber tett med fagleder, og begrunner dette med at det er mange krevende arbeidsoppgaver knyttet til dette fagfeltet.

Avdelingen har et kompetanseverktøy, men dette er ikke oppdatert. Avdelingen har, på grunn av ressursituasjonen i avdelingen, ikke foretatt systematisk kompetansekartlegging eller laget en plan for kompetanseutvikling. Kommunalsjefen har etterlyst dette arbeidet. Byggesaksbehandlere får jevnlig tilbud om aktuelle kurs i regi av Fylkesmannen og andre

kursholdere. Avdelingen har prioritert Fylkesmannens kurs. Øvrige kursdeltakelse har ikke vært prioritert, på grunn av ressursmangel i avdelingen.

Av tilbakemeldinger fra både fagsjef, saksbehandlere og enhetsleder, var det enighet om at det er tilstrekkelig kompetanse innenfor byggesaksavdelingen i Horten kommune.

### Kapasitet

Enhetsleder, fagleder og saksbehandlere gir uttrykk for at avdelingen i lengre tid ikke har hatt tilstrekkelige ressurser. Horten kommunes årsmelding 2017 underbygger dette ved å informere om at det er en svært stor saksmengde og noe redusert kapasitet på byggesak.

Avdelingen har iverksatt enkelte tiltak for i større grad å prioritere saksbehandlingen, og sikre overholdelse av lovbestemte saksbehandlingsfrister. Tiltakene er redusert åpningstid på servicetorget, fagsjef jobber aktivt som saksbehandler, i tillegg til å sin rolle som kvalitetssikrer, arbeid utover ordinær arbeidstid, for både fagsjef og saksbehandlere, samt innleie av ekstern konsulent. Innleie av konsulent har vært et midlertidig tiltak i 2017, og det er per i dag ingen innleie. Det uttrykkes at det alltid er en avveining om det er et aktuelt å leie inn midlertidig arbeidskraft, spesielt på grunn av tid til nødvendig opplæring.

Stor arbeidsbelastning blant saksbehandlere og spesielt fagsjef har resultert i arbeid utover ordinær arbeidstid. I dette er det to elementer som er viktig å ivareta, den ene er at arbeidsmiljøloven skal overholdes, samtidig med at merarbeid/overtid tilrettelegges slik at den enkelte ansatte opplever en tilfredsstillende arbeidssituasjon. Det er lagt opp til avspasering for arbeidet mertid. Revisjon registrerer at det er til dels høye gjenværende avspaseringsaldoer.

I begynnelsen av 2018 ble det lyst ut to stillinger, men kommunen har foreløpig ikke lyktes med nyansettelser. Kommunen opplyser at det har vært utfordringer å få kvalifiserte søkere til stillingene.

### **Revisors vurdering**

Revisors hovedintrykk er at byggesaksavdelingen i Horten kommune har ansatte med god faglig kompetanse og med lang erfaring fra byggesaksbehandling/ kommunal forvaltning. Etter revisors vurderinger har imidlertid ikke avdelingen arbeidet systematisk med kompetansekartlegging og kompetanseutvikling, som følge av en presset ressursituasjon.

Revisor vurderer at situasjonen for byggesaksavdelingen, med stor arbeidsbelastning og manglende ressurser over tid, er uheldig. Revisor mener at den pressede arbeidssituasjonen gjør at avdelingen ikke har anledning til å organisere og prioritere arbeidsoppgaver på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det fremheves spesielt at mange sentrale og omfattende arbeidsoppgaver er lagt til fagsjef i avdelingen. Revisor mener disse forholdene gjør at byggesaksavdelingen er spesielt sårbar.

Revisor vurderer at omfanget av arbeid utover ordinær arbeidstid i avdelingen tidvis er høy. Overholdelse av arbeidsmiljøloven må sikres, med et samtidig fokus på en helhetlig vurdering av den enkelte ansattes mulighet og kapasitet til å arbeide utover ordinær arbeidstid.

## 6.3 Tiltak for å oppfylle krav til saksbehandlingen

Vi ser her på krav til saksbehandlingsprosessen generelt. Revisjonskriteriene er følgende:

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

### Generelt om kommunens system og praksis for byggesaksbehandling

Horten kommune har etablert rutiner og system for å sikre forsvarlig saksbehandling og etterlevelse av gjeldene lover og forskrift ivaretas og etterleves. Websak benyttes som fagsystem. Saksbehandlerne oppfatar dagens system som tilstrekkelig tilpasset og et godt verktøy i saksbehandlingsprosessen. Kommunen har anskaffet den siste versjon av saksbehandlingssystemet, men denne er foreløpig ikke er tatt i bruk. Dette fordi kommunen ønsker å gjøre en større gjennomgang av rutiner og malverk, slik at dette kan implementeres i oppgradert system. Det er et ønske og forventning til at det nye systemet i større grad skal legge til rette for bruk standardtekster og sjekklister. Dette er en større jobb, og kommunen har, basert på ressursituasjonen, foreløpig avventet dette arbeidet.

Det er laget saksprosesser knyttet til den enkelte sakstype. Saksprosessen er bygd opp med milepæler som viser flyten i en byggesak fra A – Å. Det ligger standard dokumenter i milepælen. For vedtak er det tvungen bruk av mal. Det er per nå ikke tvungen bruk av sjekklister, da det ikke er elektronisk kobling mellom sjekklister og maler. Tvungen bruk av sjekklister vil komme i nytt system. All korrespondanse i saken skal legges som en journalpost med eventuelle vedlegg i saksbehandlingssystemet.

Ved behov for uttalelser fra andre avdelinger i kommunen, sendes henvendelsen elektronisk via flaggmeldinger, som sikrer sporbarhet i sakssystemet.

#### Kvalitetssikring av vedtak:

Kvalitetssikring av byggesaksbehandling skjer i to trinn. Ferdigbehandlet byggesak kvalitetssikres av fagsjef. Denne kontrollen er ikke sporbar i systemet. Saksbehandler sender deretter saken direkte til enhetsleder, som utfører kontroll og signerer på vedtaket sammen med saksbehandler. Kontrollene anses ikke overlappende, da fagsjef har et mer detaljert fokus enn enhetsleder. Ved behov benyttes også ekstern ekspertise, f.eks juridisk bistand til kvalitetssikring av vedtak. Denne vurderingen foretas av enhetsleder.

#### Interne møter:

Det avholdes møte på byggesak hver onsdag. Formålet med dette ukentlige møtet er fordeling og gjennomgang av nye saker, drøfting av vanskelige saker, kunnskapsdeling og sikre at de behandler sammenlignbare saker likt, samt at de ivaretar bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

### 6.3.1 Habilitet

Krav til vurdering av habilitet fremgår av kommunens etiske retningslinjer.

Byggesak vurderer habilitet i hver enkelt sak. Det gjøres vurderinger etter plan- og bygningslov, offentlighetslov og forvaltningsloven og det er kommunens overordnede rutiner, gjennom de etiske retningslinjer, som følges. I spesielle habilitetsvurderinger har enheten benyttet ekstern ekspertise for slike vurderinger. Byggesaksavdelingen har også etablert en praksis at saksbehandler ikke behandler søknader i sitt eget bostedsområde. Det er ikke satt krav om å dokumentere habilitetsvurderingene. Det er heller ikke noe punkt i sjekklister eller lignende, hvor saksbehandler skal krysse av for at habilitet er vurdert.

#### Revisors vurdering

Revisor vurderer at Horten kommune har overordnede rutiner for å sikre habilitetsvurderinger. Revisor vil imidlertid understreke at det er vanskelig å vurdere byggesaksavdelingens praksis knyttet til habilitetsvurderinger, da det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon. Forvaltningsloven krever ikke at habilitetsvurderinger skal dokumenteres. Revisor mener imidlertid at det kan være gode grunner til å sørge for sporbarhet av denne vurderingen. Byggesaksavdelingen kan selv vurdere hvor omfattende denne dokumentasjon bør være, f.eks. om det er tilstrekkelig at det krysses av som et eget punkt i hver sak.

### 6.3.2 Veiledningsplikt

Byggesaksavdelingen i Horten kommune har en vakttelefon som er åpen for publikum mandag, tirsdag og torsdag. På torsdager fra kl. 12.00 – 15.00 er det i tillegg mulig å snakke med en saksbehandler i servicetorget. Ut fra dagens bemanning har de ikke hatt mulighet til å være mer tilgjengelig enn dette og tilbudet har blitt redusert. Veiledningen de tilbyr går på forhåndskonferanse, saksbehandling, skriftlig kompetanse og foreløpige svar. Informasjon om byggesaksbehandling finnes også på kommunens internettside.

Revisors brukerundersøkelse viser at brukerne ønsker mer direkte dialog og tilgjengelige saksbehandlere. Undersøkelsen viser også at brukerne virker fornøyde med den behandling de får på vakttelefon og servicetorget, men er noe mindre fornøyd med åpningstidene.

Revisor er kjent med at kommunen er opptatt av skriftlig dokumentasjon av all saksbehandling. Transparent og sporbar saksbehandling er viktig, og skal ivaretas. Det anses mulig å utarbeide gode rutiner for dokumentasjon av muntlig dialog gjennom telefonsamtaler eller veiledningssamtaler. Dette fremheves som et punkt som kan bidra til å økt kunnskap hos søker og unngå misforståelser, og dermed redusere omfanget av mangelbrev i enkeltsaker.

#### Forhåndskonferanse

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

Revisors brukerundersøkelse hadde med spørsmål som omhandlet forhåndskonferanse. Som revisors fremstilling av brukerundersøkelsen i problemstilling 1, så var det kun 86 av respondentene som hadde gjennomført en forhåndskonferanse. Disse fikk spørsmål om hvor nyttig denne konferansen var for det videre arbeidet med byggesøknaden. Tabell 6 viser svarfordelingen:

<b>Tabell 6</b>			
<b>Etter din vurdering, hvor nyttig var forhåndskonferansen for det videre arbeidet med byggesøknaden?</b>			
	<b>Gjennomsnitt</b>	<b>Totale svar</b>	<b>Ikke aktuelt</b>
Nytten av forhåndskonferansen	3,86	172	86

### Revisors vurdering

Kommunen har flere tiltak for å ivareta veiledningsplikten, gjennom blant annet vakttelefon, veiledning på servicetorget og forhåndskonferanser. Revisor registrerer imidlertid at veiledningstilbudet har blitt redusert i tid på grunn av ressursituasjonen. Dette vurderes å være en uheldig utvikling, da det vurderes å være en tjeneste som kan bidra til økt kunnskap hos søker.

### 6.3.3 Saksbehandlingstid, frister og foreløpig svar

Forvaltningslovens bestemmelser gjelder også i byggesaker, med særlige bestemmelser i plan og bygningsloven. Lovens §§ 21-4 og 21-7 gir konkrete frister for vedtak. Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 uker eller 3 uker etter at søknaden er fullstendig. Saksbehandlingstiden løper først når kommunen har mottatt fullstendig søknad, jf. plan og bygningsloven § 21-7. Direktoratet for byggkvalitet opplyser at dersom søknaden er mangelfull, vil ikke fristen begynne å løpe før søknaden er fullstendig, selv om den har vært hos kommunen i en tidsperiode før søker får informasjon om manglene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har uttalt at dersom kommunen skal ivareta reglene om tidsfrister, må de ha rutiner, som f.eks. en form for mottakskontroll, for å oppdage eventuelle feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig. De viser til at ved mindre mangler skal saksbehandlingstiden settes på vent, slik at den tiden som har gått før søker får melding om mangel ved søknaden, skal telle med i fristberegningen. Departementet påpeker at i saker med 12- ukers saksbehandlingsfrist, der kommunen oppdager mangler ved søknaden på et sent tidspunkt, vil en tilbakesending av saken og ny 12-ukers frist medføre lang total sakstid. Et alternativ departementet viser til, er at kommunen i stedet for å kjøre en ny 12-ukersfrist gjør avtale med søker om en mellomløsning: med en viss forlengelse av den opprinnelige fristen for behandling av byggesaken.

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

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

tilfredsstillende, jf. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledning om byggesak. Bygningsmyndigheten plikter ikke å behandle saken før søknaden er fullstendig, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

### **Mottakskontroll, foreløpig svar og mangelbrev**

#### *Mottakskontroll*

Alle byggesøknader og andre henvendelser til byggesaksavdelingen skal sendes via kommunens postmottak og registreres der. Søkeren blir opplyst om dette ved henvendelse til kommunen/ byggesaksavdelingen. Postmottak journalfører søknaden/ henvendelsen, og saksbehandlingstiden løper fra dette tidspunkt. Postmottak registrerer saken på fagsjef byggesak, som får oversendt disse på e-post.

#### *Foreløpig svar*

Ved søknader med 3 ukers frist sendes ikke foreløpig svar til søker, dersom søknaden er fullstendig og blir behandlet innen fristen.

Ved søknader med 12 ukers frist, sendes foreløpig svar innen fire uker, jf. forvaltningslovens bestemmelser.

#### *Saksgjennomgang - komplette søknader / mangelbrev*

Fagsjef går gjennom alle nye saker, for å vurdere hva slags type søknad det er, og fordeler disse til saksbehandlerne. Saksbehandler registrerer saken i systemet og legger inn aktuell saksbehandlingsfrist for videre oppfølging. Dersom søknaden har mangler, sendes mangelbrev og saksbehandlingstiden stoppes, og videre saksbehandling er i bero til forespurt dokumentasjon foreligger.

Utarbeidelse av mangelbrev er et ressurskrevende arbeid for byggesaksavdelingen. Mangelbrev kan til dels være detaljerte, og intervjudata tyder på at ansatte opplever dette som et servicetilbud til brukerne. Det er ikke utarbeidet noen form for standard mangelbrev, noe som kan være aktuelt i forbindelse med innføring av nytt saksbehandlingssystem.

Tabellene under neste punkt viser at det ved en stor andel av byggesøknadene blir sendt mangelbrev.

### **Saksbehandlingsfrister**

Mange av forvaltningsoppgavene, som utføres av kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling, som byggesak er en del av, er nedfelt i tidsfrister i lovverket. Kommunen har en målsetning om at saksbehandlingstiden skal være kortere enn gjennomsnittet for Kostra-gruppe 13. I årsrapporten opplyser kommunen at saksbehandlingstiden i 2017 var som Kostra-gruppe 13.

Brukerundersøkelsen viser at saksbehandlingstid og informasjon om saksbehandlingsforløpet er aspekter som har fått lavest score. Revisor understreker at det er to aspekter i tid ved byggesøknad som har betydning for kommunen og brukerne. Den ene knytter seg til de lovbestemte tidsfristene, hvor saksbehandlingstid er beregnet fra komplett søknad til vedtak er fattet. For ansvarlig søker og tiltakshaver vil imidlertid den totale sakstiden være mest

sentral. Total sakstid er beregnet fra mottatt søknad til vedtak er fattet. Denne tiden inkluderer både kommunens saksbehandlingstid og tiden søker benytter til å rette mangler og fremskaffe nødvendig dokumentasjon, for å gjøre søknaden komplett. Det presiseres her at total sakstid vil avhenge både av kommunen og søker.

Tabellene nedenfor viser statistikk av byggesaksbehandlingen. Det sentrale er å vise hvor stor andel av behandlede saker som har hhv. mangelbrev og oversittet frist, samt gjennomsnittlig saksbehandlingstid og gjennomsnittlig total sakstid.

Horten kommune - 2016 - byggesøknader behandlet på delegasjon - søknadspliktige tiltak med krav til bruk av ansvarlige foretak som søker - prosjekterende og utførende:					
Type søknad	Antall saker	Antall saker m/mangelbrev	Antall saker med oversittet frist for saksbehandling	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Gjennomsnittlig total sakstid
§ 20-3 3 ukers behandlingstid	115	42	11	12 dager	27 dager
§ 20-3 12 ukers behandlingstid	47	41	0	19 dager	110 dager
§ 20-3 rammesøknad - 12 ukers behandlingstid	28	18	3	33 dager	90 dager
§ 20-3 igangsettingssøknad - 3 ukers behandlingstid	55	19	1	12 dager	26 dager
Sum saker	245	120	15		
Andel av sum saker		48,98 %	6,12 %		

**Tabell 7 – 2016 - Byggesøknader behandlet på delegasjon – søknader fra ansvarlige foretak**

Horten kommune - 2016 - byggesøknader behandlet på delegasjon - søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver:					
Type søknad	Antall saker	Antall saker m/mangelbrev	Antall saker med oversittet frist for saksbehandling	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Gjennomsnittlig total sakstid
§ 20-4 3 ukers behandlingstid	58	22	12	15 dager	38 dager
§ 20-4 12 ukers behandlingstid	34	33	0	19 dager	98 dager
Midlertidig brukstillatelse - 3 uker - alle type saker	22	6	1	8 dager	13 dager
Ferdigattest - 3 uker - alle type saker	169	26	8	8 dager	-
Sum saker	283	87	21		
Andel av sum saker		30,74 %	7,42 %		

**Tabell 8 – 2016 - Byggesøknader behandlet på delegasjon – søknader fra tiltakshavere**

Horten kommune - 2017 - byggesøknader behandlet på delegasjon - søknadspliktige tiltak med krav til bruk av ansvarlige foretak som søker - prosjekterende og utførende:					
Type søknad	Antall saker	Antall saker m/mangelbrev	Antall saker med oversittet frist for saksbehandling	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Gjennomsnittlig total sakstid
§ 20-3 3 ukers behandlingstid	141	43	25	15 dager	34 dager
§ 20-3 12 ukers behandlingstid	76	57	6	39 dager	99 dager
§ 20-3 rammesøknad - 12 ukers behandlingstid	48	33	4	44 dager	114 dager
§ 20-3 igangsettingssøknad - 3 ukers behandlingstid	44	22	8	12 dager	30 dager
Sum saker	309	155	43		
Andel av sum saker		50,16 %	13,92 %		

**Tabell 9 – 2017 - Byggesøknader behandlet på delegasjon – søknader fra ansvarlige foretak**

Horten kommune - 2017 - byggesøknader behandlet på delegasjon - søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver:					
Type søknad	Antall saker	Antall saker m/mangelbrev	Antall saker med oversittet frist for saksbehandling	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Gjennomsnittlig total sakstid
§ 20-4 3 ukers behandlingstid	54	27	9	14 dager	35 dager
§ 20-4 12 ukers behandlingstid	22	15	1	29 dager	73 dager
Midlertidig brukstillatelse - 3 uker - alle type saker	29	5	3	14 dager	30 dager
Ferdigattest - 3 uker - alle type saker	200	21	19	11 dager	-
Sum saker	305	68	32		
Andel av sum saker		22,30 %	10,49 %		

**Tabell 10 – 2017 - Byggesøknader behandlet på delegasjon – søknader fra tiltakshavere**

Tabellene over viser at andelen saker med mangelbrev er stor både i 2016 og 2017. Det er søknader om tiltak med krav til bruk av ansvarlige foretak, som har høyest andel saker med mangelbrev, ca. 50 % av sakene for begge årene, se tabell 7 og 9. Andel mangelbrev i søknader om tiltak, som kan forestås av tiltakshaver, har gått ned fra 31 % i 2016 til 22 % i 2017.

Andel saker med oversittet frist for saksbehandling har gått noe opp fra 2016 til 2017.

Den gjennomsnittlige totale sakstiden (fra søknad kommer inn til vedtak er fattet) er betydelig høyere enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid (fra komplett søknad til vedtak er fattet). Dette har sammenheng med den store andelen mangelbrev som sendes ut, da saksbehandlingstiden stoppes ved utsendelse av mangelbrev. Revisor registrerer at brukerne ga faktisk saksbehandlingstid/ svartid et lavt score i brukerundersøkelsen.

#### Revisors kontroll - saksbehandlingstid

Med utgangspunkt i total sakstid, har revisor kontrollert syv saker med total sakstid fra 224 til 369 dager. Sakene ble gjennomgått sammen med saksbehandler. Gjennomgangen viste at flere av sakene var store og komplekse. Ingen av sakene var komplette ved første gangs søknad. I enkelte av sakene var det sendt flere mangelbrev med til dels gjentatte mangler. Mangelbrevene viste stor grad av detaljerte tilbakemeldinger. Saksbehandlingssystemet viste at mangelbrev og annen korrespondanse i saken var journalført på saken.

Saksbehandlerne opplyste at det er flere ansvarlige søkere som gjør de samme feilene i neste søknad til kommunen.

#### **Revisors vurdering**

Revisor vurderer at kommunen har anledning til å avslå søknader som ikke er komplette. I stedet for avslag av søknader, har kommunen lagt opp til en praksis med utarbeidelse av mangelbrev. Revisor registrerer at kommunen med dette ønsker å yte en service til søkerne. Brukerundersøkelsen viser at mangelbrev er noe av det som gis lavest score. Revisor vurderer at det ikke er samsvar mellom den service kommunen ønsker å yte, og den oppfatning brukerne har.



Revisor har merket seg at en høy andel, rundt 50 %, av alle søknader fra ansvarlige søkere i 2016 og 2017, ikke var komplette ved første gangs innsendelse.

Revisors vurderer at det kan være flere og sammensatte årsaker til at den totale sakstiden blir lang, og trekker frem følgende:

- manglende kompetanse og forarbeid hos ansvarlige søkere
- tidkrevende dialog mellom kommunen og søker, f.eks. utarbeidelse av detaljerte mangelbrev som ikke er standardiserte
- utsendelse av mangelbrev sent/ved utløp av lovbestemt saksbehandlingstid.
- ressursituasjonen i byggesaksavdelingen

### **6.3.4 Begrunnelse og klagesaksbehandling**

I sakssystemet for byggesak ligger en vedtaksmal. Malen har et eget punkt for å sikre at begrunnelsen for vedtaket inneholder saksopplysninger med en beskrivelse av hva det er søkt om og de faktiske forhold. Videre inneholder vedtaket punkter for lover og forskrifter og punkter som skal sikre at kommunens vurderinger tas inn, eventuelle økonomiske konsekvenser, miljøkonsekvenser og konklusjon/ anbefaling. Denne malen bygger på kommunens vedtaksmal for alle typer enkeltvedtak.

Revisors brukerundersøkelse tyder på at brukerne opplever at begrunnelsen for vedtaket og hva du har fått tillatelse til å gjøre, kommer tydelig frem i siste vedtak.

En standardtekst om søkers klageadgang, fremgår av vedtakene. Revisors brukerundersøkelse tyder på at brukerne opplever at muligheten for å påklage vedtaket kommer tydelig frem i siste vedtak.

Fylkesmannen i Vestfold oppgir at de har behandlet 26 saker fra Horten i 2017. Av disse sakene ble 19 opprettholdt, 2 ble omgjort og 5 ble opphevet. I flere av sakene som ble opprettholdt, ble det kommentert at kommunen kunne jobbe med å forbedre begrunnelsen i enkeltsaker. En overordnet konklusjon fra Fylkesmannen var at Horten kommune stort sett kommer frem til riktig resultat i sine saker.

### **Revisors vurdering**

Revisor vurderer at byggesak har en tilfredsstillende vedtaksmal, som blant annet sikrer informasjon om begrunnelsen for vedtaket og klageadgang. Med utgangspunkt i resultatene i brukerundersøkelsen og Fylkesmannens tilbakemelding vurderer revisor at standardtekster for vedtak og klagebehandling i alt det vesentlige er tilfredsstillende, men at det er forbedringspotensialet knyttet til begrunnelsen i saker som avslås.

### **6.3.5 Likebehandling**

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

De vi har intervjuet trekker frem flere tiltak som kan sikre likebehandling:

Ukentlig møte i byggesaksavdelingen med blant annet interne gjennomgang av sammenliknbare saker, etikkarbeid og likebehandling i forhold til lov og regulering. Lov og regulering legger klare føringer for saksbehandling, og herunder også likebehandling. Klager og press er elementer som kan være en utfordring i forhold til likebehandling. Byggesaksavdelingen opplever klager og press i forhold til prioriteringer, men det opplyses at det er fokus på likebehandling, samt hvordan klager og press skal håndteres.

### Revisors vurdering

Revisor vurderer at Horten kommune har tiltak og fokus, både i avdelingen og fra kommunens ledelse, som er med på sikre likebehandling. Vi ser imidlertid at det er en risiko for manglende likebehandling, som følge av et stort arbeidspress og press utenfra i forhold til enkelte saker.

## 6.4 Risikovurdering og tiltak

### 6.4.1 Risikovurderinger

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

Byggesak har i mars 2017 gjennomført en Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av ulike områder innenfor byggesaksbehandlingen. Områder som ble vurdert i ROS-analysen var:

1. Alvorlig feil i saksbehandlingen
2. Etisk forsvarlig saksbehandling
3. Utilbørlig press
4. Trusler og truende adferd
5. Ressurssituasjonen i byggesak
6. Intern samhandling
7. Økonomistyring
8. Kompetanse- og kompetanseutvikling
9. Service til innbyggere og andre
10. Deltakelse i planarbeid

På bakgrunn av ovennevnte analyse ble det nedfelt tiltak, til hver av områdene, for å redusere risikoen for at uønskede hendelser skal skje. Tabellen nedenfor viser tiltakene, angitt tidsfrist for gjennomføring av tiltak, samt hvem som er ansvarlig for oppfølging og gjennomføring.

## TILTAKSOVERSIKT

(NB! Kun gule celler skal fylles ut)

Virks./enh.	0	Ved en høy risikofaktor, gjør en kort kost-/nytte analyse av beskrevne tiltak for å redusere eller eliminere risiko	Angi tidsfrister for gjennomføring av tiltak, samt hvem som er ansvarlig for oppfølging og gjennomføring
Dato	(sett inn)		
ROS	Forslag til tiltak		
1	Egne kontrollsystemer i byggesak, kontroll av fagsjef, to trinns behandling, alle vedtak godkjennes av enhetsleder. Viderutvikling/nytt saksstøttesystem (under utvikling).		Pågår kontinuerlig. Er i gang med oppgradering av WEBsak Fokus. Oppstart juni 2018. Awnerter kommunerevisjonens rapport for å innarbeide evt forslag. Ansvar: Enhetsleder og fagsjef.
2	Kommunens etiske retningslinjer, kommunens etikkplakat, rutineportalen, saksstøttesystemet, egne kvalitets- og kontrollsysteme, kompetansehevede tiltak/dialog/refleksjoner. Dilemmatrenning. Temaer drøftes i faggruppen, med fagsjef og enhetsleder. KS sin veileder i antikorrupsjonsarbeidet.		Pågår kontinuerlig. Skal gjennomføre en heldagssamling høsten 2018 med disse temaene (som i 2017). Temaene drøftes i fagmøter og enhetsmøter jevnlig. Ansvar: Enhetsleder.
3	Forhåndskonferanser i mer kompliserte byggesaker. Om mulig være mist to som representerer byggesak. I større byggesaker er fagsjef og eller enhetsleder med i slike møter sammen med ansvarlig saksbehandler. Bruke awkssystemet for rapportering. I plansaker er det lovpålagte oppstartsmøter.		Er gjennomført. Pågår kontinuerlig. Ønsker å øke bruk av awkssystemet på byggesak. Ansvar: Enhetsleder og fagsjef
4	Som i ROS 3. Forankre situasjonen på overordnet leder. Registrere i awkssystem. Politianmeldelser		Pågår kontinuerlig. Ansvar: Enhetsleder
5	Har rekruttert ny medarbeider fom 1.8.2017. Skal rekruttere 2 nye medarbeidere i 2018. Egenutviklet kvalitetssystem som følger opp frister i sakene, fagsjef og saksbehandlere følger opp frister.		Pågår. Ny utlysning april 2018. Ansvar: Enhetsleder
6	Styrke bemanning. Etablert felles møtearenaer i kommunalområdet og med KTP/Teknikk. Deltakelse i KA prosessen.		Styrker bemanning iløp av 2018, så raskt som mulig. Har hatt stillingsutlysninger ute, men ingen tilsetninger så langt. Ansvar: Enhetsleder
7	Månedlige oppfølgninger av budsjett og regnskap. Rapporteringsrutiner. Møter med økonomi.		Er gjennomført. Månedlige rutiner, lagt inn i årshjulet. Pågår kontinuerlig.
8	Gjennomført kurs hos fylkesmannen. Kurs med NITO/KS. Kurs i ansvarsrettsystem. Formell utdanning i kommunikasjon. Intern opplæring. Iverksetter opplæring og fagutvikling ukentlig (utvider fagmøtene).		Kontinuerlig. Ansvar: Enhetsleder
9	Utdanning i kommunikasjon. Etablering av servicetorg og infoland. Telefonvaktordning. System for forhåndskonferanser. Kommunens hjemmesider (elektronisk service). Utvidet servicetorg en dag i uken.		Kontinuerlig. Ansvar: enhetsleder og fagsjef.
10	Byggesak deltar i overordnede planprosesser (bla rullering av KA). Interne flaggmeldinger/avklaringer i detalplaner.		Pågår. Deltar i rullering av kommuneplanens arealdel og områderegulering av Åsgårdstrand. Ansvar: Enhetsleder

Tabell 11 – Risikoreducerende tiltak byggesaksavdelingen – med frister og ansvar

## Revisors vurdering

Revisor ser positivt på at byggesak har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for byggesaksavdelingen, og har satt i gang tiltak for å redusere risikoen for at uønskede hendelser skal skje. Revisor registrerer at ovennevnte risikoområder er mange av de samme områdene som revisor vurderer er sårbare i avdelingen.

### 6.4.2 Ledelses oppfølging av arbeid med internkontroll

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

Horten kommune har utarbeidet et overordnet dokument som viser hvordan internkontrollen<sup>3</sup> skal ivaretas. Kommunen har lagt *KS-modell – administrasjonssjefens internkontroll* og *COSO-rammeverkets komponenter* til grunn for hvordan kommunen skal ivareta internkontrollen. Administrasjonssjefen, kommunalsjefer, samt ledere og ansatte på alle nivå i kommunen, er ansvarlig for å etterleve internkontrollkravene, vektlegge kunnskapsbasert praksis, samt utvikling og oppfølging.

Horten kommune har definert følgende mål for å ivareta internkontrollen:

<sup>3</sup> Definisjon – Internkontroll: *Internkontroll er en prosess, utført av kommunestyret, ledelsen og ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse av fastsatte lover og regler, jf. Horten kommunes hoveddokument – ledelses- og styringssystem*

*Horten kommune arbeider etter nasjonale føringer lover og forskrifter, etiske retningslinjer, politiske vedtak, tildelingsbrev og kommunens ledelses- og styringsprinsipper for å sikre:*

- *Målrettet, hensiktsmessig og effektiv drift*
- *Pålitelig intern og ekstern rapportering*
- *Overholdelse av lover og regelverk som kommunen er underlagt*

Handlinger/ tiltak som inngår i kommunens internkontroll system er:

- Kommunens planprosesser
- ROS-vurderinger/ analyser
- Rutineportalen
- Avvikssystemet
- Virksomhetsplanlegging og –rapportering
- Ledelsens egen intern gjennomgang
- Opplæring
- Prosesser for forbedring, utvikling og læring

### **ROS-vurderinger/ analyser**

I Horten kommune skal det årlig gjennomføres risiko- og sårbarhetsvurderinger/ analyser (ROS), både sektorovergripende og per kommunalområde. De årlige tidsperiodene for dette arbeidet er synliggjort i kommunens årshjul.

### **Rutineportalen**

Horten kommune har etablert en elektronisk rutineportal, hvor dokumenter og rutiner skal være oppdatert og alltid tilgjengelig for ansatte. Kommunalområdene skal bruke rutineportalen for å sikre etterlevelse av de lover og regler som kommunen er underlagt. Byggesak benytter i liten grad Rutineportalen for lagring og oppdatering av sine rutiner, benytter i større grad sitt eget fagsystem.

### **Avvikssystemet**

Kommunens avvikssystem skal bidra til å forebygge uønskede hendelser. Det foreligger en «Handlingsprosedyre for forbedring av avvikende praksis ved byggesaksbehandling.» Alle avvik som meldes skal være registrert og følges opp (lukkes) i kommunens system for avvikshåndtering. Kommunens årsrapport for avvik for 2017, viser at det ble meldt totalt tre avvik innenfor enhet plan- og utbyggingstjenester. To av avvikene gjaldt kategori *saksbehandling* (definert som alvorlig) og et avvik gjaldt *vedlikehold* (definert som lite alvorlig). Ingen av avvikene knytter seg til byggesaksavdelingen. I følge internrevisor ble det iverksatt tiltak for avvikene og disse er nå lukket.

Kommunens avviksstatus for 2017 peker på følgende viktige tiltak og forbedringsområder for 2018 for kommunalområde kultur og samfunnsutvikling:

- Fokus på å få en god meldekultur
- Jobber med bevisstgjøring rundt hva et avvik er i de ulike enhetene
- Opplæring i avvikssystem

### **Virksomhetsplanlegging og –rapportering**

Kommunens ledelse utarbeider strategier og planer med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset områdenes egenart. Alle enheter med budsjettansvar utarbeider en årlig

virksomhetsplan i eget verktøy; Mål og resultatstyring (MRS). Det rapporteres månedlig på indikatorene:

- Økonomi
- Personal
- Internkontroll
- Enhetsmål

Månedsrapporteringen har innebygde nøkkelkontroller som skal gjennomgås (status) i styringsdialog på administrasjonssjefens ledermøte (ALM) og på kommunalområdenes HMS- og kvalitetsutvalg.

### **Internrevisors rolle – internkontroll – kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling**

Internrevisor har en sentral rolle i kommunen, ved å bistå administrasjonssjefen i det overordnede arbeidet med å sikre internkontroll, samt bistå i kommunens øvrige overordnede arbeid knyttet til internkontroll.

Internrevisor har også et ansvar for å følge opp alle systemavvik og overordnede avviktendenser, og bistå i forebygging mot systemavvik så langt det er mulig.

Internrevisors bidrag spesielt overfor kommunalområde kultur og samfunnsutvikling – internkontroll (2016-2017):

- Gjennomgang med kommunalsjef og rådgiver mht rutiner for kommunalområdet
- Ledelsens gjennomgang av internkontroll pr kommunalområde
- Forberedelse av månedlig gjennomgang av rapporteringsstatus – deltar i HMS- og kvalitetsutvalg for kommunalområdet
- Utarbeidelse av felles månedsrapport og tertial (dokumentert) for alle kommunalområdene basert på kommunalområdenes rapporteringer (styringsdialog ALM- administrasjonssjefen ledermøte hvor økonomi, internkontroll og HR deltar)

Internrevisors bidrag spesielt overfor plan og utbyggingstjenester (PUT) - internkontroll:

- Forespørslers om struktur og forbedringsområder/prioriteringer (2016-2017)
- Generell opplæring internkontroll ved ansettelse av ny leder – PUT (2017)
- Intern opplæring avvikshåndtering av alle ledere i kommunalområdet kultur og samfunnsutvikling (juni 2017).

Internrevisor har ikke foretatt kontroll i enkeltsaker i byggesaksavdelingen.

### **Kommunalsjefens rolle - internkontroll**

Kommunalsjef for kultur og samfunnsutvikling har det overordnede ansvar for å legge til rette for god internkontroll, som omfatter prosesser og tiltak for måloppnåelse, læring og forbedring, innenfor kommunalområde, jf. kommunalsjefens tildelingsbrev fra administrasjonssjefen. Systematiske evalueringer og opplæring av ledere og medarbeidere skal sikre kommunens ønskede utvikling for kvalitet, sikkerhet og en forsvarlig tjenesteproduksjon. På alle sakfelt der det fattes enkeltvedtak skal saksbehandlere ha tilstrekkelig kunnskap. Det skal være etablert rutiner og maler tilpasset tjenesteområdet og forvaltningslovens krav. Kommunalsjefen skal sørge for at det gjennomføres nødvendige kontroller innenfor sitt fagområde.

### **Enhetsleder plan- og utbyggingstjenester og fagsjef byggesak**

Enhetsleder for plan og utbyggingstjenester og fagsjef byggesak mener at ledelsen i kommunen følger opp arbeidet med internkontrollen innenfor byggesak veldig bra. Administrasjonssjefen er veldig tydelig på dette arbeidet. De opplyser at kommunalsjefen ser på utvalgssaker og følger opp disse. De ga videre uttrykk for at de har en god dialog med intern revisor og at kommunen har gode systemer hvor alt skal journalføres for å sikre internkontrollen.

### **Revisors vurdering**

Revisor vurderer at Horten kommune har etablert et godt helhetlig internkontrollsystem, som bygger på anerkjent teori for internkontroll, og som er beskrevet i et eget dokument. Revisor ser positivt på at kommunen har en internrevisor, som har en sentral rolle for å tilrettelegge og følge opp det overordnede internkontrollarbeidet. Etter revisors vurderinger er handlingene, som inngår i internkontrollsystemet, gode tiltak for at ledelsen kan følge opp arbeidet med internkontrollen i byggesaksavdelingen og for øvrig i hele kommunen.

Revisor ser blant annet positivt på at det årlig skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsvurderinger på alle nivå i kommunen, og at tiltak for å redusere risikoen for at uønskede hendelser skal skje, skal nedfelles og følges opp i etterkant med statusrapportering. Månedlige rapporteringer vurderes også som gode tiltak for at ledelsen kan følge opp internkontrollen.

Etter revisors vurderinger er også kommunens avvikssystem et godt tiltak for å dempe risiko i hele organisasjonen og for å avdekker forbedringspunkter. Av forhold som kan svekke internkontrollen i byggesaksavdelingen, er manglende meldekultur og manglende opplæring i avvikssystemet innenfor enhet for plan og utbyggingstjenester og byggesaksavdelingen. Revisor ser positivt på at kommunen har nedfelt at de ønsker å prioritere opplæring på dette området i enheten i 2018. Revisor vurderer at registrering av avvik, kan fange opp gjentakende feil, og gjøre saksbehandlingen mer effektiv på sikt. Revisor vil også trekke frem at det er viktig å registrere og følge opp hms-avvik, for å sikre de ansatte på avdelingen.

Revisor vurderer at byggesaksavdelingen er en sårbar avdeling, på grunn av få ansatte, stort arbeidspress og manglende ressurser i en lengre periode, som fortsatt ikke er løst. På bakgrunn av dette vurderer vi at det kunne vært aktuelt for kommunen å vurdere om det jevnlig skal gjennomføres stikkprøvekontroller av byggesaksbehandlingen. Revisor vurderer at et slikt tiltak kunne være med på å sikre ytterligere betryggende kontroll av saksbehandlingen.

## 6.5 Revisors konklusjon problemstilling 2

### I hvilken grad sikrer Horten kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?

Revisor kan konkludere med at Horten kommune i hovedsak har iverksatt tiltak for å sikre en forsvarlig saksbehandling av byggesøknader, med tilfredsstillende kontrollrutiner internt i avdelingen. Det fremheves som positivt at avdelingen har foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse og definert tiltak knyttet til dette. Avdelingens ansatte har god faglig kompetanse og lang erfaring.

Vi ser imidlertid også svakheter knyttet til kommunens saksbehandling og har følgende oppsummerende kommentarer til kommunens byggesaksbehandling:

#### Saksbehandling

Avdelingens situasjon, med manglende ressurser, stor arbeidsbelastning og arbeid utover ordinær arbeidstid, er uheldig for både avdelingens ansatte og brukere. Revisor vurderer at avdelingen er sårbar, som følge av at omfang av ansvarsoppgaver og at arbeidsbelastningen er stor, spesielt på nøkkelpersoner i avdelingen. Enkelte av de iverksatte tiltakene anses ikke nødvendigvis å redusere arbeidsmengden. Eksempelvis kan reduserte åpningstider i servicetorget og mindre tid til dialog med brukerne, medføre mangelfulle søknader. Dette vil igjen føre til behov for utsendelse av mangelbrev, saksbehandlingen stoppes og derav utsettelse av saksbehandlingstiden for bruker, noe som videre kan medføre klager og oppfølging av disse. Resultatene i brukerundersøkelsen underbygger også at manglende ressurser går utover brukernes opplevelse av servicenivået i byggesak.

Vår gjennomgang av utsendte mangelbrev, viser at rundt 50 % av alle søknader fra ansvarlige søkere i 2016 og 2017, ikke var komplette ved første gangs søknad. Utforming av mangelbrev er tidkrevende arbeid for saksbehandler. Ved utsendelse av mangelbrev stoppes saksbehandlingsfristen, og ny frist vil starte først når søknaden er komplett. For ansvarlig søker og tiltakshaver medfører dette ofte at saksbehandlingstiden blir lang, uten at det er brudd på saksbehandlingsfristen i tråd med lovens definisjon. Revisor vurderer at her ligger det et ansvar både hos ansvarlig søker og byggesaksavdelingen. Ansvarlig søker må i større grad sikre at søknaden er komplett ved første innsendelse. Samtidig ser revisor at mangelbrevene i større grad kunne vært standardiserte, og vært sendt ut tidligere. Dette for å redusere den totale sakstiden.

Vår gjennomgang viser at byggesaksavdelingen i all hovedsak holder seg innenfor aktuelle frister for saksbehandling, og i tråd med kommunens målsetning om at saksbehandlingstiden skal være kortere enn gjennomsnittet for Kostra-gruppe 13. Den totale gjennomsnittlige sakstiden, fra første innsendelse til endelig fattet vedtak, er imidlertid lang.

#### Internkontroll

Horten kommune har et helhetlig internkontrollsystem, som også gjelder for byggesak, med gode handlinger/ tiltak for å følge opp internkontrollen. En del av dette er kommunens avvikssystem, som er et godt tiltak for å dempe risiko i hele organisasjonen og for å avdekke forbedringspunkter. Det er ikke meldt avvik i 2017 knyttet til byggesaksbehandlingen. Dette

indikerer at det er en manglende meldekultur i byggesaksavdelingen og det vurderes å være behov for opplæring i avvikssystemet.



## 7 KORRUPSJONSFORBYGGENDE TILTAK

### Problemstilling 3 -

### I hvilken grad har Horten kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?

#### 7.1 Revisjonskriterier – kontrollmiljø

Revisjonskriteriene til problemstilling 3 er utledet fra *Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon* utgitt av KS og Transparency International Norge, og *Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?* utgitt av KS. Kriteriene er angitt under hver punkt nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen:

#### Revisjonskriterier:

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

## 7.2 Kontrollmiljø - tiltak

### 7.2.1 Etske retningslinjer

- Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i planutvalget.

Horten kommune har etiske retningslinjer og en etikkplakat for folkevalgte og ansatte. Administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for de etiske retningslinjene og for at disse blir fulgt. Kommunalsjefer og ledere av underliggende enheter har et særlig ansvar for oppfølging. En leder har gjennom ord, handlinger og lederstil stor innflytelse på kulturen og normene for adferd i organisasjonen.

Ifølge de etiske retningslinjene plikter folkevalgte og ansatte å gjøre seg kjent med de bestemmelser og instruksjoner som til enhver tid gjelder for vedkommendes rolle, og har et personlig ansvar for å følge retningslinjene på beste måte. Temaene i de etiske retningslinjene er:

1. Bærekraftig forvaltning
2. Omdømme og tillit
3. Lojalitet
4. Åpenhet
5. Habilitet
6. Faglig uavhengighet
7. God etisk praksis

I 2017 har kommunen hatt et seminar som omhandlet etikkplakaten og de etiske retningslinjene. Videre ble det i november 2017 gjennomført en samling for samtlige ledere i kommunen med følgende tema:

- Ledelse og styring i Horten kommune v/administrasjonssjefen
- Etikk og antikorrupsjon i kommunesektoren v/KS
- Politisk styring i Horten kommune v/ordfører
- Misligheter – hvordan forebygge v/revisor

Temaene ble i etterkant gjennomgått på enhetsmøte for plan- og utbyggingstjenester.

Opplysninger fra enhetsleder:

Byggesaksavdelingen arbeider etter vedtatte lover og forskrifter, primært plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. For øvrig er Horten kommunes etikkplakat, samt vedtatte retningslinjer bindende i faggruppens arbeid. Det er også gjennomført opplæring og dilemmatrening for ansatte i byggesaksavdelingen. Habilitetsspørsmål i byggesaksavdelingen legges frem for enhetsleder. Faggruppen arbeider også i henhold til KS sin veiledning i antikorrupsjonsarbeid. Det er også foretatt en overordnet risikovurdering. Det er ikke avdekket brudd på habilitet eller etiske retningslinjer i enhet for byggesak.

Opplysninger fra saksbehandlerne:

Saksbehandlerne er kjent med innholdet i de etiske retningslinjene og temaene har vært oppe på møter i avdelingen. Nyansatt saksbehandler opplyste at han hadde vært på kurs i temaet, som en del av opplæringen.

Opplysninger fra internrevisor:

Alle folkevalgte (også medlemmer av hovedutvalg for bygg, regulering og næring) har fått opplæring etter kommunevalget 2015. Dette skjer etter hvert kommunevalg. Opplæringen inneholder en lang rekke temaer som er relevant for folkevalgte i ulike roller. Horten kommunes etiske retningslinjer er en del av denne opplæringen.

### Revisors vurdering

Revisor vurderer at de ansatte i byggesaksavdelingen er kjent med kommunens etiske retningslinjer og at de etiske retningslinjene inngår i opplæringen av nyansatte og medlemmer i planutvalget. Revisors hovedinntrykk er at ledelsen i kommunen har fokus på temaet, og arrangerte i 2017 en samling for ledere i kommunen på blant annet tema etikk og antikorrupsjon i kommunesektoren, som i etterkant ble gjennomgått på enhetsmøte for plan- og utbyggingstjenester.

#### 7.2.2 Arbeid med etiske problemstillinger

- Byggesaksenheten bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.

Som nevnt i punktet over har ledelsen i kommunen fokus på etikk og antikorrupsjonsarbeid. Alle i byggesaksavdelingen deltok på en samling for enheten i desember 2017, hvor dilemmatrening med oppgaver i grupper var på agendaen. Det er planlagt en ny samling høsten 2018 på de samme temaene. I følge enhetsleder drøftes temaet jevnlig i fagmøter og enhetsmøter.

### Revisors vurdering

Revisor vurderer at byggesaksavdelingen jobber jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, og har blant annet deltatt på dilemmatrening i grupper høsten 2017.

#### 7.2.3 Varsling

- Det må ligge til rette for varsling knyttet til arbeid med byggesaker, rutinene må være kjent og det bør være en kultur for å kunne varsle.

Horten kommune har rutine for varsling av kritikkverdige forhold. På kommunens hjemmeside ligger et skjema, som innbyggere kan bruke, ved «Varsling av kritikkverdige forhold». For ansatte i kommunen ligger varslingsrutinen lett tilgjengelig i intranettet.

I følge enhetsleder for plan- og utbyggingstjenster har ikke kommunen hatt noen varslings saker knyttet til byggesaker. Ansatte på byggesak er heller ikke kjent med at det har vært varslings saker på området.

Ansatte ved byggesak er kjent med rutiner for varsling, men ga uttrykk for at de selv ikke har hatt behov for å varsle om kritikkverdig forhold.

Det ligger til rette for varsling gjennom rutine og varslings system. Enhetsleder og ansatte opplyser om at det knyttet til byggesak og det ble opplyst at det ikke er en kultur for å varsle.

### Revisors vurdering

Kommunen har tilrettelagt for varsling knyttet til arbeid med byggesaker, og det vurderes at rutinen er kjent blant ansatte i avdelingen. Det har ikke vært varslingssaker knyttet til byggesak. Revisor kan derfor ikke konkludere på hvorvidt det er kultur for å varsle eller om det ikke foreligger forhold av kritikkverdig karakter.

## 7.3 Analyse av risiko og forebyggende tiltak

### 7.3.1 Analyse av risiko

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

Byggesaksavdelingen gjennomfører årlig risiko- og sårbarhetsvurderinger, og dette er også på tema som omhandler risiko for korrupsjon i byggesaksavdelingen. Dette er omtalt under pkt. 6.4 foran, og vist i tabell 11. Aktuelle tema for risikovurderinger som gjennomføres er

- alvorlige feil i saksbehandlingen
- Etisk forsvarlig saksbehandling
- Utilbørlig press

Tiltak for å redusere at uønskede hendelse skal skje er vist i tabell 11.

### Revisors vurdering

Etter revisors vurderinger har kommunen gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i byggesaksavdelingen på sentrale områder for korrupsjonsforebygging.

### 7.3.2 Forebyggende tiltak – personale og saksbehandling

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

Kommunen har gjennomført analyse av risiko for alvorlige feil i byggesaksbehandlingen, etisk forsvarlig saksbehandling og risiko for utilbørlig press. Dette er nærmere omtalt under pkt. 6.4.1. foran. Nedenfor har vi oppsummert kommunens **risikoreduserende tiltak for personale og saksbehandlingen**, som skal følges videre opp i 2018:

#### **Tiltak mot alvorlige feil i saksbehandling:**

- Egne kontrollsystemer byggesak:
  - o Fagsjef fordeler saker og kontrollerer saksbehandlere
  - o To-trinns saksbehandling – dvs. enhetsleder godkjenner og signerer alle vedtak sammen med saksbehandler
- Ukentlige fagmøter hvor saker diskuteres
- Åpen/ transparent saksprosess i Websak
- Videreutvikling/ nytt saksstøttesystem
- Innbyggere kan enkelt få innsyn i saker – da søkemulighetene er enkle
- Rullering av saksbehandlere – dvs. en søker skal ikke ha en fast saksbehandler
- Rullering på servicetorget – ikke faste dager for en saksbehandler

#### **Tiltak for etisk forsvarlig saksbehandling:**

- Fortsette arbeidet med etiske problemstillinger - med bl.a. dilemmatrening i grupper
- Kommunens kvalitets- og kontrollsystem
- Kompetansehevende tiltak / dialog/ refleksjoner
- Habilitetsvurderinger

#### **Tiltak mot utilbørlig press:**

- Forhåndskonferanser:
  - o Ved kompliserte saker: minst to representanter fra byggesak
  - o Ved større byggesaker: fagsjef og eller enhetsleder med – i tillegg til ansvarlig saksbehandler

Kommunen har etablert risikoreduserende tiltak for personale i byggesaksavdelingen, som habilitetsvurderinger og kunderotasjon, men dette fremgår ikke av skriftlig dokumentasjon. Det er fagsjef som fordeler saker, og opplyser at de er bevisste på at en søker ikke skal ha en fast saksbehandler. Dette gjelder også på servicetorget, hvor det rulleres på hvem som har vakt, men saksbehandlerne har bevisst ikke faste dager. Vi gjør oppmerksom på at tilbudet på servicetorget ikke er saksbehandling, men et veiledningstilbud.

#### **Revisors vurdering**

Kommunen kan vise til flere risikoreduserende rutiner og tiltak knyttet til personale og byggesaksbehandlingen, som vurderes å forebygge korrupsjon, og som skal følges opp videre i 2018. Tiltakene vurderes å ivareta de fleste revisjonskriteriene, som habilitetsvurdering, kunderotasjon, lederkontroll av saksbehandlingen og i stor grad skriftlig dokumentasjon av saksbehandlingen. Vi ser blant annet positivt på at kommunen har en transparent og sporbar saksprosess, som sikrer åpenhet og reduserer risiko for alvorlige feil i saksbehandlingen. Vi har imidlertid registrert at habilitetsvurderinger og systemet for kunderotasjon, ikke fremgår av skriftlig dokumentasjon. Revisor vurderer, som nevnt under pkt. 6.3.1 også, at det hadde vært hensiktsmessig at vurdering av habilitet fremgår av saksbehandlingssystemet i en eller annen form. For å sikre at rutinen for kunderotasjon blir ivaretatt, vurderer revisor at det kan være aktuelt å innføre en årlig kontroll på søker opp mot saksbehandler.

Avslutningsvis vil vi igjen trekke frem at byggesaksavdelingen er en liten og sårbar avdeling, og at det derfor er spesielt viktig med gode kontrollaktiviteter som sikrer betryggende kontroll.

#### **7.4 Revisors konklusjon problemstilling 3:**

##### **I hvilken grad har Horten kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?**

Revisor konkluderer med at Horten kommune har iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksavdelingen. Dette gjelder både tiltak, som gjelder for hele kommunen, og tiltak på personal- og saksbehandlingsnivå i byggesaksavdelingen. Kommunen kan blant annet vise til etiske retningslinjer, som skal være kjent for alle ansatte, og det jobbes jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet. Andre gode tiltak er at det årlig gjennomføres risikovurderinger, risikoreduserende tiltak nedfelles, og disse skal følges opp og rapporteres i etterkant. Kommunen og byggesak har også lagt opp til en transparent og sporbar saksprosess, som sikrer åpenhet og reduserer risiko for alvorlige feil i saksbehandlingen.

Kommunen har også tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold knyttet til arbeid med byggesaker, og det vurderes at rutinen er kjent blant de ansatte. Det har imidlertid ikke vært varslingsaker knyttet til byggesak, og revisor kan derfor ikke konkludere på hvorvidt det er kultur for å varsle eller om det ikke foreligger forhold av kritikkverdig karakter.

Vår gjennomgang har vist at byggesak er en liten og sårbar avdeling, og da er det spesielt viktig med gode kontrollaktiviteter, som sikrer betryggende kontroll. På grunn av den sårbare situasjonen i byggesak, mener revisor at kontrollene kan styrkes ytterligere med at det årlig foretas en stikkprøvekontroll av byggesaksbehandling. En årlig kontroll på søker opp mot saksbehandler, kan også være aktuelt å innføre, for å sikre at rutinen for kunderotasjon følges. Avslutningsvis vil revisor, som nevnt under pkt. 6.3.1 også, trekke frem at det hadde vært hensiktsmessig at vurdering av habilitet fremgår av saksbehandlingssystemet i en eller annen form.

## 8 REVISORS ANBEFALINGER

### Brukerundersøkelsen

- Horten kommune bør gjennomgå brukerundersøkelsen, og vurdere resultatene opp mot avdelingens målsettinger. Det bør deretter defineres hvilke tiltak som er hensiktsmessig å iverksette i oppfølgingen av denne.

### Byggesaksbehandling

- Byggesak bør iverksette tiltak for å redusere antall ikke-komplette søknader. Tiltak revisor anser aktuelle er f.eks. dialogmøter og deltakelse på aktuelle samlingsarenaer, for å sikre dialog med ansvarlige søkere.
- Byggesak bør vurdere å etablere tiltak for å forenkle saksbehandlingen, eksempelvis utarbeide standardiserte tekster til mangelbrev, for å sikre effektiv og tydelig kommunikasjon.
- Kommunen bør iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig bemanning og redusere sårbarheten i byggesaksavdelingen.

### Internkontroll / korrupsjonsforebyggende tiltak

- Byggesak bør gjennomføre ytterligere opplæring i avvikssystemet, og sørge for å ta systemet i bruk - i tråd med kommunens retningslinjer og målsetninger.
- Horten kommune bør minimum årlig innføre stikkprøvekontroller av byggesaksbehandlingen.
- Byggesak bør sørge for at vurderinger av habilitet blir dokumentert i saksbehandlingssystemet.

Horten, 30. april 2018  
Vestfold kommunerevisjon



Linn Karlsvik  
Statsautorisert revisor/  
Oppdragsansvarlig revisor



Hanne Britt Nordby Sveberg  
Leder forvaltningsrevisjon



Elisabeth Nilsen  
Forvaltningsrevisor

## 9 ADMINISTRASJONSSJEFENS UTTALELSE

Administrasjonssjefens uttalelse, mottatt på e-post 26.04.2018;



HORTEN  
KOMMUNE

Kommunalområde administrasjon

Vestfold Kommunerevisjon  
Sollistrandsveien 12  
3187 HORTEN

Dato: 26.04.2018

Saksbehandler:  
Helge Skatvedt, tlf: 330 85 000

Vår ref.:  
18/20162/ 17/5078

Deres ref.:

### Administrasjonssjefens kommentarer til revisjonsrapporten «Byggesaksbehandling- Horten kommune»

Vestfold kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet. Prosjektet har undersøkt om Horten kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling, med betryggende kontroll og habilitetsvurdering. Det er også undersøkt om kommunens arbeid med korrupsjonsforebyggende tiltak på området.

Horten kommune har ifølge rapporten en lovlig og forsvarlig tjeneste. Kommunerevisjonens anbefalinger for forbedring vil bli fulgt opp . Dette for fortsatt å utvikle god service til innbyggerne, høy faglig kvalitet i arbeidet, og sikre en forsvarlig byggesaksbehandling. Administrasjonssjef vil trekke frem at planlagt forbedring av enhetens saks-arkivsystem vil være et viktig bidrag i denne sammenhengen.

Det er positivt at det er foretatt en helhetlig gjennomgang av et viktig fagområde for kommunen. Byggesak er forbundet med risiko i beslutnings- og forvaltningsprosessene, derfor er god kvalitessikring, og at saksbehandlingen er transparent og forsvarlig, viktig. Horten kommune har allerede under utarbeidelse en detaljert plan som vektlegger anbefalingene i revisjonsrapporten, og vil legge denne til grunn for det videre arbeidet.

Med hilsen

Helge Skatvedt  
kommunalsjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*



## 10 Litteratur og kilder

### Eksterne dokumenter

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27.06.2008 med tilhørende forskrifter
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967
- Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon utgitt av KS og Transparency International Norge
- Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus? utgitt av KS.

### Interne dokumenter – Horten kommune

- Horten kommunes årsrapport 2017
- Notat fra Horten kommune om kommunens byggesaksavdeling – med aktuell informasjon til denne forvaltningsrevisjonen
- Administrative delegeringsbestemmelser – Horten kommune – 2016 – 2020, vedtatt av kommunestyret 31.10.2016
- Delegasjon til hovedutvalg for bygg, regulering og næring / rådmannen er gitt i delegasjonsreglementet vedtatt av kommunestyret 24.09.2012
- Tildelingsbrev fra Administrasjonssjefen til kommunesjef for Kultur og samfunnsutvikling 2017
- Tildelingsbrev fra kommunalsjef Kultur og samfunnsutvikling til enhetsleder for plan- og utbyggingstjenester 2017
- Tildelingsbrev fra Administrasjonssjefen til internrevisor
- Avviksstatus for året som gikk – 2017
- Stillingsbeskrivelse fagsjef byggesak – Horten kommune
- Stillingsbeskrivelse enhetsledere - Horten kommune
- Stillingsbeskrivelse stedfortreder for enhetsleder - Horten kommune
- Stillingsbeskrivelse byggesaksbehandler – Horten kommune
- Tjenestebeskrivelse – byggesaker
- Statistikk av byggesaksbehandlingen for 2016 og 2017
- Risikovurderinger gjennomført av byggesak 2017, med risikoreduserende tiltak. Status på tiltakene er oppdatert i 2018
- Horten kommunes hoveddokument – ledelses- og styringssystem (internkontroll) av 03.02.2017
- Styrende dokumentasjon for behandling av byggesaker av 15.02.2012
- Meldte avvik 2017 – enhet for plan- og utbyggingstjenester
- Etske retningslinjer – Horten kommune
- Etikkplakat for folkevalgte og ansatte i Horten kommune
- Rutine for varsling av kritikkverdige forhold – Horten kommune
- Diverse dokumentasjon fra en samling, med fokus på etikk og antikorrupsjon høsten 2017, hvor enhet for plan og utbyggingstjenester deltok.

## Vedlegg 1 – Revisjonskriterier

### Byggesaksbehandling

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

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

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

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

Tiltak som er omfattet av plan- og bygningsloven kan som hovedregel ikke iverksettes uten tillatelse fra bygningsmyndigheten i kommunen. Kommunens saksbehandling er regulert av plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og forvaltningsloven. Formålet med byggesaksbehandlingen er å ivareta rettssikkerheten for innbyggerne og å sikre at tiltakene er i samsvar med gjeldende krav til forsvarlighet og andre samfunnshensyn.<sup>4</sup> Plan- og bygningsloven er utformet slik at tiltakshaver og eventuelt ansvarlige foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll er ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, jf. plan- og bygningsloven kapittel 23.

### Søknadsplikt og tillatelse

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

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

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 171.

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

### **Dispensasjon**

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

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering. Det skal ikke være en kurant sak å dispensere fra en vedtatt plan, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s 242. Kommunen har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom hensynene bak loven blir vesentlig tilsidesatt, og dersom ikke fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf pbl. § 19-2.<sup>5</sup> I denne interesseavveiningen må det altså foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Denne vurderingen skal være synlig i begrunnelsen for vedtaket.

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

### **Saksbehandlingsregler**

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

### **Habilitet**

Habilitet er regulert i forvaltningsloven kapittel II. Etter kommuneloven § 40 nr. 3 gjelder reglene i forvaltningsloven også for folkevalgte, med enkelte særregler.<sup>6</sup>

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

Forvaltningsloven § 6 andre ledd har følgende ordlyd:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan

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

<sup>6</sup> 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.

innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.»

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

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

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

Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, eller selv mener at han/hun ikke blir påvirket. Avgjørende er om det kan oppfattes slik, ut fra allmenne og objektive kriterier. Om det blir gitt uttrykk for svekket tillit i pressen eller blant publikum, kan det være tegn på at forholdet er egnet til å svekke tilliten. I praksis kan en imidlertid ofte se at forhold som har fått stor oppmerksomhet i media eller som faktisk svekker manges tillit, likevel ikke har blitt vurdert som inhabilitet.<sup>7</sup>

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

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

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

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

---

<sup>7</sup> Justisdepartementets lovavdeling har gjort flere grundige vurderinger av inhabilitet.

om inhabilitet er reist, så skal avgjørelsen framgå av protokollen, jf. kommuneloven § 30 nr. 4.

### **Veiledningsplikt og forhåndskonferanse**

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

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

### **Saksutredning**

En byggesøknad skal inneholde de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne ta stilling til søknaden, jf. pbl § § 21-2. Det er tiltakshavers plikt å fremskaffe alle nødvendige opplysninger og å varsle naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-3. Selv om kravet til å fremskaffe nødvendige opplysninger ligger på søker, har kommunen et ansvar for forsvarlig saksbehandling. Dette kan også sees i sammenheng med den generelle veiledningsplikten forvaltningen har. Kommunen bør derfor ha en rutine for å oppdage feil og mangler ved søknaden og orientere søkere om det.<sup>8</sup> Bygningsmyndigheten plikter ikke å behandle saken før søknaden er fullstendig, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

### **Saksbehandlingstid**

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

Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven gir konkrete saksbehandlingstider for enkelte saker, jf. plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Søknader skal som hovedregel avgjøres innen 12 uker etter at søknaden er fullstendig. Den tiden det tar før saken er fullstendig fra søkers side, og den tiden en sak ligger hos andre myndigheter skal ikke medregnes i fristberegningen. For at kommunen skal ivareta reglene om tidsfrister, må kommunen ha rutiner, som f.eks. en form for mottakskontroll, for å oppdage eventuelle feil og mangler ved søknaden på et så tidlig tidspunkt som mulig.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Dette er bl.a. omtalt i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

<sup>9</sup> Dette er også omtalt i Rundskriv H-13/04 Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

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

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

### **Vedtak – begrunnelse, underretning og klage**

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

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

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

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

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

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

### **Saksbehandling i administrasjonen - internkontroll**

Rådmannen skal sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Videre skal han/hun sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for

betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 1 og 2. I lovforarbeidene<sup>10</sup>, i merknaden til bestemmelsen står det:

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

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

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

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

### **Kontrollmiljø**

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

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

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

---

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003)

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

## Risikovurderinger

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

## Kontrollaktiviteter

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

## Informasjon og overvåkning

Internkontrollsystemet bør være formalisert og tilgjengelig. Det bør være skriftlighet rundt organisering, ansvar og roller, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer og rapportering. Overvåkning handler om å kontrollere at internkontrollen har fungert. Det kan være statistiske analyser av sakstilfanget, evalueringer av iverksatte tiltak m.m.

## Korrupsjonsforebyggende tiltak

I straffeloven er korrupsjon definert som å tilby eller motta et tilbud om en utilbørlig fordel i kraft av sin stilling, sitt verv eller ved utføring av oppdrag, jf. § 387. En *utilbørlig fordel* kan være både økonomisk og ikke-økonomisk. Eksempelvis kan det være betaling, gratisreiser, oppvarning, raskere saksbehandling, utsikter til en jobb eller løfter om en kommunal tillatelse.<sup>12</sup> Formålet med ytelsen står sentralt i vurderingen av om tilbudet er utilbørlig. Hva som er utilbørlig varierer ellers fra virksomhetsområde til virksomhetsområdet.

For å forebygge korruperte handlinger anbefaler KS og Transparency International Norge at kommunene innfører et antikorrupsjonsprogram. Programmet bør omfatte politiske beslutningsprosesser, myndighetsutøvelse/ saksbehandling og tjenesteproduksjon.<sup>13</sup> KS og Transparency International Norge peker på at det er viktig å gjennomføre risikoanalyser og å ha et godt kontrollsystem. En fungerende varslingsordning og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte er også viktige korrupsjonsforebyggende tiltak.

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

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

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

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

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



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

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

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

## Revisjonskriterier

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 1 og 2:

### **Problemstilling 2:**

***I hvilken grad sikrer Horten kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader?***

#### **Revisjonskriterier:**

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

**Problemstilling 3:**

***I hvilken grad har Horten kommune iverksatt korrupsjonsforebyggende tiltak for byggesaksbehandlingen?***

**Revisjonskriterier:**

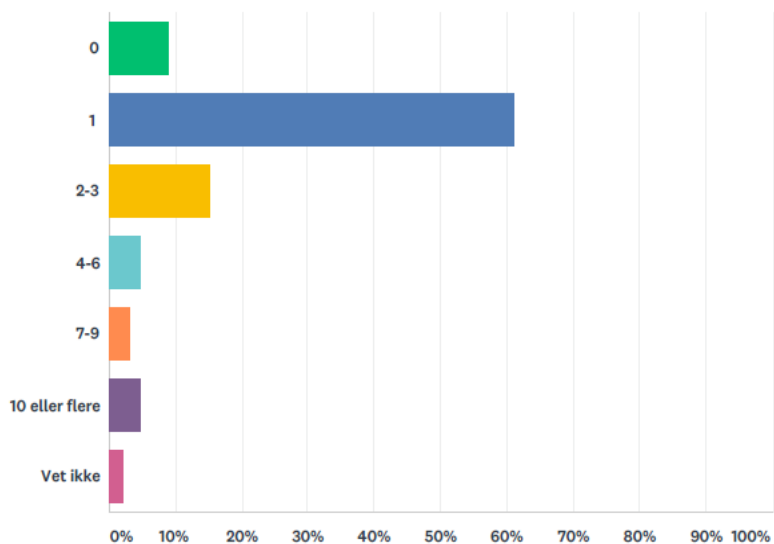
- Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:
  - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte og medlemmer i planutvalget.
  - Byggesaksenheten bør arbeide systematisk og jevnlig med etiske spørsmål knyttet til saksfeltet, f.eks. dilemmatrening.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

## Vedlegg 2 – Brukerundersøkelse

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q1 Ca. hvor mange byggesøknader har du hatt til behandling i Horten kommune i 2016 og 2017?

Besvart: 190 Hoppet over: 0

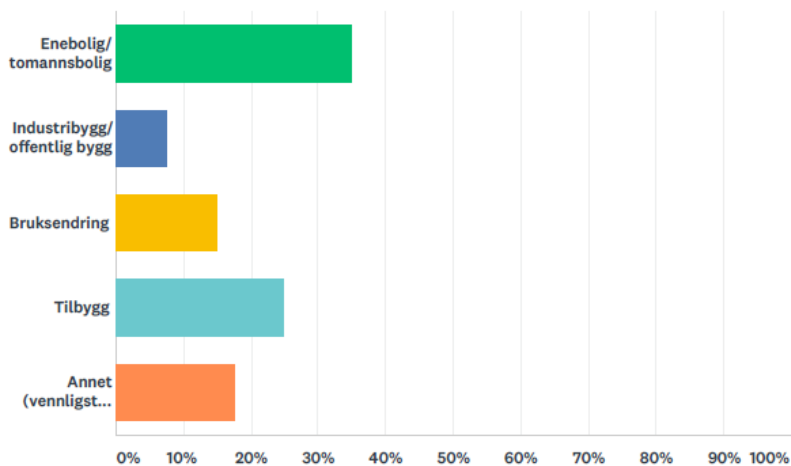


SVARVALG	SVAR
0	8,95% 17
1	61,05% 116
2-3	15,26% 29
4-6	4,74% 9
7-9	3,16% 6
10 eller flere	4,74% 9
Vet ikke	2,11% 4
<b>TOTALT</b>	<b>190</b>

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q2 Hva gjaldt din siste byggesøknad?

Besvart: 40 Hoppet over: 150

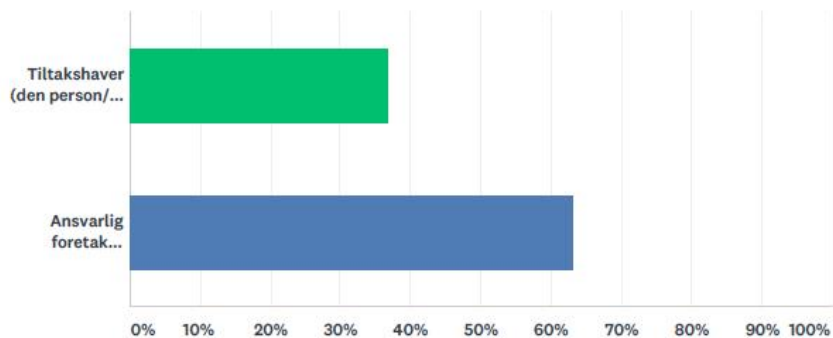


SVARVALG	SVAR	
Enebolig/ tomannsbolig	35,00%	14
Industribygg/ offentlig bygg	7,50%	3
Bruksendring	15,00%	6
Tilbygg	25,00%	10
Annet (vennligst spesifiser)	17,50%	7
<b>TOTALT</b>		<b>40</b>

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q3 Hvilken rolle har du hatt i siste byggesøknad?

Besvart: 38 Hoppet over: 152

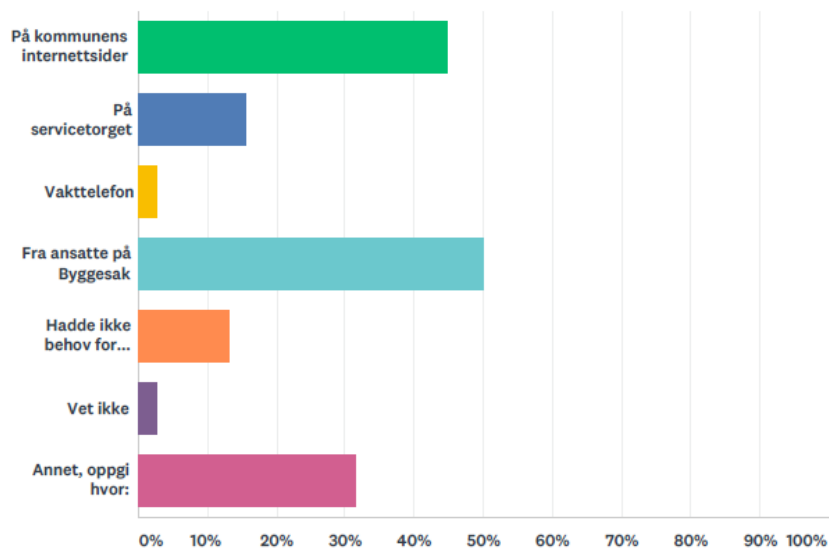


SVARVALG	SVAR
Tiltakshaver (den person/ foretak tiltaket gjøres på vegne av)	36,84%
Ansvarlig foretak (ansvarlig for at byggesøknaden tilfredsstill alle krav i ht. plan- og bygningsloven)	63,16%
TOTALT	

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q4 Hvor har du fått informasjon om byggesaksbestemmelsene, aktuelt planverk og kommunens saksbehandling på området? (Flere svar er mulig)

Besvart: 38 Hoppet over: 152

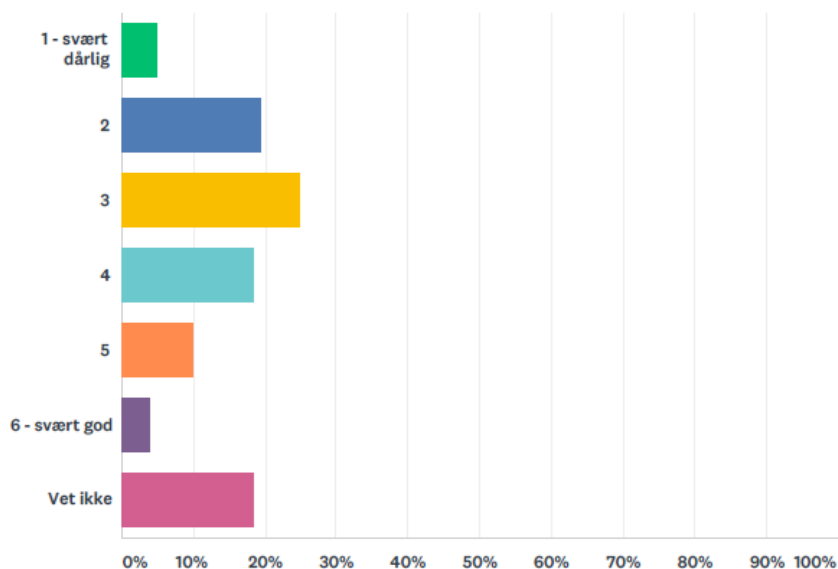


SVARVALG	SVAR	
På kommunens nettsider	44,74%	17
På servicetorget	15,79%	6
Vaktttelefon	2,63%	1
Fra ansatte på Byggesak	50,00%	19
Hadde ikke behov for informasjon	13,16%	5
Vet ikke	2,63%	1
Annet, oppgi hvor:	31,58%	12
Totalt antall respondenter: 38		

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q5 Hvordan vurderer du kommunens informasjonen på egne nettsider om byggesaker? Du skal gi svar på en skala fra 1-6, der 1 er svært dårlig og 6 er svært god.

Besvart: 180 Hoppet over: 10

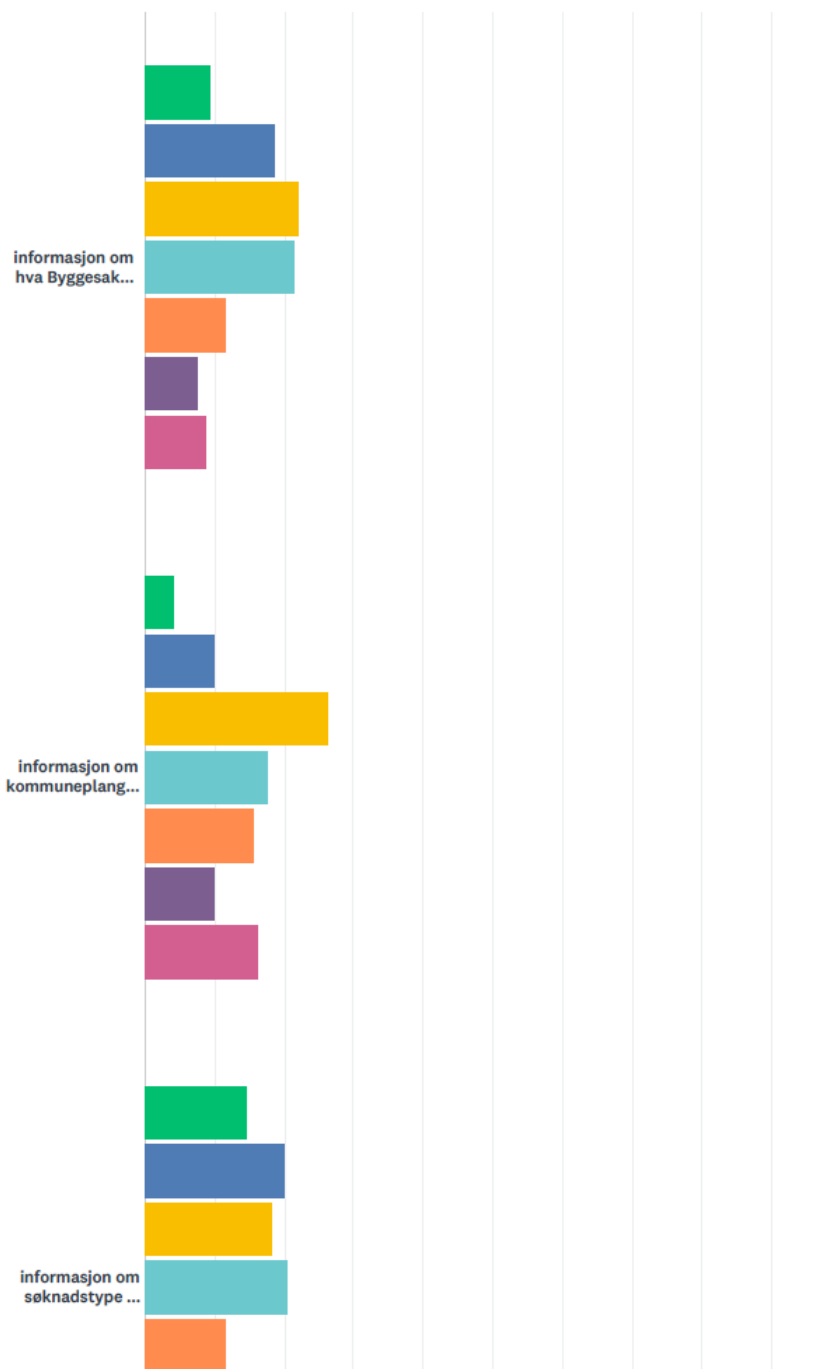


SVARVALG	SVAR	
1 - svært dårlig	5,00%	9
2	19,44%	35
3	25,00%	45
4	18,33%	33
5	10,00%	18
6 - svært god	3,89%	7
Vet ikke	18,33%	33
<b>TOTALT</b>		<b>180</b>

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

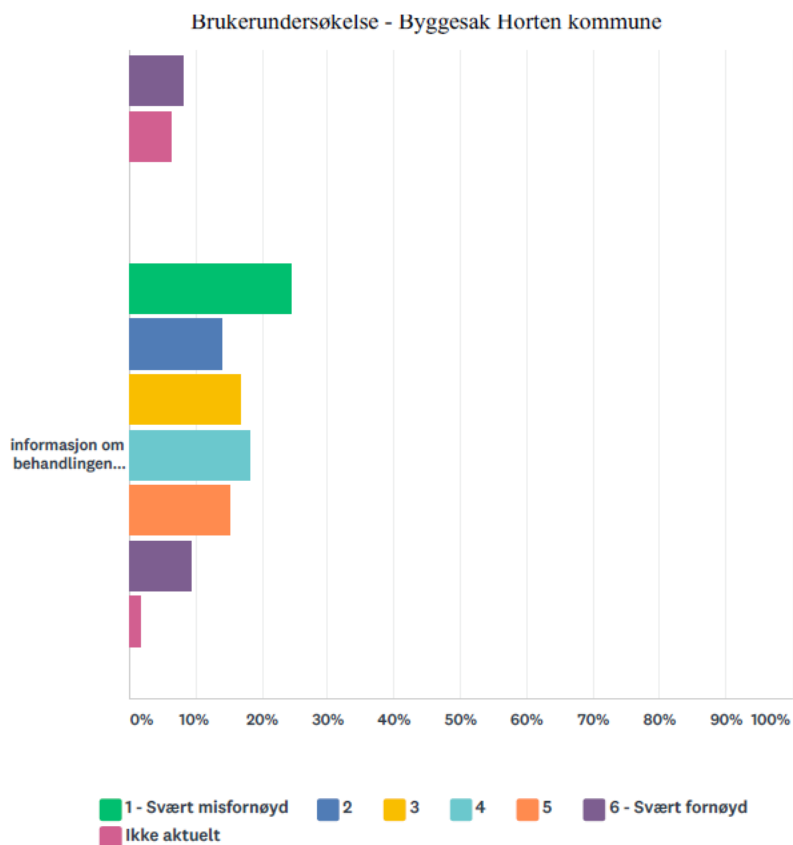
Q6 Hvor fornøyd / misfornøyd er du med

Besvart: 171 Hoppet over: 19



6 / 16



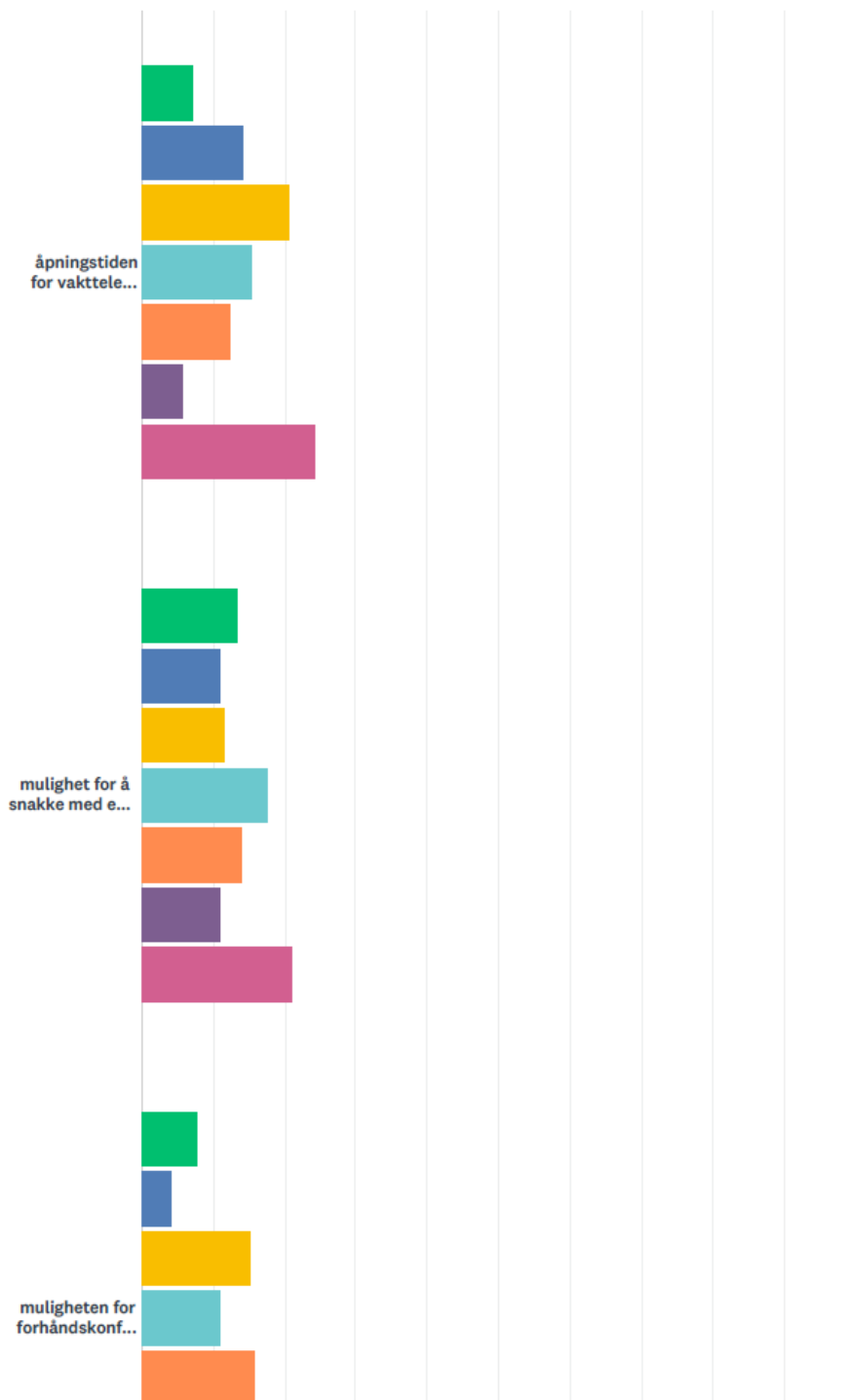


	1 - SVÆRT MISFORNØYD	2	3	4	5	6 - SVÆRT FORNØYD	IKKE AKTUELT	TOTALT
informasjon om hva Byggesak kan hjelpe deg med?	9,36% 16	18,71% 32	22,22% 38	21,64% 37	11,70% 20	7,60% 13	8,77% 15	171
informasjon om kommuneplangrunnlag (reguleringsplaner, kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, områdeplaner med mer)?	4,09% 7	9,94% 17	26,32% 45	17,54% 30	15,79% 27	9,94% 17	16,37% 28	171
informasjon om søknadstype og videre saksbehandlingsprosess?	14,71% 25	20,00% 34	18,24% 31	20,59% 35	11,76% 20	8,24% 14	6,47% 11	170
informasjon om behandlingen av din sak (foreløpig svar, tidsfrister, ev. mangelbrev osv.)	24,56% 42	14,04% 24	16,96% 29	18,13% 31	15,20% 26	9,36% 16	1,75% 3	171

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

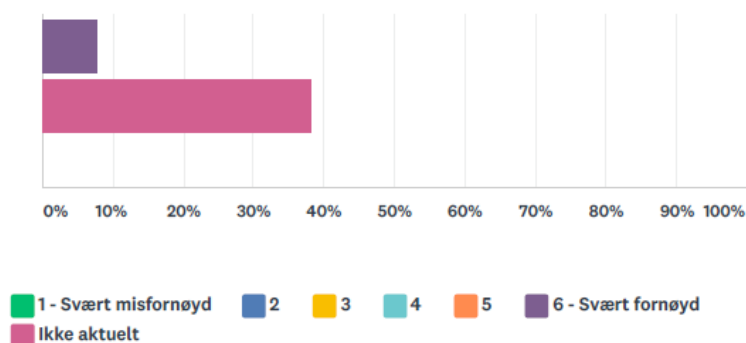
Q7 Hvor fornøyd / misfornøyd er du med

Besvart: 172 Hoppet over: 18



8 / 16

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

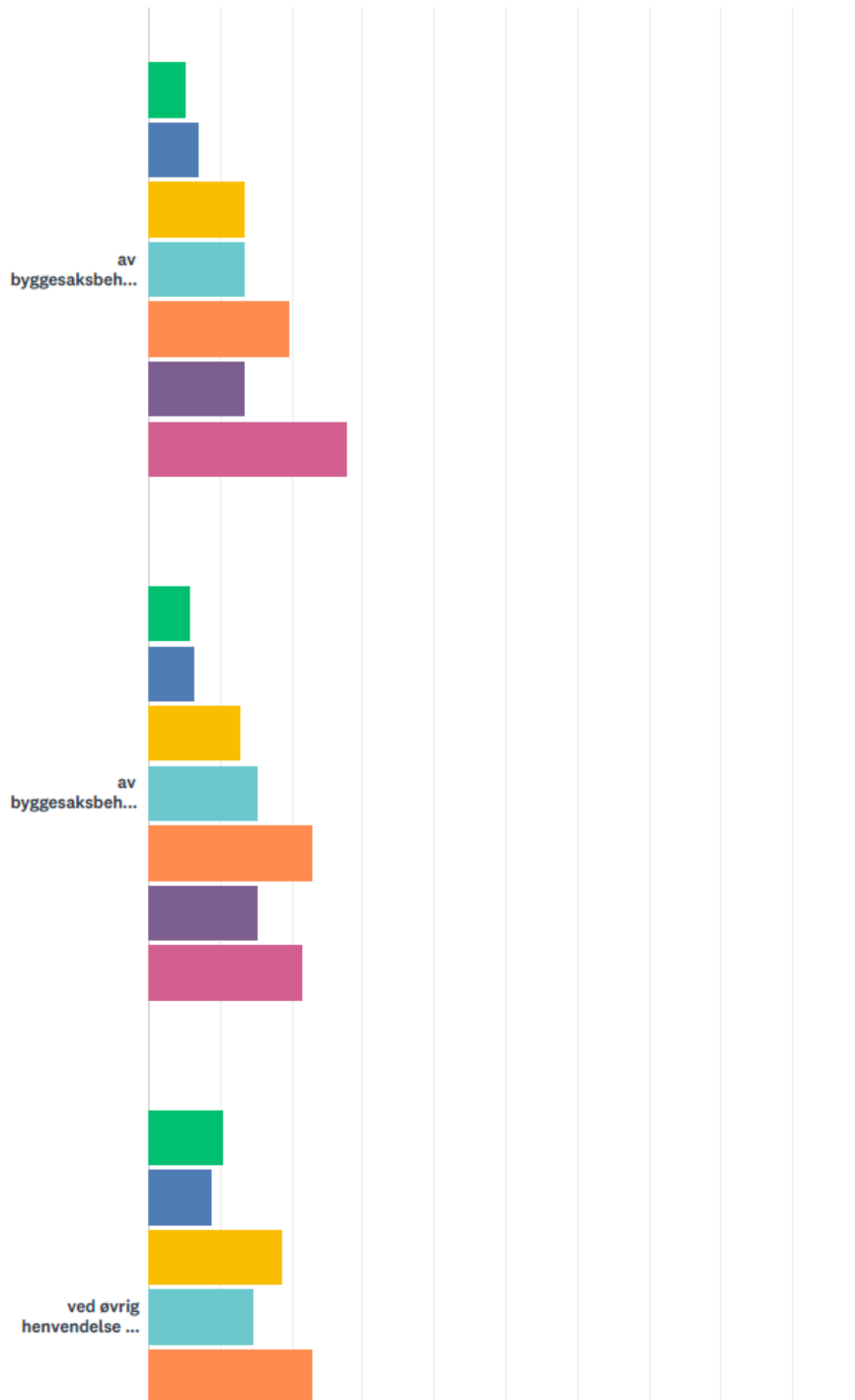


	1 - SVÆRT MISFORNØYD	2	3	4	5	6 - SVÆRT FORNØYD	IKKE AKTUELT	TOTALT
åpningstiden for vakttelefon for byggesaksbehandling (mandag, tirsdag og torsdag)?	7,10% 12	14,20% 24	20,71% 35	15,38% 26	12,43% 21	5,92% 10	24,26% 41	169
mulighet for å snakke med en byggesaksbehandler i Servicetorget (torsdag kl. 12.00 - 15.00)?	13,45% 23	11,11% 19	11,70% 20	17,54% 30	14,04% 24	11,11% 19	21,05% 36	171
muligheten for forhåndskonferanse innen 14 dager fra komplett anmodning om forhåndskonferanse er sendt kommunen?	7,65% 13	4,12% 7	15,29% 26	11,18% 19	15,88% 27	7,65% 13	38,24% 65	170

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

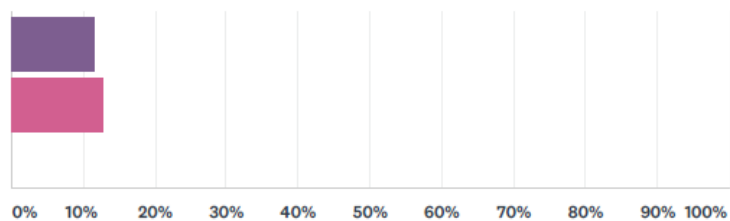
Q8 I hvilken grad mener du at du blir behandlet med høflighet og respekt

Besvart: 172 Hoppet over: 18



10 / 16

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune



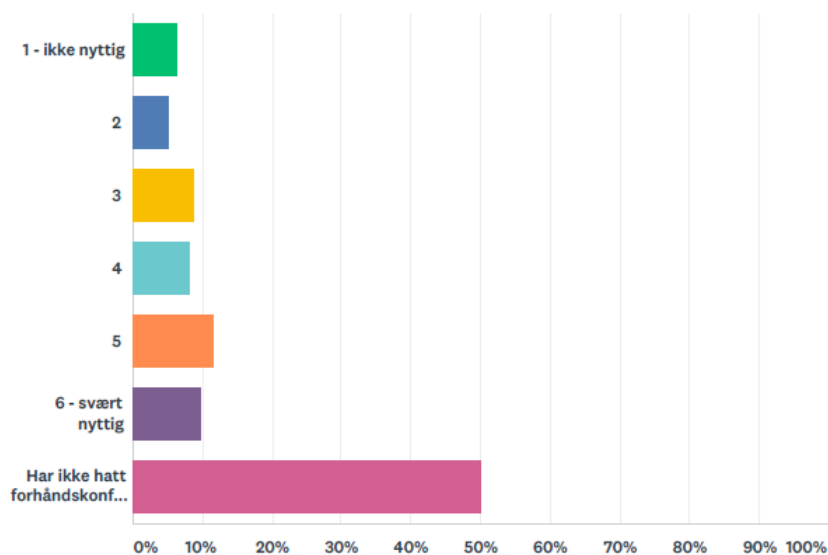
■ 1 - I svært liten grad   
 ■ 2   
 ■ 3   
 ■ 4   
 ■ 5   
 ■ 6 - I svært stor grad  
■ Vet ikke

	1 - I SVÆRT LITEN GRAD	2	3	4	5	6 - I SVÆRT STOR GRAD	VET IKKE	TOTALT
av byggesaksbehandler i vakttelefonen?	5,23% 9	6,98% 12	13,37% 23	13,37% 23	19,77% 34	13,37% 23	27,91% 48	172
av byggesaksbehandler på Servicetorget?	5,85% 10	6,43% 11	12,87% 22	15,20% 26	22,81% 39	15,20% 26	21,64% 37	171
ved øvrig henvendelse til / saksbehandling i byggesaksavdelingen?	10,53% 18	8,77% 15	18,71% 32	14,62% 25	22,81% 39	11,70% 20	12,87% 22	171

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q9 Etter din vurdering, hvor nyttig var forhåndskonferansen for det videre arbeidet med byggesøknaden? Svar på en skala fra 1 - ikke nyttig - til 6 - svært nyttig.

Besvart: 172 Hoppet over: 18

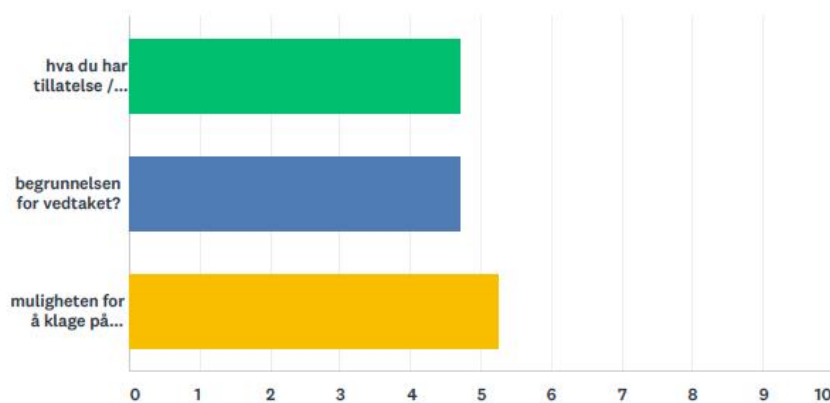


SVARVALG	SVAR	
1 - ikke nyttig	6,40%	11
2	5,23%	9
3	8,72%	15
4	8,14%	14
5	11,63%	20
6 - svært nyttig	9,88%	17
Har ikke hatt forhåndskonferanse	50,00%	86
<b>TOTALT</b>		<b>172</b>

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q10 I hvilken grad mener du det siste vedtaket du har fått, gir deg nødvendig informasjon om

Besvart: 167 Hoppet over: 23

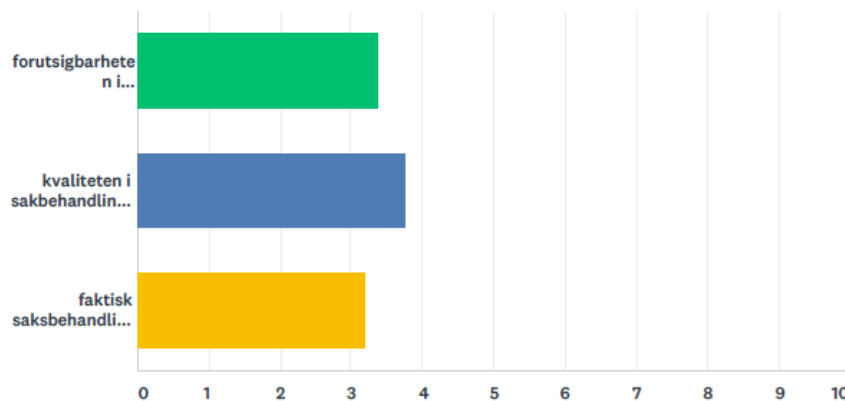


	1 - I SVÆRT LITEN GRAD	2	3	4	5	6 - I SVÆRT STOR GRAD	VET IKKE	IKKE AKTUELT	TOTALT	VEKTET GJENNOMSNIITT
hva du har tillatelse / ikke tillatelse til å gjøre?	2,99% 5	7,19% 12	5,99% 10	19,76% 33	35,93% 60	22,75% 38	3,59% 6	1,80% 3	167	4,70
begrunnelsen for vedtaket?	4,88% 8	5,49% 9	7,93% 13	19,51% 32	33,54% 55	18,90% 31	5,49% 9	4,27% 7	164	4,71
muligheten for å klage på vedtaket?	2,40% 4	2,99% 5	5,99% 10	19,76% 33	28,74% 48	18,56% 31	7,19% 12	14,37% 24	167	5,26

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q11 Hvor fornøyd/ misfornøyd er du med

Besvart: 168 Hoppet over: 22



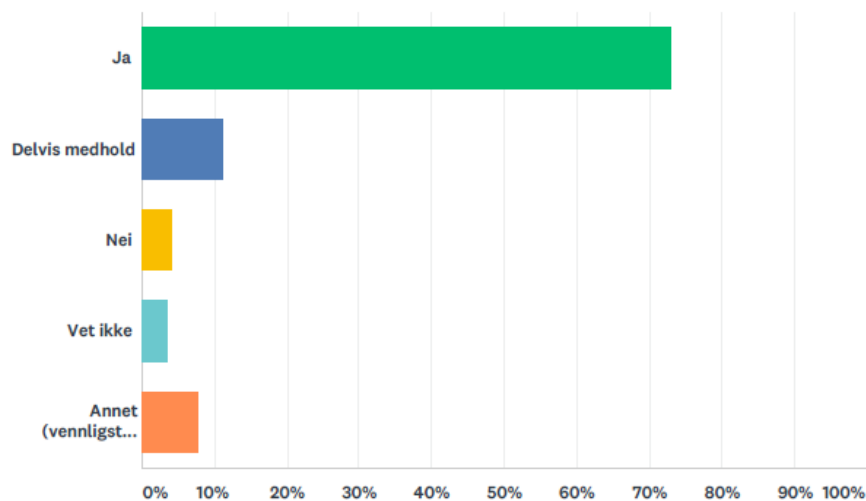
	1 - SVÆRT MISFORNØYD	2	3	4	5	6 - SVÆRT FORNØYD	VET IKKE	TOTALT	VEKTET GJENNOMSNIITT
forutsigbarheten i saksbehandlingen?	19,05% 32	18,45% 31	13,69% 23	21,43% 36	15,48% 26	7,74% 13	4,17% 7	168	3,36
kvaliteten i saksbehandlingen?	12,65% 21	15,66% 26	15,06% 25	18,07% 30	22,29% 37	10,24% 17	6,02% 10	166	3,77
faktisk saksbehandlingstid/svartid?	22,02% 37	18,45% 31	14,29% 24	19,64% 33	15,48% 26	8,33% 14	1,79% 3	168	3,20



Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q12 Fikk du medhold i den siste søknaden din?

Besvart: 167 Hoppet over: 23



SVARVALG	SVAR	
Ja	73,05%	122
Delvis medhold	11,38%	19
Nei	4,19%	7
Vet ikke	3,59%	6
Annet (vennligst spesifiser)	7,78%	13
<b>TOTALT</b>		<b>167</b>

Brukerundersøkelse - Byggesak Horten kommune

Q13 Har du noen kommentarer til slutt - vennligst skriv her:

Besvart: 60 Hoppet over: 130