

Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging



2019

Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

Sammendrag

På oppdrag fra Kontrollutvalget i Kristiansand kommune har Agder Kommunerevisjon IKS undersøkt kommunens tilsyn med byggesaker og arbeid med ulovlighetsoppfølging. I bestillingsprosessen ble det fastslått at prosjektet også skulle belyse kommunens arbeid med forebygging og håndtering av misligheter i relasjon til myndighetsutøvelsen i byggesaker.

I prosjektet har vi forsøkt å besvare følgende problemstillinger:

1. Utøver Kristiansand kommune sin lovpålagte tilsynsplikt på en tilfredsstillende måte?

Kommunen plikter å føre tilsyn med byggesaker. Formålet med tilsynet er blant annet å redusere byggefeil og påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet, jf. pbl. § 25-1. Vi undersøker hvordan kommunen utøver sin tilsynsplikt etter plan- og bygningsloven.

2. Har kommunen etablert et tilfredsstillende system som sikrer at ulovlige byggetiltak blir fulgt opp?

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 32-1. Vi ser nærmere på hvordan Kristiansand kommune følger opp ulovlige byggetiltak.

3. Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker?

De senere årene har det blitt avdekket flere korrupsjonssaker i tilknytning til byggesaksbehandling i norske kommuner. Revisjonen vil undersøke hvordan det jobbes for å forebygge dette og andre former for misligheter i Kristiansand kommune.

Den første problemstillingen revisjonen har belyst i rapporten er *hvorvidt Kristiansand kommune utøver sin lovpålagte tilsynsplikt på en tilfredsstillende måte*. Revisjonen vurderer at det ikke har vært ført tilsyn i tilstrekkelig omfang i årene 2014 og 2016. Revisjonen vurderer imidlertid at det har vært en positiv økning av førte tilsyn i 2017 og 2018. Revisjonen vurderer derfor at tilsynsomfanget generelt de to siste årene oppfyller lovens krav. For utføring av tilsyn foreligger det ingen generell skriftlig rutine, og malene som brukes ved tilsyn er utdaterte da de inneholder henvisning til opphevet plan- og bygningslov. Videre vurderer revisjonen at det foreligger forbedringspotensial vedrørende prioritering av tilsynsområder fastsatt av departementet.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelser vurderer vi at kommunens arbeid med kvalitetsdokumenter i form av tilsynsstrategi og rapporter kan forbedres. Herunder

vurderer revisjonen at tilsynsstrategien¹ som brukes i Kristiansand kommune ikke tilfredsstillende kravene i byggesaksforskriften, og at strategien er lite implementert. På bakgrunn av at Kristiansand kommune ikke har utarbeidet årlige rapporter over tilsynsvirksomheten i kommunen, eller rapportert inn til DiBK vedrørende tilsynsaktiviteten på prioriterte områder, vurderer revisjonen at kommunen ikke oppfyller byggesaksforskriftens krav². Revisjonen mener at kommunen har tilfredsstillende praksis ved utsendelse av tilsynsrapporter etter tilsyn med kvalifikasjoner, men gjennomgangen viser at dokumentasjon av tilsynsrapporter fra andre tilsynsområder kan forbedres.

I den andre problemstillingen har revisjonen undersøkt om *Kristiansand kommune har etablert et tilfredsstillende system som sikrer at ulovlige byggetiltak blir fulgt opp*. Revisjonen har under denne problemstillingen vurdert det som positivt at kommunen har lagt til rette for at ulovlige forhold blir avdekket ved å benytte muligheten til informasjonsinnhenting i eget arbeid, og ved informasjonsutveksling med andre etater både internt i kommunen og eksternt. Revisjonen vurderer praksisen ved mottak av innkommet melding om mulig ulovlig forhold, utsendelse av forhåndsvarsel og utforming av vedtak i ulovlighetsoppfølgingen som god. Videre vurderer revisjonen på bakgrunn av gjennomgåtte saker at kommunen følger opp saker hvor kommunen selv er tiltakshaver i tråd med prinsippet om likebehandling.

Revisjonen vurderer det som positivt at antall *ufordelte* saker vedrørende mulig ulovlig forhold er redusert i 2018. Kommunen har imidlertid ingen rutine på å følge opp ulovlighetsoppfølgingssaker som er *fordelt* til saksbehandlerne, og revisjonen har i saksgjennomgangen sett at det kan gå lang tid før kommunen følger opp manglende tilbakemelding eller pålegg som er gitt. På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at oppfølgingen av, og fremdriften i, ulovlighetsoppfølgingssaker kan forbedres. Videre har revisjonen sett at byggesaksavdelingen ikke har skriftlige rutiner som angir når og hvordan befaringer og besiktigelser skal dokumenteres. Revisjonen vurderer også på bakgrunn av gjennomgang av saker at avdelingen i for liten grad har praksis for å dokumentere befaringer og besiktigelser.

Den tredje problemstillingen revisjonen har tatt for seg i denne rapporten er *hvorvidt kommunen har tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker*. Revisjonen vurderer at internkontrollen på byggesaksavdelingen i hovedsak er tilfredsstillende. Det blir imidlertid ikke angitt i rutinene hvilke vedtak som skal til sidemannskontroll. Retningslinjene og rutinene vedrørende etikk og varsling anses som gode, men revisjonen er enig med kommunen om at rutinen for håndtering av økonomiske misligheter bør revideres. Arkivsystemet i Kristiansand kommune

¹ Se «Strategiplan for tilsyn 2015». Utkast til tilsynsstrategi som er utarbeidet av Kristiansand kommune oppfyller imidlertid innholdskravene som følger av byggesaksforskriften.

² Krav til årlig rapport og innrapportering til DiBK følger av byggesaksforskriftens §§ 15-1 annet ledd og 15-3 annet ledd.

vrurderes av revisjonen som tilfredsstillende, samt at det vurderes å være lagt godt til rette for innsyn ved opprettelse av åpne nettbaserte arkiv.

Revisjonen mener at det bør dokumenteres at habilitetsvurdering er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll, samt at det for videreutvikling av internkontrollsystemet bør foretas vurderinger av risiko. Vurderinger av risiko kan foretas gjennom en ROS-analyse. En risiko- og sårbarhetsanalyse vil gi bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen, og vil kunne gi kunnskap som kan bidra til å forebygge og håndtere misligheter og korrupsjon i organisasjonen.

På bakgrunn av ovenstående funn konkluderer revisjonen med at tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølgingen i Kristiansand kommune er av varierende kvalitet. Revisjonen vurderer at utførelsen av tilsyn og saksbehandlingen ved ulovlighetsoppfølging i hovedsak er god. Vi vurderer imidlertid at kommunens arbeid med kvalitetsdokumenter i form av maler, rutiner, tilsynsstrategi og rapporter bør forbedres. Revisjonen vurderer videre at kommunens arbeid med forebygging av misligheter i relasjon til myndighetsutøvelsen i byggesaker hovedsakelig anses som tilfredsstillende, men at det foreligger områder innenfor internkontrollen som har forbedringspotensial.


Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at:

1. Kommunen bør oppdatere malene som er utarbeidet til bruk ved tilsyn med korrekte lovhenviisninger, se punkt 5.4
2. Kommunen bør utarbeide en oppdatert tilsynsstrategi som tilfredsstiller innholds kravet i byggesaksforskriften § 15-1. Tilsynsstrategien bør behandles politisk og strategien bør implementeres, se punkt 5.4
3. Kommunen bør utforme årlige rapporter om tilsynsvirksomheten, se punkt 5.4
4. Kommunen bør etablere en rutine for å sende oversikt til departementet med vurdering av tilsyn på prioriterte områder, se punkt 5.4
5. Kommunen bør utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak, samt ha et internkontrollsystem som sikrer dokumentasjon og arkivering, se punkt 5.4
6. Kommunen bør ha et internkontrollsystem som sikrer fremdriften i saker om ulovlighetsoppfølging, se punkt 6.6
7. Kommunen bør ha rutiner for når befaringer og besiktigelses skal dokumenteres og hvordan dette skal gjøres, se punkt 6.6

8. Kommunen bør klargjøre i rutineene hvilke kontroller som skal gjøres før utsending av vedtak, se punkt 7.7
9. Kommunen bør bygge på risikovurderinger i det videre arbeidet med internkontrollsystemet for byggesaksavdelingen, se punkt 7.7
10. Kommunen bør iverksette internkontroll som innebærer at det dokumenteres at det er foretatt en vurdering av habilitet, se punkt 7.7

Kristiansand, 04.04.2019


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Henriette Svendsen
Forvaltningsrevisor

Innhold

Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	9
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?	9
1.2 Bestilling.....	9
1.3 Formål og problemstillinger	10
1.4 Avgrensning	10
1.5 Høring	10
2. Metode	11
2.1 Dokumentgjennomgang	11
2.2 Intervjuer	11
2.3 Saksgjennomgang.....	11
2.4 Statistikk.....	12
3. Revisjonskriterier	13
3.1 Plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften (SAK10) og tilhørende veiledere fra Direktoratet for byggkvalitet	13
3.1.1 Tilsynsplikt	13
3.1.2 Planlegging av tilsyn.....	14
3.1.3 Gjennomføring av tilsyn.....	15
3.1.4 Ulovlighetsoppfølging	16
3.1.5 Ferdigattest	17
3.2 Forvaltningsloven	17
3.2.1 Habilitet	18
3.2.2 Saksbehandlingstid	19
3.2.3 Enkeltvedtak	19
3.2.4 Nedtegning av opplysninger	19
3.3 Arkivlova og forskrift om offentlige arkiv	20
3.4 Arbeidsmiljøloven	21
3.5 Kommuneloven og veiledere fra KS	21
3.5.1 Kommuneloven	21
3.5.2 «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus»	22
3.5.3 Veiledere om antikorrupsjonsarbeid	22
3.6 Kommunale retningslinjer, rutiner mv.	23
7. Introduksjon av byggesaksavdelingen	24
4.1 Organisering.....	24
4.2 Saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen	25
4.3 Planer for Nye Kristiansand	26
5. Tilsyn.....	27
5.1 Planlegging av tilsyn.....	27
5.1.1 Rutiner og maler.....	27

5.1.2	Tilsynsstrategi	27
5.2	Gjennomføring av tilsyn.....	29
5.2.1	Fremgangsmåte	29
5.2.2	Omfang av kommunens tilsynsvirksomhet	29
5.2.3	Særlig om gjennomføring av tilsyn for tidsavgrensede krav.....	31
5.3	Etter gjennomført tilsyn	32
5.3.1	Tilsynsrapport.....	32
5.3.2	Årsrapport og rapportering til departementet	33
5.4	Vurdering	33
5.5	Konklusjon	35
6.	Ulovlighetsoppfølging	36
6.1	Informasjon om mulig ulovlige forhold	36
6.2	Behandling av mottatt melding	36
6.3	Videre saksbehandling	37
6.4	Saksbehandlingstid	38
6.5	Dokumentering av befaringer og kommunikasjon.....	39
6.6	Vurdering	40
6.7	Konklusjon	41
7.	Retningslinjer og rutiner for forebygging, avdekking og håndtering av misligheter og korrupsjon	42
7.1	Internkontroll	42
7.2	Særskilt om rutiner for habilitet.....	43
7.3	Verdier, holdninger, kultur og etiske retningslinjer	44
7.4	Varslingsrutiner	45
7.6	Arkiv og innsyn.....	46
7.7	Vurdering	47
7.8	Konklusjon	49
8.	Konklusjoner	50
9.	Anbefalinger	52
10.	Høringsuttalelse.....	53
	Litteraturliste.....	54

1. Innledning

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommunelovens § 77 nr. 4 er forvaltningsrevisjon «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak foretatt i kommunestyret. En slik undersøkelse kan virke som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den også har betydning for læring i organisasjonen³. Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner. Kontrollutvalget har påse-ansvar for at revisjonen blir utført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Dette prosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.2 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en overordnet analyse for Kristiansand kommune for perioden 2016-2019. I analysen peker revisjonen på områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Ett av temaene som ble trukket frem i analysen var kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt i bystyret 21.9.16, sak 135/16, med dette temaet som ett av de prioriterte områdene for forvaltningsrevisjon i perioden.

I møte i kontrollutvalget ble det fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget bestiller prosjektplan fra Agder Kommunerevisjon IKS for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Teknisk sektor – Tema: Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging». Prosjektplan legges frem for kontrollutvalget i neste møte.

Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i sak 4/18. Prosjektplanen ble vedtatt av kontrollutvalget, og det er på denne bakgrunn at revisjonen nå legger frem rapporten «Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging».

³ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.16. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

1.3 Formål og problemstillinger

Det fremgår av plan- og bygningsloven at kommunenes byggesaksbehandling skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. I dette prosjektet vil revisjonen se nærmere på Kristiansand kommunes tilsyn med byggesaker og arbeid med ulovlighetsoppfølging. Vi skal også se på kommunens rutiner for forebygging og håndtering av korrupsjon og misligheter.

I prosjektet har vi forsøkt å besvare følgende problemstillinger:

4. **Utøver Kristiansand kommune sin lovpålagte tilsynsplikt på en tilfredsstillende måte?**

Kommunen plikter å føre tilsyn med byggesaker. Formålet med tilsynet er blant annet å redusere byggefeil og påse at byggetiltak i kommunen oppføres med god kvalitet, jf. pbl. § 25-1. Vi undersøker hvordan kommunen utøver sin tilsynsplikt etter plan- og bygningsloven.

5. **Har kommunen etablert et tilfredsstillende system som sikrer at ulovlige byggetiltak blir fulgt opp?**

Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 32-1. Vi ser nærmere på hvordan Kristiansand kommune følger opp ulovlige byggetiltak.

6. **Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker?**

De senere årene har det blitt avdekket flere korrupsjonssaker i tilknytning til byggesaksbehandling i norske kommuner. Revisjonen vil undersøke hvordan det jobbes for å forebygge dette og andre former for misligheter i Kristiansand kommune.

1.4 Avgrensning

Undersøkelsen vil omhandle Kristiansand kommunes tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging av byggesaker. Vi avgrensner oss fra å undersøke kommunens øvrige oppgaver etter plan- og bygningsloven.

1.5 Høring

Agder Kommunerevisjon IKS sendte rapporten på høring til Kristiansand kommune 21. mars 2019. Kristiansand kommune ga noen tilbakemeldinger på faktum og igangsatt arbeid med Nye Kristiansand.

Kristiansand kommune og Agder Kommunerevisjon IKS avholdt møte 27. mars 2019 og rapporten ble sendt ut på ny høring 28. mars 2019. Høringsuttalelse ble mottatt 02.04.19. Høringsuttalelsen fra Kristiansand kommune er tatt inn i kapittel 10.

2. Metode

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering). Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi benyttet oss av både kvalitativ og kvantitativ metode.

2.1 Dokumentgjennomgang

Revisjonen har i arbeidet med denne rapporten gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Lowverk
- Vi har undersøkt ulike dokumenter som er utarbeidet av kommunen. Retningslinjer og rutiner for byggesaksavdelingen har vært sentralt.
- Vi har gjennomgått nasjonale veiledere som er utarbeidet blant annet av Direktoratet for byggkvalitet og KS
- Videre har vi satt oss inn i tidligere undersøkelser som er gjort om tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven

2.2 Intervjuer

I tillegg til å gjennomgå kommunens planer, rutiner og retningslinjer på feltet, har vi intervjuet sentrale personer som jobber med tilsyn og ulovlighetsoppfølging av byggesaker i Kristiansand kommune. Det ble gjennomført et kombinert oppstartsmøte og intervju med teknisk direktør, plan- og bygningssjefen, byggesaksleder og saksbehandler. Når det fremgår at noe er opplyst i møte er det dette møtet det vises til. Videre har revisjonen i etterkant av møtet hatt kontakt med byggesaksbehandler, byggesaksleder og enhetsleder på mail for å avklare ytterligere spørsmål.

2.3 Saksgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått et utvalg byggesaker fra perioden 2013-2018 hvor det er ført tilsyn eller gjennomført ulovlighetsoppfølging for å undersøke hvordan kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging fungerer i praksis. Revisjonen har ved søk i Public 360 laget lister over tilsyn og ulovlighetsoppfølgingsaker i denne perioden og gjort et tilfeldig utvalg av saker som har blitt gjennomgått. Videre har vi sett på noen enkeltsaker som har vært kjent for revisjonen gjennom media eller revisjonens arbeid. Til sammen har revisjonen gjennomgått 38 saker.

2.4 Statistikk

Som grunnlag for å vurdere kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging har revisjonen innhentet statistikk fra kommunen og KOSTRA. Videre har vi sett på statistikk utarbeidet av ASSS i perioden 2014-2015 for å kunne sammenligne Kristiansand med andre kommuner. Bakgrunnen for at det ikke er hentet ut ASSS statistikk fra senere år er at tjenesteområdet byggesak ble tatt ut av årsrapportene i samarbeidet etter 2015. Revisjonen har også gjennom søk i kommunens arkivsystem utarbeidet en oversikt over antall vedtak om pålegg og forhåndsvarsler om pålegg kommunen har sendt ut i perioden januar 2015-juli 2018.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området.⁴

I dette kapittelet gjennomgår vi kriterier som anses aktuelle for å undersøke kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging innen byggesak. Videre gjennomgås relevante kriterier knyttet til problemstillingen om forebygging og håndtering av misligheter.

3.1 Plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften (SAK10) og tilhørende veiledere fra Direktoratet for byggkvalitet

Kommunene har plikt til å føre tilsyn med byggesaker og plikt til å forfølge forhold som er ulovlige etter plan- og bygningsloven. Vi vil se nærmere på hvordan Kristiansand kommune utøver sin tilsynsmyndighet og hvordan ulovlige byggetiltak blir fulgt opp. I veileder til byggesaksforskriften blir forholdet mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging beskrevet på følgende måte:

«Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan – og bygningsloven, så som etterfølgende bruk av sanksjoner etter kapittel 32, advarsel eller tilbaketrekking av ansvarsrett. Kommunen trenger altså ikke skille skarpt mellom tilsyn og oppfølging av ulovligheter med mindre de selv ønsker det ut i fra egen organisasjon og ressursfordeling.»⁵

3.1.1 Tilsynsplikt

Tilsyn er en oppgave som inngår i kommunenes forvaltning av byggesaksreglene. Av pbl. § 25-1 fremgår det følgende om kommunens tilsynsplikt:

⁴ NKRF, «Veileder i forvaltningsrevisjon», s.49. Hentet fra:

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

⁵ DiBK, «Byggesaksforskriften (SAK10) - Veiledning om byggesak», HO-1/2011 Veiledning til § 15-1.

Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/20503ddfe0664fac9e2185c1a6c80716/byggesaksforskriften-sak-10.pdf>

«Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.»

Utover tilsynsplikten i § 25-1 annet ledd ved allerede gitte pålegg og når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter velger kommunen i hvilke saker og på hvilke områder den ønsker å føre tilsyn. Kommunen fastsetter selv hva som er hensiktsmessig med hensyn til fremgangsmåte, organisering, ressursbruk og omfang. Det påpekes imidlertid i tilsynsveiledningen fra Direktoratet for byggkvalitet (heretter DiBK) at tilsynsaktiviteten må være så omfattende at «(...) kommunen kan avdekke lovbrudd, samt skaffe seg oversikt over tilstanden på tiltak som oppføres i kommunen»⁶.

I medhold av pbl. § 25-1 fastsetter departementet i byggesaksforskriften § 15-3 tilsynsområder kommunene skal la inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder over en toårsperiode. I 2013-2014 skulle kommunen prioritere tilsyn med at krav til universell utforming og energibruk var oppfylt i tiltak. I perioden 2016-2017 og 2018-2019 har departementet fastsatt at tilsyn med at krav til kvalifikasjoner er oppfylt og at krav til produktdokumentasjon av byggevarer er oppfylt skal inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder.

Det følger av DiBK sin veileder til byggesaksforskriften at ordlyden «la inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder» i stedet for «skal føre tilsyn» legger opp til at det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan dette skal skje. Hvordan kommunen legger opp tilsynet må fremgå av tilsynsstrategien. Blant annet vil lokale forhold og lokal kjennskap til foretak kunne være grunnlag for prioritering av tilsyn.

Ved utløpet av hver toårsperiode skal kommunen sende en oversikt med vurdering av tilsynsvirksomheten som er ledd i å oppfylle de tidsavgrensede krav om tilsyn til departementet jf. byggesaksforskriften § 15-3 tredje ledd.

3.1.2 Planlegging av tilsyn

Tilsynsvirksomheten i kommunen må planlegges. Kommunene skal utarbeide en strategi for gjennomføring av tilsyn, og det fremgår av byggesaksforskriften § 15-1 at tilsynsstrategien blant annet skal omfatte følgende:

- a) *målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet*
- b) *organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansering*

⁶ DiBK, «Temaveiledning tilsyn», HO-2/2012, s. 4. Hentet fra: <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/del-1-gjennomforing-av-tilsyn/1.1.-generelt-om-tilsyn/1.1.5.-nar-kan-tilsyn/>

- c) utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer, mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

I veiledningen til byggesaksforskriften anbefaler DiBK at:

«Kommunen bør utarbeide rutiner for tilsyn, enten som del av tilsynsstrategien eller som egne kommunale retningslinjer. Dette bør være rutiner for oppfølging og evaluering av tilsynsvirksomheten, rutiner for oppfølging av det enkelte tilsyn, og rutiner for intern rapportering og rapportering til Direktoratet for byggkvalitet ved advarsler og fratakelse av ansvarsrett. Det anbefales at tilsynsstrategien tas opp til politisk behandling. En slik politisk forankring anbefales, bl.a. for å synliggjøre de kostnader som det kommunale tilsynet medfører.»⁷

Det skal utarbeides en årlig rapport over tilsynsvirksomheten i kommunen, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1 tredje ledd. Rapporten bør inneholde tilstrekkelig informasjon til at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet. I veiledningen til byggesaksforskriften angir DiBK at «[d]en årlige rapporten skal inneholde en oversikt over hvilke tilsyn som er avholdt og hvorfor eventuelle planlagte tilsyn ikke er gjennomført. Kommunen bør ha oversikt over hva slags tilsyn som føres, funn, sanksjoner, hvilke forhold som er rettet osv.» Kommunen vurderer selv hvorvidt de ønsker å ha den årlige rapporten som en del av tilsynsstrategien eller om den utarbeides som egen rapport.⁸

3.1.3 Gjennomføring av tilsyn

Kommunen skal som angitt i punkt 3.1.1 utøve tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Tilsynsmyndigheten omfatter alle byggesaker. Den gjelder også tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter pbl. § 20-5 samt ulovlig igangsatte tiltak. Det kan gjennomføres tilsyn på alle stadier i byggesaken i inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, jf. pbl. § 25-2 annet ledd. Som tilsynsmyndighet kan kommunen kreve de opplysninger som er nødvendig for tilsynet.

Det er ulike måter å føre tilsyn på, aktuelle metoder er for eksempel dokumentgjennomgang, observasjon eller intervju. Det er opp til kommunen å velge en passende fremgangsmåte for det enkelte tilsynet. Omfanget av tilsynet vil variere etter hvilken fremgangsmåte som velges.

I byggesaksforskriften § 15-2 angis at kommunen skal utarbeide en tilsynsrapport etter utført tilsyn.⁹ I temaveiledning om tilsyn utarbeidet av DiBK fremgår at «*Dette gjelder uavhengig av tilsynsform. Det kan lages fellesrapport ved flere enkle tilsyn. Der kommunen fører enklere tilsyn, for eksempel ved å påse at plassering og utforming i et boligfelt er i overensstemmelse med tillatelsen, kan rapportene for flere tiltak slås sammen. De enkelte eiendommer må være identifisert. Fellesrapporter vil også være*

⁷ DiBK, «Byggesaksforskriften (SAK10) - Veiledning om byggesak», HO-1/2011 Veiledning til § 15-1

⁸ DiBK, «Byggesaksforskriften (SAK10) - Veiledning om byggesak», HO-1/2011 Veiledning til § 15-1

⁹ Byggesaksforskriften § 15-2 presiserer pbl. § 25-2 annet ledd tredje punktum hvor det angis at tilsyn skal avsluttes med sluttrapport

naturlig der kommunen fører tilsyn med særskilte forhold i en avgrenset periode etter SAK10 § 15-3. Tilsynsrapportens innhold skal være i samsvar med SAK10 § 15-2.»¹⁰

Rapporten skal, i den grad det er relevant, inneholde følgende opplysninger, jf. byggesaksforskriften § 15-2:

- a) *Faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket*
- b) *Foretak og ansvar i byggesaken*
- c) *Observasjoner under tilsynet*
- d) *Bestemmelser, tillatelser mv. som er overtrådt*
- e) *Fremlagt dokumentasjon*
- f) *Kommunens vurdering av forholdet*
- g) *Sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen*
- h) *Frist for lukking av avvik*

Tilsynsrapporten skal sendes til berørte foretak, tiltakshaver og ansvarlig søker.

Hensikten med tilsynsrapporter er å sikre at det dokumenteres at kommunen har gjort undersøkelser, hvordan dette har blitt utført og hva som er avdekket både av hensyn til den som undersøkes og kommunens egen saksbehandling. Kravet om tilsynsrapporter gjelder for tilsyn, men det kan også gjennomføres befaringer eller besiktigelses som ledd i ordinær saksbehandling eller en sak om ulovlighetsoppfølging.

3.1.4 Ulovlighetsoppfølging

Det følger av pbl. § 32-1 at «Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten». Når kommunen har blitt kjent med at det foreligger brudd på plan- og bygningsloven, som ikke er av mindre betydning, har den en plikt til å iverksette tiltak for å følge opp overtredelsen.

Avgjørelsen om hvorvidt overtredelsen er av mindre betydning er ikke et enkeltvedtak, jf. pbl § 32-1. Bestemmelsen må imidlertid brukes med varsomhet. I tilsynsveilederen fra DiBK fremgår det at ulovlig oppførte tiltak i strandsonen, LNF-områder og andre typer byggeforbudssoner sjeldent eller aldri vil kunne anses å ha mindre betydning.¹¹

Plan- og bygningsloven gir kommunen flere mulige reaksjonsformer:

- Sanksjoner etter pbl. kapittel 32
- Reaksjoner som gjelder foretakets ansvarsrett (advarel/ tilbaketrekking)
- Uavhengig kontroll i medhold av pbl. § 24-1.

Reaksjoner må vurderes i forhold til hverandre. Grunnprinsippet er at sanksjoner ikke skal ramme regelbruddet på en urimelig eller uforholdsmessig måte, jf. pbl. § 32-10. For å ivareta prinsippet om likebehandling bør også like tilfeller behandles likt, uavhengig av hvem som er hjemmelshaver/tiltakshaver. Det medfører blant annet at

¹⁰ Direktoratet for byggkvalitet, «Temaveileder tilsyn», HO-2-2012 s. 28

¹¹ Direktoratet for byggkvalitet, «Temaveileder tilsyn», HO-2-2012, s. 31

ulovligheter også må følges opp der det er kommunen som er tiltakshaver eller hjemmelshaver.

Det fremgår av plan- og bygningsloven at oppfølging av ulovligheter som hovedregel skal varsles. Forhåndsvarselet skal være skriftlig og mottaker skal gis anledning til å uttale seg innen fastsatt frist jf. pbl. § 32-2. Videre skal varselet angi hvilket vedtak kommunen vil treffe, hvilke faktiske forhold som legges til grunn samt opplysninger om lovgrunnlaget.

Etter at uttalelsesfristen for forhåndsvarselet er gått ut, må kommunen vurdere om varslet vedtak skal treffes. Vedtaket skal være skriftlig og begrunnet, det skal fremgå hva som skal rettes/stanses og vises til hvilken bestemmelse som er overtrådt. Det skal gis en frist for når feil og mangler skal være rettet samt opplyses om at fristoverskridelse kan følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Videre skal det gis opplysninger om at fristoverskridelse kan følges opp med forelegg etter pbl. § 32-6 som kan få virkning som en rettskraftig dom. I underretningen om vedtaket skal det informeres om klageadgang og klagefrist.

3.1.5 Ferdigattest

Det følger av pbl. § 21-10 første ledd første punktum at søknadspålytende tiltak skal avsluttes med ferdigattest på bakgrunn av nødvendig sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstilling. Ifølge bestemmelsens første ledd tredje punktum skal sluttdokumentasjonen vise at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Videre i bestemmelsens første ledd fjerde punktum er kommunen gitt en skjønnsmessig adgang til å utstede ferdigattest selv om det foreligger bagatellmessige overtredelser. Ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven anses bagatellmessige overtredelser å være overtredelser som kommunen ikke finner det hensiktsmessig eller nødvendig å forfølge.¹²

Kommunen bør kunne vurdere om tillatelsen og/eller ferdigattesten er gitt på uriktig grunnlag og derfor bør trekkes tilbake.¹³ Utstedelse av ferdigattest avskjærer dermed ikke kommunen fra å føre tilsyn eller forfølge overtredelser.

3.2 Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for et hvert statlig og kommunalt organ. Loven skal sikre den enkelte en trygg, grundig og lik saksbehandling. Kommunens behandling av byggesaker skal følge reglene i forvaltningsloven, med de enkelte unntak som er gitt i plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 1-9.

¹² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 325

¹³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 335

3.2.1 Habilitet

Det er et viktig prinsipp i offentlig forvaltning at de som behandler og treffer vedtak i en sak, skal være upartiske. I forvaltningsloven kapittel II gis det bestemmelser knyttet til habilitet for offentlige tjenestemenn og enhver annen som utfører tjenester eller arbeid for forvaltningsorganet. I kommunal- og regionaldepartementets veileder om habilitetsreglene fremgår følgende om hensikten med bestemmelsene:

«Formålet med inhabilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. At saker behandles på en objektiv måte er avgjørende for at allmennheten skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Det er ikke i seg selv kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet.»¹⁴

Habilitetsreglene i forvaltningsloven er gitt i § 6. Det fremgår av bestemmelsen i hvilke tilfeller en tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelsen i en forvaltningssak. Det er i forvaltningsloven § 6 gitt tre ulike grunnlag som kan føre til at en tjenestemann blir inhabil.

Av bestemmelsens første ledd følger det at dersom en tjenestemann har en form for tilknytning til sakens part(er) som listet opp i bokstav a til e vil tilknytningen automatisk føre til inhabilitet. Første ledd angir således absolutte inhabilitetsregler.

Dersom en tjenestemann ikke automatisk blir ansett som inhabil etter første ledd kan tjenestemannen være inhabil etter en skjønnsmessig vurdering, hvis «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» jf. annet ledd.

I tredje ledd er det gitt regler om avledet inhabilitet.¹⁵ Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken. Avgjørende for om en tjenestemann skal anses som direkte underordnet kommer an på om den overordnede har formell myndighet til å instruere den underordnede¹⁶.

I fvl. § 6 fjerde ledd angis det et unntak til habilitetsreglene. Bestemmelsen i fjerde ledd angir at habilitetsreglene ikke får anvendelse dersom det er «åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete». Ordlyden «åpenbart» angir at det er meget høy terskel for at unntaket skal kunne anvendes. I juridisk teori angis det at det her særlig siktes til avgjørelser hvor intet er overlatt til tjenestemannens skjønn, og hvor verken fakta eller juss byr på tvil.¹⁷

¹⁴ Kommunal- og regionaldepartementet, «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner - Om inhabilitetsregelen i forvaltningsloven og kommuneloven», s. 6. Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

¹⁵ Kyrre Grimstad (2011) s. 214

¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14

¹⁷ Eckhoff, Torstein. Eivind Smith. «Forvaltningsrett» 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010 s. 235

I vilkåret om at «verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete» ligger det at dersom det at tjenestemannen deltar i behandlingen innebærer at publikums tillitt til forvaltningen kan svekkes skal ikke unntaksbestemmelsen anvendes.¹⁸ Selv om tjenestemannen som kjenner fakta og rettsregler i saken anser en sak for klar, kan det sett utenfra oppleves som at kommunen ikke opptrer upartisk dersom vedtak fattes av noen med tilknytning til parten.

Tjenestemenn er etter forvaltningsloven § 8 selv ansvarlig for å vurdere sin habilitet. I tvilstilfeller eller dersom en part i en sak krever det, skal spørsmålet forelegges nærmeste overordnede for avgjørelse.

3.2.2 Saksbehandlingstid

Det er ikke angitt frister for saksbehandlingstiden ved tilsyn og ulovlighetsoppfølging i plan- og bygningsloven. Regelen i fvl. § 11 a om at «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» vil dermed gjelde. Kravet er skjønnsmessig, og det må vurderes i det enkelte tilfellet utfra sakens art og omfang samt organets ressursituasjon hva som er forsvarlig saksbehandlingstid.¹⁹ Kommunen har ansvar for å inneha tilstrekkelige ressurser til å håndtere saker den etter lovverket er satt til å håndtere.²⁰ I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt jf. § 11 a tredje ledd.

3.2.3 Enkeltvedtak

Et enkeltvedtak etter forvaltningsloven er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Forvaltningsloven stiller krav til utforming og innhold i et enkeltvedtak. Vedtaket skal som hovedregel være skriftlig, jf. fvl. § 23. Videre skal enkeltvedtaket grunngis²¹ og begrunnelsen gis samtidig som vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold som vedtaket bygger på, og det bør også nevnes hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, jf. fvl. § 25.

Forvaltningsorganet skal underrette partene om vedtaket så snart som mulig. Det skal da gis opplysninger om klageadgang, klagefrister og nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter, jf. § fvl. 27.

3.2.4 Nedtegning av opplysninger

Det følger av fvl. § 11 d. annet ledd at forvaltningen så vidt mulig skal nedtegne eller protokollere nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken

¹⁸ Eckhoff, Torstein. Eivind Smith. «Forvaltningsrett» 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010 s. 235

¹⁹ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 59

²⁰ Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/419

²¹ I andre saker enn klagesaker, kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom søknaden innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen vil bli misfornøyd med vedtaket, jf. fvl. § 24.

som en part kommer med ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler. Tilsvarende gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaringer m.m. Plikten gjelder dermed «nye» opplysninger eller anførsler «av betydning for avgjørelsen».

Bestemmelsen gir en tilsvarende plikt for iakttagelser som tjenestemannen gjør på befaring, i forbindelse med fysiske undersøkelser eller lignende. Der det utferdiges tilsynsrapport etter stedlig tilsyn vil observasjonene dokumenteres tilstrekkelig i denne.²²

Ifølge lovteksten gjelder bare plikten for nedtegning dersom opplysningene kommer fra «en part». Av forarbeidene fremgår det imidlertid at plikten til nedtegning ikke bare gjelder for opplysninger gitt av en part i saken, men at begrepet part ble valgt for å uttrykke at plikten gjelder i individuelle saker.²³

Det kan være vanskelig å vite om opplysninger og anførsler vil være av betydning for avgjørelse av saken. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid uttalt at nedtegningsplikten må «(...) gjelde dersom det er en rimelig mulighet for at de aktuelle opplysningene eller anførselene vil ha betydning for avgjørelsen av saken.»²⁴

Formålet med bestemmelsen er blant annet å sikre at partene får innsyn i sakens beslutningsgrunnlag.²⁵ Videre vil nedtegnelsen være til hjelp for forvaltningsorganet selv i behandlingen av saken, og ved en eventuell klagebehandling for klageorganet.

3.3 Arkivlova og forskrift om offentlige arkiv

En grunnleggende forutsetning for at kommunen skal ha en effektiv forvaltning med god kontroll, er at kommunen har et velfungerende arkivsystem i samsvar med krav i arkivlova og arkivforskriften. Kommunen plikter etter arkivlova § 6 å ha et arkiv som er innrettet på en slik måte at «*dokumenter er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid*».

Kommunen skal ifølge arkivforskriften § 4 ha en ajourført arkivplan som angir hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Planen skal også angi hvilke instruksjoner, regler, planer mv. som gjelder for arkivarbeidet.

Kommunen skal arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet jf. arkivlova § 2. Dersom et dokument hverken har inngått i saksbehandlingen til kommunen eller har verdi som dokumentasjon skal det ikke arkiveres jf. arkivforskriften § 14. Videre skal ikke allment tilgjengelig materiale som kommunen ikke har utformet selv arkiveres og heller ikke konsept, kladder, ekstra kopier, interne meldinger ol. som ikke har verdi som dokumentasjon.²⁶

²² Direktoratet for byggkvalitet, «*Temaveileder tilsyn*», HO-2-2012, s. 28

²³ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 28

²⁴ JDLOV-2000-8596B

²⁵ Forvaltningskomiteens innstilling 1958 s. 202 første spalte

²⁶ Arkivforskriften § 14 tredje ledd

Ifølge arkivforskriften § 9 skal kommunen også føre offentlig journal. I denne skal alle inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokument for organet etter offentleglova § 9 registreres, dersom dokumentet er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter journalføres i den utstrekning kommunen finner det hensiktsmessig. Organinterne dokumenter som angitt i arkivforskriften § 9 første ledd bokstav a-c skal likevel alltid journalføres.

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at det offentliges virksomhet er åpen og gjennomskiktig. Det følger av offentleglova § 3 at saksdokumenter, journaler og lignende registre kommunen har, som hovedregel skal være åpne for innsyn, med mindre annet er fastsatt i lov eller forskrift. Når krav om innsyn fremsettes skal kommunen uten ugrunnet opphold behandle kravet og gi innsyn eller et begrunnet avslag.²⁷ Der opplysninger eller dokumenter kan unntas innsyn skal kommunen vurdere om det skal gis merinnsyn jf. offl. § 11.

3.4 Arbeidsmiljøloven

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-3 at virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere har plikt til å utarbeide varslingsrutiner. Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og tillitsvalgte. Videre fremgår det i bestemmelsens fjerde ledd at rutinen ikke skal begrense arbeidstakerens rett til å varsle etter aml. § 2 A-1. Det angis at rutinene skal være skriftlige og inneholde oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling og fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling. Rutinene skal gjøres enkelt tilgjengelig for alle virksomhetens ansatte. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for å skape en god yringskultur, og legge forholdene til rette for intern varsling.

3.5 Kommuneleven og veiledere fra KS

3.5.1 Kommuneleven

Ett av formålene som angis i kommunelovens § 1 er at loven skal «legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard». For å oppnå dette målet er det nødvendig med rutiner og retningslinjer for å forebygge og håndtere misligheter og korrupsjon i organisasjonen. Tiltak som er iverksatt og planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten skal redegjøres for i årsberetningen jf. kommuneloven § 48 femte ledd.

Administrasjonssjefen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, innenfor de rammer som settes av kommunestyret. Det følger av kommunelovens § 23 annet ledd at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette innebærer at administrasjonssjefen er tillagt det overordnede ansvaret for at det etableres et velfungerende internkontrollsystem i kommunen. Hva som utgjør betryggende internkontroll og hvordan rådmannen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksjoner overholdes angis ikke nærmere i loven.

²⁷ Offentleglova § 29

3.5.2 «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus»

KS har utgitt veilederen «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?» om internkontrollarbeid i kommuner. Internkontroll handler om hvordan kommunens virksomheter skal innrettes for at kommunen skal nå de mål som er satt. Internkontrollen skal bidra til styring, kvalitet og effektivitet i tjenestene. Videre skal internkontrollen sikre at lover og regler etterleves, samt bidra til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen. Da det ikke finnes ett svar på hva som er *betryggende kontroll*, må dette vurderes i de enkelte tilfeller. KS påpeker imidlertid at internkontrollen bør være praktisk og håndterbar, og at den bør være integrert i virksomhetsstyringen.

I veilederen fremgår det at man i praksis kan si at internkontroll er:

*Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som **utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp**, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.*²⁸

COSO-modellen er et anerkjent rammeverk for internkontrollarbeid i virksomheter. Ifølge denne modellen etableres betryggende internkontroll gjennom arbeid med kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon samt ledelsesmessig oppfølging og overvåkning.²⁹

3.5.3 Veiledere om antikorrupsjonsarbeid

Transparency International Norge har i samarbeid med KS utformet en håndbok³⁰ i antikorrupsjon for kommuner. I denne angis seks hovedelementer for antikorrupsjonsarbeid i kommuner.³¹ Det er også utarbeidet en rapport³² av Oslo Economics på oppdrag fra KS om status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren hvor det er angitt ni sentrale arbeidsområder for etikkarbeid i kommunene.³³ Oppstillingene er i stor grad sammenfallende. Revisjonen har trukket frem de punktene som fremstår som mest sentrale i relasjon til vår problemstilling, som gjelder retningslinjer og rutiner for å forbygge og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker.³⁴

²⁸ KS, *Rådmannens internkontroll; Hvordan få orden i eget hus?*, s. 16.

http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmennens_internkontroll_trykk.pdf

²⁹ KS, «*Rådmannens internkontroll; Hvordan få orden i eget hus?*», s. 20

³⁰ KS og Transparency International Norge, «*Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*», 2. utgave, 2014. Hentet fra:

<https://www.ks.no/contentassets/1fca8b0edd074ae0b0847ba2fffa6484/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf>

³¹ KS og Transparency International Norge, «*Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*», 2. utgave, 2014, s. 23

³² Oslo Economics, Kantar TNS og Tina Søreide. «*Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*», 2018

³³ Oslo Economics, Kantar TNS og Tina Søreide. «*Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*», 2018 s. 23-24

³⁴ De punktene som er utelatt omhandler kontrollutvalgets arbeid og strategi for offentlige anskaffelser

Det angis at kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester, og at disse bør offentliggjøres. Videre anbefales det at verdiene implementeres i driften gjennom tiltak som for eksempel dilemmatrening og medarbeidersamtaler.

Det anbefales at etiske retningslinjer vedtas og offentliggjøres. Retningslinjene bør redegjøre for hvordan ansatte og folkevalgte skal forholde seg til interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler. Reaksjoner ved brudd på retningslinjene bør også beskrives. Det anbefales også at det gjennomføres jevnlig undersøkelser av hvorvidt de ansatte kjenner til retningslinjene og om det blir reagert ved overtredelser.

Videre fremheves risikoanalyser som egnet tiltak for å forebygge misligheter og korrupsjon. Ved å benytte risikoanalyser kan man kartlegge hvilke ledd i organiseringen av avdelingen eller myndighetsutøvelsen som utgjør størst fare for at misligheter eller korrupsjon skal forekomme. Dette gir grunnlag for å fatte gode beslutninger om hvor forebyggende og kontrollerende tiltak skal settes inn.

Kommunen har som angitt plikt til å utarbeide rutiner for varsling jf. aml. § 2 A-3. I tillegg til å oppfylle lovens krav anbefaler KS at varslingssystemet gir mulighet til å varsle anonymt og at behandlingen av varsler bør foretas av en uavhengig stabsenhet.

3.6 Kommunale retningslinjer, rutiner mv.

For å se nærmere på kommunens behandling av tilsyn- og ulovlighetsoppfølgingssaker samt internkontrollen på byggesaksavdelingen vil det være hensiktsmessig å undersøke kommunens retningslinjer, veiledere, rutiner mv.

Revisjonen vil blant annet gjennomgå følgende dokumenter:

- Rutiner og maler til bruk ved generell saksbehandling av byggesaker, samt rutiner og maler utarbeidet for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.
- Veileder om reglene om habilitet
- Etiske retningslinjer
- Varslingsrutine
- Rutine for saksbehandling i varslingssaker
- Rutine for økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begåtte av ansatte
- Arkivplan ved bruk av nettløsningen i arkivplan.no

Kommunens intranett brukes som plattform for håndbøker og annen informasjon som skal gjøres tilgjengelig for alle kommunens ansatte. Byggesaksavdelingen bruker programmet Public 360 som kombinert saksbehandling- og arkivsystem. Filer som ikke skal arkiveres i Public 360 lagres i SharePoint. I rapporten vil vi foreta en kort gjennomgang av hvordan byggesaksavdelingen bruker Public 360 og SharePoint.

4. Introduksjon av byggesaksavdelingen

4.1 Organisering

Administrasjonen i Kristiansand kommune er inndelt i seks ulike sektorer. Teknisk sektor håndterer oppgaver knyttet til planlegging, drift og forvaltning av byens fysiske miljø. Sektoren består av seks enheter i tillegg til teknisk direktørs stab og følgende figur viser enhetene med underavdelinger:



Figur 1: Organisasjonskart teknisk sektor

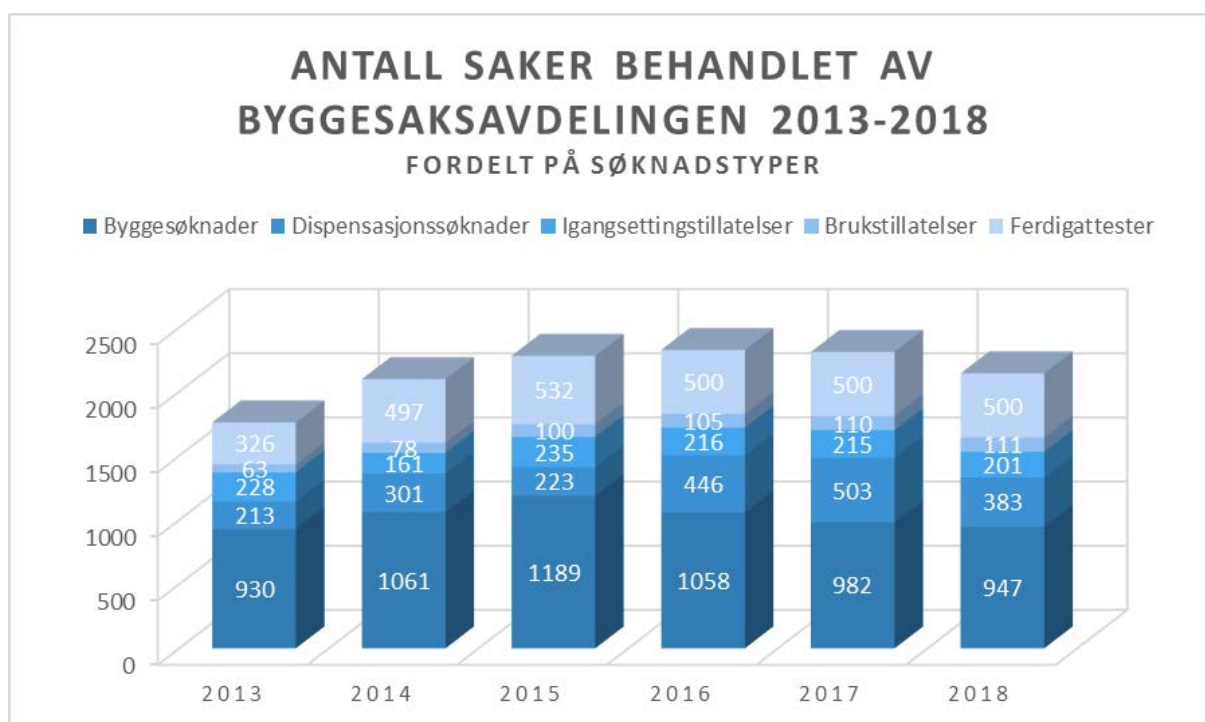
Kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven håndteres av plan-, bygg- og oppmålingsetaten som er en av enhetene i teknisk sektor. Enheten har 61 ansatte og 60 årsverk³⁵, og består av fem avdelinger med ulike ansvarsområder; byggesak, eiendomsmåling- og seksjonering, kart og geodata, matrikkel- og eiendomsskatt samt plansak. Byggesaksavdelingen arbeider med byggesaker, herunder tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Byggesaksavdelingen har en avdelingsleder, en mottakskontrollør og 18 saksbehandlere. Avdelingen har en tilsynsleder, men alle saksbehandlerne deler på oppgavene med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Det er dermed ingen ansatte som kun arbeider med tilsyn eller ulovlighetsoppfølging. Tidligere har ledelsen undersøkt om noen ønsket en spesialisering og ville arbeide kun med tilsyn, men det var ingen som ønsket å ta en slik rolle. Imidlertid er de siste som er tilsatt på byggesaksavdelingen

³⁵ Årsrapport 2017 Teknisk s.46

jurister og man opplever derfor at avdelingen har fått bedre kompetanse når det gjelder tilsyn. Det er også planlagt³⁶ at det skal ansettes nye saksbehandlere som har som premiss at de kun skal arbeide med tilsyn, og i forbindelse med kommunesammenslåingen vil man vurdere å gjennomføre omorganiseringen slik at avdelingen har større grad av spesialisering.

I 2018 behandlet byggesaksavdelingen 947 byggesaker og 383 søknader om dispensasjon. Det ble videre utstedt 201 igangsettingstillatelser, 111 midlertidige brukstillatelser og 500 ferdigattester. Diagrammet under viser utviklingen i antall søknader av ulike arter byggesaksavdelingen har behandlet de siste seks årene.



Figur 2: Antall saker behandlet av byggesaksavdelingen 2013-2018

4.2 Saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen

Det er programmet Public 360 som benyttes som saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen og arkivsystem i Kristiansand kommune. Programmet gir mulighet til å lagre alle dokumenter i saken i den elektroniske saksmappen. Videre har programmet funksjoner for blant annet utsending av vedtak og saksfremlegg, godkjenning av dokumenter og frister. Dokumentflyt og handlinger loggføres i systemet. Public 360 har også blitt implementert i Microsoft Office programmer som et tillegg. Dette er blant annet gjort i Word slik at de ansatte kan åpne og lagre dokumenter fra og i Public 360 og sette inn standardtekster som er gjort tilgjengelig gjennom tillegget.

³⁶ Planlagt i organiseringen av Nye Kristiansand gjeldende fra 01.01.2020.

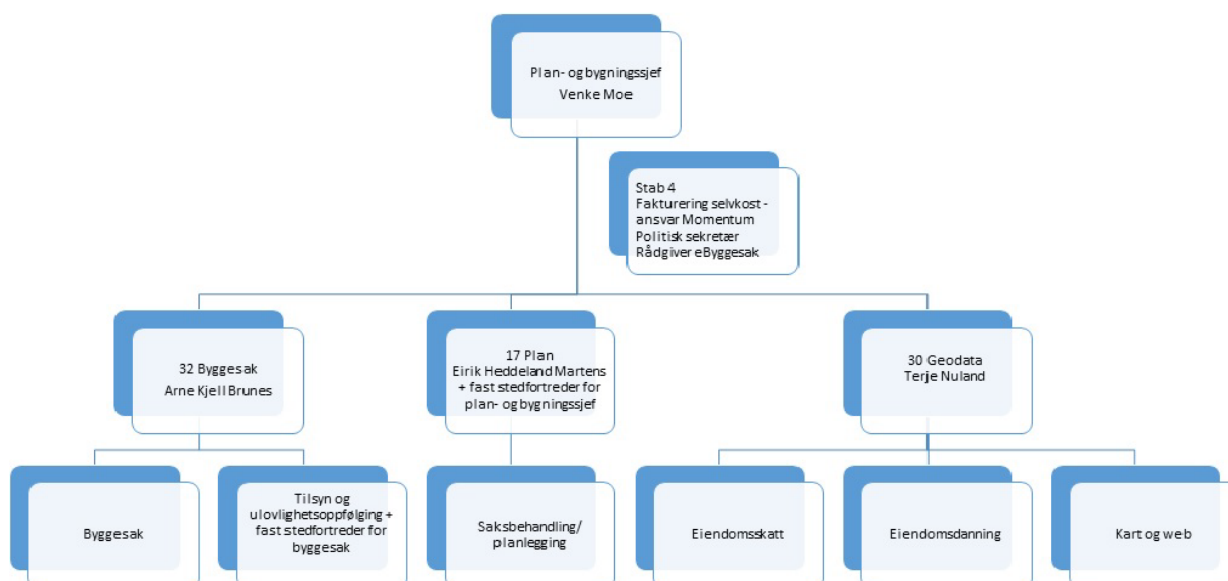
Byggesaksavdelingen benytter seg også av SharePoint for lagring av filer som ikke skal arkiveres i Public 360. Løsningen gir mulighet til å opprette arbeidsrom hvor for eksempel alle i en avdeling eller enhet kan ha et fellesområde for lagring. Det er opprettet et eget arbeidsrom for byggesak i SharePoint hvor alle de ansatte i avdelingen kan lagre og lese dokumenter. Dette benyttes til ikke arkiververdige dokumenter som retningslinjer og sjekklister, andre interne dokumenter samt veiledninger, rundskriv, brosjyrer mv. utarbeidet av andre. Videre benyttes kommunens intranett som plattform for håndbøker og annen informasjon som skal gjøres tilgjengelig for alle kommunens ansatte.

Det er utarbeidet en «Generell rutine for saksbehandling av byggesaker». Denne ligger tilgjengelig for de ansatte i arbeidsrommet for byggesak i SharePoint. I møtet opplyser kommunen at rutinen også suppleres av maler for vedtak i de ulike sakstypene som fungerer som en kombinert mal og sjekkliste. Hovedfokuset i den generelle rutinen er på hvordan saker håndteres i saksbehandlingssystemet Public 360. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7.1 fremgår det likevel noe om internkontrollhandlinger som godkjenning, signering og sidemannskontroll.

4.3 Planer for Nye Kristiansand

Kristiansand kommune opplyser at de allerede kjenner til flere områder som har forbedringspotensial. Videre opplyser de at det er planer om å benytte kommunesammenslåingen til å foreta forbedringer på byggesaksavdelingen. Den nye kommunen er planlagt å bli bedre organisert for å ivareta tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Blant annet vil enhet for byggesak bli delt i to avdelinger, og tilsyn og oppfølging av ulovligheter skal styrkes. Ifølge kommunen vil imidlertid den endelige avklaring av ansvarsområde og innhold i de to avdelingene bli avklart i samråd med ny ledelse. Videre er det lagt ut en stillingsbeskrivelse for avdelingsleder på byggesaksavdelingen som skal ha særskilt ansvar for tilsyn og ulovlighetsoppfølging samt videreutvikling av interne rutiner og styringssystemer. Stillingsbeskrivelsen for avdelingsleder for tilsyn og ulovlighetsoppfølging bygger på følgende organisasjonskart:



5. Tilsyn

I dette kapittelet ser vi nærmere på om Kristiansand kommune utøver sin lovpålagte tilsynsplikt på en tilfredsstillende måte. Vi undersøker organiseringen og omfanget av tilsynsvirksomheten i kommunen. Videre ser vi på hvordan kommunen følger opp kravene om kvalitetssikringsdokumenter i tilsynsarbeidet.

5.1 Planlegging av tilsyn

Ved planlegging av tilsyn opplyser kommunen at prioriteringen av tilsynsområder gjøres på bakgrunn av departementets fastsettelse av prioriterte områder, men også med hensyn til hvor det anses som mest nødvendig.

5.1.1 Rutiner og maler

Byggesaksavdelingen har som nevnt i punkt 4.2 en generell rutine for saksbehandling av byggesaker som ligger tilgjengelig i arbeidsrom for byggesak i SharePoint. Under punktet om tilsyn og ulovlighetsoppfølging blir det vist til egen rutine for oppfølging av ulovligheter. Den generelle rutinen viser dermed til «Rutine for behandling av mottatt melding om ulovligheter, jf. pbl. § 32-1.»

For utføring av tilsyn foreligger det ingen generell skriftlig rutine. Det blir opplyst i møte med kommunen at byggesaksavdelingen bruker temaveiledninger utarbeidet av DiBK i arbeidet med tilsyn. Temaveiledningene fra DiBK gjelder for kommunalt tilsyn, tilsyn med kvalifikasjoner i foretak og tilsyn med produktdokumentasjon.

Kommunen har utarbeidet dokumentmaler til bruk i saksbehandlingen ved tilsyn. De ligger på fellesområdet for byggesaksavdelingen i SharePoint og som tekstmal i Word gjennom Public 360. Ved gjennomgang av malene ser revisjonen at det i omtrent halvparten³⁷ av malene blir vist til hjemmelen for tilsyn med paragrafnummer som stemmer med den opphevede plan- og bygningsloven av 1985. I saksgjennomgang ser man at den utdaterte lovhenviseingen i noen saker heller ikke endres før vedtaket sendes ut.

5.1.2 Tilsynsstrategi

Kommunene skal utarbeide en strategi for gjennomføring av tilsyn, se punkt 3.1.2. På intranettet i Kristiansand kommune, under teknisk sektors håndbøker 7.1.9 «Tilsyn» ligger det link til tilsynsprogram for etaten av 2008. Ved søk i Public 360 finner revisjonen en tilsynsstrategi fra 2011. Denne ble lagt frem for byutviklingsstyret 17.02.11 som vedtok å ta den til orientering. Revisjonen har også fått tilsendt «Strategiplan for tilsyn 2015» og et utkast til tilsynsstrategi fra 2018.

Den tilsynsstrategien som brukes i Kristiansand kommune per oktober 2018 er «Strategiplan for tilsyn 2015». Den ble utarbeidet av den som tidligere hadde fagansvar for tilsyn, men er ikke behandlet på ledernivå eller på politisk nivå. Strategien

³⁷ Av totalt 12 maler til bruk ved tilsyn inneholder 7 henvisninger til den opphevede plan- og bygningsloven.

har ikke ligget tilgjengelig for de ansatte i noen av kommunens systemer. Byggesaksavdelingen opplyser at strategiplanen har vært implementert ved at den har sirkulert mellom de saksbehandlerne som har utført tilsyn jevnlig. Den skal også ha blitt tatt opp noen ganger i plenum på felles byggesaksmøter.

I byggesaksforskriften settes det krav til hva strategiplanen skal omfatte, se punkt 3.1.2. Etter en gjennomgang av strategiplanen³⁸ i Kristiansand kommune ser revisjonen at planen ikke omfatter en redegjørelse av kompetansebehov og finansiering av tilsynsvirksomheten.

Vi får opplyst at utkastet til tilsynsstrategi som er under arbeid skal gjøres tilgjengelig for de ansatte i SharePoint når den er ferdig. Revisjonen vurderer etter en gjennomgang av utkastet at innholdet i denne tilsynsstrategien er i tråd med byggesaksforskriften § 15-1.

Departementet fastsetter tilsynsområder som kommunene skal ha særlig fokus på over en toårsperiode, se punkt 3.1.1. I perioden 2016-2017 og 2018-2019 har departementet fastsatt at kommunene skal prioritere tilsyn med at:

1. krav til *kvalifikasjoner* er oppfylt i tiltaket
2. krav til *produktokumentasjon* av byggevarer er oppfylt

I den gjeldende strategiplanen på byggesaksavdelingen, «Strategiplan for tilsyn 2015», angis følgende om prioriterte tilsynsoppgaver:

«SAK10 § 15-3 tidsavgrenset krav om tilsyn pkt 1 og 2:

1. *At krav til universell utforming er oppfylt i tiltaket (TEK 10 kap. 8 og 12)*
2. *At krav til energibruk er oppfylt i tiltaket (TEK10 kap. 14)*
3. *Ulovlige byggearbeider*
4. *Tilsyn byggeplass ved midlertidig brukstillatelse/ferdigattest*
5. *Tilsyn med foretak ihht SAK 10 kap. 10 (system for oppfyllelse av plan- og bygningsloven, rutiner)*
6. *Følge opp foretak der det tidligere er påvist svikt i rutiner, manglende styringssystem og/eller manglende kvalitetssikring/egenkontroll med nytt tilsyn»*

Kommunen har ført opp tilsyn med krav til *universell utforming* og *energibruk* som de høyst prioriterte områdene. De nevnte prioriterte tilsynsområdene var fastsatt av departementet til å ha særlig fokus i perioden 2013-2014. Fra 01.01.2016 skulle kommunen prioritere tilsyn med krav til kvalifikasjoner for tiltak og produktokumentasjon for byggevarer.³⁹ Tilsynsstrategien har dermed ikke blitt oppdatert på dette punktet.

Selv om tilsynsstrategien ikke har vært oppdatert vedrørende prioriterte tilsynsområder, ser vi ved gjennomgang av kommunens praksis at kommunen har hatt særlig fokus på ett av tilsynsområdene som er fastsatt av departementet, se under punkt 5.2.3.

³⁸ «Strategiplan for tilsyn 2015»

³⁹ Byggesaksforskriften (SAK10) § 15-3

5.2 Gjennomføring av tilsyn

Under punkt 4.1 nevnte vi at byggesaksavdelingen har en tilsynsleder, men at oppgaven med å gjennomføre tilsyn og ulovlighetsoppfølging er fordelt på alle saksbehandlerne på byggesaksavdelingen. Saksbehandlerne blir kjent med hva det skal føres tilsyn med gjennom regelmessige byggesaksmøter og ved dialog innad på avdelingen.

5.2.1 Fremgangsmåte

Fremgangsmåten ved tilsyn kan variere fra enkel kontroll av dokumentasjon til inngående kontroller på byggeplass av tiltak, dokumenter og produkter mv. I arbeidet med tilsyn benytter Kristiansand kommune seg hovedsakelig av dokumenttilsyn og befaringer som metode.

Ved tilsyn med kvalifikasjoner velges foretakene det skal føres tilsyn med ut i forbindelse med den ordinære byggesaksbehandlingen. Ved utvelgelsen ser saksbehandler hen til avdelingens oversikt over gjennomførte tilsyn med kvalifikasjoner og vektlegger eventuelle tidligere erfaringer med foretaket. Selve tilsynet gjennomføres vanligvis ved at det sendes et varsel om tilsyn med kvalifikasjoner til foretaket hvor det blir bedt om å sende inn dokumentasjon på at kravene til utdanning, praksis eller kvalitetssikring er oppfylt. Deretter utformes en tilsynsrapport som redegjør for kontrollen, dokumentasjonen som er forelagt og resultatet av kontrollen.

Kommunen gjennomfører også tilsyn med andre forhold i form av befaringer eller dokumenttilsyn i ordinære byggesaker og i saker om ulovlighetsoppfølging. Metode og omfang av tilsynet varierer utfra hva kommunen har indikasjon på at burde undersøkes. Mer utførlige tilsyn utføres ved omfattende kontroll med dokumentasjon og utforming på byggeplassen. Dette er ressurskrevende og gjennomføres fortrinnsvis hvis avdelingen har indikasjoner på at dette er nødvendig. I saker om ulovlighetsoppfølging gjennomføres det befaringer eller besiktigelser for å kartlegge om det foreligger ulovlig forhold eller om pålegg er etterkommet.

Byggesaksavdelingen opprettet i 2017 en liste hvor alle tilsyn som føres registreres. Listen er en Excel-fil som ligger lagret i byggesaksavdelingens arbeidsrom i SharePoint. Alle de ansatte i byggesaksavdelingen har da tilgang til siste versjon av dokumentet og kan gjøre endringer i oppføringene.

5.2.2 Omfang av kommunens tilsynsvirksomhet

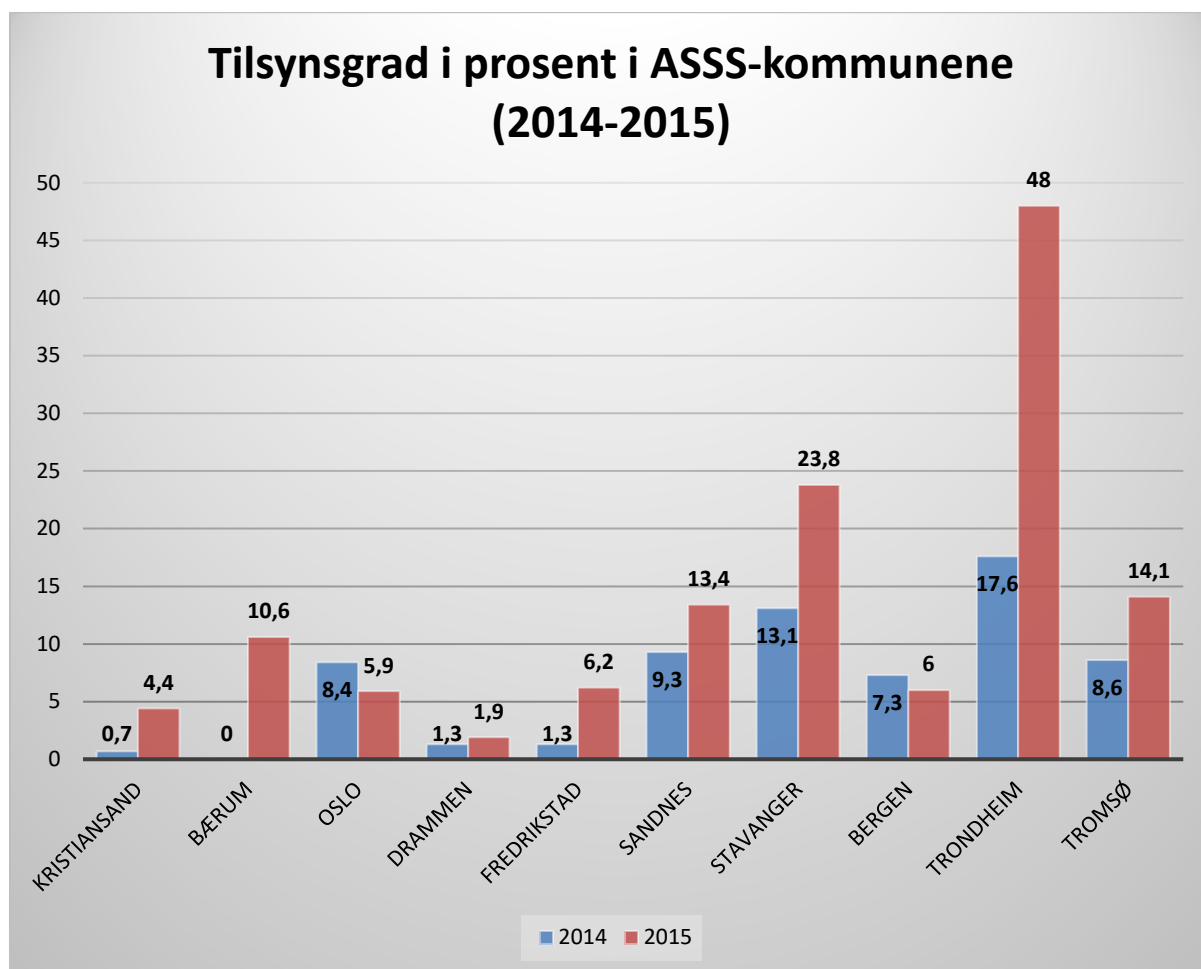
Det er ikke oppgitt konkrete krav til omfanget av kommunens tilsynsvirksomhet i plan- og bygningsloven, men det angis at det må utføres i en slik grad at det er egnet til å avdekke regelbrudd. Det følger av «Strategiplan for tilsyn 2015» at den enkelte saksbehandler har ansvar for å føre tilsyn i tilstrekkelig grad på egne saker. Det er ikke på nåværende tidspunkt satt målsetninger internt i kommunen for omfanget av tilsynsvirksomheten utover dette. I utkastet til ny tilsynsstrategi er det imidlertid inntatt en målsetning om en tilsynsgrad på 10 %.

ASSS er et samarbeid mellom KS og de ti mest folkerike kommunene i Norge, som Kristiansand kommune deltar i. Som et ledd i dette samarbeidet benyttes statistikk fra KOSTRA og kommunene selv til å presentere styringsdata om tjenesteproduksjon i kommunene på en måte som gir grunnlag for sammenligning og samarbeid mellom lignende kommuner. Frem til 2015 inngikk byggesak som et av tjenesteområdene som ble analysert. I rapportene ble det benyttet en prosentvis tilsynsgrad som uttrykker i hvor stor andel av nye byggesaker det gjennomføres tilsyn.

Følgende tabell viser Kristiansand kommunen tilsynsgrad slik den ble angitt i årsrapportene for ASSS for 2014 og 2015;

Tabell 1: Tilsynsgrad i ASSS kommuner 2014-2015				
	Kristiansand	Snitt ASSS	Laveste ASSS	Høyeste ASSS
2014	0,7 %	7,5 %	0,7 %	17,6 %
2015	4,4 %	13,4 %	1,9 %	48,0 %

Som det fremgår av tabellen var det stor forskjell mellom høyeste og laveste tilsynsgrad i ASSS-kommunene i 2014 og 2015. Diagrammet på neste side viser tilsynsgraden for de enkelte kommunene i ASSS samarbeidet i 2014 og 2015.



Figur 3: Tilsynsgrad i prosent i ASSS-kommunene 2014-2015

Det fremgår at tilsynsgraden i Kristiansand kommune var lav sammenholdt med andre kommuner i ASSS samarbeidet i 2014 og 2015. I møte fremholder byggesaksavdelingen at en del av bakgrunnen for dette er at enkelte kommuner førte en større andel av arbeidet sitt som tilsyn. I Kristiansand kommune skilles det mellom ulovlighetsoppfølging, befaringer og tilsyn slik at handlinger som ville blitt ført som tilsyn i KOSTRA statistikken i andre kommuner ikke inngår i datagrunnlaget for Kristiansands tilsynsgrad.⁴⁰

På grunn av at tjenesteområdet byggesak ble tatt ut av årsrapportene fra ASSS etter 2015 har revisjonen sammenstilt tall fra KOSTRA og kommunen som viser utviklingen av tilsynsgraden i Kristiansand kommune videre:

Tabell 2: Grunnlagstall og tilsynsgrad i Kristiansand kommune 2013-2018						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antall tilsyn	68	8	58	15	78	95
Antall søknader om tiltak mottatt	1 248	1 212	1 312	2 004	986	970
Tilsynsgrad i %	5,45	0,7	4,4	0,75	7,91	9,79

Av tabellen⁴¹ ser man at omfanget av kommunens tilsynsvirksomhet har vært varierende fra år til år. Det opplyses av kommunen at de årene tilsynsgraden har vært lavere har det sammenheng med økt omfang av byggesøknader og andre oppgaver. Videre angis det at man nå har større fokus på tilsynsvirksomhet enn det som tidligere var tilfellet og at man ønsker å øke tilsynsaktiviteten. Tallene i tabell 2 indikerer at Kristiansand kommune i 2017 og 2018 har økt omfanget av tilsynsvirksomheten sammenholdt med tidligere år.

5.2.3 Særlig om gjennomføring av tilsyn for tidsavgrensede krav

Som tidligere nevnt fastsetter departementet tilsynsområder som skal ha særlig fokus over en toårsperiode. Vi så tidligere at byggesaksavdelingens strategiplan ikke var oppdatert på dette området. Praksisen i Kristiansand kommune viser imidlertid at tilsynsvirksomheten har hovedfokus på ett av de tilsynsområdene som departementet har fastsatt som prioritetsområde; tilsyn med *kvalifikasjoner*.

Årsaken til at Kristiansand kommune har hatt særlig fokus på ett av de fastsatte tilsynsområdene er at det ved prioritering av tilsynsområder også tas hensyn til hvor det anses som mest nødvendig med tilsyn. Kommunen opplyser at det føres tilsyn med produktdokumentasjon dersom det foreligger indikasjoner på at dette er nødvendig. Kommunen opplever det imidlertid som mindre aktuelt, og dette gjenspeiles i færre førte tilsyn på dette området.

⁴⁰ Som angitt i kapittel 3.1 er det glidende overganger både mellom saksbehandling og tilsyn og ulovlighetsoppfølging og tilsyn. Det defineres ikke i loven eller forskriften hvilke undersøkelser som utgjør et tilsyn, og det påpekes i veiledningene til forskriften at det ikke er nødvendig med skarpe skiller med mindre kommunen selv finner det hensiktsmessig. Dette åpner for ulikheter mellom kommunene i hvilke undersøkelser som anses som et tilsyn som blir innrapportert i KOSTRA.

⁴¹ Tall hentet fra SSB (Tabell 04690: J. Kommune del 1. Plansak, byggesak, oppmåling, kulturminner, natur og nærmiljø - grunnlagsdata (K) etter region, statistikkvariabel og år G31.a og 11879 Bygge- og delesaksbehandling - Utøvelse av tilsyn i byggesaker (K) 2015 – 2017)

Hoveddelen av kommunens tilsynsvirksomhet går dermed ut på tilsyn med kvalifikasjoner. Tilsyn med kvalifikasjoner baseres ofte på erfaring og kjennskap med den lokale byggebransjen. Tilsyn med kvalifikasjoner som gjennomføres i Kristiansand kommune føres inn i oversikten over førte tilsyn. Ved endt tilsyn registrerer saksbehandler sentrale opplysninger om tilsynssaken, herunder hvilket foretak som er undersøkt, tiltaksklasse, om det er ført tilsyn med kvalifikasjoner og resultatet av dette. Det oppgis i møte at listen ikke alltid er helt oppdatert fordi ikke alle tilsyn føres inn med en gang saksbehandlingen er avsluttet. I malen «Tilsynsrapport med kvalifikasjoner» er det tatt inn en påminnelse til saksbehandler om å føre saken inn i denne tilsynslisten.

I oversikten over tilsyn er det registrert 16 tilsyn med kvalifikasjoner som ble påbegynt i 2017, av disse ble 8 slutført i 2018. For 2018 er det registrert 60 påbegynte tilsyn med kvalifikasjoner, hvorav 55 er slutført per 14.01.19.

For det andre tilsynsområde som departementet har fastsatt som prioritetsområde, tilsyn med produktdokumentasjon, har revisjonen kun funnet ett gjennomført tilsyn i perioden 2016-2018.⁴²

5.3 Etter gjennomført tilsyn

5.3.1 Tilsynsrapport

Når kommunen har iverksatt tilsyn skal det avsluttes med en tilsynsrapport. Denne skal sendes til berørte foretak, tiltakshaver og ansvarlig søker. Byggesaksavdelingen i Kristiansand kommune har utarbeidet to maler for utformingen av tilsynsrapporten. Malene ligger tilgjengelig for saksbehandlerne i Public 360. Malene viser til den opphevede plan- og bygningsloven av 1985, se punkt 5.1.1.

Kommunen opplyser at det ved stedlige tilsyn brukes en lpad med applikasjon fra DiBK som veileder saksbehandler i tilsynet⁴³. Applikasjonen fører saksbehandler gjennom en sjekklister med punkter relevant for det aktuelle tilsynsområdet, for eksempel universell utforming. Videre angir programmet hjemmelsgrunnlag og en vurdering av tilstandens alvorlighetsgrad. Applikasjonen som brukes auto genererer rapporter og sender kopi til direktoratet. Tilsynsrapporter som genereres i applikasjonen må dermed overføres til Public 360 manuelt for og arkiveres i systemet. I møte med kommunen blir det opplyst at dette ikke alltid blir gjort.

I saker hvor Kristiansand kommune utfører tilsyn med *kvalifikasjoner* sendes det ut tilsynsrapport ved avslutningen av tilsynet. Tilsynsrapportene som revisjonen har gått gjennom omfatter de opplysningene som ifølge forskrift skal innarbeides i rapporten.

Det er som tidligere nevnt en glidende overgang mellom tilsynsarbeid og ulovlighetsoppfølging. Tilsynsrapporter kan derfor også forekomme ved ulovlighetsoppfølging. Der det gjennomføres tilsyn i form av befaringer eller besiktigelser i en sak hvor det blir fulgt opp ulovlige forhold ser revisjonen i

⁴² Ved søk i Public 360 og tilsynslisten til byggesaksavdelingen

⁴³ Kommunen opplyser at applikasjonen fra DiBK er et godt hjelpemiddel ved føring av tilsyn. Videre blir det imidlertid opplyst at lpaden har vært mindre brukt den senere tid på grunn av tekniske problemer, og dette gjør at løsningen ikke er optimal.

saksgjennomgang at det i liten grad utformes tilsynsrapport i etterkant av undersøkelsen. Vi vil komme tilbake til praksisen, og vurderingen, vedrørende dokumentering av opplysninger under oppfølging av ulovlige forhold i kapittel 6.

5.3.2 Årsrapport og rapportering til departementet

Det følger av byggesaksforskriften § 15-1 at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten i kommunen og hvordan denne har vært i forhold til strategien. Gjennomføring av slike evalueringer vil bidra til forbedring og utvikling av tilsynsarbeidet.

Byggesaksavdelingen har oversikt over antall tilsyn som er ført gjennom KOSTRA-skjemaer. Det er imidlertid ikke utarbeidet årsrapporter over tilsynsvirksomheten i Kristiansand kommune i 2011-2018. Det opplyses fra byggesaksavdelingen at man har til hensikt å innarbeide årsrapporten i tilsynsstrategien, noe det er adgang til såfremt tilsynsstrategien omarbeides årlig.

Når det gjelder de prioriterte tilsynsområdene fastsatt av departementet skal det ved utløpet av toårsperioden sendes en oversikt med vurdering av tilsynet til departementet (delegert til DiBK).

Byggesaksavdelingen i Kristiansand kommune har ikke sendt en slik oversikt til DiBK ved utløpet av toårsperiodene mellom 2012 og 2017.

5.4 Vurdering

Kristiansand kommune har ikke utarbeidet skriftlig rutine på tilsyn. Videre er lovhensvisningen i malene utdatert og henvisningen til opphevet plan- og bygningslov blir ikke alltid endret ved utsendelse av dokument. På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at det bør utarbeides en skriftlig rutine for tilsyn jf. byggesaksforskriften § 15-1 første ledd bokstav a., samt at malene bør oppdateres.

Plan- og bygningsloven med forskrift angir flere krav til kommunens arbeid med kvalitetsdokumenter i form av strategi og rapporter. Som redegjort for i punkt 5.1.1 oppfyller ikke strategiplanen fra 2015 fullt ut forskriftens krav til innhold jf. byggesaksforskriften § 15-1 første ledd. Tilsynsstrategien fra 2015 har heller ikke blitt oppdatert hva gjelder tilsynsområder som skal prioriteres jf. forskriften §§ 15-1 første ledd bokstav c og 15-3. På bakgrunn av at tilsynsstrategien ikke har vært behandlet av ledelsen eller på politisk nivå og at den ikke er tilgjengeliggjort for de ansatte på avdelingens digitale plattformer vurderer revisjonen at den i liten grad har blitt implementert. Revisjonen har blitt forelagt et utkast til ny tilsynsstrategi som er oppdatert og som er i tråd med forskriftens krav til innhold. Revisjonen vurderer at den, som angitt i veilederen fra DiBK, bør behandles politisk. Videre bør den implementeres ved at den gjøres kjent og tilgjengelig for de ansatte.

Revisjonen vurderer det som et godt tiltak at alle gjennomførte tilsyn føres inn i egen oversikt. Vi vurderer at informasjonen som blir registrert gir byggesaksavdelingen god oversikt over egen tilsynsvirksomhet.

Revisjonen vurderer at det ikke har vært ført tilsyn i tilstrekkelig omfang i årene 2014 og 2016. Revisjonen vurderer imidlertid at det har vært en positiv økning av førte tilsyn i 2017 og 2018. Revisjonen vurderer derfor at tilsynsomfanget generelt de to siste årene har vært tilfredsstillende.

I strategiplanen⁴⁴ som brukes i Kristiansand kommune er det ikke satt konkrete mål for omfanget av tilsynsvirksomheten i kommunen. Det er imidlertid inntatt en målsetning om en tilsynsgrad på 10 % i utkastet til ny tilsynsstrategi. Omfanget av tilsyn har økt de siste par årene, men revisjonen vil påpeke enkelte forhold ved organiseringen av arbeidsoppgaver som gjør at det ikke er sikkert at omfanget av tilsynsvirksomheten vil holde samme nivå fremover. Ved at tilsynsoppgavene er fordelt på alle saksbehandlere, uten konkrete mål for omfang av tilsynsarbeidet, vurderer revisjonen at tilsynsvirksomheten står i risiko for å bli nedprioritert. Dersom omfanget av andre typer saker, med lovfestede tidsfrister øker, vurderer revisjonen at dette også kan bidra til at tilsynsoppgavene nedprioriteres hos den enkelte saksbehandler⁴⁵. Som administrasjonen angir kan det derfor være grunn til å vurdere om man i forbindelse med omorganisering ved kommunesammenslåingen skal velge løsninger som gir større grad av spesialisering innen tilsyn og ulovlighetsoppfølging for de ansatte⁴⁶. Videre vurderer revisjonen at det bør settes konkrete mål for omfanget av tilsynsvirksomheten i kommunen.

Vi vurderer videre at praksisen med prioriterte tilsynsområder har vært tilfredsstillende på ett av områdene. Tilsynet som byggesaksavdelingen har ført med *kvalifikasjoner* anses å være tilstrekkelig til å oppfylle kravet til omfang, samt som prioritert område. Det tilsynet som er ført med *produktokumentasjon* anses imidlertid ikke å være i tilstrekkelig omfang, og revisjonen vurderer derfor at det heller ikke har hatt særlig fokus som fastsatt av departementet i byggesaksforskriften § 15-3 første ledd⁴⁷.

Revisjonen vurderer at Kristiansand kommune har en tilfredsstillende praksis ved utsendelse av tilsynsrapporter etter tilsyn med *kvalifikasjoner*. På bakgrunn av opplysninger fra kommunen og revisjonens saksgjennomgang vurderer vi imidlertid at dokumenteringen av tilsynsrapporter på andre tilsynsområder kan forbedres. For vurderingen av dokumentasjonen av tilsynsrapporter i etterkant av befaringer eller besiktigelse ved ulovlighetsoppfølging jf. byggesaksforskriften § 15-2 første ledd, se punkt 6.6.

Revisjonen vurderer at det er lite tilfredsstillende at kommunen ikke har utarbeidet årlige rapporter over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien, jf. byggesaksforskriften § 15-1 annet ledd. Vi vurderer at det ikke er tilstrekkelig at kommunen har oversikt over antall tilsyn som er ført gjennom KOSTRA.

⁴⁴ «Strategiplan for tilsyn 2015»

⁴⁵ Ifølge byggesaksforskriften § 7-6 skal kommunen ved overskridelse av tidsfrister i § 7-5 bokstav a og pbl. § 21-7 første og fjerde ledd tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides. Bestemmelsen gjelder ikke for saker hvor det føres tilsyn eller ved ulovlighetsoppfølging. Nedprioritering av slike saker fører dermed ikke til gebyrbortfall for kommunen.

⁴⁶ Planlagt i utkast til stillingsbeskrivelse for avdelingsleder på byggesak i Nye Kristiansand, pkt 4.3.

⁴⁷ Revisjonen opplyser om at kommunen har anledning til å vurdere selv hvordan prioritering av tidsavgrensede krav skal skje, og at kommunen kan legge lokale forhold til grunn ved prioritering av tilsyn. Dette må fremgå av tilsynsstrategien. Revisjonen vurderer imidlertid at ett tilsyn med produktokumentasjon, se punkt 5.2.3, ikke er tilstrekkelig til å anse tilsynsområdet som prioritert etter byggesaksforskriftens krav i § 15-3.

Byggesaksavdelingen bør fremover lage en årlig sammenstilling av data om tilsynsarbeidet som er utført det foregående året hvor det også gjøres vurderinger av om målsetninger og føringer i tilsynsstrategien er oppnådd. Revisjonen vil påpeke at det er mulighet til å implementere årsrapporten i tilsynsstrategien slik byggesaksavdelingen ønsker å gjøre, men at dette forutsetter at strategien revideres årlig. Revisjonen vurderer at en slik gjennomføring vil være en egnet fremgangsmåte for kontinuerlig utvikling av, og internkontroll med, tilsynsarbeidet.

Revisjonen har vært i kontakt med DiBK i forbindelse med rapportering av tilsynsaktiviteten for prioriterte områder og fikk følgende svar;

«Alle landets kommuner skal rapportere på tilsynsaktiviteten for prioriterte områder. Kommunene ble informert om den kommende rapporteringen, med lenke til DiBK sine nettsider, gjennom DiBK sitt nyhetsbrev i desember 2017.

Rapporteringen ble sendt ut på e-post 16.1.2018 og avsluttet 13.2.2018. Kommuner som ikke svart ble purret 29.1.2018 og 5.2.2018. Utover dette har ikke DiBK fulgt opp kommuner som ikke besvart henvendelsen».

Kristiansand kommune har ikke sendt departementet en oversikt med vurdering av tilsynsaktiviteten på prioriterte områder ved utløpet av toårsperiodene mellom 2012 og 2017. Revisjonen vurderer derfor at Kristiansand kommune ikke oppfyller kravet om å sende en slik oversikt, jf. byggesaksforskriften § 15-3 annet ledd.

5.5 Konklusjon

Omfanget av tilsynsvirksomheten i Kristiansand kommune har vært varierende i perioden 2013-2018. Revisjonen vurderer imidlertid at omfanget de senere år har vært av en slik grad at det oppfyller lovens krav. Vi vurderer at det bør utarbeides rutiner på tilsyn og at malene bør oppdateres. Videre vurderer revisjonen at praksisen vedrørende tilsyn av prioriterte områder har forbedringspotensial, samt at kommunen bør oppfylle byggesaksforskriftens krav om rapportering av tilsynsaktiviteten på de prioriterte områdene.

På bakgrunn av revisjonens dokumentgjennomgang vurderer vi at kommunens arbeid med kvalitetsdokumenter i form av tilsynsstrategi og rapporter kan forbedres. Revisjonen vurderer herunder at tilsynsstrategien i Kristiansand kommune ikke tilfredsstillende kravene i byggesaksforskriften, og at strategien er lite implementert. Kommunen har etter revisjonens vurdering en tilfredsstillende praksis vedrørende utarbeidelse og dokumentering av tilsynsrapporter ved tilsyn med kvalifikasjoner. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen bør sikre at tilsynsrapporter ved andre utførte tilsyn blir utarbeidet, og lagret i Public 360. Videre vurderer revisjonen at kommunen har en lite tilfredsstillende praksis vedrørende utarbeidelsen av årlige rapporter over tilsynsvirksomheten.

6. Ulovlighetsoppfølging

I dette kapittelet ser vi nærmere på kommunens rutiner for, og arbeid med, ulovlighetsoppfølging. Vi undersøker om kommunen har etablert et system som sikrer at ulovlige tiltak følges opp.

6.1 Informasjon om mulig ulovlige forhold

Byggesaksavdelingen opplyser at saker om ulovlighetsoppfølging starter på flere ulike måter. En stor andel av sakene opprettes som følge av tips og meldinger fra publikum. I møte med byggesaksavdelingen angis det at bakgrunnen for en del meldinger om ulovligheter er pågående nabokrangler. De får også meldinger fra andre etater som Arbeidstilsynet og brannvesenet om forhold som er i strid med plan- og bygningsloven som avdekkes gjennom arbeidet deres. I tillegg avdekkes en del ulovlige forhold gjennom byggesaksavdelingens egen saksbehandling og ved tilsyn.

Videre opplyser byggesaksavdelingen at de har et godt samarbeid med matrikkel og eiendomsskatt avdelingen, som også tilhører plan-, bygg- og oppmålingsetaten. De gjennomfører befaringer i forbindelse med matrikkelføring mv., og har i den forbindelse «øynene åpne» for tiltak som kan være i strid med plan- og bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av denne. Det opplyses videre at dette fører til at man unngår dobbeltarbeid. Byggesaksavdelingen angir at meldinger som mottas på denne måten ofte følges opp med stedlig tilsyn som varsles og gjennomføres med parten(e) tilstede.

6.2 Behandling av mottatt melding

Byggesaksavdelingen har utarbeidet «Rutine for behandling av mottatt melding om ulovligheter, jf. pbl. § 32-1» som ligger tilgjengelig i byggesaksavdelingens felles arbeidsrom i SharePoint. Denne angir at innkommet melding om mulig ulovlighet skal sendes via dokumentsenderet, som oppretter ny sak, til mottakskontrollen⁴⁸. Mottakskontrollen skal sammen med byggesaksleder avgjøre den videre behandling og sende forespørsel til rette vedkommende om å uttale seg. Det velges mellom fire ulike brevmalere utfra den mulige alvorlighetsgraden. Deretter skal saken fordeles til saksbehandler for videre oppfølging. For den videre oppfølging av saken henvises det til rutinen for ordinær byggesaksbehandling. Det er også lagt inn maler for ulike forhåndsvarsler og vedtak i Word gjennom Public 360. DiBK har også utarbeidet maler for forhåndsvarsler og vedtak i forbindelse med ulovlighetsoppfølging som også har blitt lagt inn på de samme plattformene.

Leder for byggesaksavdelingen opplyser at alle henvendelser fra publikum om mulig ulovlige tiltak blir opprettet sak på og behandlet i tråd med rutinen. Det vil si at graden av alvorlighet vurderes av mottak i samråd med byggesaksleder og at det etter det sendes forespørsel til den ansvarlige part om uttalelse, før saken fordeles til saksbehandler. Avdelingen benytter seg ikke på dette tidspunktet i sakens gang av adgangen til å unnlate å følge opp ulovligheter av «mindre betydning».

⁴⁸ Mottakskontrollen er et mottak kun for byggesaksavdelingen. Ifølge kommunen er mottakskontrolløren i praksis en byggesaksbehandler som har tett samarbeid med byggesakslederen.

6.3 Videre saksbehandling

Etter at mottak har sendt forespørsel om kommentarer og fordelt saken til en saksbehandler vil det videre forløp variere utfra om det foreligger en ulovlighet, ulovlighetens art og omfang samt den ansvarliges vilje og evne til å bringe eventuelle ulovlige forhold i samsvar med lov og bestemmelser i medhold av den. Maler for pålegg, ileggelse av tvangsmulkt, ileggelse av overtredelsesgebyr og forhåndsvarsler om dette ligger tilgjengelig for saksbehandler som standardtekst i Word gjennom Public 360. Kommunen benytter malene som er utarbeidet av DiBK.

Det fremgår i «Generell rutine for saksbehandling» at ved varsel om pålegg, vedtak om pålegg, overtredelsesgebyr ol. skal byggesaksleder signere i tillegg til saksbehandler. Saksbehandler vil i samsvar med byggesaksleder vurdere hvilke sanksjoner som skal ilegges for den aktuelle ulovligheten.

Noen saker avsluttes etter at forespørsel om kommentar besvares med informasjon eller dokumentasjon som indikerer at det ikke foreligger noe ulovlig forhold eller at forholdet vil opphøre. Dette kan forekomme mens saken ligger hos mottak slik at den ikke fordeles til saksbehandler, eller etter at saken har blitt fordelt til en saksbehandler. I de sakene revisjonen har gjennomgått er det siste dokumentet i saken tilbakemelding fra tiltakshaver/eier el. Det dokumenteres ikke hvilken vurdering byggesaksavdelingen gjør av saken og heller ikke at det gis tilbakemelding til den ansvarlige eller den som har sendt melding om hvorvidt saken anses avsluttet eller ikke fra kommunens side. Enkelte av disse sakene står fortsatt som «Under behandling» i Public 360, men de fleste står som «Avsluttet».

De fleste saker hvor kommunen konstaterer at det foreligger ulovlig forhold håndteres med forhåndsvarsel om pålegg og tvangsmulkt, med påfølgende vedtak om dette hvis forholdet ikke rettes innen en nærmere angitt frist. Der den ansvarlige har overtrådt nærmere angitte regler forsettlig eller uaktsomt kan det i tillegg ilegges overtredelsesgebyr uavhengig av om ulovligheten rettes. I noen særskilte saker med alvorlige og gjentatte overtredelser av plan- og bygningslovens regler har kommunen gått til politianmeldelse⁴⁹.

Tabell 3: Forhåndsvarsler og vedtak om pålegg i Kristiansand kommune 2015-2018				
	2015	2016	2017	2018(t.o.m. juli)
Antall forhåndsvarsel om pålegg sendt	15	21	16	15
Antall vedtak om pålegg etter forhåndsvarsel	7	10	7	4
Antall vedtak om pålegg – øyeblikkelig stans	6	6	5	4

Revisjonen har også valgt ut saker til gjennomgang hvor kommunen er tiltakshaver eller hjemmelshaver for å klarlegge om man i tråd med prinsippet om likebehandling

⁴⁹ Ifølge kommunen var det 3 saker som ble politianmeldt i 2018, og per mars 2019 har én sak blitt politianmeldt.

følger opp slike saker på lik linje med tilfeller der det er private parter som er ansvarlig for overtredelsen. Revisjonen har sett på tre saker hvor byggesaksavdelingen har fått melding om mulig ulovlig forhold hvor kommunen var ansvarlig for tiltaket. De sakene har blitt behandlet i tråd med rutinen for mottatt melding om mulig ulovlighet. I to av sakene ble det etter nærmere undersøkelser og redegjørelse fra andre enheter i kommunen avklart at forholdet ikke var et brudd med reglene i plan- og bygningsloven. Den tredje saken ble tatt til behandling av byggesaksavdelingen i desember 2018, og per februar 2019 er det sendt en innledende forespørsel til ansvarlig enhet i kommunen om at det foreligger et mulig ulovlig forhold og at det er tre ukers frist for å komme med kommentarer. I møte med byggesaksavdelingen ble det opplyst at man er bevisst på at tilfeller der kommunen er tiltakshaver skal følges opp på lik linje med tilfeller der tiltakshaver er en privat part.

6.4 Saksbehandlingstid

Plan- og bygningsloven fastsetter ikke frister for behandling av saker om ulovlighetsoppfølging, men saken skal etter fvl. § 11 a avgjøres «uten ugrunnet opphold». Det er ikke fastsatt mål for fremdriften i interne retningslinjer eller reglementer i Kristiansand kommune.

Det kan forekomme ganske store forskjeller fra sak til sak i art og omfang, og en variasjon i saksbehandlingstiden er en naturlig følge av dette. Behandling av en sak hvor det kommer melding om mulig ulovlig forhold som ved undersøkelser viser seg å ikke utgjøre en ulovlighet tar klart kortere tid enn der det forekommer gjentatte ulovligheter, den ansvarlige ikke gjennomfører retting til tross for pålegg og kommunen til slutt må anmelde forholdet.

I møte med kommunen blir det angitt at avdelingen har en liste over innkomne ulovligheter som ligger på delte elementer i Public 360. Denne listen består av saker hvor mottakskontroll er ferdig med førsteutsendelse slik at sakene er klare til fordeling til saksbehandler. I oktober 2018 ble det opplyst i møte med byggesaksavdelingen at det lå omtrent 50 saker på denne listen og at den på dette tidspunktet var lengre enn det man ønsket. Bakgrunnen for dette ble oppgitt å være stor pågang av byggesaker det siste halvåret. Det ble anslått at sakene som blir liggende lengst før de tas opp til behandling ligger omtrent et halvt år. I februar 2019 ligger det 27 saker om mulig ulovlige forhold til fordeling på denne listen. Ingen av sakene er fra før 2018.

Kommunen opplyser at det ikke foreligger noen liste over ulovlighetsoppfølgingssaker som er fordelt til saksbehandler. Videre opplyser kommunen om at byggesaksleder har mulighet til å ta ut rapport på restanser og slik få en oversikt over ubesvarte meldinger, men at det ikke foreligger rutiner for gjennomføring av slik kontroll. Saksbehandlerne skal imidlertid sette opp et forløp for saken med oppdaterte frister for å sikre fremdrift. Saken vil dermed komme opp igjen i systemet ved forfall. Det er kommunens arkivavdeling som avslutter saker, slik at ingen saksbehandlere kan avslutte en sak på egen hånd.

År:	Under behandling:	Avsluttet	Utgår:	Totalt:
2016	18	20	3	41
2017	45	23	1	69
2018	81	19	3	103
2019	14	0	0	14
2016-2019	158	62	7	227

I saksgjennomgangen ser revisjonen at saksbehandlingstiden i ulovlighetsoppfølging er varierende. Kommunen setter i sine anmodninger, varsler og vedtak frister for retting eller opphør av det ulovlige forholdet. I saksgjennomgang observerer imidlertid revisjonen at det kan gå alt fra noen dager til flere år før kommunen følger opp manglende tilbakemelding eller pålegg som er gitt. Revisjonen kan ikke se at det foreligger system og rutiner som sikrer at saker om ulovlighetsoppfølging følges opp videre av avdelingen.

6.5 Dokumentering av befaringer og kommunikasjon

Som gjennomgått i punkt 4.2 bruker kommunen Public 360 som kombinert saksbehandling- og arkivsystem hvor alle dokumenter knyttet til en sak legges inn. Av fvl. § 11 d følger det at opplysninger av betydning for en sak som innhentes muntlig eller ved befaring også skal dokumenteres i saksmappen. Revisjonen har derfor undersøkt byggesaksavdelingens retningslinjer og praksis knyttet til dette.

På forespørsel oppgir saksbehandler i byggesaksavdelingen at de har som praksis at muntlighet ikke skal forekomme. Når opplysninger, spørsmål eller anførsler kommer frem i telefonsamtaler eller ved annen muntlig kommunikasjon ber de om å få dette innsendt skriftlig eller de bekrefter samtalens innhold på e-post i ettertid. Dette arkivføres så via e-post i Public 360. Det angis videre at man har hatt et par tilfeller av kommunikasjon via tekstmelding og at man da har tatt skjermbilde og sendt det inn som e-post slik at det kan legges inn i Public 360.

I saksgjennomgang ser revisjonen at det i liten grad dokumenteres i Public 360 om det er gjennomført befaringer i saken og eventuell informasjon som legges til grunn på bakgrunn av dette. I saker hvor ulovlighetsoppfølging settes i gang på bakgrunn av tilsyn ser revisjonen at det ikke alltid utformes tilsynsrapporter i etterkant av undersøkelsen. I enkelte saker vises det i senere dokumenter i saken til en befaring som har blitt gjennomført og opplysninger innhentet slik.

Det angis ikke i generell rutine for saksbehandling eller i andre rutiner når og om informasjon innhentet ved besiktigelse eller befaring skal dokumenteres. Det er dermed mulig at det innhentes noe informasjon som er relevant for saker gjennom befaringer eller besiktigelser uten at det dokumenteres.

6.6 Vurdering

Vi vurderer at Kristiansand kommune har lagt til rette for at ulovlige forhold blir avdekket ved å benytte muligheten til informasjonsinnhenting i eget arbeid og ved informasjonsutveksling med andre etater både internt i kommunen og eksternt.

Videre vurderer vi at byggesaksavdelingen har hensiktsmessige rutiner og en tilfredsstillende praksis for mottak av innkommet melding om mulig ulovlige forhold. Det sendes effektivt ut varsel eller anmodning om kommentarer. Byggesaksleder har oversikt over antall saker som er opprettet og ikke fordelt til saksbehandler. Antallet saker som ikke har blitt fordelt til saksbehandler har vært noe høyt på grunn av ressursituasjonen i avdelingen, men byggesaksavdelingen er bevisst på dette og har senhøsten 2018 prioritert disse sakene i økende grad og minsket antallet ufordelte saker.

Revisjonen vurderer at byggesaksavdelingen har en god praksis for utforming av vedtak og utsendelse av varsel i saker om ulovlighetsoppfølging. Det følger av «Generell rutine for behandling av byggesaker» at byggesaksleder skal godkjenne alle vedtak om sanksjoner etter pbl. kapittel 32. Revisjonen vurderer at dette bidrar til kvalitetssikring av vedtakene som fattes i saker om ulovlighetsoppfølging.

Det er positivt at kommunen er bevisst på at tilfeller der kommunen er tiltakshaver skal følges opp på lik linje som andre parter. På bakgrunn av gjennomgåtte saker vurderer revisjonen at kommunen følger opp saker hvor kommunen selv er tiltakshaver i tråd med prinsippet om likebehandling.

I saksgjennomgangen har revisjonen observert at saker kan bli liggende hos saksbehandler over lengre tid uten at de følges opp og uten at det er dokumentert i saken at det foreligger noen begrunnelse for dette. I saker om ulovlighetsoppfølging har man ikke nødvendigvis parter som purrer, noe som gjør det enda mer nødvendig at kommunen selv har oversikt og rutiner som sikrer fremdrift i disse sakene. Det er ikke konkrete lovpålagte frister for oppfølgingen, men saker må avgjøres «uten ugrunnet opphold» jf. fvl. § 11 a. Hvorvidt en sak er avgjort «uten ugrunnet opphold» må avgjøres utfra en skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak og revisjonen har ikke gjort vurderinger av om kravet er overholdt i enkeltsaker. Revisjonen vurderer imidlertid at det bør utarbeides rutiner på byggesaksavdelingen som sikrer fremdrift i saker om ulovlighetsoppfølging, slik at saker ikke blir liggende i for lang tid uten å bli fulgt opp.

Byggesaksavdelingen har ikke skriftlige rutiner som angir når befaringer og besiktigelser skal dokumenteres og hvordan dette skal gjøres. Saksgjennomgangen viser også at avdelingen i for liten grad har praksis for å utarbeide tilsynsrapporter eller annen dokumentering av befaringer/besiktigelser. Revisjonen påpeker at dersom fysiske undersøkelser gir nye opplysninger som det er en rimelig mulighet at kan ha betydning for avgjørelse av saken skal dokumenteres, jf. fvl. § 11 d. annet ledd. På bakgrunn av kommunens praksis vurderer derfor revisjonen at nedtegningen av opplysninger kan forbedres. Videre vurderer revisjonen at kommunen bør utarbeide rutiner for når og hvordan observasjoner skal dokumenteres.

6.7 Konklusjon

Det er positivt at kommunen har lagt til rette for at ulovlige forhold blir avdekket ved å benytte mulighetene til informasjonsinnhenting i eget arbeid og ved informasjonsutveksling med andre etater både internt i kommunen og eksternt. Videre vurderer revisjonen at kommunen har god praksis for mottak av innkommet melding om mulig ulovlig forhold, utsendelse av forhåndsvarsel og utforming av vedtak i ulovlighetsoppfølgingen.

Revisjonen vurderer det som positivt at antall saker som ikke har blitt fordelt til saksbehandler har vært prioritert i økende grad og at antall *ufordelte saker* er redusert. Videre vurderer revisjonen at det er lite tilfredsstillende at kommunen ikke har rutine på å følge opp antall ulovlighetsoppfølgingssaker som er *fordelt* til saksbehandlerne. På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at det foreligger svakheter ved oppfølgingen av, og herunder fremdriften i, ulovlighetsoppfølgingssaker. Videre vurderer vi at rutinene og praksisen vedrørende dokumentasjon av befaringer og tilsynsrapporter har forbedringspotensial.

7. Retningslinjer og rutiner for forebygging, avdekking og håndtering av misligheter og korrupsjon

I dette kapitlet undersøker vi om Kristiansand kommune har tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker.

7.1 Internkontroll

Som angitt i kapittel 4.2 benytter byggesaksavdelingen en «Generell rutine for saksbehandling av byggesaker» i kombinasjon med kombinerte maler og sjekklister for vedtak.

I den generelle rutinen er det angitt at mottatt søknad, mangelbrev ol. kun skal signeres av saksbehandler. Dispensasjoner, avslag, varsel og vedtak om pålegg og overtredelsesgebyr skal godkjennes og signeres av byggesaksleder i tillegg til saksbehandler selv. Videre angis det at alle saksfremlegg skal godkjennes og signeres av byggesaksleder og plan- og bygnings sjef. For dispensasjoner er det også lagt inn et sjekkpunkt i malene/sjekklister som angir at de alltid skal være drøftet med bydelsgruppen⁵⁰ og byggesaksleder, samt påminnelse om at dispensasjon alltid skal ha to underskrifter.

Når det gjelder sidemannskontroll er det angitt i «Generell rutine for saksbehandling av byggesaker» hvordan dokumentet legges til sidemannskontroll i Public 360, men ikke når dette skal forekomme. På forespørsel angir byggesaksavdelingen at enkle vedtak som ferdigattest ol. ikke behøver sidemannskontroll, men at alle vedtak med dispensasjon, rammetillatelse osv. skal sendes til sidemannskontroll. Revisjonen har undersøkt malene/sjekklister for «rammetillatelse», «tillatelse i ett trinn» og «ferdigattest». Der fremgår ikke noe om hvorvidt det skal utføres sidemannskontroll. Det fremstår derfor som at det ikke er angitt i skriftlige rutiner når sidemannskontroll skal gjennomføres.

Dokumenter sendes til godkjenning, signering og sidemannskontroll i Public 360 og dette vil da dokumenteres i saksbehandlingssystemet.

I møtet med teknisk sektor ble det fremhevet som et viktig element i internkontrollsystemet at enhver sak er innom flere ansatte/avdelinger i kommunen. Post mottas først av dokumentsenderen som sender det elektronisk til saksbehandler hvis det er knyttet til en eksisterende sak. Gjelder henvendelsen en ny sak/søknad vil den sendes til mottakskontrollør i byggesaksavdelingen. Denne vil kontrollere innkommet søknad/henvendelse og tildele saken til en saksbehandler. Saksbehandler behandler saken og utformer vedtak eller lager saksfremstilling til by- og miljøutvalget. Saken vil i etterkant oversendes til matrikkel- og eiendomsskattavdelingen som gjennomfører befaringer i forbindelse med takstfastsettelse for eiendomsskatt ved nye bygg eller endrede bygg og tomter. Medfører vedtaket behov for matrikkelføring vil avdelingen se på vedtaket og registrere nødvendige opplysninger i matrikkelen.

⁵⁰ Det blir opplyst av kommunen om at dispensasjonssaker ikke blir drøftet med bydelsgruppen, og at rutinene således er endret i praksis på dette punktet.

Det opplyses fra kommunen at det ikke er foretatt risikoanalyser for å kartlegge hvilke ledd i organiseringen av avdelingen eller myndighetsutøvelsen som utgjør størst fare for at misligheter eller korrupsjon kan forekomme.

7.2 Særskilt om rutiner for habilitet

Forvaltningsloven § 6 angir når en tjenestemann er inhabil og skal avstå fra å treffe avgjørelse eller gjøre saksforberedelser i en forvaltningssak. Kommunen bør sikre at de ansatte har kjennskap til regelverket og at det etableres retningslinjer for hva som skal gjøres dersom saksbehandler selv eller noen overordnede er inhabile.

I personalhåndboken på kommunens intranett ligger det en skriftlig veileder om reglene om inhabilitet. Det angis hvem reglene gjelder for, hvilke forhold som fører til inhabilitet og at ansatte kan kontakte kommuneadvokaten dersom de har behov for å drøfte habilitet i relasjon til en konkret sak. Kommunen opplyser at det er fokus på habilitet i lederopplæringen og at man benytter KS sine styringsdokumenter i dette arbeidet.

Kontrollutvalget behandlet i sak 56/18 en henvendelse om forhold i byggesaksavdelingen knyttet til habilitet. I den forbindelse avga teknisk direktør en redegjørelse til kontrollutvalget. Bakgrunnen for henvendelsen var blant annet en sak hvor byggesaksleder meldte seg inhabil i behandlingen av rammesøknad på grunn av brorens tilknytning til prosjektet, men likevel fattet vedtaket om ferdigattest.⁵¹ I redegjørelsen fra teknisk direktør ble det angitt at det ikke var entydig at byggesaksleder var inhabil til å fatte vedtaket om ferdigattest med henvisning til fvl. § 6 fjerde ledd som gjør unntak fra habilitetsreglene når det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning ikke vil kunne påvirke standpunktet i saken og verken offentlige eller private interesser tilsier at vedkommende viker sete. Det ble likevel angitt at man ville styrke internkontrollen i byggesaksavdelingen knyttet til praktisering av habilitetsreglene ved å innta spørsmål i malene for byggesaker om saksbehandlers habilitet.

Det er nå tatt inn et sjekkpunkt i avdelingens kombinerte maler og sjekklister om at tjenestemannen skal vurdere sin habilitet, og revisjonen har sjekket at dette også er inntatt i malene for ferdigattest. I malene for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er det ikke inntatt slikt sjekkpunkt. Saksbehandler får dermed slik det er nå ikke påminnelse om å vurdere egen habilitet i saker der tilsyn og ulovlighetsoppfølging utføres uavhengig av en pågående byggesak.

De kombinerte malene/sjekklistene er utformet slik at punktet om vurdering av habilitet tas bort fra dokumentet før vedtak sendes ut. Det dokumenteres dermed ikke noen bekreftelse i saksmappen på at det er foretatt en vurdering av habilitet.

Administrasjonen opplyser at innsigelser fra part knyttet til habilitet først og fremst kommer i tilfeller der parten er misfornøyd med sakens utfall og har utprøvd andre innfallsvinkler for å få endret vedtaket.

⁵¹ Redegjørelse fra teknisk direktør i Kristiansand kommune i KU-sak 56/18 «Mulige forhold knyttet til byggesaksavdelingen – Habilitet m.m.»

7.3 Verdier, holdninger, kultur og etiske retningslinjer

Kristiansand kommune har utarbeidet etiske retningslinjer som ble vedtatt av bystyret 17. juni 2015, og justerte retningslinjene 22. november 2017. De er publisert på kommunens hjemmesider og på intranett. I håndboken i antikorrupsjonsarbeid⁵² utarbeidet av Transparency International Norge og KS er Kristiansand kommunes etiske retningslinjer nevnt som eksempel på gode etiske retningslinjer.

I årsrapporten for Kristiansand kommune 2017 oppgis det at et periodemål er at «Redelighet, ærlighet og åpenhet kjennetegner kommunens virksomhet. Kristiansand kommune legger stor vekt på å opptre skikkelig i all sin virksomhet.» Indikatoren for dette er andel enheter som har gjennomgått etiske retningslinjer. Det oppgis at oppfylleelsesgraden av dette i 2017 var 100%, noe som vil si at alle enhetene i kommunen har gjennomgått de etiske retningslinjene i 2017. I møte med kommunen ble det angitt at de etiske retningslinjene er et gjentagende tema på kontormøter for byggesaksavdelingen.

Om forebygging av korrupsjon fremgår følgende i punkt 10 i de etiske retningslinjene

«Det hviler et stort ansvar på folkevalgte og ansatte som forvaltere av samfunnets fellesmidler. Ansatte og folkevalgte må derfor ikke ta imot penger, gaver, personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester, provisjon, tjenester eller annen ytelse som er egnet til å påvirke, eller ment å påvirke, ens handlinger, saksforberedelse, vedtak eller andre tjenstlige handlinger.»

Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, som for eksempel reklamemateriell, blomster o.l. Ved tilbud om gaver o.l. som går ut over disse retningslinjene, skal nærmeste overordnede kontaktes. Mottatte gaver av en slik art skal returneres sammen med et brev som redegjør for kommunens regler om dette.»

I møtet med kommunen opplyses det at man nå i svært liten grad mottar gaver og oppmerksomheter til avdelingen. Det oppleves at det både internt og eksternt er forståelse for, og kunnskap om, at det ikke er ønskelig med gaver, tjenester el. Revisjonen er ikke kjent med at det har forekommet eller blitt avdekket tilfeller av økonomiske misligheter eller korrupsjon i byggesaksavdelingen i Kristiansand kommune.

Videre er det i punkt 13 i de etiske retningslinjene redegjort for hvordan ansatte skal forholde seg til andre situasjoner hvor personlige interesser kan komme i konflikt med kommunens interesser.

«Det er ikke tillatt for kommunens ansatte og folkevalgte å utnytte arbeidsforholdet/tillitsvervet til egen eller andres private vinning. Kommunens ansatte og folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med overordnede.»

⁵² KS og Transparency International Norge, «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», 2. utgave, 2014

7.4 Varslingsrutiner

Kristiansand kommune har utarbeidet og vedtatt varslingsrutine⁵³ og rutine for saksbehandling i varslings saker. I varslingsrutinen er det angitt at det skal varsles om kritikkverdige forhold i Kristiansand kommune. Kritikkverdige forhold defineres der som brudd på lover og forskrifter, interne retningslinjer og etiske normer. Følgende gis som eksempler:

- Mobbing, trakassering eller annen utilbørlig opptreden
- Diskriminering
- Forhold som kan medføre fare for liv og helse, arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav
- Underslag, tyveri, korrupsjon, bedrageri eller andre økonomiske misligheter
- Maktmisbruk
- Svikt i sikkerhetsrutiner
- Uforsvarlig saksbehandling eller uforsvarlig oppbevaring av sensitive dokumenter
- Brudd på taushetsplikten
- Kritikkverdige forhold mot brukere

Det angis at ansatte som får kunnskap om forekomst av denne typen forhold skal varsle om det. Videre beskriver rutinen hva et varsel bør inneholde og hvordan prosessen etter at varslet er innkommet vil forløpe. Det vises også til andre relevante rutiner og Arbeidstilsynets sider om varslingsrutiner, samt de relevante bestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Kristiansand kommune har en nettbasert varslingskanal som det ligger link til på forsiden på intranett.⁵⁴ Den gir mulighet til å sende varsel anonymt og opprette en egen postkasse hvor varsler kan motta oppdateringer på håndteringen av varselet. Det er lenke til varslingsrutine, etiske retningslinjer, rutine om håndtering av økonomiske misligheter og andre straffbare forhold samt rutine for saksbehandling i varslings saker. Det er også gjort rede for hvilke type forhold varslings er egnet for og hvilke opplysninger varsler bør oppgi. I rutine for saksbehandling i varslings saker er det angitt at denne kanalen også skal benyttes av ledere som mottar en varslings fra en ansatt.

Kristiansand kommune har opprettet en varslingsgruppe som skal håndtere innkomne varsler. Denne består av fire faste representanter. Varslingsgruppen består av to representanter for arbeidsgiver, hovedverneombudet og en sekretær uten stemmerett. Varslingsgruppens saksbehandling er beskrevet i rutine for saksbehandling i varslings saker. Det fremgår at alle varslings skal tas alvorlig og håndteres med en gang. Videre angis det at varsler har krav på kildebeskyttelse. Varslingsgruppen utarbeider mandat for faktaundersøkelse og oversender saken til kommunens sertifiserte faktaundersøkere for utredning. De kan også beslutte at det skal innhentes ytterligere bistand i utredningen. Den eller de varsler gjelder skal gis mulighet til å uttale seg før det treffes beslutning i saken. Varslingsgruppen har ifølge rutinen også ansvar for å orientere kommunerevisjonen samt å påse at varsler ikke utsettes for gjengjeldelse.

⁵³ Godkjent av kommunalutvalget 07.02.2017 (SAK 15/17)

⁵⁴ <https://kristiansandkommune.whistleblownetwork.net/>

7.5 Rutine for økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begått av ansatte

Rutine for økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begått av ansatte er vedtatt 03.10.13⁵⁵. Den regulerer saksbehandlingen der en ansatt har begått straffbare forhold som underslag, tyveri, bedrageri, bestikkelser, overgrep mot kunder/pasienter mm, eller grov uforstand i tjenesten og lignende forhold. I slike saker er det enhetsleder/virksomhetsleder som har ansvar for oppfølgingen. Dersom det foreligger begrunnet mistanke om straffbare forhold skal rådmannen, direktøren og kommunerevisjonen informeres. Kommuneadvokaten skal også involveres tidligst mulig.

Der saken dreier seg om et straffbart forhold angis det i rutinene at saken vil få to parallelle forløp; politiets håndtering av saken og en intern behandling av ansettelsesforholdet. Kommunerevisjonen vil avgi foreløpig innberetning til kontrollutvalget når forholdet blir gjort kjent for den, og avgi endelig innberetning når saksforholdet er nærmere klarlagt.⁵⁶ Det er rådmannen/direktøren som beslutter og foretar eventuell anmeldelse på vegne av kommunen. Kommuneadvokaten skal bistå i utarbeidelsen av anmeldelsen.

7.6 Arkiv og innsyn

Kommunen skal ha et system for arkivering som gjør at dokumenter er sikret som informasjonskilder i nåtiden og fremtiden. Alle dokumenter som blir til som ledd i kommunens virksomhet, er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon skal oppbevares slik at de kan hentes frem igjen ved behov. Det følger av arkivforskriften § 4 at kommunen skal ha utarbeidet en arkivplan som angir hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert samt hvilke retningslinjer og rutiner mv. som gjelder for arkivarbeidet. Det skal også føres journal over inngående og utgående saksdokumenter for organet.

Kristiansand kommune har vedtatt en arkivplan som er gjort tilgjengelig for de ansatte, og andre, ved bruk av nettløsningen arkivplan.no⁵⁷. Der ligger dokumenter om organisering og ansvar for arkivløsningen i kommunen. Videre er relevante regelverk, rutiner og regler lagt inn i løsningen.

Kristiansand kommune benytter programmet Public 360 som arkivsystem og har en egen enhet med ansvar for arkivtjenesten; Dokumentsenteret. Det er utarbeidet skriftlig rutine for saksbehandlere for bruk av Public 360. Denne ligger tilgjengelig for saksbehandlere på kommunens intranett.

Det følger av «Rutinehåndbok Teknisk sektor spesielle rutiner»⁵⁸ at det er dokumentsenteret som oppretter ny byggesak. De ansatte ved dokumentsenteret har også ansvar for mottak av all inngående post. De journalfører dokumentene og sørger for at saksbehandler mottar dem. E-post som har blitt sendt direkte til saksbehandler

⁵⁵ Rutinen skal revideres i 2019

⁵⁶ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, FOR-2004-06-15-904, § 3

⁵⁷ <http://kommune.arkivplan.no/content/view/full/26517>

⁵⁸ Hentet fra Kristiansand kommunes arkivplan på arkivplan.no

journalføres av saksbehandler via verktøyknapp i Public 360 i Outlook eller videresendes offisielt e-postmottak for journalføring av arkivar.

Det følger av offentleglova og anbefales i veileder om antikorrupsjon fra KS at kommunen skal tilrettelegge for åpenhet rundt kommunens virksomhet og innsyn for publikum. Videre angis det at ansatte bør ha opplæring i hvilken informasjon som skal unntas offentligheten og at merinnsyn bør praktiseres der det er mulig.

Utgangspunktet er at dokumenter som produseres eller mottas som ledd i saksbehandlingen registreres i Public 360. Ved registrering av dokumenter kan saksbehandler angi at et dokument eller opplysninger i dokumentet er unntatt offentligheten ved å registrere tilgangskode og paragrafen som hjemler unntagelse.⁵⁹ Dersom det kommer inn begjæring om innsyn i saker som ikke inneholder opplysninger som er unntatt offentligheten behandles den av dokumentsenderet. Dersom hele eller deler av dokumentet er unntatt offentlighet sendes innsynsforespørselen til saksbehandler. Rutinen angir at saksbehandler alltid skal vurdere meroffentlighet etter offl. § 11. Videre presiseres det at avslag på innsyn er et enkeltvedtak som må fattes i tråd med forvaltningslovens regler.

Ifølge kommunen tar saksbehandlerne kontakt med kommuneadvokaten for avklaring i de tilfellene det er nødvendig. Dette gjelder særlig i grensedragningen av hva som er unntatt eller ikke.

For partsinnsyn er systemet tilsvarende slik at oversendelse av offentlige dokumenter håndteres av dokumentsenderet og at forespørselen oversendes til saksbehandler dersom saken inneholder opplysninger som er unntatt offentligheten.

Kristiansand kommune har også en løsning for innsyn i byggesaker hvor man har lagt åpne og søkbare arkiver tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Her ligger et historisk byggesaksarkiv fra 1983-2003 og et med saker fra 2003 og fremover. Dette legger til rette for at en stor andel av innsyn for allmennheten gjennomføres uten at innsynsbegjæring må fremsettes og behandles.

7.7 Vurdering

Revisjonen vurderer at internkontrollen styrkes ved at saker er innom flere ledd. Det er ikke angitt i skriftlige rutiner når sidemannskontroll skal gjennomføres. Revisjonen vurderer at man for å ha en tilfredsstillende internkontroll bør angi i rutinen hvilke vedtak som skal til sidemannskontroll. Kommunen har ikke gjennomført ROS-analyser for å kartlegge risikoen for korrupsjon og misligheter i byggesaksavdelingen. Revisjonen vurderer at videreutvikling av internkontrollsystemet bør baseres på vurderinger av risiko, i form av ROS-analyser.

Revisjonen ser det som positivt at det foreligger en veiledning om habilitetsreglene på kommunens intranettside. Rutinene for habilitet angir i tråd med forvaltningslovens regler at det er tjenestemannen selv som skal foreta vurderingen. Videre angis det at nærmeste leder eller kommuneadvokaten kan konsulteres dersom vedkommende er i tvil om anvendelsen av reglene i et konkret tilfelle.

⁵⁹ Rutinehåndbok saksbehandler, 2014, hentet fra Kristiansand kommunes arkivplan på arkivplan.no

Som angitt i punkt 7.2 ble det tatt opp en sak i kommunens kontrollutvalg knyttet til håndtering av habilitetsspørsmål i byggesaksavdelingen. Byggesaksleder hadde fattet vedtak om ferdigattest i en sak hvor han hadde vurdert seg som inhabil til å behandle søknaden om rammetillatelse. Begrunnelsen for at det ble gjort på denne måten var at ferdigattest ble ansett som en ren ekspedering som falt inn under unntaket i fvl. § 6 fjerde ledd.

Kommunen brukte dermed unntaksbestemmelsen, som nevnt i punkt 3.2.1, ved utstedelse av ferdigattest. Unntaket sikter spesielt til avgjørelser hvor intet er overlatt til tjenestemannens skjønn, og hvor verken fakta eller juss byr på tvil.⁶⁰

I tilfeller hvor utstedelse av ferdigattest bygger på unntaket for bagatellmessige overtredelser må kommunen foreta en skjønnsmessig vurdering, se punkt 3.1.5. Revisjonen vurderer derfor at selv om flere av vedtakene om utstedelse av ferdigattest ikke fordrer vurderinger vil det også her kunne oppstå grensetilfeller hvor tjenestemannen må foreta vurderinger.

Unntaksbestemmelsen i fvl. § 6 fjerde ledd skal ikke anvendes dersom publikums tillit til forvaltningen kan svekkes ved at tjenestemannen deltar i behandlingen.⁶¹ Dersom vedtak fattes av noen med tilknytning til parten kan det sett utenfra oppleves som at kommunen ikke opptre upartisk, selv om tjenestemannen som kjenner fakta og rettsregler i saken anser saken som klar.

Revisjonen vurderer at vedtak om utstedelse av ferdigattest ikke på generelt grunnlag kan anses å oppfylle vilkårene i fvl. § 6 fjerde ledd for at habilitetsreglene ikke skal komme til anvendelse. En eventuell anvendelse av unntaket må bygge på konkrete vurderinger i det aktuelle tilfellet.

Ved å innta sjekkpunkt i malene for ferdigattest og andre vedtak vurderer revisjonen at byggesaksavdelingen har bedret internkontrollen knyttet til habilitetsvurderingen. Som påpekt i punkt 7.2 er sjekkpunkt om habilitetsvurdering ikke inntatt i maler for tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Det kan gjennomføres tilsyn og ulovlighetsoppfølging uten at dette skjer som ledd i pågående byggesak og revisjonen vurderer derfor at slikt sjekkpunkt bør inntas også i disse malene for å sikre at habilitetsvurdering foretas.

Videre er malene utformet slik at punktet om at habilitet skal vurderes er tatt inn som en påminnelse som fjernes fra dokumentet før vedtaket sendes ut. Dette innebærer at det ikke dokumenteres at det er foretatt en vurdering av habilitet. Revisjonen vurderer at det bør dokumenteres at habilitetsvurderingen er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll.

Kommunen har vedtatt etiske retningslinjer på politisk nivå hvor det er kommunisert at kommunen legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i driften. De er etter revisjonens vurdering utformet på en hensiktsmessig måte. Retningslinjene er tilgjengelig for de ansatte og blir gjennomgått i avdelingen. Revisjonen vurderer at

⁶⁰ Eckhoff, Torstein. Eivind Smith. «*Forvaltningsrett*» 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010 s. 235

⁶¹ Eckhoff, Torstein. Eivind Smith. «*Forvaltningsrett*» 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010 s. 235

utformingen og implementeringen av de etiske retningslinjene i byggesaksavdelingen er i tråd med anbefalingene fra KS og Transparency International Norge.

Revisjonen mener at rutine for «økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begått av ansatte» gir grunnlag for å håndtere eventuelle misligheter i kommunen. Revisjonen er imidlertid enig med kommunen i at rutinen bør revideres i løpet av 2019⁶².

Revisjonen vurderer at Kristiansand kommune har vedtatt rutiner for varsling og håndtering av varsler som samsvarer med kravene i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra KS.

Kommunen har utarbeidet arkivplan i tråd med kravene i arkivforskriften § 4. Ved bruk av Public 360 sikres det i stor grad at arkivverdige dokumenter lagres og kan finnes igjen ved behov. Det er lagt godt til rette for innsyn ved opprettelse av åpne nettbaserte arkiv. Det er også slik at saksbehandler må angi hjemmel for å unnta opplysninger eller dokumenter fra offentligheten, noe som er egnet til å sikre at opplysninger ikke unntas med mindre det er nødvendig og har hjemmel i lov. Videre er det angitt en hensiktsmessig fremgangsmåte for andre innsynsforespørsler hvor saksbehandler som har kjennskap til saken gjør vurderingen og det påpekes at merinnsyn skal vurderes.

7.8 Konklusjon

Revisjonen vurderer at internkontrollen på de gjennomgåtte områdene i hovedsak er tilfredsstillende. Retningslinjene og rutinene vedrørende etikk og varsling anses som gode. Revisjonen er imidlertid enig med kommunen om at rutinen for håndtering av økonomiske misligheter bør revideres. Videre vurderer revisjonen at kommunen har et tilfredsstillende system for arkiv, samt at det er lagt godt til rette for innsyn ved opprettelse av åpne nettbaserte arkiv. Revisjonen vurderer at det bør dokumenteres at habilitetsvurdering er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll.

Revisjonen vurderer at deler av rutinene vedrørende sidemannskontroll og habilitet har forbedringspotensial, samt at det for videreutvikling av internkontrollsystemet bør foretas vurderinger av risiko. Vurderinger av risiko kan foretas gjennom en ROS-analyse. En risiko- og sårbarhetsanalyse vil gi bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen, og vil kunne gi kunnskap som kan bidra til å forebygge og håndtere misligheter og korrupsjon i organisasjonen.

⁶² Rådmannen har i 2019 bedt kommuneadvokaten med bistand av varslingsgruppen og kommunerevisjonen om å se nærmere på rutinen.

8. Konklusjoner

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt Kristiansand kommunes arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Revisjonen har konkludert følgende på prosjektets problemstillinger:

1. Utøver Kristiansand kommune sin lovpålagte tilsynsplikt på en tilfredsstillende måte?

Omfanget av tilsynsvirksomheten i Kristiansand kommune har vært varierende i perioden 2013-2018. Revisjonen vurderer imidlertid at omfanget de senere år har vært av en slik grad at det oppfylder lovens krav. Vi vurderer at det bør utarbeides rutiner på tilsyn og at malene bør oppdateres. Videre vurderer revisjonen at praksisen vedrørende tilsyn av prioriterte områder har forbedringspotensial, samt at kommunen bør oppfylle byggesaksforskriftens krav om rapportering av tilsynsaktiviteten på de prioriterte områdene.

På bakgrunn av revisjonens dokumentgjennomgang vurderer vi at kommunens arbeid med kvalitetsdokumenter i form av tilsynsstrategi og rapporter kan forbedres. Revisjonen vurderer herunder at tilsynsstrategien⁶³ i Kristiansand kommune ikke tilfredsstillende kravene i byggesaksforskriften, og at strategien er lite implementert. Kommunen har etter revisjonens vurdering en tilfredsstillende praksis vedrørende utarbeidelse og dokumentering av tilsynsrapporter ved tilsyn med kvalifikasjoner. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen bør sikre at tilsynsrapporter ved andre utførte tilsyn blir utarbeidet, og lagret i Public 360. Videre vurderer revisjonen at kommunen har en lite tilfredsstillende praksis vedrørende utarbeidelsen av årlige rapporter over tilsynsvirksomheten.

2. Har kommunen etablert et tilfredsstillende system som sikrer at ulovlige byggetiltak blir fulgt opp?

Det er positivt at kommunen har lagt til rette for at ulovlige forhold blir avdekket ved å benytte mulighetene til informasjonsinnhenting i eget arbeid og ved informasjonsutveksling med andre etater både internt i kommunen og eksternt. Videre vurderer revisjonen at kommunen har god praksis for mottak av innkommet melding om mulig ulovlig forhold, utsendelse av forhåndsvarsel og utforming av vedtak i ulovlighetsoppfølgingen.

Revisjonen vurderer det som positivt at antall *ufordelte saker* er redusert. Videre vurderer revisjonen at det er lite tilfredsstillende at kommunen ikke har rutine på å følge opp antall ulovlighetsoppfølgingssaker som er *fordelt* til saksbehandlerne. På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at det foreligger svakheter ved oppfølgingen av, og herunder fremdriften i, ulovlighetsoppfølgingssaker. Videre vurderer vi at rutinene og praksisen vedrørende dokumentasjon av befaringer og tilsynsrapporter har forbedringspotensial.

⁶³ Se «Strategiplan for tilsyn 2015». Utkast til tilsynsstrategi som er utarbeidet av Kristiansand kommune inneholder imidlertid kravene som følger av byggesaksforskriften.

3. Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i byggesaker?

Revisjonen vurderer at internkontrollen på de gjennomgåtte områdene i hovedsak er tilfredsstillende. Vi vurderer imidlertid at det bør angis i rutinene hvilke vedtak som skal til sidemannskontroll. Retningslinjene og rutinene vedrørende etikk og varsling anses som gode. Revisjonen er imidlertid enig med kommunen om at rutinen for håndtering av økonomiske misligheter bør revideres. Videre vurderer revisjonen at kommunen har et tilfredsstillende system for arkiv, samt at det er lagt godt til rette for innsyn ved opprettelse av åpne nettbaserte arkiv. Revisjonen vurderer at det bør dokumenteres at habilitetsvurdering er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll.

Revisjonen mener at det bør dokumenteres at habilitetsvurdering er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll, samt at det for videreutvikling av internkontrollsystemet bør foretas vurderinger av risiko. Vurderinger av risiko kan foretas gjennom en ROS-analyse. En risiko- og sårbarhetsanalyse vil gi bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen, og vil kunne gi kunnskap som kan bidra til å forebygge og håndtere misligheter og korrupsjon i organisasjonen.

9. Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens funn gir revisjonen følgende anbefalinger for kommunens videre arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging i byggesaker:

1. Kommunen bør oppdatere malene som er utarbeidet til bruk ved tilsyn med korrekte lovhenvvisninger, se punkt 5.4
2. Kommunen bør utarbeide en oppdatert tilsynsstrategi som tilfredsstillende innholdskravet i byggesaksforskriften § 15-1. Tilsynsstrategien bør behandles politisk og strategien bør implementeres, se punkt 5.4
3. Kommunen bør utforme årlige rapporter om tilsynsvirksomheten, se punkt 5.4
4. Kommunen bør etablere en rutine for å sende oversikt til departementet med vurdering av tilsyn på prioriterte områder, se punkt 5.4
5. Kommunen bør utarbeide tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak, samt ha et internkontrollsystem som sikrer dokumentasjon og arkivering, se punkt 5.4
6. Kommunen bør ha et internkontrollsystem som sikrer fremdriften i saker om ulovlighetsoppfølging, se punkt 6.6
7. Kommunen bør ha rutiner for når befaringer og besiktigelser skal dokumenteres og hvordan dette skal gjøres, se punkt 6.6
8. Kommunen bør klargjøre i rutinene hvilke kontroller som skal gjøres før utsending av vedtak, se punkt 7.7
9. Kommunen bør bygge på risikovurderinger i det videre arbeidet med internkontrollsystemet for byggesaksavdelingen, se punkt 7.7
10. Kommunen bør iverksette internkontroll som innebærer at det dokumenteres at det er foretatt en vurdering av habilitet, se punkt 7.7

10. Høringsuttalelse

Kommunen viser til mottatt høringsuttalelse av «Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune: Kommunens tilsyn med byggesaker og ulovlighetsoppfølging».

Vi har gjengitt noen mindre korreksjoner tidligere, og her følger vår generelle uttalelse til rapporten:

Kommunen er i det vesentligste enig i innholdet i rapporten og vi finner at den på en god måte underbygger vår erfaring med hvilke områder som kan forbedres og hvor vi kan ta læring. I den forbindelse er det viktig for oss å presisere at en del av problemstillingene som fremkommer av rapporten allerede var kjent for kommunen og at det var igangsatt arbeid med forbedringer. Det vises til at det allerede i det innledende møte med revisjonen ble gitt informasjon om tiltak som ville bli iverksatt i forbindelse med kommunesammenslåing.

Innenfor tilsynsområdet: Det vises særlig til at det er planlagt en styrket tilsynsvirksomhet ved at det kan opprettes en egen avdeling. Dette vil bidra til å sikre gode løsninger på en del av de problemstillinger som kommer frem av rapporten, herunder uavhengighet og bedre saksflyt, årsrapporter samt stabil tilsynsgrad. Når det gjelder de årsrapporter det vises til, samt perioderapporter som skal sendes inn annet hvert år, kan vi ikke se at vi har fått de nevnte henvendelse fra direktoratet om dette forholdet siden 2012. Vi har derfor feilaktig lagt til grunn at årlig rapportering til SSB var tilstrekkelig. Dette blir nå innført i rutine.

En del tiltak er videre allerede igangsatt pr. d.d. og det vises til tilsynsansvarlig utarbeidelse av strategi og samhandling med storbynettverket innenfor tilsynsarbeid. Standardtekster som ikke har vært oppdatert, er nå byttet ut med de som faktisk i stor grad har vært benyttet, maler fra NKF.

Innenfor ulovlighetsoppfølging: Kommunen ser at det er potensiale innenfor ulovlighetsoppfølging til å bli enda bedre, og særlig med hensyn til frister. Det er derimot viktig å merke seg at en tilsynsavdeling vil kunne avhjelpe også på dette behovet, da man får dedikerte personer som skal forfølge ulovligheter. Videre vil kommunen snart ta i bruk et nytt saksbehandlingssystem innenfor byggesak: E-Byggsak som er en selvstendig modul bedre tilpasset behovet for den enkelte sakstype, herunder ulovlighetsoppfølging. I dette systemet legges det opp til en bedre håndtering av tidsfrister og saksstyring. Dette vil åpenbart lette saksbehandlers tidsbruk og være en klar ressurs i forbedre både kommunens tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging.

Kommunen er av den oppfatning at rapporten viser at vårt fokus på forbedring for fremtiden er berettiget og at den kommer til rett tid. Den bekrefter at området innenfor tilsyn og ulovlighetsoppfølging bør satses på videre, og at det fremdeles er en vei å gå før kommunen er i mål med sitt virke innenfor de lovfestete oppgavene. Tiltakene som nå er iverksatt anses som nødvendige for å følge utviklingen innenfor tilsyn og ulovlighetsoppfølging i et vanskelig og komplekst fagområde. Det er viktig at kommunen avsetter tilstrekkelige ressurser og kapasitet, slik at dette området ikke blir en salderingspost i tider med stort press på vanlige byggesaker.

Terje Lilletvedt
Teknisk direktør

Venke Moe
Plan- og bygningssjef

Bjørn Harald Andersen
Byggesaksleder

Marius Raael
Jurist byggesak

Litteraturliste

Lover:

- Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan og bygningslov (OPPHEVET)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 17. juni 2005 nr.62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov 15. juni 2006 nr. 38 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrifter og forarbeider:

- Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv
- Innstilling fra forvaltningskomiteen. Avgitt 13. mars 1958.
- Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling

Litteratur:

- Direktoratet for byggkvalitet, «*Byggesaksforskriften (SAK10) - Veiledning om byggesak*», HO-1/2011
- Direktoratet for byggkvalitet, «*Temaveiledning tilsyn*», HO-2/2012
- Eckhoff, Torstein. Eivind Smith. «*Forvaltningsrett*» 9. utgave, Universitetsforlaget, 2010
- Grimstad, Kyrre og Siri Halvorsen, «*Forvaltningsloven i kommunene*», 1. utg., Kommuneforlaget, 2011
- Innjord, Frode A. (red.), «*Plan- og bygningsloven med kommentarer*», 1. utg., Gyldendal Norsk Forlag, 2010

- Kommunal- og regionaldepartementet, «*Habilitet i kommuner og fylkeskommuner - Om inhabilitetsregelen i forvaltningsloven og kommuneloven*»
- KS, Hovedrapport, ASSS-nettverket 2015 (Rapporteringsåret 2014)
- KS, Hovedrapport, ASSS-nettverket 2016 (Rapporteringsåret 2015)
- KS og Transparency International Norge, «*Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*», 2. utgave, 2014
- KS, «*Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?*», 2013
- NKRF, «*RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*», 2011
- NKRF, «*Veileder i forvaltningsrevisjon*», 2016
- Oslo Economics, Kantar TNS og Tina Søreide. «*Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*», 2018

Kommunale dokumenter:

- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte Kristiansand kommune, 22.11.17
- Generell rutine for saksbehandling av byggesaker
- Rutine for varsling for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune, 01.03.17
- Rutine for behandling av varslingsaker, 01.03.17
- Rutine for økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begått av ansatte, 03.10.13
- Rutine for behandling av mottatt melding om ulovligheter, jf. pbl. §32-1
- Rutinehåndbok saksbehandler, 2014, hentet fra Kristiansand kommunes arkivplan på arkivplan.no
- Rutinehåndbok teknisk sektor spesielle rutiner
- Redegjørelse fra teknisk direktør i Kristiansand kommune i KU-sak 56/18 «Mulige forhold knyttet til byggesaksavdelingen – Habilitet m.m.»
- Strategiplan for tilsyn, 2015
- Årsrapport, Kristiansand kommune, 2017
- Årsrapport teknisk 2017

Annet

- Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/419