

Rapport

RÅDE KOMMUNE

31.10.2024

---

Forvaltningsrevisjon  
**Byggesaksbehandling,  
antikorrupsjonsplaner og  
tiltak**

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Mandat for forvaltningsrevisjonen</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte</b> .....	<b>5</b>
3.1	Problemstillinger og avgrensninger .....	5
3.2	Om revisjonskriterier.....	6
3.3	Revisjonsmetoder .....	6
<b>4</b>	<b>Byggesaksbehandling</b> .....	<b>7</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	7
4.2	Datagrunnlag .....	8
4.2.1	Internkontroll .....	8
4.2.2	Byggesaksbehandling.....	12
4.3	Vurderinger .....	17
4.3.1	Internkontroll .....	17
4.3.2	Byggesaksbehandling.....	19
4.4	Konklusjon og anbefalinger .....	21
<b>5</b>	<b>Tilsyn og Ulovlighetsoppfølging</b> .....	<b>22</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	22
5.2	Datagrunnlag .....	23
5.2.1	Tilsyn.....	23
5.2.2	Ulovlighetsoppfølging .....	23
5.3	Vurderinger .....	25
5.3.1	Tilsyn.....	25
5.3.2	Ulovlighetsoppfølging .....	25
5.4	Konklusjon og anbefalinger .....	25
<b>6</b>	<b>Antikorrupsjonsplaner og tiltak</b> .....	<b>26</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	26
6.2	Datagrunnlag .....	28
6.2.1	Antikorrupsjonsplaner .....	28
6.2.2	Etiske retningslinjer.....	28
6.2.3	Systemer for å forhindre korrupsjon .....	29
6.2.4	Varsling og beredskap .....	29
6.3	Vurderinger .....	30
6.3.1	Antikorrupsjonsplaner .....	30
6.3.2	Etiske retningslinjer.....	30
6.3.3	Systemer for å forhindre korrupsjon .....	31
6.3.4	Varsling og beredskap .....	31
6.4	Konklusjon og anbefalinger .....	31
<b>7</b>	<b>Kilder</b> .....	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg</b> .....	<b>33</b>
8.1	Utledning av revisjonskriterier .....	33
8.2	Kommunedirektørens uttalelse.....	39

# 1 SAMMENDRAG

## Revisjonens fremgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Råde kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling og om det er etablert systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven. I tillegg til dette har revisjonen vurdert om kommunen har utarbeidet antikorrupsjonsplaner og iverksatt planlagte tiltak. Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i kommunelovens bestemmelser om kommunedirektørens ansvar for internkontrollen. Videre har plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og anbefalinger fra KS vedrørende kommunenes etikkarbeid vært viktige kilder for utledning av revisjonskriterier.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Har kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

Problemstilling 2:

Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven?

Problemstilling 3:

Har kommunen utarbeidet antikorrupsjonsplaner og iverksatt planlagte tiltak?

## Revisjonens funn og konklusjoner

### Byggesaksbehandling

Revisjonens gjennomgang av internkontrollsystemet i Råde kommune viser at det er satt på plass et overordnet rammeverk for hvordan virksomhetsstyring og internkontroll skal utøves for kommunen som helhet og på virksomhetsnivå. Kommunalsjefer og virksomhetsledere har fått nødvendige fullmakter og ansvar for internkontrollen i egen virksomhet.

Det er kommunens årsbudsjett, med tilhørende økonomi og handlingsplan som brukes som byggesaksavdelingens styringsverktøy. Det foreligger ikke noen ferdig utarbeidet virksomhetsplan som omhandler byggesaksavdelingens organisering, mål og oppgaver mv. Undersøkelsen har også vist at byggesaksavdelingen i liten grad benytter seg av skriftliggjorte rutiner og prosedyrer i sitt arbeid. Det er heller ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til uønskede hendelser og mulige konsekvenser av disse i byggesaksavdelingen.

Det er etter revisjonens syn uheldig at byggesaksavdelingen ikke har et bedre utviklet system av rutiner og prosedyrer på byggesaksområdet. Rutiner og prosedyrer skal bidra til at det utvikles en forvaltningspraksis som innbyggerne kan ha tillit til. Dette gjøres ved at viktige prinsipper som at kommunen som forvaltningsorgan ikke kan fatte vedtak uten at det er hjemlet i lov, eller at kommunens innbyggere blir likebehandlet, blir ivaretatt gjennom de rutiner og prosedyrer som saksbehandlerne benytter seg av i saksbehandlingen. Når disse saksbehandlerverktøyene, altså rutiner og prosedyrer, er mangelfulle eller ikke-eksisterende, øker dette etter revisjonens syn risikoen for at internkontrollen på dette området ikke er tilstrekkelig, og at forvaltningen ikke møter de lovhjemlede kravene som ligger til grunn.

Med bakgrunn i det ovennevnte kan ikke revisjonen med tilstrekkelig grad av sikkerhet konkludere med at Råde kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling.

Revisjonens kontroll viser at byggesaksavdelingen og dens saksbehandlere har gjort seg tilgjengelig for publikum både ved at kontoret er åpent for publikum alle virkedager i uken, samtidig som man besvarer henvendelser på telefon og mail. Ut fra dette anser revisjonen at kommunen veileder søkere i henhold til veiledningsplikten. Det avholdes forhåndskonferanser ved behov, det vil si dersom kommunen selv, eller søker ber om det. Det gjennomføres også mottakskontroll av byggesøknader, men i og med at det ikke er utarbeidet noen rutine for mottakskontroll av byggesøknader så foreligger det ikke noen fast etablert praksis på dette området.

Revisjonens gjennomgang av KOSTRA-tall viser at byggesaksavdelingen i Råde kommune i all hovedsak behandler saker innenfor lovens maksimumsfrister. Det er likevel verdt å legge merke til at det kan være utfordrende å behandle saker innenfor frist dersom saken skal til politisk behandling. Dette kan ha sammenheng med møtefrekvensen i politiske organ. Basert på de opplysninger revisjonen har innhentet er det også vår oppfatning at Råde kommune tilbakebetaler gebyrer ved overtredelse av behandlingsfrist.

Det foreligger ingen rutine vedørende å gi foreløpig svar til søker når saksbehandling tar mer enn en måned fra søknaden er mottatt. Det er derfor usikkerhet knyttet til om foreløpig svar blir gitt konsekvent i slike tilfeller.

Revisjonens undersøkelser viser at byggesaksavdelingen benytter seg av maler ved utforming av svarbrev til byggesøknader. Dette svarbrevet inneholder en redegjørelse for hvilke lovregler og faktiske forhold vedtaket bygger på, hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse, samt informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Basert på innhentede opplysninger er det også revisjonens syn at Råde kommune tar stilling til klager på byggesøknader «uten ugrunnet opphold».

### Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Etter revisjonens syn har Råde kommune ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet rutiner og systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven. Dette begrunnes i det faktum at det ikke er utarbeidet en tilsynsstrategi eller årlig rapport over tilsynsvirksomheten, samt at byggesaksavdelingen ikke har tilstrekkelig kapasitet for å gjennomføre tilsyn i et tilstrekkelig omfang for å avdekke regelbrudd. Helse, miljø og sikkerhet er prioriterte hensyn knyttet til de tilsyn som gjennomføres.

Revisjonens vurdering er for øvrig at byggesaksavdelingen følger opp ulovligheter de blir kjent med i tråd med bestemmelsene. I dette ligger også at tiltakshaver varsles skriftlig med en svarfrist på minimum 3 uker.

### Antikorrupsjonsplaner og tiltak

Råde kommune har på mange områder utarbeidet dokumenter og systemer som skal forhindre korrupsjon. Det vises i denne sammenheng særlig til kommunens etiske reglement og kommunens arbeidsreglement. Samtidig har ikke kommunen utarbeidet en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid.

De potensielle konsekvensene av korrupsjon kan være store. Tap av omdømme, og tap av tillit i befolkningen er bare to mulige konsekvenser. Korrupsjon kan også ha økonomiske konsekvenser ved at beslutninger fattes på sviktende eller feilaktig grunnlag, noe som kan resultere i et dyrere tjenestetilbud for kommunens innbyggere.

Med bakgrunn i at det ikke foreligger noen skriftlig vurdering av risiko for korrupsjon i organisasjonen anbefaler revisjonen at Råde kommune gjennomfører en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid, og på bakgrunn av denne vurderer om kommunens planer og øvrige tiltak på området er tilstrekkelige.

### Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør

- a) ferdigstille arbeidet med virksomhetsplan for Virksomhet miljø, plan og teknikk.
- b) vurdere om man har de nødvendige rutiner på byggesaksområdet, og om nødvendig iverksette tiltak for å sikre dette.
- c) sikre at det gjennomføres ROS-analyser i byggesaksavdelingen.
- d) utarbeide en strategi for tilsyn
- e) utarbeide en årlig rapport om tilsynsvirksomheten
- f) avsette midler til å utføre tilsyn i tråd med vedtatt tilsynsstrategi.
- g) gjennomføre en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid, og på bakgrunn av denne vurdere om kommunens planer og øvrige tiltak på området er tilstrekkelige.
- h) vurdere om kommunens ansatte skal signere på de etiske retningslinjene når disse er gjennomgått.

## 2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>1</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>2</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret i Råde i sak 78/21, 09.12.21.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 6. mai 2024. Kontrollutvalget presiserte at under problemstilling 1 i prosjektplan bør forsvarlig planbehandling inngå på linje med forsvarlig byggesaksbehandling. Bemanning og kompetanse må sees opp mot forsvarlig byggesaksbehandling.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai – november 2024. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 14.10.2024 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg 8.2.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen. Casper Støtene er oppdragsansvarlig revisor. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kommunens kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 31. oktober 2024

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>2</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

**Problemstilling 1:** Har kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

Revisjonen vil under denne problemstillingen kontrollere om kommunen overholder sin generelle veiledningsplikt, jf. plan- og bygningslovens § 11. Videre vil revisjonen kontrollere om kommunen har en tilfredsstillende mottakskontroll av byggesøknader, at saksbehandlingsfrister overholdes og at kommunens rutiner for å fatte vedtak og underrette søker er tilfredsstillende. Revisjonen vil også kontrollere om kommunen har et tilfredsstillende system for behandling av klager på byggesøknader. Revisjonen har vurdert innspillet fra kontrollutvalget knyttet til at planbehandling skal inngå på linje med forsvarlig byggesaksbehandling i denne revisjonen. Gitt de rammene som er stilt til disposisjon for denne forvaltningsrevisjonen har vi valgt å avgrense revisjonen til å kontrollere Råde kommunes byggesaksbehandling. Når det gjelder innspillet knyttet til at bemanning og kompetanse må sees opp mot forsvarlig byggesaksbehandling, viser rapporten oversikt over bemanning og kompetanse, og vurderinger av hvilke utfordringer som finnes knyttet til forsvarlig byggesaksbehandling.

**Problemstilling 2:** Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven?

Etter plan- og bygningsloven § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Utover tilsynsplikten avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Plan- og bygningsloven § 32 omhandler ulovlighetsoppfølging. Ifølge § 32-1 har kommunen en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheten hvis overtredelsen er av mindre betydning.

**Problemstilling 3:** Har kommunen utarbeidet antikorrupsjonsplaner og iverksatt planlagte tiltak?

«Den norske befolkningen skal være trygg på at kommuner/ fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet. Kommunesektoren leverer de fleste grunnleggende tjenestene til befolkningen. Politikere, ledere og medarbeidere kan komme i situasjoner som gir mulighet til å misbruke posisjon, tillit og makt. Personer utenfor kommunen kan også fremme særinteresser og utøve press som kan være vanskelig å håndtere og sette den enkeltes integritet på prøve. Ved å erkjenne risikoen for korrupsjon kan kommuner/ fylkeskommuner og kommunale bedrifter arbeide med å forebygge og forhindre at korrupperende atferd utvikler seg, og styrke muligheten til å avdekke saker. Gode rutiner for kontroll og oppfølging er også viktig for å forebygge og avdekke misligheter, eller korrupsjon. Ved å vise omverdenen at risikoen for korrupsjon tas alvorlig, signaliserer kommuner/ fylkeskommuner og kommunale bedrifter at de vil sikre en høy etisk standard og markere at det ikke vil lønne seg å misbruke posisjon og tillit for å tilgodese seg selv eller andre, eller å fremsette tilbud om det,» (Beskytt kommunen: Transparency International Norge 2013). Med antikorrupsjonsplaner og tiltak menes her kommunens systematiske arbeid mot korrupsjon. I norsk straffelov er korrupsjon definert slik (§276 a): - Å kreve, motta, eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv, eller oppdrag. Samt: - Å gi, eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv, eller oppdrag.

## 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

## 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

### Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er rutiner og prosedyrer på byggesaksområdet vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen og hentet ut fra kommunens kvalitetssystem Compilo. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 8.

### Intervjuer

Det er totalt gjennomført seks intervjuer:

- Virksomhetsleder for plan, miljø og teknikk
- Stabsleder kompetanse og utvikling
- Fire byggesaksbehandlere

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.



## 4 BYGGESAKSBEHANDLING

### Problemstilling 1: Har kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

#### 4.1 Revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1 finnes i vedlegg 9.1. Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn i arbeidet med rapporten.

##### Kriterier for internkontroll

Kommunen skal:

- ha utarbeidet en oversikt over virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer for internkontroll
- gjennomføre en systematisk risikovurdering for uønskede hendelser og mulige konsekvenser
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

##### Kriterier for veiledning

Kommunen skal:

- veilede søkere i henhold til veiledningsplikten
- avholde forhåndskonferanser dersom kommunen eller søker ønsker det

##### Kriterier for mottakskontroll

Kommunen skal:

- kontrollere at søknaden er skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker
- kontrollere at søknaden inneholder nødvendige opplysninger for å fatte vedtak, samt gi beskjed til søker om eventuelle mangler. Dette bør gjøres så snart søknaden er mottatt av kommunen.

##### Kriterier for overholdelse av saksbehandlingsfrister og tilbakebetaling av gebyr

Kommunen skal:

- behandle søknader «uten ugrunnet opphold»
- gi foreløpig svar når saksbehandling tar mer enn en måned fra den er mottatt
- behandle søknader innenfor lovens maksimumsfrister
- tilbakebetale søker 25 % av gebyret når saksbehandlingstiden ikke blir overholdt

##### Kriterier for krav til utforming av vedtak og underretning til søker

Kommunen skal:

- informere skriftlig om fattet vedtak til søker
- vedtaket skal som hovedregel være begrunnet. I dette ligger det at vedtaket skal inneholde:
  - Hvilke regler vedtaket bygger på.
  - De faktiske forhold vedtakene bygger på.
  - Hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse.
- Det skal gis informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

##### Kriterier for klagebehandling

Kommunen skal:

- ta stilling til klagen «uten ugrunnet opphold».
- forberede og oversende klagen til Statsforvalteren for endelig avgjørelse innen åtte uker.

## 4.2 Datagrunnlag

Per i dag er byggesaksbehandlingen organisert i virksomhet plan, miljø og teknikk. Byggesaksavdelingen består av 5 saksbehandlere med virksomhetsleder for plan, miljø og teknikk som øverste fagansvarlig. Det er ikke utpekt en egen fagansvarlig for byggesaksavdelingen. Virksomhetslederen forteller at han har et kontrollspenn på om lag 20 personer, noe som tidvis oppleves som krevende. Virksomhetsleder er utdannet sivilingeniør i byggfag fra NTH. I byggesaksavdelingen er det ansatt jurister, en sivilarkitekt og kommunalkandidater med lang erfaring i byggesaksbehandling.

### 4.2.1 Internkontroll

Stabsleder for kompetanse og utvikling har informert revisjonen om at Råde kommune har utarbeidet dokumentet «Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune». Dette dokumentet legger føringer for hvordan internkontroll og virksomhetsstyring skal gjennomføres i Råde kommune som helhet. Det er kommunedirektøren som «eier» dette dokumentet og det rapporteres på kommunens internkontroll i årsmeldingen. Inneværende år vil det gjennomføres en full gjennomgang av kommunens internkontroll. Dokumentet «Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune» vil revideres i denne forbindelse. Råde kommune har en saksbehandler i 100 % stilling som bare jobber med internkontroll.

Råde kommune benytter seg av det av det digitaliserte internkontrollsystemet Compilo. Dette systemet er bygget opp etter COSO-modellen. Dette innebærer at alle sider ved kommunens drift og forvaltning skal følges opp ved at følgende funksjoner ivaretas<sup>3</sup>:

- Kontrollmiljø
  - Dette omhandler forhold som holdninger, adferd og verdier. I tillegg til dette vil denne funksjonen dreie seg om fordeling av ansvar, organisering av arbeidsoppgaver og utvikling av organisasjonens menneskelige ressurser. Dette innebærer at formelle fullmakter og delegeringer, ulike prosessbeskrivelser med tilhørende prosedyrer og melding av avvik inngår i denne delen av kommunens internkontrollsystemer.
- Risikovurdering
  - Internkontrollen i Råde kommune skal være risikobasert. Alle virksomheter i Råde kommune skal gjennomføre årlige ROS-analyser (risiko-, og sårbarhetsanalyser). Disse ROS-analysene skal identifisere hva som kan gå galt, gjøre en vurdering av hvor galt det kan gå, dokumentere iverksatte kontrolltiltak, vurdere om tiltakene bidrar til å senke risiko til et akseptabelt nivå, samt oppfølging ved å endre eller etablere kontrolltiltak. Det er virksomhetsledernes oppgave å håndtere arbeidet med risikovurderinger i tråd med dette.
- Kontrollaktiviteter
- Ledelsesoppfølging
- Kommunikasjon og informasjon

Det fremgår av dette dokumentet at kommunalsjefer og virksomhetsledere, gjennom delegert fullmakt, er gitt ansvar for internkontrollen i egen virksomhet. I dette ansvaret ligger det å utvikle og praktisere internkontroll som en del av daglig drift. Lederne har videre ansvar for å utarbeide nødvendige prosedyrer og sørge for at de ansatte er kjent med disse. Lederne skal også sørge for at virksomhetens internkontroll er effektiv, hensiktsmessig og tilpasset det aktuelle risikobildet man står overfor. Håndtering av avvik er også en sentral del av ledernes oppgaver i forbindelse med internkontroll. Dette innebærer at det er et lederansvar å følge opp og behandle avvik i egen virksomhet, samt å rapportere

---

<sup>3</sup> Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune, s. 4

vesentlige avvik, det være seg sektorovergripende eller tjenestespesifikke avvik, til kommunen overordnede nivå. Leder skal også sørge for at internkontrollarbeidet dokumenteres på en tilstrekkelig måte<sup>4</sup>.

### Virksomhet miljø, plan og teknikk - hovedoppgaver, mål og organisering

Virksomhetsleder har opplyst at det er årsbudsjett, økonomi og handlingsplan som vedtas av kommunestyret i desember hvert år som brukes som virksomhetens styringsverktøy. Her fremgår det hva som er rammene og forventningene til den virksomheten han leder. Han forteller også at det rapporteres i henhold til vedtatt budsjett hvert tertial. Han opplyser at han har utarbeidet et utkast til virksomhetsplan. Per nå har han ikke bestemt seg for om dette arbeidet skal slutføres, i og med at han opplever at kommunens økonomi og handlingsplan langt på vei gir tilstrekkelig styringssignaler. Han viser i denne sammenheng til at det ofte vedtas verbalforslag som også følger årsbudsjett og handlingsplan. Disse verbalpunktene fordeler kommunedirektøren ut til virksomhetene, noe som gjør at den enkelte virksomhet tidlig i januar får vite hvilke rammer og hvilke oppgaver de skal løse det kommende budsjettåret. Virksomhetsleder opplyser at han gir en generell orientering til de ansatte i hele virksomheten i januar, mens det som gjelder byggesaksavdelingen spesielt blir gjennomgått mer detaljert i fagmøtene.

Stabsleder for kompetanse og utvikling bekrefter at oversikt over kommunens hovedoppgaver, mål og organisering fremkommer i budsjett og handlingsplan hvert år. Han peker på at alle virksomheter skal ha en virksomhetsplan hvor hovedoppgaver, mål og organisering for den enkelte virksomhet fremkommer.

Revisjonen har gjennomgått dokumentet «Årsbudsjett, økonomi og handlingsplan 2024 – 2027, Årsbudsjett 2024». Byggesaksavdelingen inngår i virksomhet «Miljø, plan, teknikk og eiendom». I dette tjenestområdet inngår følgende:

- Næring
- Samfunnsplanlegging
- Naturvern
- Kommuneplan
- Folkehelse
- Byggesak
- Kart og oppmåling
- Vann og avløp
- Eiendomskontoret
- Vedlikehold og renhold

Revisjonens gjennomgang viser at årsbudsjett 2024 beskriver målsettinger og utfordringer for virksomheten under ett og i liten grad setter detaljerte mål for de ulike avdelingene som sorterer under virksomhet Miljø, plan, teknikk og eiendom.

I intervjuene med byggesaksbehandlerne fremkommer varierende tilbakemeldinger på om det er utarbeidet en oversikt over virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. En av saksbehandlerne forteller at vedkommende ikke er kjent med at dette finnes, og legger i samme åndedrag til at også den enkelte ansatte har et selvstendig ansvar for å gjøre seg kjent med relevant informasjon knyttet til hennes funksjonen som saksbehandler. En annen saksbehandler forteller at det er gitt noe generell informasjon om virksomhet miljø, plan og teknikk som helhet, men ikke særskilt for byggesaksavdelingen. Et tredje synspunkt som fremkom i intervjuene var fra en saksbehandler som opplyste at det foreligger en organisasjonsplan for hele kommunen hvor det fremkommer hvilke deler av kommunen som arbeider med ulike oppgaver. Denne er organisasjonsplanen er etter denne saksbehandlerens syn ganske detaljert med hensyn til hvilke oppgaver som sorterer under teknisk forvaltning.

---

<sup>4</sup> Ibid. s. 5

## Rutiner og prosedyrer for internkontroll

Gjennom intervjuene med byggesaksavdelingens saksbehandlere fremkommer det at det er avdelingens ukentlige fagmøter som i all hovedsak brukes til å diskutere og evaluere avdelingens praksis. Det føres referat fra disse møtene og disse referatene distribueres til alle i avdelingen. Det man eventuelt blir enige om knyttet til justering av praksis og håndtering av rutiner er å finne i disse referatene. Revisjonen får opplyst at i disse sammenhengene legges ikke referatene inn i internkontrollsystemet. Det gjøres heller ikke endringer i rutiner/prosedyrer på annen måte. En av saksbehandlerne peker på at dette medfører en risiko for at ikke alle leser disse møtereferatene like grundig og konsekvensen av dette er at det man har blitt enig om ikke gjennomføres av alle. En annen saksbehandler gir uttrykk for at man kunne hatt en enda mer ensartet saksbehandlingspraksis enn det man har i dag.

Flere av saksbehandlerne gir uttrykk for at det er få rutiner å forholde seg til og at dette er et område man kunne vært bedre på. En av saksbehandlerne forteller at byggesaksavdelingen har fått mulighet til å jobbe med de interne rutinene, men at byggesaksavdelingen som kollektiv ikke har vært flinke nok til å enes om, og iverksette rutiner.

## Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)

Alle virksomheter i Råde kommune skal gjennomføre årlige ROS-analyser<sup>5</sup>. Utarbeidelse av slike risiko- og sårbarhetsanalyser er en prosess som består av fem deler. For det første skal man identifisere hva som kan gå galt. Deretter skal man vurdere hvor galt det kan gå, før man som det tredje leddet i prosessen skal dokumentere eventuelle kontrolltiltak. Så skal det vurderes om iverksatte tiltak i tilstrekkelig grad reduserer risikoen til et akseptabelt nivå, før man som det femte og siste steg i prosessen følger opp de funn man har gjort ved å endre eksisterende kontrolltiltak eller etablerer nye.

Gjennomførte ROS-analyser på virksomhetsnivå skal rapporteres til aktuell kommunalsjef.

Stabsleder for kompetanse og utvikling opplyser at det ikke finnes ROS-analyser i kvalitetssystem knyttet til risikovurderinger for uønskede hendelser og mulige konsekvenser av dette for kommunal byggesaksbehandling og myndighetsutøvelse. Han opplyser at kommunens ledelse er opptatt av at det gjennomføres ROS-analyser på alle områder, ikke bare innenfor HMS, men også innenfor saksbehandling. Stabsleder antar at det i mange tilfeller er slik at man, når behovet oppstår, utarbeider en prosedyre. Det er først når man skal revidere denne prosedyren at det gjøres en ROS-analyse. Etter hans syn bør prosessen ha omvendt rekkefølge, ROS-analyse bør gjennomføres først og deretter utarbeidelse av prosedyrer ved behov. Gjør man det ikke på denne måten står man i fare for å lage prosedyrer på områder hvor behovet ikke er tilstede, mens man overser områder hvor risikoen er større og behovet for rutiner og prosedyrer er mer presserende.

Byggesaksavdelingen i Råde kommune ledes av virksomhetsleder for teknisk etat. Det tilligger leder, i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser å

- vurdere og bestemme på hvilke områder det skal gjennomføres ROS-analyser.
- fastsette akseptabelt risikonivå.
- avdekke risiko og vurdere sannsynlig forekomst og eventuelle konsekvenser.
- foreslå risikoreduserende tiltak for å oppnå akseptabelt risikonivå.
- vedta og gjennomføre nødvendige risikoreduserende tiltak.
- dokumentere og rapportere fra arbeidet med risikovurdering.

---

<sup>5</sup> Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune, s. 6

Revisjonen har av virksomhetsleder fått opplyst at det ikke har vært gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til uønskede hendelser og mulige konsekvenser av disse når det gjelder byggesaksbehandling og myndighetsutøvelse på dette området. Han opplyser også at det ikke foreligger rutiner for risikovurderinger på dette området. Han opplyser at byggesaksavdelingens fagmøter, som gjennomføres hver torsdag, blant annet brukes til å løfte ulike problemstillinger frem for diskusjon. Disse faglige diskusjonene er det nærmeste man kommer risikovurderinger.

### Avvikshåndtering

Stabsleder opplyser at Råde kommune har et eget system for melding av avvik; KSX (Compilo). Kommuneledelsen er opptatt av å utvikle en god kultur for melding av avvik hvor åpenhet og fokus på forbedringsarbeidet skal være i fokus. Alle ansatte oppfordres til å melde avvik. Kommuneledelsens holdning er at det organisasjonen skal trekke lærdom av uønskede hendelser. Erfaringen er at byggesak melder få avvik. For virksomhet Teknisk meldes det i underkant av 10 avvik i året. Hvor mange av disse avvikene som er meldt fra Byggesak har ikke stabsleder kjennskap til. Han opplyser at dette systemet har vært i bruk siden 1996 og er således godt innarbeidet i kommunen.

Revisjonen er av virksomhetsleder opplyst om at virksomheten har plikt til å rette opp eventuelle saksbehandlingsfeil som er begått i en sak. Han forteller at de ukentlige fagmøtene og de diskusjonene man har der, brukes også til å følge opp eventuelle avvik, samt å trekke lærdom av de feil som eventuelt er begått. Det skrives ofte korte, stikkordsmessige referater fra disse møtene som legges ut på Teams. På spørsmål fra revisjonen om hvordan han sikrer seg at alle ansatte er kjent med de diskusjoner og konklusjoner man har trukket, forteller virksomhetsleder at dersom den medarbeideren som har saken ikke er tilstede i møtet så vil saken utsettes. Det foreligger ikke noen rutine for hvordan man sikrer seg at alle er informert, det handler mer om at det er et lederansvar å sørge for at alle medarbeidere er informert om viktige avgjørelser. Dette foregår i all hovedsak muntlig, men det kan hende at leder sender ut en mail vedrørende særlig viktige saker. Det er imidlertid små forhold med få ansatte, noe som gjør det mulig å snakke direkte med den enkelte.

### Evaluere og forbedre skriftlige prosedyrer

Stabsleder opplyser at den som har rollen som revisjonsansvarlig får beskjed når en prosedyre/rutine skal revideres. Dette skjer en gang i året. Videre er internkontrollsystemet (Compilo) satt opp på en slik måte at rutinen og eventuelle endringer av denne må godkjennes av en annen, som regel overordnet, før den publiseres på nytt. Her har man altså en kvalitetssikring før ny publisering foretas. Dersom det gjøres det som kalles for en hurtigrevidering, det vil si at eksisterende rutine godkjennes uten endringer, så registreres dette i et arbeidsdokument knyttet opp til hver enkelt rutine. Kommunens internkontrollrådgiver tar jevnlig ut rapporter fra systemet for å kontrollere om rutiner er revidert og fulgt opp. Kommunens kvalitetssystem har også en lesefunksjon som innebærer at dokumenter kan settes på en leseliste for den enkelte ansatte. I denne funksjonen kan ansatte signere for at de har lest dokumentet. Stabsleder gir uttrykk for at man har gode erfaringer med denne funksjonaliteten, kanskje særlig innen helse og omsorg.

Også når det gjelder å evaluere og forbedre skriftlige prosedyrer er det de ukentlige fagmøtene man benytter seg av. Virksomhetsleder påpeker at man har få skriftlige rutiner i byggesaksavdelingen. De viktigste er det administrative delegeringsreglementet og prosedyre for sidemannskontroll. Han opplyser at man nylig har revidert prosedyre for byggesaksbehandling og at denne er lagt inn i Compilo. Virksomhetsleder opplyser at denne revideringen kommer som et resultat av denne forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen får opplyst av virksomhetsleder at han tror byggesaksavdelingen kunne hatt flere skriftlige

prosedyrer på enkelte områder. Han har til hensikt å sammenligne Råde med andre kommuner av tilsvarende størrelse knyttet til dette.

En av saksbehandlerne gir uttrykk for at det i liten grad arbeides med evaluering og forbedring av skriftlige prosedyrer og tiltak. Dette har vært etterlyst internt i byggesaksavdelingen. Revisjonen får opplyst at det relativt nylig har blitt bestemt at man skal føre referater fra byggesaksavdelingens torsdagsmøter. Utover dette er det lite som nedfelles i rutiner og prosedyrer. Denne saksbehandleren savner det som beskrives som et internt «oppslagsverk» hvor man for eksempel kunne få opplysninger om hvordan en spesiell hjemmel er blitt forstått og fortolket, slik at man på den måten kan sikre likebehandling av søkere i byggesaker. Samme saksbehandler peker på at det ikke er en fagleder på avdelingen. I og med at virksomhetsleder har mange ulike oppgaver innenfor en virksomhet som miljø, plan og teknikk, ville en fagleder for byggesak som kunne ha sin fulle og hele oppmerksomhet rettet mot å utvikle byggesaksavdelingen på en god og hensiktsmessig måte være gunstig.

#### 4.2.2 Byggesaksbehandling

##### Veiledning og forhåndskonferanse

Byggesaksbehandlerne beskriver at veiledningsplikten overholdes. Det vises i denne sammenheng til at byggesaksavdelingen og dens saksbehandlere har gjort seg tilgjengelig for publikum mellom kl. 10-14 alle dager, samt at man svarer på spørsmål per telefon og mail. Man strekker seg langt for å være tilgjengelig for publikum, noe som flere saksbehandlere peker på kan gå utover den tiden man rent faktisk har til saksbehandling.

Virksomhetsleder har opplyst at det avholdes forhåndskonferanse med søkere. Det er relativt sjeldent at kommunen krever forhåndskonferanse, selv om kommunen har anledning til å gjøre dette. Det avholdes om lag en forhåndskonferanse i måneden.

Revisjonen får opplyst at en sentral del av byggesaksbehandlingen er at man benytter seg av sidemannskontroll. Dette innebærer at en annen saksbehandler enn den som er tildelt saken kontrollerer og godkjenner et vedtak. På svarbrevet som sendes søker vil signaturen til saksbehandler og virksomhetsleder fremkomme, ikke signaturen til den som har godkjent vedtaket. Virksomhetsleder forteller at denne godkjenningen gjøres på delegert myndighet fra ham. Denne delegeringen fremkommer ikke i delegeringsreglement, ansettelseskontrakt eller lignende. Denne delegeringen er dermed ikke skriftliggjort, men bygger på en felles forståelse av praksis.

I byggesaksbehandlingen i Råde kommune benytter man seg av et omslagsark til sakene. Dette omslagsarket inneholder en sjekklister, som i sin tid ble utviklet av Norsk Kommunalteknisk Forening. Virksomhetsleder opplyser at Direktoratet for byggekvallitet sin nasjonale sjekklister for byggesak brukes ved behov. Han understreker at hans krav til de ansatte i byggesaksavdelingen er at saksbehandlingen gjennomføres korrekt. Opplever man usikkerhet med hensyn til hvordan en sak skal behandles så må man drøfte saken med kolleger eller løfte den frem i avdelingens fagmøter.

På spørsmål fra revisjon om Direktoratet for byggekvallitet sin nasjonale sjekklister for byggesaker benyttes i saksbehandling får revisjonen opplyst det varierer fra saksbehandler til saksbehandler. Det påpekes som nevnt tidligere at Råde kommune benytter seg av et omslagsark på sakene og at denne inneholder en sjekklister. Flere av saksbehandlerne påpeker at denne ikke er oppdatert og derfor kunne vært revidert. Det foreligger ingen rutine for at man skal bruke den nasjonale sjekklister som kalles «Behandlingskontroll».

Tabell 1 viser at det ble mottatt 142 byggesøknader i 2023 og det ble behandlet 117. Tabellen viser også at det ble mottatt og behandlet i alt 50 dispensasjonssøknader.

Mottatte og behandlede bygge- og delesøknader Råde kommune 2020 - 2023				
År	2020	2021	2022	2023
Mottatte byggesøknader	132	128	151	142
Behandlede byggesøknader i alt	132	128	121	117
Mottatte dispensasjonssøknader	43	47	69	50
Behandlede dispensasjonssøknader	43	47	65	50
Mottatte søknader om opprettelse av grunneiendom	24	12	17	11
Behandlede søknader om opprettelse av grunneiendom	24	12	13	11

Tabell 1 Mottatte og behandlede bygge- og delesøknader Råde kommune 2020 - 2023<sup>6</sup>

### Mottakskontroll

Revisjonen får opplyst av virksomhetsleder at byggesøknader kommer til kommunens dokumentcenter og fordeles derfra. Dersom byggesøknaden gjelder en allerede eksisterende sak fordeles dokumentene til aktuell saksbehandler. Er det snakk om en ny sak uten tidligere saksnummer legges disse i en elektronisk kurv merket Byggesak. Hovedregelen er at slike saker fordeles blant saksbehandlerne i interne postmøter. Dersom den enkelte saksbehandler får mailer angående en sak de har til behandling direkte til seg, er det deres ansvar å sørge for at denne dokumentasjonen arkiveres på korrekt måte. Det er først når en byggesøknad er fordelt til en saksbehandler at det kontrolleres om søknaden er fullstendig. Erfaringen er at det ofte er mangler ved søknadene. Er søknaden mangelfull vil søkeren få brev om dette fra kommunen hvor det redegjøres for hvilke mangler søknaden eventuelt har. Det er etablert praksis at dersom saksbehandler tror at frist for behandling ikke kan overholdes, så skal søker underrettes om dette.

Revisjonen har fått opplyst at det ikke er utarbeidet noen rutine for mottakskontroll av byggesøknader. Saksbehandlerne forteller at det heller ikke er noen fast etablert praksis når det gjelder mottakskontroll av byggesøknader. Dette kan altså variere fra saksbehandler til saksbehandler. Sakene blir fordelt ukentlig i byggesaksavdelingens torsdagsmøter. Mottakskontrollen gjøres først etter at saksbehandler har fått tildelt en sak. Noen gjennomfører mottakskontroll med en gang man har fått en sak, mens andre gjør dette først når man faktisk saksbehandler saken. En av saksbehandlerne gir uttrykk for at mottakskontrollen er mangelfull. Det har vært diskutert å utarbeide et felles mottaksbrev som skulle brukes av alle. Per nå er ikke dette gjennomført.

Byggesaksavdelingen benytter seg av systemet ACOS Websak+ i saksbehandlingen av byggesaker. Dette er kanskje det mest brukte systemet i norske kommuner og anses, i henhold til virksomhetsleder, for å være et bra system. Han forteller at byggesaksavdelingen ikke har tatt i bruk eByggesak<sup>7</sup>. Virksomhetsleder forklarer at dette blant annet har sammenheng med at det i øyeblikket kun er tre leverandører av systemet. Per i dag bruker byggesaksavdelingen det som egentlig er en generell saksbehandlingsmodul, som vil si at denne ikke er spesielt utviklet for byggesaksbehandling. Konsekvensen er at det av og til er noen utfordringer med at funksjoner ikke fungerer som forutsatt. Denne problematikken er ledelsen i Råde kommune godt kjent med. Virksomhetsleder er av den oppfatning at dagens system for byggesaksbehandling fungerer ganske bra, men ikke optimalt. Det er virksomhetsleders syn at de

<sup>6</sup> [KOSTRA - Plan- og byggesaksbehandling](#)

<sup>7</sup> Fagsystem for saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

utfordringene man har med det saksbehandlingssystemet man nå har i bruk, ikke påvirker forsvarligheten av saksbehandlingen. Stabsleder har opplyst at eByggesak er satt i bestilling. Installasjon av, og opplæring i systemet vil skje i løpet av høsten 2024. Det planlegges for at systemet kan tas i bruk i slutten av 2024.

En av saksbehandlerne forteller at systemet (ACOS Websak+) ikke fungerer hensiktsmessig og oppleves som uoversiktlig for brukeren. Videre mangler systemet en nødvendig modul for byggesak, noe som skaper problemer for saksbehandlerne. Det kan for eksempel hende at man mister oversikten over tidsfristene i saksbehandlingen, noe som kan føre til at sakene blir liggende for lenge uten at saksbehandler er klar over dette. De opplever også fra tid til annen at det som skrives i systemet blir borte.

Saksbehandlerne bekrefter at det kontrolleres at søknadene er skriftlige og undertegnet av tiltakshaver og søker. Det bekreftes også at man kontrollerer at søknaden inneholder de nødvendige opplysninger for at saken skal behandles. Dette skjer ikke nødvendigvis umiddelbart etter at søknaden er mottatt av kommunen. I og med at mottakskontroll ikke gjennomføres med en gang søknaden mottas så blir det heller ikke gitt beskjed om eventuelle mangler med en gang. Dette gjøres først når saksbehandler har fått saken tildelt og har begynt å saksbehandle søknaden. En av saksbehandlerne gir uttrykk for at man ikke er gode nok til å gi rask beskjed om mangler ved søknaden.

### Saksbehandlingsfrister og tilbakebetaling av gebyr

Revisjonen får av virksomhetsleder opplyst at Råde kommune tilbakebetaler gebyrer ved overtredelse av behandlingsfrist. Han viser til at slike forhold er detaljert regulert i forskriften og at dette praktiseres av Råde kommune. Det blir fra saksbehandlerne bekreftet at det tilbakebetales gebyrer ved overtredelse av behandlingsfrist.

Saksbehandlerne opplyser at man i all hovedsak behandler sakene innenfor lovens maksimumsfrister. Det pekes her på at fristene ikke begynner å løpe før søknadene er fullstendige. Revisjonen får opplyst at man ikke har mange restanser ved byggesaksavdelingen. Revisjonen får også opplyst at enkelte saker kan bli liggende fordi det er andre saker som haster mer, og at man nylig har hatt noen saker til behandling hvor fristene har blitt overskredet. Flere av saksbehandlerne peker også på at man ikke alltid rekker å behandle saker innenfor frist dersom saken skal til politisk behandling. Det er særlig på sommeren dette er utfordrende, selv om man har en sommerfullmakt man kan bruke. Når det går lang tid mellom de politiske møtene så kan dette skape utfordringer når det gjelder å overholde frister. Et eksempel på dette er at Samfunnsutvalget som behandler byggesaker hadde sitt siste møte i slutten av mai 2024, og skal ikke møtes igjen før i september.

Saksbehandlingstid byggesøknader 2020-2023				
År	2020	2021	2022	2023
Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)	39	..	20	82
Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)	13	12	11	..

Tabell 2 Saksbehandlingstid byggesøknader 2020-2023<sup>8</sup>

Tabell 2 bekrefter opplysningene fra byggesaksbehandlerne om at byggesøknadene behandles innenfor lovens maksimumsfrister.

<sup>8</sup> [KOSTRA – Plan- og byggesaksbehandling](#)



På spørsmål fra revisjonen om det gis foreløpig svar når saksbehandling tar mer enn en måned fra søknaden er mottatt, får vi opplyst at det ikke foreligger noen rutine for dette, noe som fører til at dette ikke nødvendigvis blir gjort. En av saksbehandlerne mener at praksisen på området er mangelfull. En annen saksbehandler forteller at det gis foreløpig svar når saksbehandlingen tar mer enn en måned. Det kan for eksempel skje i forbindelse med ferieavvikling eller sykefravær at det varsles om at man ikke har rukket å få sett på saken tidligere.

### Utforming av vedtak

Gjennom intervjuene med byggesaksbehandlerne får revisjonen opplyst at søker informeres skriftlig om vedtaket i saken. Dette svarbrevet inneholder hvilke regler vedtaket bygger på, de faktiske forhold vedtakene bygger på, hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse, samt informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. I byggesaksbehandlingen benytter man seg av maler, noe som sikrer at alle nødvendige opplysninger alltid er med i svarbrevet.

### Klagebehandling

Virksomhetsleder opplyser at det er samme saksbehandler som behandlet den opprinnelige saken, som står for den forberedende klagebehandlingen. Klager på dispensasjonssøknader legges frem for samfunnsutvalget. Opprettholder utvalget vedtaket går saken til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. I saker som ikke innebærer dispensasjoner er Statsforvalter klageinstans. Også her er det opprinnelig saksbehandler som står for den forberedende klagebehandlingen.

De intervjuede saksbehandlerne bekrefter at det er den saksbehandleren som først hadde saken til behandling som står for den forberedende klagebehandlingen. En av saksbehandlerne peker på at dette er en effektiv måte å håndtere klagen på. Denne saksbehandleren forteller at eventuelle klager ofte drøftes i fagmøtene. Erfaringen er at det ikke er mange klager som tas til følge. En annen saksbehandler stiller seg spørrende til praksisen med at den opprinnelige saksbehandleren også står for forberedende klagebehandling og mener at klagebehandling burde vært gjort av en annen saksbehandler enn den som behandlet saken i utgangspunktet. Samme saksbehandler opplyser at Statsforvalteren i sin behandling av klager ikke har hatt innvendinger mot denne fremgangsmåten i kommunens forberedende klagesaksbehandling.

Revisjonen får bekreftet fra saksbehandlerhold at Råde kommune tar stilling til eventuelle klager uten ugrunnet opphold. Det pekes likevel på at den faktiske behandlingen av en sak kan innebære behandling i politisk utvalg, noe som kan føre til at det går med noe tid på grunn av begrenset møtetykvens i politisk utvalg. En av saksbehandlerne peker på at det kommer inn mange søknader om dispensasjon fra gjeldende reguleringsplaner og at dette øker saksbehandlingstiden. Samme saksbehandler opplyser at det er politisk bestemt at Råde skal være en ja-kommune og en næringsvennlig kommune. «Ja når vi kan og nei når vi må» er et av Råde kommunes slagord. Det stilles spørsmålsteget ved om dette kan være en medvirkende årsak til at mange søker dispensasjon. Denne saksbehandleren opplever at det har vært en økende tendens til at tiltakshavere har vært i kontakt med kommunens politiske ledelse før de tar kontakt med byggesaksavdelingen. Dette legger et unødvendig «forventningspress» på saksbehandlere.

Revisjonen blir av saksbehandlerne opplyst om at aktuelle saker forberedes og oversendes til Statsforvalteren for endelig avgjørelse innen åtte uker. Dette gjelder klager som går direkte til Statsforvalter. Dersom saken først må til politisk behandling internt i kommunen kan det gå noe lengre tid.

Tabell 3 viser antall klager på byggesaksbehandling i Råde kommune for perioden 2020 – 2023. Her fremkommer det at i hele fireårsperioden innkom det 35 klager. Ser man isolert på det siste året i perioden kom det inn 14 klager i 2023. Det vil si at det kom inn klager på om lag 10 % av innsendte byggesøknader. 13 av disse 14 klagenes gjaldt saksbehandling over lovpålagt tid.

<b>Klager byggesaksbehandling Råde kommune</b>				
<b>År</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Klager mottatt i kommunen	4	7	10	14
Klagesaker avvist av kommunen	0	1	1	1
Klager behandlet og vedtatt av kommunen	4	6	14	14
Klager tatt til følge i kommunen	0	1	7	0
Kommunale vedtak oversendt statsforvalteren	4	5	7	14
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker i kommunen (dager)	54	29	35	42
Klagesaker med saksbehandlingstid over lovpålagt tid	0	..	0	13
Kommunale vedtak behandlet av statsforvalteren i alt	4	5	7	14
Kommunale vedtak som ble stadfestet av statsforvalteren	3	3	6	12
Kommunale vedtak som ikke ble opprettholdt av statsforvalteren	1	2	1	2
Kommunale vedtak som ble omgjort av statsforvalteren	0	1	1	0
Kommunale vedtak som ble opphevet av statsforvalteren, og returnert til kommunen for ny behandling	1	1	0	2

**Tabell 3 Klager byggesaksbehandling Råde kommune<sup>9</sup>**

<sup>9</sup> [KOSTRA - Plan- og byggesaksbehandling](#)

## 4.3 Vurderinger

### 4.3.1 Internkontroll

Revisjonens gjennomgang av internkontrollsystemet i Råde kommune, viser etter revisjonens syn at kommunen gjennom dokumentet «Virksomhetsstyring og internkontroll» har satt på plass et overordnet rammeverk for hvordan virksomhetsstyring og internkontroll skal utøves for kommunen som helhet, og på virksomhetsnivå. Revisjonen legger særlig merke til at kommunalsjefer og virksomhetsledere har fått nødvendige fullmakter og ansvar for internkontrollen i egen virksomhet. Det er revisjonens vurdering at kommunalsjefer og virksomhetsledere har fått klare og tydelige instruksjoner om hvilke forventninger kommunedirektøren har på dette området. Det blir for eksempel klargjort at disse lederne har ansvar for å utarbeide nødvendige prosedyrer og sørge for at de ansatte er kjent med disse. Det tilligger de samme lederne å sørge for at virksomhetens internkontroll er effektiv, hensiktsmessig og tilpasset det aktuelle risikobildet man står overfor. Revisjonen vurderer det også som positivt at håndtering av avvik er en sentral del av ledernes oppgaver i forbindelse med internkontroll.

### Virksomhet miljø, plan og teknikk - hovedoppgaver, mål og organisering

Revisjonen har fått opplyst at det er kommunens årsbudsjett, med tilhørende økonomi og handlingsplan som brukes som virksomhetens styringsverktøy. Det foreligger altså ikke noe eget dokument hvor virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering er presentert. Revisjonens gjennomgang viser at årsbudsjett 2024 beskriver målsettinger og utfordringer for Virksomhet miljø, plan og teknikk under ett. Noe som innebærer at det i liten grad er satt detaljerte mål for de ulike avdelingene som sorterer under virksomhet Miljø, plan, teknikk og eiendom.

Revisjonen har fått opplyst at det er utarbeidet et utkast til virksomhetsplan, men at virksomhetsledelsen ikke har bestemt seg for om dette arbeidet skal slutføres. Det er revisjonens vurdering at det er uheldig at det ikke foreligger en virksomhetsplan for Virksomhet miljø, plan og teknikk, særlig med tanke på at årsbudsjettet i liten grad inneholder detaljerte mål for virksomheten. En godt gjennomarbeidet virksomhetsplan vil etter revisjonens syn bidra til at mål og strategier fra overordnede planer, som for eksempel kommunens årsbudsjett, blir operasjonalisert på virksomhetsnivå. Virksomhetsplanen kan utarbeides på en slik måte at mål og handlingselement fra økonomiplanen konkretiseres, detaljeres, og delegeres. En god virksomhetsplan synliggjør også de satsingsområder og mål som gjelder for virksomheten det nærmeste året. Planen kan derfor brukes til å skape en felles forståelse for de oppgaver som skal løses og de tjenester som skal gis. Det er også revisjonens vurdering at en virksomhetsplan kan bidra til bedre rapportering til kommunens politiske og administrative ledelse. Revisjonen anbefaler at Råde kommune ferdigstiller arbeidet med virksomhetsplan for Virksomhet miljø, plan og teknikk.

### Rutiner og prosedyrer for internkontroll

Basert på de kontroller som revisjonen har gjennomført er det vår oppfatning at byggesaksavdelingen i liten grad benytter seg av skriftliggjort rutiner og prosedyrer i sitt arbeid. Revisjonens kontroll har vist at det er utarbeidet en «Prosedyre for byggesaksbehandling». Denne prosedyren er nylig revidert som en konsekvens av at denne forvaltningsrevisjonen ble igangsatt. Prosedyren er lagt inn i kommunens internkontrollsystem Compilo. Byggesaksbehandlingen benytter seg av et eget omslagsark til sakene. Dette omslagsarket inneholder en sjekkliste, men det er ikke beskrevet i noen rutine at saksbehandlerne skal bruke denne sjekklisten, noe som fører til at bruken av sjekklisten varierer fra saksbehandler til saksbehandler. Virksomhetsleder har påpekt at man har få skriftlige rutiner i byggesaksavdelingen. Dette underbygges av flere saksbehandlere som gir uttrykk for at det er få rutiner å forholde seg til og

at dette er et område man kunne vært bedre på. Det er etter revisjonens syn uheldig at byggesaksavdelingen i Råde ikke har et bedre utviklet system av rutiner og prosedyrer på byggesaksområdet. Rutiner og prosedyrer skal bidra til at det utvikles en forvaltningspraksis som innbyggerne kan ha tillit til. Dette gjøres ved at viktige prinsipper som at kommunen som forvaltningsorgan ikke kan fatte vedtak uten at det er hjemlet i lov, eller at kommunens innbyggere blir likebehandlet, blir ivaretatt gjennom de rutiner og prosedyrer som saksbehandlerne benytter seg av i saksbehandlingen. Når disse saksbehandlerverktøyene, altså rutiner og prosedyrer, er mangelfulle eller ikke-eksisterende, øker dette etter revisjonens syn risikoen for at internkontrollen på dette området ikke er tilstrekkelig, og at forvaltningen ikke møter de lovhjemlede kravene som ligger til grunn. Revisjonen anbefaler Råde kommune å vurdere om man har de nødvendige rutiner på byggesaksområdet, og om nødvendig iverksette tiltak for å sikre dette.

Våre undersøkelser har også vist at en sentral del av byggesaksbehandlingen i Råde kommune er at man benytter seg av sidemannskontroll. Dette vurderer revisjonen som et hensiktsmessig og positivt tiltak i kommunens internkontrollarbeid.

### Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)

Denne forvaltningsrevisjonen har vist at det ikke er gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til uønskede hendelser og mulige konsekvenser av disse for byggesaksavdelingens del. Det foreligger heller ikke rutiner for risikovurderinger på dette området. Det fremgår av styringsdokumentet «Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune» at risikovurdering skal være en av de sentrale delene av kommunens internkontroll. Dette er presisert ved at kommunalsjefer og virksomhetsleder er delegert ansvar for internkontrollen i egne virksomheter, noe som blant annet innebærer å «følge opp at virksomhetens internkontroll er effektiv, hensiktsmessig og tilpasset risikobildet<sup>10</sup>». I og med at det ikke foreligger risikovurderinger for byggesaksavdelingen anser revisjonen dette som et brudd med kommunens interne retningslinjer. Dette vurderer revisjonen som uheldig. Revisjonen legger i denne forbindelse også vekt på at stabsleder for kompetanse og utvikling har opplyst at kommunens ledelse er opptatt av at det gjennomføres ROS-analyser på alle områder, ikke bare når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, men også når det gjelder saksbehandling og myndighetsutøvelse. Revisjonen vil bemerke at ved ikke å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser mister byggesaksavdelingen en viktig mulighet for å kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser, og gjennom dette planlegge tiltak for å forhindre dem eller redusere konsekvensen av dem dersom de skulle oppstå. Revisjonen anbefaler med bakgrunn i dette at det gjennomføres ROS-analyser i byggesaksavdelingen.

Revisjonen vurderer det som positivt at Råde kommune har et system for melding av avvik, og at kommuneledelsen er opptatt av å etablere en god kultur for avviksrapportering. Revisjonen registrerer at det meldes under 10 avvik i året for virksomhet teknisk. Det er ikke opplyst hvor mange av de meldte avvikene som gjaldt byggesaksavdelingen. Basert på det datagrunnlaget revisjonen har hatt er det ikke mulig å gi noen bastant vurdering av byggesaksavdelingens praksis knyttet til å melde avvik. Revisjonen er likevel av den oppfatning at det rapporterte antallet avvik for virksomhet Plan, miljø og teknikk, hvor byggesaksavdelingen inngår, fremstår som lavt.

Revisjonen registrerer at byggesaksavdelingens ukentlige fagmøter beskrives som en viktig arena for å rette opp og trekke lærdom av eventuelle avvik. Det foreligger ingen rutine som skal sikre at alle ansatte er informert og innforstått med de konklusjoner man har trukket etter diskusjoner i fagmøtene. Revisjonen sitter igjen med et inntrykk av at informasjonsdelingen er preget av muntlighet. Dette øker etter revisjonens syn risikoen for at ikke alle ansatte sitter på den informasjon de trenger til enhver tid. Dette er etter vårt syn uheldig. Revisjonen anbefaler byggesaksavdelingen å vurdere om man har tilstrekkelige

---

<sup>10</sup> Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune, s. 5

rutiner og god nok praksis med hensyn til deling av informasjon i avdelingen. Det er også revisjonens syn at alle beslutninger fattet i byggesaksavdelingens møter, som er ment å endre avdelingens praksis på et hvilket som helst område, bør skriftliggjøres i møtereferat. Disse referatene bør gjøres tilgjengelig for alle ansatte.

#### 4.3.2 Byggesaksbehandling

##### Veiledning og forhåndskonferanse

Revisjonens kontroll viser at byggesaksavdelingen og dens saksbehandlere har gjort seg tilgjengelig for publikum både ved at kontoret er åpent for publikum alle virkedager i uken, samtidig som man besvarer henvendelser på telefon og mail. Ut fra dette anser revisjonen at kommunen veileder søkere i henhold til veiledningsplikten.

Basert på de innsamlede data er det også revisjonens syn at det avholdes forhåndskonferanser ved behov, det vil si dersom kommunen selv, eller søker ber om det.

##### Mottakskontroll

Den kontroll revisjonen har gjennomført har vist at det heller ikke er utarbeidet rutiner for mottakskontroll av byggesøknader. Det er derfor ikke etablert noen fast praksis på dette området. Hvordan mottakskontrollen gjennomføres kan altså variere fra saksbehandler til saksbehandler. Revisjonen legger for eksempel merke til opplysningene om at en saksbehandler kan gjennomføre mottakskontroll på det tidspunkt hvor byggesøknaden mottas, mens en annen først kontrollerer søknaden når den faktiske saksbehandlingen av søknaden begynner. Revisjonen vurderer det som uheldig at det er ulik praksis i byggesaksavdelingen med hensyn til mottakskontroll. I og med at mottakskontroll ikke nødvendigvis gjennomføres med en gang søknaden mottas er konsekvensen at det i enkelte tilfeller heller ikke blir gitt beskjed om eventuelle mangler umiddelbart. Dette kan etter revisjonens syn føre til at saksbehandlingstiden øker unødige. Det å gjennomføre mottakskontroll så fort søknaden er kommet til kommunen vil etter revisjonens vurdering forhindre dette.

Basert på de opplysninger som fremkommer i intervjuene med byggesaksbehandlerne er revisjonen av den oppfatning at byggesaksavdelingen gjør de nødvendige kontroller for å sikre at byggesøknadene er skriftlige og undertegnet av tiltakshaver og søker. Det er videre revisjonens vurdering at byggesaksavdelingen kontrollerer at søknadene inneholder de nødvendige opplysninger for at søknaden skal behandles.

Revisjonen registrerer at Råde kommune bruker ACOS Websak+ i saksbehandlingen av byggesaker og at dette er et system som er beregnet for generell saksbehandling og ikke byggesaksbehandling spesielt. Flere av de som ble intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen ga uttrykk for at saksbehandlingssystemet ikke fungerte optimalt i forhold til byggesaksbehandling. Revisjonen vurderer det derfor som positivt at eByggesak er satt i bestilling og vil bli tatt i bruk i slutten av 2024.

##### Saksbehandlingsfrister og tilbakebetaling av gebyr

KOSTRA-tall som revisjonen har innhentet (se tabell 2, s. 12) viser at byggesaksavdelingen i Råde kommune i all hovedsak behandler saker innenfor lovens maksimumsfrister. Det er etter revisjonens syn likevel verdt å legge merke til at fristene ikke begynner å løpe for søknadene er fullstendige. Ser man kommunens overholdelse av saksbehandlingsfrister i sammenheng med den praksis man har vedrørende mottakskontroll, vil revisjonen bemerke at faktisk saksbehandlingstid sett fra søkerens side, vil

kunne kortes ned om mottakskontroll gjennomføres så snart søknaden er kommet til kommunen for behandling.

Det er også verdt å legge merke til opplysningene om at det kan være utfordrende å behandle saker innenfor frist dersom saken skal til politisk behandling. Særlig utfordrende kan dette være i forbindelse med avvikling av sommerferie. Denne problematikken kan etter revisjonens syn adresseres ved å vurdere møtefrekvensen i politiske organ.

Det foreligger ingen rutine vedørende å gi foreløpig svar til søker når saksbehandling tar mer enn en måned fra søknaden er mottatt. I og med at slik rutine ikke foreligger er det usikkerhet knyttet til om foreløpig svar blir gitt konsekvent i slike tilfeller. Etter revisjonens syn er dette uheldig. Også dette forholdet bør vurderes i forbindelse med anbefalingen om å vurdere om man har de nødvendige rutiner på byggesaksområdet.

Basert på de opplysninger revisjonen har innhentet er det vår oppfatning at Råde kommune tilbakebetaler gebyrer ved overtredelse av behandlingsfrist.

### **Utforming av vedtak**

Basert på de innsamlede data er det revisjonens vurdering at byggesaksavdelingen i Råde kommune har som praksis å orientere søkeren om vedtaket i den enkelt sak. Undersøkelsen viser at byggesaksbehandlere benytter seg av maler, noe som skal sikre at alle nødvendige opplysninger er med i svarbrevet. Dette svarbrevet inneholder en redegjørelse for hvilke lovregler og faktiske forhold vedtaket bygger på, hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse, samt informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

### **Klagebehandling**

Basert på innhentede opplysninger er det revisjonens syn at Råde kommune tar stilling til klager på byggesøknader «uten ugrunnet opphold». Det er også revisjonens vurdering at eventuelle klager forberedes og oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse innen fristen på åtte uker. Revisjonen legger merke til det forbehold som fremkommer fra saksbehandlerhold når det gjelder saker som skal til behandling i politisk utvalg. Vi er enige i at møtefrekvensen i politiske utvalg også kan ha en påvirkning på den totale behandlingstiden for enkelte søknader.

## 4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens gjennomgang av internkontrollsystemet i Råde kommune viser at det er satt på plass et overordnet rammeverk for hvordan virksomhetsstyring og internkontroll skal utøves for kommunen som helhet, og på virksomhetsnivå. Det foreligger likevel ikke noen ferdig utarbeidet virksomhetsplan som omhandler byggesaksavdelingens organisering, mål og oppgaver mv. Undersøkelsen har også vist at byggesaksavdelingen i liten grad benytter seg av skriftliggjorte rutiner og prosedyrer i sitt arbeid. Det er heller ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til uønskede hendelser og mulige konsekvenser i byggesaksavdelingen.

Med bakgrunn i dette kan ikke revisjonen med tilstrekkelig grad av sikkerhet konkludere med at Råde kommune har en forsvarlig byggesaksbehandling.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- ferdigstille arbeidet med virksomhetsplan for Virksomhet miljø, plan og teknikk.
- vurdere om man har de nødvendige rutiner på byggesaksområdet, og om nødvendig iverksette tiltak for å sikre dette.
- sikre at det gjennomføres ROS-analyser i byggesaksavdelingen.

## 5 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

### Problemstilling 2:

Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven?

### 5.1 Revisjonskriterier

#### Tilsyn

Etter plan- og bygningsloven § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Utover tilsynsplikten avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Det er gitt nærmere regler for kommunens tilsynsvirksomhet i byggeforskriftens kapittel 15. Dette dreier seg blant annet om plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.

#### Kriterier for tilsyn

Kommunen skal:

- føre tilsyn med at tiltak gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.
- utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes.
- utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.

#### Ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsloven § 32 omhandler ulovlighetsoppfølging. Ifølge § 32-1 har kommunen en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheten hvis overtredelsen er av mindre betydning.

Videre fremgår det av § 32-2 at den ansvarlige skal varsles før det gis pålegg, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges. Dette varselet skal gis skriftlig og man skal ha minimum 3 ukers frist.

Ved behov har plan- og bygningsmyndigheten mulighet til å pålegge stans i arbeidet eller opphør i bruk med øyeblikkelig virkning etter § 32-4. I et slikt tilfelle er det ikke krav om forhåndsvarsling. Plan- og bygningsmyndighetene har mulighet til å skrive ut overtredelsesgebyr etter bestemmelsene i § 32-8 til 32-10. Videre fremgår det at sanksjoner ved brudd på reglene skal stå i forhold til ulovligheten.

#### Kriterier for ulovlighetsoppfølging

Kommunen skal:

- forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, med mindre overtredelsen er av mindre betydning.
- varsle den ansvarlige skriftlig med en svarfrist på minimum 3 uker.



## 5.2 Datagrunnlag

### 5.2.1 Tilsyn

Virksomhetsleder opplyser at det gjennomføres tilsyn, men ikke etter en konkret utarbeidet strategi. Saker knyttet til helse, miljø og sikkerhet er prioritert. Det rapporteres på gjennomførte tilsyn i KOSTRA. Revisjonen får opplyst at man ikke fullt ut når målet om tilsyn i 10 % av sakene og at man på grunn av ressursmangel ikke har egen tilsynsavdeling.

De intervjuede saksbehandlerne bekrefter at det gjennomføres tilsyn. Flere påpeker at det ikke er vedtatt tilsynsstrategi og at dette er noe man burde ha hatt. Det opplyses også av flere at det ikke er avsatt mye ressurser til det som kalles varslede tilsyn, mens dokumenttilsyn gjennomføres i større grad.

Tabell 4 viser at det ble gjennomført 120 tilsyn i 2021, men kun to tilsyn i 2023.

Tilsyn i byggesaker 2020 - 2023				
År	2020	2021	2022	2023
Byggesaker med tilsyn i alt (antall)	1	120	38	2
Gjennomførte tilsyn i alt med rapport/samlerapport (antall)	2	120	4	2

Tabell 4 Tilsyn i byggesaker 2020 - 2023<sup>11</sup>

### 5.2.2 Ulovlighetsoppfølging

Saksgangen ved ulovlighetsoppfølginger er en regulert prosess som innebærer at kommunen skal forhåndsvarsle tilsyn og innhente redegjørelse fra tiltakshaver, før kommunen kan gjøre en vurdering i saken og fatte vedtak. Vedtak i en tilsynssak kan for eksempel handle om at tiltakshaver får pålegg om stans i arbeid, opphør av bruk, utbedring, dagmulkt eller blir pålagt å rive eventuelt ulovlig oppsatte bygg.

Revisjonen får opplyst at Råde kommune følger opp overtredelser plan- og bygningslovens bestemmelser. Virksomhetsleder forteller at kommunen følger opp saker de selv oppdager, eller saker de blir gjort kjent med av andre. Han forteller at ved en eventuell ulovlighetsoppfølging varsles den som er ansvarlig for tiltaket skriftlig med en svarfrist på minimum 3 uker. Tiltakshaver gis i samme brev også anledning til å søke om å legalisere ulovligheten. Han understreker at byggesaksavdelingen ikke har ressurser til aktivt å kontrollere på egen hånd.

Saksbehandlerne bekrefter virksomhetsleders opplysninger om at overtredelser av plan- og bygningsloven, som byggesaksavdelingen blir gjort kjent med, følges opp. Revisjonen blir opplyst om at det blant annet har vært snakk om ulovlig oppsatte næringsbygg og ulovlig bygging i 100 meters sonen. En av saksbehandlerne forteller at man har opplevd at selskap har blitt avvirket før overtredelsesgebyr er blitt gitt og at ulovlighetsoppfølginger generelt er tidkrevende prosesser. Revisjonen får opplyst at det ikke er satt av ressurser til aktivt å kontrollere for ulovligheter, men dersom kommunen får tips om saker så følges disse opp. Det blir opplyst at i ytterste konsekvens kan det pålegges rivning av ulovlig oppsatte bygg.

Revisjonen får også opplyst at det kan bli gitt overtredelsesgebyr ved brudd på plan- og bygningsloven. Størrelsen på eventuelle gebyr drøftes internt for å sikre likebehandling. En av saksbehandlerne gir

---

<sup>11</sup> [KOSTRA - Plan og byggesaksbehandling](#)

uttrykk for at det er mangelfulle rutiner knyttet til når, og i hvilke saker, overtredelsesgebyr skal gis. Dette kan etter denne saksbehandlerens syn føre til forskjellsbehandling.

Byggesaksbehandlerne opplyser om at det er tips i saker hvor det kan være fare for liv og helse som prioriteres først. Dette kan for eksempel være saker hvor en huseier har innredet kjellerleiligheter for utleie uten at det er søkt om godkjenning. Det blir pålagt stans i arbeidet eller opphør av bruk når det oppdages ulovligheter. Dette er et tidskrevende arbeid og revisjonen får opplyst at dette også er et område av byggesaksbehandlingen hvor det ikke er utarbeidet interne rutiner.

Tabell 5 viser antallet pålegg og hva slags sanksjoner som er iverksatt i perioden 2020 – 2023. Tabellen illustrerer at byggesaksavdelingen i løpet av denne fire-års perioden har tatt i bruk de fleste av virkemidlene man har til rådighet i denne forbindelsen.

<b>Pålegg, oppfølging og sanksjoner 2020 - 2023</b>				
<b>År</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Pålegg gitt siste år, samlet for alle tilsystema	0	2	3	2
Oppfølging av pålegg i alt	0	2	1	2
Oppfølging av pålegg: Forhold rettet opp	0	2	1	2
Oppfølging av pålegg: Forhold ikke rettet opp og ikke fulgt opp videre	0	0	0	0
Sanksjoner: Forelegg	0	.	0	.
Sanksjoner: Tvangsmulkt	0	.	2	.
Sanksjoner: Overtredelsesgebyr	0	.	0	2
Sanksjoner: Tvangsfullbyrdelse	0	.	0	.
Sanksjoner: Pålegg om stans	0	.	0	.
Sanksjoner: Opphør av bruk	..	1	2	0
Andre virkemidler: Advarsel	0	1	1	1
Andre virkemidler: Tilbaketrekking av ansvarsrett	0	0	2	1
Andre virkemidler: Rapport til den sentrale godkjenningsordningen	0	1	2	2
Andre virkemidler: Anmeldelse til politiet	0	0	0	0

**Tabell 5 Pålegg, oppfølging og sanksjoner 2020 - 2023<sup>12</sup>**

<sup>12</sup> [KOSTRA - Plan- og byggesaksbehandling](#)

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Tilsyn

Revisjonens kontroll har vist at det ikke er utarbeidet en tilsynsstrategi for Råde kommune. Det utarbeides heller ikke noen årlig rapport over tilsynsvirksomheten utover det som rapporteres i KOSTRA. Revisjonen registrerer at helse, miljø og sikkerhet er prioriterte hensyn knyttet til de tilsyn som gjennomføres. Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke foreligger en tilsynsstrategi og anbefaler at dette utarbeides. Det anbefales også at det utarbeides en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. I rapporten bør det rapporteres på forhold bestemt i vedtatt strategi. Revisjonen vil bemerke at en ROS-analyse på dette området vil kunne bidra til å avklare hvilke tilsyn som bør prioriteres.

Basert på opplysningene om at man ikke når målet om tilsyn i 10% av sakene og at man ikke har en tilsynsavdeling i kommunen anbefaler revisjonen at det avsettes midler til å utføre varslede tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes.

### 5.3.2 Ulovlighetsoppfølging

De ansatte ved byggesaksavdelingen har opplyst at overtredelser av plan- og bygningsloven, som avdelingen blir gjort kjent med, følges opp. Ulovlighetsoppfølginger er en regulert prosess som innebærer at kommunen skal forhåndsvarsle tilsyn og innhente redegjørelse fra tiltakshaver, før kommunen kan gjøre en vurdering i saken og fatte vedtak. Revisjonens vurdering er at byggesaksavdelingen følger opp ulovligheter de blir kjent med i tråd med bestemmelsene. I dette ligger også at tiltakshaver varsles skriftlig med en svarfrist på minimum 3 uker.

Revisjonen legger til grunn at tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging henger uløselig sammen med hverandre, og at byggesaksavdelingens manglende kapasitet knyttet til å gjennomføre tilsyn også begrenser kommunens evne til å avdekke og følge opp ulovligheter. Dette forholdet vurderer vi som uheldig. Etter revisjonens syn bør kommunen gjennomføre tilsyn av et visst omfang, fordi denne kontrollaktiviteten i seg selv kan virke preventivt med hensyn overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Dersom risikoen for å bli stilt til ansvar er lav, øker etter revisjonens syn sannsynligheten for at enkeltpersoner vil ta sjansen på ikke å bli oppdaget. Revisjonen registrerer likevel at kommunen tar i bruk sterke virkemidler dersom ulovligheter oppdages. I ytterste konsekvens kan det være snakk om rivning av ulovlig oppsatte bygg.

## 5.4 Konklusjon og anbefalinger

Etter revisjonens syn har Råde kommune ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet rutiner og systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven. Dette begrunnes i det faktum at det ikke er utarbeidet en tilsynsstrategi eller årlig rapport over tilsynsvirksomheten, samt at byggesaksavdelingen ikke har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre tilsyn i et tilstrekkelig omfang for å avdekke regelbrudd.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- utarbeide en strategi for tilsyn
- utarbeide en årlig rapport om tilsynsvirksomheten
- avsette midler til å utføre tilsyn i tråd med vedtatt tilsynsstrategi.

## 6 ANTIKORRUPSJONSPLANER OG TILTAK

### Problemstilling 3:

Har kommunen utarbeidet antikorrupsjonsplaner og iverksatt planlagte tiltak?

### 6.1 Revisjonskriterier

Det er en målsetting at norske kommuner skal ivareta fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighetsutøvelse. Kommunesektoren leverer de fleste grunnleggende tjenestene til befolkningen. Politikere, ledere og medarbeidere kan komme i situasjoner som gir mulighet til å misbruke posisjon, tillit og makt. Personer utenfor kommunen kan også fremme særinteresser og utøve press som kan være vanskelig å håndtere og sette den enkeltes integritet på prøve. Ved å erkjenne risikoen for korrupsjon kan kommuner og kommunale bedrifter arbeide for å forebygge og forhindre at korrupperende adferd utvikler seg, og styrke muligheten til å avdekke slike saker. Gode rutiner for kontroll og oppfølging er også viktig for å forebygge og avdekke misligheter eller korrupsjon. Ved å vise omverdenen at risikoen for korrupsjon tas alvorlig, signaliserer kommunen og kommunale bedrifter at de har en høy etisk standard og markerer at det ikke vil lønne seg å misbruke posisjon og tillit for å tilgodese seg selv eller andre, eller å fremsette tilbud om dette. Med anti-korrupsjonsplaner menes her kommunens systematiske arbeid mot korrupsjon.

En ytre ramme for arbeidet for å forebygge og avdekke korrupsjon har man gjennom straffelovens bestemmelser. I straffeloven 2005 § 387 straffes for korrupsjon den som «for seg selv eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelse av stilling, verv eller utføringen av et oppdrag», eller, «gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag».

Straffelovens bestemmelser danner som nevnt en ramme for hvilke handlinger som samfunnet ønsker vern mot. Gjennom etiske normer og gode kontrollrutiner kan den enkelte virksomhet bidra til å redusere risiko for at det etableres kulturer eller aksept for handlinger som medføre at korrupsjon eller misligheter kan oppstå. KS gir kommunene råd om etikkarbeid, hvor det fremgår at kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte. Kommunens retningslinjer bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler. De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene, og kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene. KS anbefaler også at nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten. KS anbefaler at rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen.

Siden korrupsjon kan være vanskelig å avdekke, da begge parter har en egeninteresse i å holde forholdet skjult, er det nødvendig å etablere kontrollordninger og rutiner, som i det daglige motvirker slik virksomhet.

Ett annet tiltak som kan være viktig for å avdekke og derved hindre korrupsjon, er varslingsordninger som gir mulighet for den som oppdager slike forhold å kunne varsle på en trygg måte, uten selv å risikere represalier. Særlig kan det være vanskelig å varsle når den som er involvert i korrupsjonen er del av det politiske styringsapparat eller toppledelsen i kommunen, eller leder innenfor en etat eller avdeling. I slike tilfeller kan eksterne varslingsordninger gi økt effekt.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør sørge for at omfanget av og innholdet i antikorrupsjonsplaner og -tiltak er basert på en vurdering av hvor det er risiko for at uønskede hendelser oppstår. Aktuelle områder som det bør vurderes å implementere slike planer og tiltak for kan være sentrale støtteprosesser, som økonomiforvaltning, anskaffelser, personalforvaltning og IKT-drift, men også på virksomhetsnivå, for eksempel når det gjelder byggesaksbehandling.
- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Retningslinjene bør beskrive:
  - håndtering av bierverv og gaver/fordeler
  - reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske retningslinjene med sine medarbeidere minst en gang i året, og ved nyansettelser.
- Kommunen bør ha tiltak som bidrar til et godt kontrollmiljø, blant annet:
  - Kommunens etiske retningslinjer bør inngå i opplæringen av nyansatte.
  - Nye medarbeidere bør underskrive på etiske retningslinjer som en del av arbeidskontrakten.
- Kommunen bør ha systemer som øker muligheten for å forhindre korrupsjon, for eksempel sidemannskontroll.
- Kommunen bør ha en beredskap for å håndtere eventuell korrupsjon gjennom å ha et system for å sikre at varsling av korrupsjon og andre misligheter kan skje på en trygg måte.

## 6.2 Datagrunnlag

### 6.2.1 Antikorrupsjonsplaner

Råde kommune har ikke utarbeidet spesifikke antikorrupsjonsplaner. Stabsleder opplyser om at de overordnede dokumentene som er relevante i kommunens antikorrupsjonsarbeid er kommunens etiske reglement med tilhørende Etikklakat. Han har også opplyst at han ikke er kjent med at det er gjort noen skriftlig vurdering av risiko for korrupsjon i organisasjonen.

### 6.2.2 Etiske retningslinjer

Stabsleder opplyser at kommunens etiske retningslinjer er revidert høsten 2023. Etikklakaten er ment å være en påminnelse til alle ansatte og skal henges opp på et godt synlig sted i alle virksomheter. Han forteller at kommunens etiske retningslinjer og Etikklakaten har et sterkere fokus på hva man skal gjøre som kommunalt ansatt, enn hva man ikke skal gjøre. I de etiske retningslinjene har man for eksempel presentert en del dilemmaer man kan komme ut for som kommunalt ansatt, og de løsningene man bør velge i ulike sammenhenger. De etiske retningslinjene gjelder både for politikk og administrasjon i kommunen. Nyansatte gjøres kjent med kommunens etiske reglement i forbindelse med ansettelsen. Det er ment at den enkelte virksomhet skal ha en gjennomgang av de etiske retningslinjene en gang per år.

Det fremgår at de etiske retningslinjene at ansatte i Råde kommune ikke kan motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser, kontraktsinngåelse eller tjenesteyting. Dette omfatter også gunstige betingelser knyttet til varer, tjenester, reiser og opphold. Det fremkommer også at det ikke er anledning for kommunens ansatte til å ta imot testamentariske gaver fra brukere man har, eller har hatt et tjenstlig forhold til, med mindre gavene er av ubetydelig verdi. Det skal gjøres en skjønnsmessig vurdering i samarbeid med leder i det enkelte tilfelle.

De etiske retningslinjene inneholder også det som kalles forretningsetiske regler. Her fremkommer det blant annet at alle som deltar i innkjøp eller inngåelse av avtaler skal sette seg grundig inn i, og etterfølge bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser og kommunens egne regler på området. Det presiseres at alle anskaffelser skal baseres på forutsigbarhet, åpenhet, etterprøvnbarhet, likebehandling og god forretningsskikk. Det gis ikke eksplisitte bestemmelser vedrørende ansattes eventuelle bierverv utover at de etiske retningslinjene inneholder bestemmelser om at kommunens ansatte ikke kan levere varer eller tjenester til den virksomhet i kommunen hvor de selv er ansatt. I kommunens arbeidsreglement § 23 her det at «Kommunal arbeidstaker skal opplyse nærmeste overordnede om andre arbeidsforhold som kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen». I samme paragraf er det nedfelt at kommunen kan forlange at arbeidstakeren søker om tillatelse til å ha andre arbeidsforhold.

Kommunens ansatte har ikke anledning til å gjøre seg nytte av kommunens innkjøpsordninger og rabatter til privat bruk. Dersom det kan skape tvil om sammenblanding mellom den ansattes private interesser og kommunens interesser, har kommunalt ansatte ikke anledning til å gjøre foreta private bestillinger hos kommunens leverandører. Det fremkommer av de etiske retningslinjene at brudd på disse kan medføre konsekvenser for den ansattes arbeidsforhold i henhold til kommunens arbeidsreglement. I arbeidsreglementets § 29 pkt. 1 sies det arbeidstakere plikter å utvise lojalitet overfor arbeidsgiver. Videre er det nedfelt i reglementets § 30 at brudd på arbeidsreglementet eventuelt kan bli behandlet som en personalsak.

Virksomhetsleder opplyser at det tidligere ikke har vært praksis for å gjennomgå de etiske retningslinjene med nyansatte. Dette er nå endret og han forteller at retningslinjene ble presentert og gjennomgått med de sist tilsatte. Det signeres ikke for at de etiske retningslinjene er gjennomgått.

Samtlige saksbehandlere som ble intervjuet bekreftet at de var kjent med at kommunen har vedtatt etiske retningslinjer med tilhørende Etikkplakat. Revisjonen fikk også bekreftet at de etiske retningslinjene var gjennomgått i byggesaksavdelingen nylig. En av de sist tilsatte byggesaksbehandlere mente også å huske at etisk reglement og Etikkplakat ble gjennomgått da denne saksbehandleren ble tilsatt.

### 6.2.3 Systemer for å forhindre korrupsjon

Stabsleder opplyser at utover de to nevnte dokumenter, dvs. etiske retningslinjer og Etikkplakat, har ikke Råde kommune annet planverk rettet mot antikorrupsjon. Han viser likevel til at en rekke av kommunens systemer er innrettet mot å forhindre korrupsjon og misligheter. Et eksempel på dette er for eksempel at det skal to personer til for å attestere og anviser utbetaling av faktura. Når det gjelder større investeringer skal det gjennom tre ledd. Et annet eksempel er at vedtak i en forvaltningssak ikke kan sendes til mottaker før det er godkjent av en overordnet.

Virksomhetsleder viser til avviks- og varslingssystemet, samt de bestemmelser som er nedfelt i ansettelsesreglement, som systemer som er ment å forhindre korrupsjon. Også han peker på de systemer og den praksis som er etablert når det gjelder attestasjon og anvisning som et system som er ment å forhindre korrupsjon. I tillegg viser han til sidemannskontrollen man benytter seg av i byggesaksavdelingen.

Saksbehandlerne som ble intervjuet pekte alle på sidemannskontrollen som et tiltak for å forhindre korrupsjon. En av saksbehandlerne opplyste at sidemannskontroll ble innført etter forrige forvaltningsrevisjon og at det ikke er gjort noen evaluering av hvordan dette systemet fungerer. Denne saksbehandleren pekte på at slik systemet nå praktiseres så kan systemet utnyttes blant annet ved at det er den enkelte saksbehandler som selv velger hvilken annen saksbehandler som skal foreta kontroll og gjennom dette godkjenne saksbehandling og vedtak. Samme saksbehandler peker også på at hun har fått opplyst at det ikke er krav om kunnskap og erfaring før man får rollen som sidemannskontrollør. Det fremkommer heller ingen krav i kommunens kvalitetssystem knyttet til denne rollen, annet enn at det skal være en byggesaksbehandler som skal ha denne oppgaven. Denne saksbehandleren opplyser om at det har blitt gjort kjent at saksbehandler som har vært under opplæring har godkjent vedtak. Med tanke på eventuelle feil dette kan medføre mener denne saksbehandleren at dette er en uheldig praksis. Samme saksbehandler var også kritisk til hvordan byggesakene fordeles blant saksbehandlerne. Per i dag kan det hende at man får en sak til behandling fordi man allerede har snakket med søkeren. En bedre løsning ville etter denne saksbehandlerens syn være om leder for byggesaksavdelingen gjorde de nødvendige vurderinger og fordelte sakene uten påvirkning av saksbehandler.

Byggesaksbehandlerne opplyste revisjonen om at det ikke foreligger skriftlige rutiner knyttet til vurdering av habilitet. Revisjonen har fått opplyst at det er den enkelte saksbehandlers ansvar å vurdere egen habilitet fra sak til sak.

### 6.2.4 Varsling og beredskap

Stabsleder opplyser at Råde kommune har et system for varsling. Kommunen har etablert et varslingsutvalg som består av kommunedirektør pluss to ansatte. Varslinger kan sendes gjennom kvalitetssystemet og varslene går da direkte til varslingsutvalget. Det er snakk om 3-4 varslingssaker per år. Så vidt stabsleder kjenner til har det ikke vært varslinger som dreier seg om økonomiske forhold.

Det varslingssystemet som er satt på plass er ment å håndtere alle typer varsler.

## 6.3 Vurderinger

### 6.3.1 Antikorrupsjonsplaner

Råde kommune har ikke utarbeidet spesifikke antikorrupsjonsplaner. Det foreligger heller ingen skriftlig vurdering av risiko for korrupsjon i organisasjonen. Selv om det ikke er utarbeidet en spesifikk plan for antikorrupsjon, så betyr ikke det at kommunen ikke har utarbeidet og vedtatt dokumenter som er relevante i dette arbeidet. Eksempler på dokumenter som er relevante i antikorrupsjonsarbeidet er kommunens økonomireglement, Arbeidsreglement for Råde kommune, Etske retningslinjer for Råde kommune og det overordnede styringsdokumentet «Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune». Råde kommune har altså utarbeidet et sett med dokumenter som bidrar inn i kommunens arbeid mot korrupsjon. Med bakgrunn i at det ikke foreligger noen skriftlig vurdering av risiko for korrupsjon i organisasjonen anbefaler revisjonen at Råde kommune gjennomfører en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid, og på bakgrunn av denne vurderer om kommunens planer og øvrige tiltak på området er tilstrekkelige.

De potensielle konsekvensene av korrupsjon kan være store. Tap av omdømme, og tap av tillit i befolkningen er bare to mulige konsekvenser. Korrupsjon kan også ha økonomiske konsekvenser ved at beslutninger fattes på sviktende eller feilaktig grunnlag, noe som kan resultere i et dyrere tjenestetilbud for kommunens innbyggere.

### 6.3.2 Etske retningslinjer

Råde kommune har vedtatt etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Retningslinjene er revidert så sent som høsten 2023. Det er etter revisjonen syn positivt at de etske retningslinjene inneholder bestemmelser knyttet til hvordan kommunens ansatte og politikere skal forholde seg til eventuelle gaver de blir tilbudt, eller andre fordeler de kan oppnå i kraft sin stilling eller verv.

Revisjonen vil bemerke at for å forstå den fulle rekkevidden av de etske retningslinjene, må man også forholde seg til kommunens arbeidsreglement. Dette gjelder blant annet på to viktige områder, nemlig håndtering av bierverv og eventuelle reaksjoner på brudd på de etske retningslinjene. Når det gjelder bierverv er det ikke nedfelt klare og tydelige føringer i de etske retningslinjene. Dette finner man i arbeidsreglement § 23 hvor det heter at «Kommunal arbeidstaker skal opplyse nærmeste overordnede om andre arbeidsforhold som kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidstelse i kommunen». Det samme gjelder beskrivelse av hvilke eventuelle reaksjoner en ansatt kan risikere ved brudd på de etske retningslinjene. Her henvises det til arbeidsreglementets §§ 29 og 30, som sier at arbeidstaker plikter å være lojal overfor arbeidsgiver og at et brudd på denne lojalitetsplikten kan bli behandlet som en personalsak. Etter revisjonens syn burde bestemmelser knyttet til ansattes bierverv og eventuelle reaksjoner ved brudd på retningslinjene hvert nedfelt i de etske retningslinjene. Dette ville etter revisjonens syn ha bidratt til å gjøre kommunens forventninger tydeligere og lettere tilgjengelig.

Revisjonens kontroll har vist at de etske retningslinjene nylig har blitt gjennomgått i byggesaksavdelingen. Det vurderer revisjonen som positivt. Revisjonen ser positivt på at det nå er etablert en praksis for å gi nyansatte en innføring i dette reglementet. Revisjonen legger merke til at nyansatte ikke bes om å signere ved gjennomgang av de etske retningslinjer. Etter revisjonens syn er dette en god kontrollmekanisme som bidrar til å understreke viktigheten av kommunens etske regelverk. Revisjonen anbefaler derfor Råde kommune å vurdere om nytilsatte ansatte skal signere på at de etske retningslinjene er gjennomgått.



### 6.3.3 Systemer for å forhindre korrupsjon

I kapittel 6.3.1 «Antikorrupsjonsplaner» beskrev revisjonen flere dokumenter som er relevante i arbeidet med å forhindre korrupsjon. Kommunens økonomireglement, «Arbeidsreglement for Råde kommune», samt «Etiske retningslinjer for Råde kommune» var blant eksemplene som ble trukket frem.

Råde kommune har i tillegg til dette satt på plass flere andre tiltak med tanke på å forhindre korrupsjon. Et eksempel på dette er for eksempel at to personer skal attestere og anvisa utbetaling av faktura. Når det gjelder større investeringer skal det gjennom tre ledd. Et annet eksempel er at vedtak i en forvaltningssak ikke kan sendes til mottaker før det er godkjent av en overordnet. Et tiltak som gjelder spesifikt for byggesaksavdelingen er at benytter seg av sidemannskontroll. Revisjonen vurderer at dette er hensiktsmessige tiltak i arbeidet med å forhindre korrupsjon.

Revisjonens kontroll har vist at det ikke foreligger skriftlige rutiner knyttet til vurdering av byggesaksbehandlernes habilitet. Revisjonen har fått opplyst at det er den enkelte saksbehandlers ansvar å vurdere egen habilitet fra sak til sak. Etter revisjonens syn bør det foreligge rutine for at slike habilitetsvurderinger gjennomføres. Disse rutinene bør beskrive de momenter som skal tillegges vekt i denne vurderingen. Revisjonen viser til tidligere anbefaling hvor vi anbefaler Råde kommune å vurdere om man har de nødvendige rutiner på byggesaksområdet.

### 6.3.4 Varsling og beredskap

Revisjonens kontroll har vist at Råde kommune har et system for varsling. Kommunen har etablert et varslingsutvalg som ledes av kommunedirektøren. Det er revisjonens vurdering at Råde kommune med dette utvalget har satt på plass et system som ivaretar kommunens behov for et varslingsystem. Det faktum at utvalget ledes av kommunedirektøren selv viser etter revisjonens syn den viktigheten dette arbeidet tillegges fra kommuneledelsens side.

## 6.4 Konklusjon og anbefalinger

Råde kommune har på mange områder utarbeidet dokumenter og systemer som skal forhindre korrupsjon. Revisjonen viser i denne sammenheng særlig til kommunens etiske reglement og kommunens arbeidsreglement. Samtidig har ikke kommunen gjennomført en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- gjennomføre en ROS-analyse knyttet til kommunens antikorrupsjonsarbeid, og på bakgrunn av denne vurdere om kommunens planer og øvrige tiltak på området er tilstrekkelige.
- vurdere om kommunens ansatte skal signere på de etiske retningslinjene når disse er gjennomgått.

## 7 KILDER

### Interne dokumenter Råde kommune

- Etikkplakaten - Råde kommune
- Etiske retningslinjer for Råde kommune
- Arbeidsreglement – Råde kommune
- Virksomhetsstyring og internkontroll i Råde kommune
- Organisasjonskart Råde kommune per 01102023
- Årsbudsjett 2024 – Råde kommune

### Prosedyrer og rutiner

- Administrativ delegering virksomhet Teknisk
- Prosedyre for risikovurdering HMS
- Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold i Råde kommune
- Prosedyre sidemannskontroll
- Prosedyrer byggesaksbehandling
- Saksomslag byggesaksbehandling – Råde kommune (sjekklister)
- Sjekklister for utført sidemannskontroll
- Skjema for intern oppfølging av varsler
- Skjema Internt varsel om kritikkverdige forhold

### Lover og forskrifter

- LOV 2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

### Veiledere, retningslinjer og rundskriv

- ROS-analyse brukermanual – Kvalitetslosen
- Gode råd for etikkarbeid - KS

## 8 VEDLEGG

### 8.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med relevante veiledere og faglitteratur. Revisjonen gjør rede for utledningen av revisjonskriteriene i sin helhet i teksten under.

De viktigste rettskildene er:

- LOV 2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

---

#### Problemstilling 1: Har kommunen en forsvarlig byggesaksbehandling?

##### Internkontroll

Kommunelovens § 25-1 lyder som følger:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Når det sies at internkontrollen skal «tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold» menes det at internkontrollen skal justeres etter de konkrete forholdene i kommunen. Risikovurderinger er sentralt og må gjøres både samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, samt mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommune. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Målet er at internkontrollarbeidet blir mer målrettet og effektivt og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Det er svært viktig at internkontrollen er omfattende på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

Kommunedirektøren har ansvaret for å følge opp avvik eller risiko for avvik som er oppdaget gjennom internkontrollen. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter. Kommunene skal ha stort handlingsrom til selv å velge hvordan de vil følge opp avvik eller risiko for avvik, og oppfølging må besluttes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Det sentrale er at

både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp og at også denne delen av internkontrollarbeidet er systematisk.

Revisjonens undersøkelse av oppfølgingen av kriteriene avgrenses til å gjelde kommunens byggesaksbehandling samt vurdering av risiko for uønskede hendelser knyttet til problemstilling 3 (antikorrupsjonsplaner og tiltak).

## **Byggesaksbehandling**

### **Prosessuelle forhold ved byggesaksbehandlingen**

Et overordnet hensyn ved utøvelse av offentlig myndighet er at rettsikkerheten til borgerne skal ivaretas. Med rettsikkerhet i forvaltningen, siktes det som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser. I plan- og bygningsloven kommer dette til uttrykk i § 1-1 fjerde ledd, hvor det heter at lovens formål blant annet er at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». I forarbeidene til loven presiseres det at:

*«Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettsikkerhetsmessige prinsipper (Ot.prp.nr.32 (2007–2008), 2008).»*

Det er videre oppstilt en rekke rettsikkerhetsgarantier som skal sikre rettsikkerhet.<sup>13</sup> Dette gjelder for det første materielle bestemmelser, som sier noe om hva som kan innvilges. Dernest finnes det prosessuelle bestemmelser – altså bestemmelser om hvordan saksbehandlingen skal ivaretas. Videre finnes det bestemmelser som fordeler myndighet og ansvar, bestemmelser som stiller krav til kompetanse og bestemmelser som sikrer klageadgang og overprøving av avgjørelser.

Forvaltningens utøvelse av myndighet reguleres dels av lovfestede retningslinjer for saksbehandling og myndighetsutøvelse, og dels av ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Det følger av uskrevne krav til god forvaltningsskikk at forvaltningens saksbehandling skal være forsvarlig, og kravet til hensynsfullhet og kontradiksjon står sentralt. Videre skal forvaltningen vurdere alle relevante hensyn, behandle like tilfeller likt og ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn.

Forvaltningsloven utgjør fundamentet for utøvelse av forvaltningsmyndighet, men suppleres av mer konkrete regler innenfor de ulike forvaltningsområder.<sup>14</sup> I denne sammenhengen innebærer det at der plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter har bestemmelser som presiserer reglene i forvaltningsloven, går førstnevnte regler foran. Der plan- og bygningsloven ikke inneholder krav til saksbehandlingen er det forvaltningsloven som utgjør rettsgrunnlaget. Blant annet gjelder forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og taushetsplikt fullt ut.

---

<sup>13</sup> Med rettsikkerhetsgarantier forstås ulike regler eller ordninger som fungerer som midler til å realisere rettsikkerhetskravene, herunder bidrar til at avgjørelsene blir i samsvar med gjeldende rett eller i samsvar med bestemte verdier.

<sup>14</sup> Det følger av det juridiske grunnprinsippet *lex specialis* at bestemmelser gitt i særlov går foran generell lovgivning. Dette er lovfestet i plan- og bygningsloven i § 1-9, første ledd.

## Veiledning

Forvaltningsloven inneholder en generell veiledningsplikt i § 11:

*«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.»*

Videre følger det av annet ledd at forvaltningsorganet skal gi private parter i en sak veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde og om regler for saksbehandlingen og parters rettigheter og plikter. Merk at kommunen skal vurdere partens behov for veiledning. Dette innebærer at det også må være adgang til å differensiere veiledningen avhengig av kunnskapen som det må forventes at søker besitter.

Veiledningsplikten er noe mer utdypet i § 11d som lyder:

*«I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. (...)»*

Plan- og bygningsloven § 21-1 omhandler forhåndskonferanser, som skisserer en formell arena for veiledning og informasjonsutveksling. Slik konferanse kan kreves av tiltakshaver eller kommunen.

Forhåndskonferanse er nærmere beskrevet i byggesaksforskriften § 6-1<sup>15</sup>. Der fremgår det blant annet at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak, også for tiltakstyper som er unntatt søknadsbehandling. Bestemmelsen angir i detalj hva som kan inngå i veiledningen.

## Mottakskontroll

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om utredningsplikt ved at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Plan- og bygningsloven § 21-2 stiller krav om skriftlig og undertegnet søknad, samt at søknaden gir de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Byggesaksforskriftens kapittel 5 inneholder nærmere beskrivelse av hva ulike søknader må inneholde for at de skal regnes som komplette. Det er også tidspunktet for komplett søknad som danner utgangspunktet for de lovbestemte fristene som regelverket oppstiller. Etter Plan- og bygningsloven § 21-4 kan ikke kommunen behandle en ufullstendig søknad.

Videre har kommunen ansvar for å bidra til, og kontrollere, at den har tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken på riktig måte når den er mottatt (Ot.prp.nr.45 (2007–2008), 2008, s. 321). Når kommunen har mottatt en søknad bør den derfor snarest mulig kontrollere at den tilfredsstillende kravene oppstilt i regelverket, alternativt informere søker om eventuelle mangler. Dette følger av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

## Overholdelse av saksbehandlingsfrister og tilbakebetaling av gebyr

Forvaltningsloven er en rammelov for all forvaltningsvirksomhet og er derfor gjeldende for saksbehandling innenfor Plan- og bygningsloven. I forvaltningsloven § 11a stilles det krav om at forvaltningen skal behandle saker «uten ugrunnet opphold», og at det skal sendes foreløpig svar dersom behandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid eller dersom søknad ikke kan avgjøres innen en måned. Videre er de fleste tiltak som fattes innenfor plan- og bygningsloven å anse som enkeltvedtak.

---

<sup>15</sup> [Byggesaksforskriften § 6-1](#)

Plan- og bygningslovens § 20-1 inneholder en oversikt over tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Videre fremgår det av § 20-2 i hvilke av disse man er søknadspliktig til kommunen. Unntak fra søknadsplikten kommer frem i §20-5, § 20-6 og § 20-7 og § 20-8.

Plan- og bygningsloven § 20-3 omhandler søknadsplikt for tiltak med krav om ansvarlig foretak § 20-4 omhandler søknadspliktige for tiltak som kan forestås av tiltakshaver.

Basert på typen søknad er det flere elementer som spiller inn i beregning av tidsfrister for saksbehandling. Det er også åpning i plan- og bygningsloven og dens forskrifter for å forlenge tidsfrister ved behov.

De overordnede saksbehandlingsfristene er angitt i plan- og bygningsloven § 21-7 og er i hovedsak:

#### **Lovens maksimumsfrister**

- Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen tolv uker.
- Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 (..) innen 3 uker.
- Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 (..)innen 3 uker.
- Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon(..) innen 12 uker.

Ved overskridelse av enkelte av tidsfristene skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides. Dette gjelder ikke dersom det er avtalt særskilte frister eller der hvor kommunen har forlenget fristen jf. byggesaksforskriftens § 7.6.

#### **Krav til utforming av vedtak og underretning til søker**

Forvaltningslovens kapittel V stiller eksplisitte krav til formen og innholdet i enkeltvedtak. Det følger av §§ 23-27 at:

- Vedtak skal være skriftlige, med mindre dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for organet.
- Vedtak skal som utgangspunkt grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes.
- Begrunnelsen skal vise til:
  - De regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.
  - Gjengi innholdet i reglene i nødvendig utstrekning for at parten skal forstå vedtaket.
  - Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Der hvor de faktiske forhold er beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er det tilstrekkelig å henvise til dette.
  - Forvaltningsorganet bør dessuten nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Der det er gitt retningslinjer for utøvelsen av skjønnet, vil det kunne være tilstrekkelig å vise til disse. Dette forutsetter imidlertid at disse er allment tilgjengelig.
- Partene skal underrettes så snart som mulig, og i regelen skriftlig dersom dette ikke er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.
- I underretningen skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

Plan- og bygningsloven § 21-4 5. ledd sier at kommunen straks skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader.

#### **Klagebehandling**

I henhold til forvaltningsloven § 28 kan alle enkeltvedtak påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse. Plan- og bygningsloven § 1-9 fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang gjelder, med de særlige bestemmelser som er angitt i plan- og bygningsloven I henhold til plan- og

bygningsloven § 1-9 5. ledd er departementet klageinstans for enkeltvedtak etter loven. Statsforvalteren er klageinstans for kommunale enkeltvedtak.

Nærmere bestemmelser om klagebehandling følger av forvaltningsloven kapittel 6. Hovedtrekkene er følgende:

- Klagefristen er tre uker fra parten har mottatt underretning om vedtaket.
- Kommunen kan velge å behandle klagen etter at fristen har gått ut, men ikke dersom det har gått mer enn et år etter at vedtaket ble meddelt parten.
- Kommunen skal vurdere klagen og kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner at klagen bør tas til følge. Dersom den ikke finner at klagen kan tas til følge, skal klagen sendes til Statsforvalteren.

Kommunen skal ved klagehandling forberede og oversende klagen til Statsforvalteren så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. Fristen på åtte uker gjelder også der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Denne fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder saker der tiltaket krever dispensasjon, jf. byggesaksforskriftens § 7-1 c.

## **Problemstilling 2: Har kommunen etablert rutiner/systemer for å avdekke og følge opp brudd på plan- og bygningsloven?**

### **Tilsyn**

Etter plan- og bygningsloven § 25-1 har kommunen en plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes, jf. pbl. § 25-1, annet ledd. Kommunen skal utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Utover tilsynsplikten avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Det er gitt nærmere regler for kommunens tilsynsvirksomhet i byggeforskriftens kapittel 15. Dette dreier seg blant annet om plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.

### **Ulovlighetsoppfølging**

Plan- og bygningsloven § 32 omhandler ulovlighetsoppfølging. Ifølge § 32-1 har kommunen en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheten hvis overtredelsen er av mindre betydning.

Videre fremgår det av § 32-2 at den ansvarlige skal varsles før det gis pålegg, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges. Dette varselet skal gis skriftlig og man skal ha minimum 3 ukers frist.

Ved behov har plan- og bygningsmyndigheten mulighet til å pålegge stans i arbeidet eller opphør i bruk med øyeblikkelig virkning etter § 32-4. I et slikt tilfelle er det ikke krav om forhåndsvarsling. Plan- og bygningsmyndighetene har mulighet til å skrive ut overtredelsesgebyr etter bestemmelsene i § 32-8 til 32-10. Videre fremgår det at sanksjoner ved brudd på reglene skal stå i forhold til ulovligheten.

## **Problemstilling 3: Har kommunen utarbeidet antikorrupsjonsplaner og iverksatt planlagte tiltak?**

Det er en målsetting at norske kommuner skal ivareta fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighetsutøvelse. Kommunesektoren leverer de fleste grunnleggende tjenestene til befolkningen. Politikere, ledere og medarbeidere kan komme i situasjoner som gir mulighet til å misbruke posisjon, tillit og makt. Personer utenfor kommunen kan også fremme særinteresser og utøve press som kan være vanskelig å håndtere og sette den enkeltes integritet på prøve.

Ved å erkjenne risikoen for korrupsjon kan kommuner og kommunale bedrifter arbeide for å forebygge og forhindre at korrumperte adferd utvikler seg, og styrke muligheten til å avdekke slike saker. Gode rutiner for kontroll og oppfølging er også viktig for å forebygge og avdekke misligheter eller korrupsjon. Ved å vise omverdenen at risikoen for korrupsjon tas alvorlig, signaliserer kommunen og kommunale bedrifter at de har en høy etisk standard og markerer at det ikke vil lønne seg å misbruke posisjon og tillit for å tilgodese seg selv eller andre, eller å fremsette tilbud om dette. Med antikorrupsjonsplaner menes her kommunens systematiske arbeid mot korrupsjon.

En ytre ramme for arbeidet for å forebygge og avdekke korrupsjon har man gjennom straffelovens bestemmelser. I straffeloven 2005 § 387 straffes for korrupsjon den som «for seg selv eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelse av stilling, verv eller utføringen av et oppdrag», eller, «gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag».

Straffelovens bestemmelser danner som nevnt en ramme for hvilke handlinger som samfunnet ønsker vern mot. Gjennom etiske normer og gode kontrollrutiner kan den enkelte virksomhet bidra til å redusere risiko for at det etableres kulturer eller aksept for handlinger som medføre at korrupsjon eller misligheter kan oppstå. KS gir kommunene råd om etikkarbeid, hvor det fremgår at kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte<sup>16</sup>. Kommunens retningslinjer bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler. De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene, og kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene. KS anbefaler også at nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten. KS anbefaler at rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen.

Siden korrupsjon kan være vanskelig å avdekke, da begge parter har en egeninteresse i å holde forholdet skjult, er det nødvendig å etablere kontrollordninger og rutiner, som i det daglige motvirker slik virksomhet.

Ett annet tiltak som kan være viktig for å avdekke og derved hindre korrupsjon, er varslingsordninger som gir mulighet for den som oppdager slike forhold å kunne varsle på en trygg måte, uten selv å risikere represalier. Særlig kan det være vanskelig å varsle når den som er involvert i korrupsjonen er del av det politiske styringsapparat eller toppledelsen i kommunen, eller leder innenfor en etat eller avdeling. I slike tilfeller kan eksterne varslingsordninger gi økt effekt.

---

<sup>16</sup> [Gode råd for etikkarbeid - KS](#)



## 8.2 Kommunedirektørens uttalelse

### Kommunedirektørens kommentar til revisjonsrapporten

En forvaltningsrevisjon av tjenester er en viktig del av forbedringsarbeid i Råde kommune.

Råde kommune jobber kontinuerlig med å sikre samsvar mellom prosedyrene og praksisen på arbeidsplassene. Det dreier seg dels om opplæring i de prosedyrer som er bestemt, og dels om revisjon av prosedyrene i tråd utvikling av tjenestene og endringer i krav og forventninger fra omgivelsene. Alle kvalitetsdokumenter blir revidert årlig for å sikre at mest mulig samsvar mellom krav til tjenestene, effektiv praksis og gjeldende prosedyre.

I 2022 har kommunen bestemt at alle virksomhetene skal utarbeide en virksomhetsplan. Målet med virksomhetsplanene er å sikre kommunikasjon av mål fra politiske organer til virksomheter og ansatte. Det har vært flere samlinger i 2021 og 2022 med virksomhetsledere for å bli enige om felles innhold i malen til virksomhetsplanen.

Felles mal inneholder følgende informasjon:

- kort beskrivelse av organisasjon
- organisasjonskart
- beskrivelse av hovedoppgaver og tjenester
- målsetninger på området HMS
- målsetninger på området internkontroll
- mål på området økonomi
- mål på ulike fagområder

De fleste virksomhetene er godt i gang med rullering av virksomhetsplan, som skal oppdateres hvert år. Kommunedirektøren er enig i revisjonens konklusjon om at det er uheldig at det ikke foreligger en virksomhetsplan for virksomhet miljø, plan og teknikk.

Når det gjelder skriftlige prosedyrer på fagområdet byggesaksbehandling, ønsker kommunedirektør å bemerke at avdelingen byggesaksbehandling går over til et nytt fagsystem e-Byggesak og etablering av prosedyrer i samsvar med den nye praksisen vil bli høyt prioritert på dette området.

Når det gjelder risiko- og sårbarhetsanalyse av tjenester i kommunen, så ligger det implisitt i hvordan tjenesteområdet arbeider med kontinuerlig forbedring av kvaliteten og effektivitet i saksbehandlingen.

Råde kommune har utarbeidet en felles prosedyre for gjennomføring av risikovurdering av tjenester i kommunen. Gjennomføring av risikovurderinger av tjenester er en prosesser som krever fagkompetanse på dette området. I september 2024 har kommunen gjennomført en samling for alle virksomhetsledere med fokus på gjennomføring av risikovurderinger av tjenester. Kommunen skal fortsette arbeidet med risikobasert internkontroll i 2025.

Kommunedirektør er enig i at tilsynsstrategi i kommunen var ikke prioritert, men det er en viktig samfunnsoppgave, som kommunen skal ha fokus på framover.

Råde kommune har utarbeidet dokument «Etsiske retningslinjer», som handler om at vi skal kunne stå for de valgene vi tar i ulike situasjoner. Kommunens etiske standard skal være retningsgivende i hverdagen og bidra til bevisstgjøring av medarbeidere, folkevalgte og andre som utfører arbeid for

kommunen. Dokumentet omtaler blant annet habilitet, gaver i tjenesten, forretningsetiske regler og hvordan man skal varsle blant annet om korrupsjon.

I dokumentet går det tydelig fram at ledere på alle nivå skal sikre at de etiske retningslinjer er kjent for sine medarbeidere, og skal alltid gjennomgås ved nyansettelse. Lederne skal påse at ansatte har lest og forstått kommunens etiske retningslinjer.

Dokumentet «Etske retningslinjer» er sendt til alle ansatte i kommunen til signering via dokumentmodulen i kvalitetssystemet. Dokumentet er også et tema på årlige nyansatt dager og fra og med våren 2025 skal det gjennomføres nanolæring for alle ansatte med fokus på etiske dilemmaer og etikk i arbeidslivet.

Kommunedirektøren er enig i revisjonens vurdering at det er nødvendig å gjennomføre en risikovurdering for å evaluere om etablerte tiltak er tilstrekkelige og om det er behov for nye tiltak på dette området.

Kommunedirektøren betrakter denne rapporten som et konstruktivt innspill i det videre arbeidet og vil ta med anbefalingene videre.