



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

**Likebehandling i saksbehandling
etter Plan- og bygningsloven**

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENING	4
3	METODE OG GJENNOMFØRING	5
4	REVISJONSKRITERIER	6
5	SYSTEMER OG RUTINER FOR Å SIKRE LIKEBEHANDLING	7
5.1	Revisjonskriterier	7
5.2	Fakta	8
5.3	Vurderinger og konklusjoner	17
6	LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN	21
6.1	Veiledning	21
6.2	Saksbehandlingstid	22
6.3	Grunnlaget for avgjørelsen/ kommunens saksbehandling	23
6.4	Vedtakens form og innhold	25
6.5	Behandling av klager	27
6.6	Behandling av dispensasjonssaker	27
6.7	Oppfølging av ulovlige tiltak	29
6.8	Vurderinger og konklusjoner	30
7	RÅDMANNENS KOMMENTARER	32
	VEDLEGG 1 – LIKEBEHANDLING SOM PRINSIPP FOR MYNDIGHETSUTØVELSE	33
	VEDLEGG 2 – PLAN- OG BYGNINGSRETTENS KRAV TIL SAKSBEHANDLING	38
	VEDLEGG 3 – UTDRAG FRA KOMMUNENS REGLEMENTER OG RUTINER	46

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet evaluert Rygge kommunes systemer og rutiner for å sikre likebehandling i saksbehandlingen i seksjon for byggesak, samt om likebehandling finner sted i saker som er hjemlet i Plan- og bygningsloven.

Likebehandling er flertydig begrep, og rettsteorien viser til at det er vanskelig å avgjøre entydig hvordan likhet skal vurderes, og i forhold til hvem. Innenfor plan- og bygningsretten synes avgrensningen ytterligere komplisert, både ved at få saker er direkte sammenliknbare og ved at rettsområdet legger til grunn ulike forutsetninger for god arealutnyttelse og god fysisk planlegging innenfor geografisk avgrensede områder. Loven gir på den ene side svært detaljerte anvisninger og retningslinjer, på den annen side inneholder den en rekke ”kan” bestemmelser, unntaksparagrafer og skjønsmessige formuleringer. Plan- og bygningsretten kan imidlertid ikke ses isolert fra generelle forvaltningsmessige prinsipper, og er slik sett underlagt de samme grunnleggende regler for saksbehandling som andre forvaltningsområder.

Revisjonens undersøkelser viser at Rygge kommune har etablert tiltak som kan knyttes til alle de fem komponentene i COSO modellen (kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrolltiltak, informasjon og kommunikasjon, samt overvåking). Kommunen har etter vår vurdering dermed etablert et fundament for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen som i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende.

På enkelte områder fremstår kommunens system likevel som sårbart eller ikke optimalt. Dette gjelder særlig i forhold til kjennskap til overordnede reglementer i kommunen, skriftliggjøring av rutiner i seksjonen, oversikt over tidligere avgjørelser, tydeliggjøring av kvalitetssikring, samt rapportering og overvåking fra overordnet administrativt nivå. Flere forhold antas å bli endret med omorganisering og innføring av nytt kvalitetssystem i kommunen.

Revisjonen har vurdert syv områder som er viktige i saksbehandlingen av byggesaker i kommunen. Gjennomgangen viser at saksbehandlingen i all hovedsak følger etablerte lover, regler og kommunale føringer. Dette finner vi dokumentert gjennom at det ikke foreligger fristoverskridelser, at det utøves kontroll med grunnlaget for saksbehandlingen, at vedtakene tilfredsstillende forvaltningslovens krav til form og innhold, samt beskrivelse av praksis for behandling av klagesaker og oppfølging av ulovlige tiltak.

Etter vår oppfatning bekrefter de funn som er gjort vedrørende saksbehandlingen på mange måter de funn og vurderinger som foreligger vedrørende internkontroll i kapittel 5. Vårt inntrykk er derfor at likebehandlingsprinsippet utøves gjennom de systemer og rutiner som styrer saksbehandlingen.

Det er imidlertid påpekt enkelte svakheter knyttet til behandlingen av enkeltsaker. Slike forhold anses ikke å være systematiske, og har ikke direkte relevans i forhold til likebehandling. De forhold som er påpekt kan imidlertid over tid bidra til at påstander om ulikebehandling oppstår, noe som vil kunne påvirke kommunens legitimitet i negativ retning.

Revisjonen anbefaler at:

- Det foretas en gjennomgang av internkontrollen knyttet til byggesaksbehandling, med særlig henblikk på de forhold som fremkommer i rapporten, og at det vurderes å iverksette tiltak i henhold til disse.

2 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kap.3. I følge denne paragraf skal revisjonen blant annet kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

Kommunestyret vedtok 8.5.08, sak 33/08, ”Plan for forvaltningsrevisjon i Rygge kommune i perioden 2008-2009”. I henhold til planens punkt 4 skal det iverksettes prosjekt om ”Likebehandling i bygge- og reguleringsaker”.

Prosjektet fokuserer på følgende problemstillinger:

- *Har kommunen systemer og rutiner som sikrer likebehandling i saksbehandling etter Plan- og bygningsloven?*
- *I hvilken grad ivaretas prinsippet om likebehandling i kommunens saksbehandling?*

Likebehandling forstås i denne sammenheng som det uskrevne prinsipp i forvaltningen om at ”like tilfeller behandles likt” og som er konkretisert gjennom formelle regler som definerer innholdet i et vedtak (materielle regler) og regler som legger føringer for hvordan saksbehandlingen skal foregå (prosessuelle regler). I prosjektet kobles kravet om likebehandling i forvaltningen til kommunens plikt til egenkontroll med at utøvelse av forvaltningsmyndighet skjer i samsvar med lover, regler og god forvaltningsskikk.

Prosjektet gjennomføres som systemrevisjon og avgrenses til seksjon byggesak, kart og oppmåling i enhet Tekniske tjenester. Undersøkelser av kommunens faktiske saksbehandling gjennomføres knyttet til byggemeldinger, søknadspliktige tiltak, dispensasjoner, kommunale reaksjoner ved ulovlige tiltak, samt klagebehandling. Det gjennomføres ikke undersøkelser av prosesser knyttet til utarbeidelse av reguleringsplaner.

3 METODE OG GJENNOMFØRING

Sentrale elementer i revisjonens arbeidsmetode er standard for våre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Først definerer vi problemstillingene. Deretter identifiserer vi revisjonskriterier. Dette er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som skal benyttes som grunnlag for vurdering av kommunens virksomhet. Videre innhenter vi fakta ved å kartlegge og beskrive praksis ved de undersøkte virksomheter. Praksis blir så analysert og drøftet med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført som en kombinasjon av dokumentanalyse, intervju og mappegjennomgang.

Dokumentanalysen har tatt utgangspunkt i tilgjengelige kommunale dokumenter, så som overordnede reglementer, planer og årsrapporter i kommunen, samt rutiner, skjemaer og dokumenter mottatt fra seksjon byggesak.

For mer utfyllende informasjon om praksis og for avklaringer av innholdet i de foreliggende dokumenter har revisjonen gjennomført intervju av alle ansatte i seksjon byggesaksbehandling, enhetsleder for teknisk drift, kommunalsjef plan og miljø, samt rådmannen.

Informasjon som fremkommer i intervju er en kombinasjon av objektive faktabeskrivelser og subjektive utsagn. I etterkant av hvert intervju er informasjonen gjengitt i skriftlig referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Det er også gjennomført undersøkelser av saksbehandlingen i kommunen, gjennom beskrivelser om bruk av saksbehandlingssystemet og ved gjennomgang av et utvalg saker som er avgjort i 2009. Utvalget av saker er basert på rapporter fra saksbehandlingssystemet over meldinger og søknader om tillatelse som er behandlet administrativt i 2009, og på protokoller over dispensasjoner og klagesaker som er behandlet i Plan- og miljøutvalget (PMU) i samme periode.

For meldinger og søknader om tillatelse er det foretatt enkelt tilfeldig utvalg. For dispensasjoner og klagesaker er alle saker tatt med i gjennomgangen. Totalt er det gjennomgått:

- 14 meldinger (13 % av totalt antall registrerte meldinger i 2009)
- 17 saker med søknad om tillatelse (10 % av antall registrerte vedtak i 2009). I flere av sakene er det gjennomgått mer enn ett vedtak.
- Fem dispensasjoner avgjort på administrativ fullmakt og 34 avgjort i PMU
- 13 klagesaker

Revisjonen mener at utvalget viser et tverrsnitt av saksbehandlingen, og at det er tilstrekkelig stort til å vurdere om ulikebehandling har funnet sted. Informasjon fra sakene er brukt på tvers av rapporteringskategori, der dette virker hensiktsmessig for å belyse en problemstilling.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Linda Asp i perioden august 2009 – januar 2010.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier, også kalt "foretrukket praksis", er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Følgende kilder er benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (Lov av 10.2.1967 nr.00)
- Lov om offentlighet i forvaltningen (Lov av 19.6.1970 nr. 69)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Lov av 25.9.1992 nr. 107)
- Plan og bygningslov (Lov av 14.6.1985 nr.77)
- Ot.prp. nr.70 (2002-2003)
- Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (FOR 2003-06-24 nr. 749)
- Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, Statens Bygningstekniske etat
- Carl Wilhelm Tyrén: *"Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave."*, 5. utgave, Universitetsforlaget
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *"Forvaltningsrett"*, 6. utgave, Universitetsforlaget
- Jan Fridtjof Bernt og Ørnulf Rasmussen: *"Frihagens forvaltningsrett Bind I"*, Fagbokforlaget, 2005
- *"Intern kontroll – et integrert rammeverk"* COSO-rapporten.
- Knut Løken: *"Kontroll"*, Cappelen Akademiske Forlag A.S., 1996
- *"Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov"*, Agenda Utredning og Utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

Kriteriene er nærmere utledet i vedlegg 1 og 2, og er beskrevet i tilknytning til den enkelte problemstilling.

5 SYSTEMER OG RUTINER FOR Å SIKRE LIKEBEHANDLING

5.1 Revisjonskriterier

Slik det fremgår av vedlegg 1 er det et grunnleggende prinsipp for utøvelse av forvaltningsmyndighet at like tilfeller skal behandles likt.

Gjennom ulovfestet rett er det etablert rammer for hva som regnes som overskridelse av forvaltningens myndighet (læren om myndighetsmisbruk)¹. Myndighetsmisbrukslæren angir et klart forbud for forvaltningen mot usaklig forskjellsbehandling/ diskriminering som følge av

- utenforliggende hensyn
- vilkårlige og/ eller sterkt urimelige avgjørelser
- uforholdsmessige vilkår for å gi en tillatelse.

De ulovfestede reglene suppleres av formelle saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, offentlighetsloven og gjennom materielle og saksbehandlingsrelaterte regler i særlovgivningen².

Kommunen har, som følge av det kommunale selvstyret, et selvstendig ansvar for å påse at saksbehandlingen er i tråd med ulovfestede prinsipper for forvaltningsskikk og lovfestede regler knyttet til myndighetsutøvelsen, herunder at det praktiseres likebehandling. Gjennom kommunelovens § 23 har administrasjonssjefen ansvar for å sørge for at administrasjonen utøver myndighet i samsvar med lov, forskrift og overordnede instruksjer, og er gjenstand for betryggende kontroll.

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge hvordan internkontrollen organiseres og struktureres. Utvikling, implementering og praktisering av internkontroll vil kunne ha mange ulike tilnærminger. Det finnes en rekke metodiske rammeverk som kan brukes, og revisjonen har i dette prosjektet valgt å legge COSO-modellen til grunn. COSO er en internasjonalt utbredt og anerkjent modell innenfor internkontroll, som også er benyttet av andre for å evaluere internkontroll i norske kommuner. Slik det er presentert i vedlegg 1 forstås internkontroll gjennom COSO-modellen som en integrert del av, og en kontinuerlig prosess i, organisasjonen. I henhold til modellen består et internkontrollsystem av følgende fem komponenter:

- *Kontrollmiljø*: Ledelsen må ha etablert positive holdninger og kultur knyttet til likebehandling. Holdningene må komme til uttrykk gjennom krav som stilles til ansattes integritet og etiske standarder, kompetansesatsning i virksomheten, ledelsesfilosofi, organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og oppgaver, samt holdninger til hvordan man skal behandle ansatte og eksterne aktører.

¹ Nyere litteratur innen forvaltningsrett går bort fra begrepet ”myndighetsmisbruk” fordi det er misvisende.

² Se Woxholth: ”Forvaltningsloven med kommentarer”, 4. utgave 2006

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- *Risikovurdering:* Det bør foreligge målsetninger om at likebehandling skal ivaretas, basert på vurderinger av organisasjonens risiko for at likebehandling ikke får den nødvendige oppmerksomheten i saksbehandlingen.
- *Kontrolltiltak:* Det bør være etablert et system av kontrolltiltak for å håndtere risikoen for ulikebehandling og for å oppnå virksomhetens målsetninger på området. Kontrolltiltakene bør sikre at forvaltningen, i prosessen og gjennom beslutningenes innhold, ikke driver usaklig forskjellsbehandling. Herunder bør det finnes tiltak for å sikre at saksbehandlingen følger forvaltningsloven og plan- og bygningslovgivningens materielle og prosessuelle bestemmelser.
- *Informasjon og kommunikasjon:* Skriftlig og muntlig informasjon må flyte gjennom organisasjonen for å muliggjøre drift og kontroll:
 - Ansatte bør få hensiktsmessig og tilstrekkelig informasjon fra ledelsen, både i forhold til utøvelse av forvaltningsmyndighet, kontroll og annet som er nødvendig for å sikre likebehandling.
 - Informasjon om virksomhetens resultater bør formidles i nødvendig utstrekning til ledelsen.
 - Det bør finnes kanaler for ansatte for å rapportere ulike forhold til ledelsen, herunder vern av ”varslere”.
 - Informasjon til eksterne aktører, som innbyggere, næringsdrivende med mer bør være hensiktsmessig og tilstrekkelig.
- *Overvåking:* Systemet må overvåkes, kontinuerlig og ved frittstående evalueringer. Overvåking tilligger i siste instans administrasjonssjefen og bør inneholde følgende komponenter:
 - Kontinuerlig oppfølging parallelt med oppfølging av driften.
 - Oppfølging av delegerede oppgaver og gitte rammer for ledere på alle nivåer.
 - Hensiktsmessig rapportering av mangler ved internkontrollen.
 - Tiltak for å håndtere rapporterte mangler.

5.2 Fakta

5.2.1 Kontrollmiljø

Seksjon for byggesak, kart og oppmåling er pr. dato organisatorisk plassert i Enhet for teknisk drift.³ Enheten er underlagt kommunalsjef innenfor arbeidsoppgavene til hovedutvalg for teknisk drift, som igjen er plassert under rådmannen. Kontrollmiljøet for byggesaksbehandling defineres dels av kommunens overordnede styringsdokumenter og delvis av praksis innenfor enheten/ seksjonen.

Skriftlige dokumenter som definerer kontrollmiljøet:

Rygge kommune har vedtatt følgende overgripende reglementer som gjelder saksbehandling og utøvelse av myndighet i kommunen:

³ Seksjon byggesak er i ferd med å skilles ut fra Enhet for teknisk drift og overflyttes til ny Enhet for myndighetsutøvelse. Den nye enheten vil også inneholde egen seksjon for kart/ oppmåling og regulering, og vil ha ansvar for all saksbehandling etter plan- og bygningsloven, delingsloven og godkjenning av reguleringsplaner.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- *Reglementer for henholdsvis kommunestyre, formannskap og faste hovedutvalg*, alle vedtatt i kommunestyret 22.6.06 (sak 25/06).
- *Prosedyre for behandling av habilitetsspørsmål*⁴
- *Kommunestyrets vedtak om delegering av myndighet til rådmannen*, vedtatt i kommunestyret 21.6.07 (sak 37/07)⁵
- *Reglement for intern delegering*. Reglement for delegering av oppgaver og myndighet fra rådmannen til enhetsledere, vedtatt av rådmannen 13.1.04 og referert i formannskapet 29.1.04. Senere ajourført 24.2.04.⁶
- *Etikkplakat*, vedtatt 17.8.08 (sak 53/08).
- *Kompetanseplan for Rygge kommune 2003-2005*
- *Retningslinjer for internrevisjon for Rygge kommune*, vedtatt i kommunestyret 17.6.08 (sak 52/08).

Reglement for kommunestyre, formannskap og faste hovedutvalg definerer de ulike organenes ansvarsområder, med eksplisitt referanse til kommunelovens bestemmelser. Videre skisseres hvordan det enkelte organs oppgaver skal utføres, særskilt i forhold til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ved møter i organene.

Reglementene inneholder eksplisitte bestemmelser om rådmannens rett og plikt i de ulike organene. For hovedutvalg gjelder at rådmannen har møteplikt og talerett, og at dette kan delegeres. Det presiseres at det i en del saker vil være hensiktsmessig at rådmannen har med seg medarbeidere med relevant kompetanse, innsikt og kunnskap for å besvare spørsmål, bidra med saksopplysninger og utøve faglig skjønn. Videre stilles krav om at rådmannen skal sørge for at saker som skal behandles i utvalgene er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannens utredning skal konkludere med innstilling/ forslag til vedtak. Rådmannen skal også kvartalsvis rapportere om administrasjonens oppfølging av politiske vedtak til utvalgets ansvarsområder.

Prosedyre for behandling av habilitetsspørsmål

Prosedyren viser til hvordan spørsmål om inhabilitet skal behandles i kommunen, og retter seg først og fremst mot medlemmer av kommunestyre, formannskap, komitéer, råd mv. Prosedyren er forankret i forvaltningslovens og kommunelovens bestemmelser om inhabilitet.

Gjennom *Kommunestyrets vedtak om delegering av myndighet til rådmannen* gis det generelle fullmakter til å treffe vedtak i alle enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, dersom dette ikke er i strid med lov, kommunestyrevedtak eller kommunens reglementer for politiske organer. I følge saksfremlegg til kommunestyret 21.6.07 innebærer ikke det nye reglementet noen realitetsendring i de fullmakter rådmannen har hatt i tidligere reglement, med mer detaljerte anvisninger.⁷

Rådmannen har også videredelegert sin myndighet gjennom *Reglement for intern delegering*. I henhold til reglementets punkt 1.3 er den enkelte ansatte og den enkelte leder best i stand til å nå kommunens målsettinger om å drive kostnadseffektivt, være brukerorientert og være en attraktiv arbeidsplass. Derfor skal det i stor grad delegeres myndighet fra rådmannen til

⁴ Det er ikke kjent når reglementet er vedtatt, men kommunen har opplyst at dokumentet er opprettet 22.5.06.

⁵ Reglementet skal opp til ny revidering våren 2010.

⁶ Reglementet skal opp til ny revidering våren 2010.

⁷ PMU ble 18.3.09 forelagt forslag til retningslinjer til delegeringsreglementet, der det legges føringer for hva som regnes som kurante saker som kan omfattes av rådmannens myndighet. Saken ble utsatt.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

enhetslederne. Kommunens ledere skal ha delegert myndighet innenfor feltene fag, økonomi, personal og organisasjon. Det presiseres at ” *Det er oppgaver og myndighet som delegeres, ansvaret overfor kommunestyret er fortsatt rådmannens.* ”

Reglementet presiserer videre at myndighet delegeres til enhetslederne innenfor de områder som tilligger deres stilling. Myndigheten innebærer fullmakt til å signere på dokumenter og forplikte seg på kommunens vegne innenfor eget saksområde. Videre fremgår at enhetsledernes myndighet kan videredelegeres, men at all delegering skal være skriftlig. Det vises også til at det er adgang til å reservere seg mot bruk av delegert myndighet og at delegert myndighet kan trekkes tilbake helt eller delvis. Rådmannen kan kreve seg forelagt enhver sak der myndigheten er delegert og alle vedtak fattet på delegert fullmakt skal rapporteres til overordnet organ i vedtatt form. Enhetslederne er gitt ansvar for å kontrollere at ansatte i egen enhet utøver sine oppgaver og sin myndighet i henhold til gjeldende lover og forskrifter og ellers i samsvar med vedtatte budsjett og retningslinjer.

I henhold til reglementet og dets vedlegg er enhetsleder for tekniske tjenester delegert myndighet til å fatte forvaltningsvedtak i henhold til plan- og bygningsloven med forskrifter som angår regulerings- og byggesaker. I reglementets vedlegg fremgår hvilke konkrete bestemmelser delegasjonen gjelder.⁸

Innenfor enhet for tekniske tjenester er enhetsleders myndighet skriftlig videredelegert til seksjonsledernivå 28.8.06. Det fremkommer av dokumentet at myndighet i henhold til plan- og bygningslovens byggesaksbestemmelser er delegert til seksjonsleder for byggesak.

Etikkplakat beskriver hvilke krav som stilles til ansatte og personer med tillitsverv i kommunen i forhold til seks grunnleggende verdier; fellesskapsinteresser, menneskeverd, integritet, åpenhet og lojalitet, omdømme, samt miljø.

Kompetanseplan for Rygge kommune viser til at kravene til kompetanse er økende. Gjennom planen legges det opp til at det meste av opplæringen må skje i enhetene. Det fremgår i denne sammenheng at rådmannen har bedt enhetene om å foreta en kartlegging av hvilke behov de ser for seg i egen avdeling. I henhold til planen er det en forutsetning at enhetene lager egne opplæringsplaner, som skal være retningsgivende for hvilke prioriteringer som gjøres ved behandling av permisjoner, bruk av støtteordninger osv.

Planen skisserer tiltak som kan bidra til at kunnskap og kompetanse spres, herunder utvikling av en felles ”kompetansebank”. Videre fremheves at det er viktig at den totale kompetanse utnyttes på en gjennomtenkt og systematisk måte, og at det er viktig at enhetene legger til rette for å gjøre dette mulig i det daglige. Det presiseres åtte punkter/ forutsetninger for å skape kultur for organisatorisk læring.

Retningslinjer for internrevisjon legger opp til at administrasjonen, ved rådmann og kvalitetssjef, skal sørge for og gjennomføre, revisjon av kommunens ulike virksomheter. Revisjonene skal ta utgangspunkt i risiko og viktighet og skal gjennomføres på nærmere angitte områder. Formålet er å drive systematisk forbedringsarbeid i enhetene.

Beskrivelse av status:

Det er forklart fra ansatte og leder av seksjon for byggesak og oppmåling at likebehandlingsbegrepet forstås som prinsippet om å ”*behandle folk likt*”, i form av at

⁸ PMU har også i vedtak avklart hva som regnes som ”kurante saker”.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

saksbehandling skjer i henhold til lovverket (herunder forvaltningsloven) og systemer og rutiner, at regelverket (herunder kommuneplanens arealdel) tolkes på samme måte, at det gis tydelig informasjon og at det stilles tilsvarende krav til dokumentasjon fra søkere. Det er også vist til at saker overføres til andre saksbehandlere, selv om det ikke foreligger formell inhabilitet.⁹

Påstander om ulikebehandling kan forekomme, og har forekommet, i enkeltsaker. Det er i følge seksjonens ansatte og leder mye oppmerksomhet rundt prinsippet om likebehandling, og dette tas opp i uformelle samtaler, drøftinger i forhold til enkeltsaker og gjennom formelle avdelingsmøter. Prinsippet kommer til syne i saksbehandlingen gjennom begrunnelser for vedtak. Det er ansett viktig å begrunne også i saker der man gir tillatelser.

Kommunens praksis innenfor de områder som ovennevnte reglementer omhandler er som følger:

Vedrørende reglementer:

- Revisjonen har fått oversendt flere reglementer som er utdatert og seksjonsleder kjenner ikke til alle endringer i kommunens overordnede reglementer som er vedtatt i 2006-2007. Retningslinjer for internrevisjon er for øvrig ikke kjent i organisasjonen, og er ikke satt i verk.

Vedrørende delegert myndighet:

- Alle vedtak fattes formelt av seksjonsleder, som har fått delegert slik myndighet. Det er omforent i organisasjonen at enhetsleder for teknisk drift har formelt personal- og økonomiansvar. Ansatte og leder av seksjonen har imidlertid gitt uttrykk for at seksjonsleder også utøver dette ansvaret i praksis. Seksjonsleder gjennomfører blant annet medarbeidersamtaler, innvilger avspaseringer og følger opp budsjett. Seksjonsleder rapporterer til enhetsleder i alle saker der han utøver enhetsleders ansvar.¹⁰
- Ledelsesprinsippene i kommunen er forklart å være basert på en kombinasjon av tillit og kontroll. Dette utøves innenfor byggesak ved at seksjonsleder kvalitetssikrer saksbehandlernes forslag til vedtak og at kommunalsjef ikke deltar i saksbehandlingen, men har mulighet til å se alle saker i forbindelse med at delegerte vedtak legges frem som referatsaker til politisk nivå.
- Kontakt mellom administrativt og politisk nivå skjer først og fremst i møter i Plan- og miljøutvalget (PMU). Utenom møter i utvalget rettes henvendelser primært til kommunalsjef, i liten grad til seksjonsleder og aldri til saksbehandlerne. Forholdet mellom nivåene er beskrevet som profesjonelt og ryddig, og slik at saksbehandlingen skjer administrativt uten press fra politikerne. Politikerne kan imidlertid komme med tilbakemeldinger til administrasjonen i møtene som indirekte kan oppfattes som føringer for senere saksbehandling. Administrasjonen har også opplyst at politikernes avgjørelser i enkeltsaker kan føre til påstander om ulikebehandling, dersom politikerne har en mer liberal praksis eller tar andre avgjørelser enn administrasjonen innstiller på.

⁹ Det fremmes i følge administrasjonen av og til påstander om ulikebehandling i saksbehandlingen, men dette oppfattes ikke å være et omfattende problem i lokalmiljøet.

¹⁰ Det eksisterer i følge rådmannen to fullmaktsnivåer og fire ledelsesnivåer i kommunen. Hvert ledelsesledd har ansvar for å følge opp alle underordnede ledd innenfor sitt fagområde. Rådmannen anser det som viktig at det fjerde ledelsesnivået (seksjonslederne) også har fullt fag-, personal- og økonomiansvar. Dette har byggesaksseksjonen i praksis hatt over tid.

Vedrørende etikk:

- Alle ansatte har fått utdelt kommunens Etikkplakat. I følge kommunalsjef ble det satt særskilt fokus på etikk i fjor, og det ble tatt opp på ledernivå.¹¹ Enhetslederne fikk ansvar for å videreformidle kommunens retningslinjer ned i organisasjonen. Innenfor enhet for teknisk drift har ikke etikk vært satt på dagsordenen som eget tema, men drøftes i enkeltsaker. Forsøk på press fra eksterne aktører er for øvrig ikke kjent i byggesaksbehandlingen.
- Fordi ingen ansatte som jobber med byggesaksbehandling bor i kommunen, oppstår det sjeldent habilitetsspørsmål. Det er likevel praksis for at man bytter saksbehandler dersom man kjenner tiltakshaver/ søker, selv om det ikke foreligger inhabilitet i juridisk forstand.

Vedrørende kompetanse:

- Det er ikke utarbeidet særskilt kompetanseplan i Enhet for teknisk drift, utover kommunens kompetanseplan for 2003-2005. Som ledd i kommunens rullering av sistnevnte plan er det nylig gjennomført kompetansekartlegging i alle kommunens enheter, herunder også innenfor seksjon byggesak.
- Kompetanse er, i følge rådmannen, enhetsleder og seksjonsleder viktig, både ved ansettelser¹² og i den løpende virksomheten:
 - Opplæring skjer ved at den nye ansatte får utdelt forvaltningsloven og kommunale rutiner og reglementer, og får informasjon og veiledning fra seksjonsleder. Videre skjermes vedkommende fra publikumskontakt og samarbeider tett med kollegaer. Det gjennomføres også medarbeidersamtaler etter en og seks måneder.
 - De ansatte i seksjonen har ulike fagbakgrunn og har intern veiledning for hverandre, i tillegg til å delta i nettverksmøter med andre kommuner i Østfold.
 - Enhetsleder avgjør deltakelse på eksterne kurs, men saksbehandlerne har ikke informert om at det er vanskelig å få gjennomslag for ønsker om kursdeltakelse.

5.2.2 Risikovurdering

Det er ikke gjennomført risikovurderinger som selvstendige aktiviteter i seksjonen eller enheten, verken i tilknytning til likebehandling eller på generelt grunnlag. Det foreligger ikke skriftlige vurderinger av risiko for ulikebehandling, men slike vurderinger er forklart fra seksjonsleder å ligge til grunn for at det blant annet er praksis for kvalitetssikring og dobbel signatur.

Virksomhetsplan for tekniske tjenester 2006 og 2008 beskriver målsetninger knyttet til fire overordnede områder; interne prosesser¹³, brukere, ansatte og ressursutnyttelse. Her pekes på at det skal leveres produkter av høy kvalitet, at rutiner og kvalitetssikringssystemer skal utvikles og videreutvikles, at medarbeiderne skal bevisstgjøres i forhold til bruk av slike rutiner og systemer og så videre.

¹¹ Rådmannen har opplyst at etikk hele tiden settes på dagsordenen og at det er en stående ordre til enhetslederne om å ta opp etikk på personalmøter.

¹² Ansettelser innenfor enhetene er i følge rådmannen enhetsleders ansvar.

¹³ Målet er kun gjort gjeldende i 2006, ikke i 2008

I kommunens årsrapporter for 2007 og 2008 vises det til at kommunens største utfordring er å stabilisere tjenesteytingen i kommunen i forhold til tilgjengelige ressurser, og det er registrert merforbruk og ressursknapphet innenfor teknisk sektor. Det vises til at i løpet av noen år er driftsrammene så knappe at de faste utgiftene ikke engang ligger innenfor budsjettammene.¹⁴ For byggesaksavdelingen fremgår at årsverkene har vært stabile gjennom året og at saksbehandlingstiden har vært gjennomgående stabil og som i tidligere år, om enn med noen variasjoner.

Saksbehandlerne kjenner ikke til om det er etablert målsetninger i virksomhetsplaner, men har pekt på ulike målsetninger som er formulert muntlig innenfor seksjon byggesak.¹⁵ På generelt grunnlag har administrasjonen også pekt på ulike områder som i teorien kan skape risiko for ulikebehandling, så som saksbehandlingstid, ulik tolkningspraksis, krav til dokumentasjon, enkelte uklarheter i kommuneplanen, personlige relasjoner mellom privatpersoner og saksbehandlere, ulik grad av veiledning, gebyrregulativet, ressursknapphet og vikarbruk. Det er samtidig pekt på tiltak som er iverksatt for å redusere slik latent risiko.

5.2.3 Kontrolltiltak

Tiltak for å sikre likebehandling knyttet til utfall av saksbehandlingen:

Saksbehandlingen i seksjon byggesak er forankret i Plan- og bygningsloven, SAK, TEK, Vegloven, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. I tillegg har saksbehandlerne tilgang til åpne og lukkede elektroniske kilder (BE, Lovdata og Rettsdata).

Det er ikke utarbeidet estetiske retningslinjer, presedensregistre eller skriftlige kriterier for skjønnsutøvelse, men det er opplyst at det er iverksatt følgende tiltak for å sikre likebehandling:

- Estetiske retningslinjer har vært mye diskutert. Alle saksbehandlerne foretar estetiske vurderinger og tar disse opp til diskusjon dersom avvikene er såpass store at det kan bli snakk om avslag. En saksbehandler har særlig kompetanse på området og konfereres ofte og behandler vanskeligere saker.
- Alle dispensasjoner legges i den enkelte reguleringsplanens mappe, slik at man kan se hvilke dispensasjoner som er gitt i et område og bruke disse i senere saker.
- Enhetlig skjønnsutøvelse er forsøkt ivaretatt gjennom samtaler med seksjonsleder eller i seksjonsmøter. Videre brukes oversikt fra Norges kommunaltekniske forening for å vurdere om tiltak er unntatt byggesaksbehandling, meldepliktig eller søknadspliktig.

Tiltak for å sikre likebehandling i saksbehandlingen:

Saksbehandlingen i seksjon byggesak er forankret i kvalitetssystemet til Oslo kommune og saksbehandlingssystemene Kontor 2000/ ArkivSakWeb.

Kvalitetssystemet til Oslo kommune er i følge kommunen utviklet ut fra objektive kriterier, for at andre kommuner skal kunne bruke det. Det er således en bevisst vurdering i Rygge at malene brukes så langt de passer. Vedtekter, reglementer og maler som ikke passer, benyttes

¹⁴ I følge rapportene er det også en utfordring at kommunen har et spesielt og særpreget kulturlandskap og et meget høyverdig jordsmonn, fordi dette legger begrensninger på hvordan kommunen kan disponere sitt areal til boligbygging og næring.

¹⁵ Eksempler på slike målsetninger er antall tilsyn som skal gjennomføres for byggefirmaer, at reguleringsplaner skal legges ut på kommunens nettsider, at saker skal behandles etter lovverket og at det skal ytes service i henhold til serviceerklæring.

ikke. Det er for øvrig utviklet lokale maler for tilbakemelding på melding, vedtak om tillatelse, samt midlertidig brukstillatelse.

Kommunen bruker pr. dato to saksbehandlingssystemer; Kontor 2000 og SakArkivWeb. Sistnevnte ble tatt i bruk for ca. et år siden, men har ikke fullt ut erstattet det gamle systemet på grunn av svakheter ved fakturering og dokumentoversikt. Det er ikke kjent når overgangen mellom systemene skal være ferdigstilt, men full konvertering mellom systemene og automatisk oppdatering mellom dem fører til at det ikke er store problemer knyttet til saksbehandlingen som følge av dette.

Kontor 2000 inneholder milepæler som skal krysses av for hver aktivitet, og innsyn i den enkelte saken er mulig for alle med tilgang til systemet.

Det er ikke utarbeidet særskilt rutinehåndbok/ skriftlige prosedyrebeskrivelser for saksbehandlingen i seksjon byggesak, men det er nylig utarbeidet en perm for kvalitetssikring. Der er rutiner og retningslinjer som finnes på ulike steder forsøkt samlet. Permen er ikke utdelt til saksbehandlerne, men er tilgjengelig hos seksjonsleder. Innholdsfortegnelsen viser at permen inneholder:

1. Delegeringsreglementet/ organisasjonsplan med rollefordeling internt og avdelingsmøter i egen perm
2. Rutinebeskrivelser, retningslinjer, veiledninger, sjekklister, maler med mer for byggesak, herunder tilsyn foretak og oppfølging vilkår i egen perm
3. Bestemmelsene til kommuneplanens arealdel
4. Definisjon av ulke skjønsmessige bestemmelser i arealdelen
5. Oversikt over delegerte avgjørelser i 2009 for byggesak, se også egen perm
6. Oversikt over dispensasjonssaker 2008 og 2009, for kostra se egen perm
7. Etske retningslinjer/ serviceerklæring
8. Innhold og informasjon hjemmesider
9. Lover/ forskrifter, videreutdanning
10. Revisjon/ gjennomgang

Det er også nylig utarbeidet egen sjekklister for saksbehandlingen, som skal ligge i mappene. Arbeidet med å implementere bruk av sjekklisten er imidlertid ikke fullført.

Kvalitetssikring

Seksjonsleder har som tidligere nevnt vedtaksmyndighet. Vedkommende kvalitetssikrer og går gjennom alle saker før det fattes vedtak, men aksepterer av og til vurderinger som er gode selv om han i utgangspunktet ikke er enig. Det praktiseres dobbel signatur for meldingssaker, mens vedtak om tillatelse signeres av seksjonsleder alene.

Ved seksjonsleders fravær over lengre tid trekker enhetsleder tilbake delegert myndighet til å fatte vedtak. Saksbehandlerne gjennomfører da også tilleggskontroll i seksjonen.

5.2.4 Informasjon og kommunikasjon

Informasjonsutveksling følger i all hovedsak delegeringslinjen, slik at hvert nivå primært informerer det nærmeste underordnede eller overordnede nivå. Dette kommer til uttrykk på følgende måte:

- Rådmannen har faste møter med kommunalsjefene to ganger i uken, og med enhetslederne og kommunalsjefene en gang i måneden. Det skrives referat som distribueres til deltakerne. Det er i følge rådmannen enhetsledernes ansvar å sørge for at informasjon fra

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

møtene videreformidles til enhetens ansatte. Dette innebærer ikke nødvendigvis distribusjon av referatet, men gjennomgang av innholdet i det. Rådmannen har i tillegg faste møter med kommuneplanlegger og tillitsvalgte. Ytterligere hender det at informasjon går fra rådmannens stab til enhetene, men slik at kommunalsjefene får kopi.

- Kommunalsjefene er, fra mars 2009, gitt myndighet til å opprette egne formelle møtearenaer med enhetene innenfor sitt område. Kommunalsjef teknisk har faste, jevnlig møter med enhetsleder for teknisk drift. Det tas notater og skrives referat, men dette arkiveres ikke i kommunens arkiver, kun hos deltakerne. Fordi enhetsleder ikke er mye involvert i fagområdet byggesak har kommunalsjef og seksjonsleder uformelle samtaler flere ganger i uken, men det er ikke etablert formell møtearena mellom nivåene. Enhetsleder rapporterer også månedlig til kommunalsjef innenfor sitt myndighetsområde. For den faglige delen av byggesak rapporterer seksjonsleder i stedet for enhetsleder.
- Enhetsleder videreformidler relevant informasjon til enhetens ansatte. Dette gjøres i kontormøter eller via felles e-poster, som sendes via kontorfullmektig. Kontormøter avholdes kvartalsvis og omhandler økonomi, generelle personalspørsmål, organisasjonsutvikling, informasjon fra seksjonene og liknende. Det skrives ikke referat fra møtene.
- Innenfor seksjon byggesak oppfatter de ansatte at de får informasjon hovedsakelig fra seksjonsleder. I seksjonen avholdes formelle seksjonsmøter to ganger i måneden, der enkeltsaker diskuteres. Det skrives referater fra alle møter, og disse distribueres til saksbehandlerne, enhetsleder, kommunalsjef og av og til rådmannen. Saksbehandlerne kjenner for øvrig lite til hva slags informasjon som distribueres oppover i organisasjonen vedrørende deres virksomhet.

I henhold til årsrapport 2007 er det utarbeidet rutiner for varsling og retningslinjer for intern varsling. Det er imidlertid ikke kjent for saksbehandlere eller seksjonsleder at det finnes slike rutiner. Rutinene er tatt opp i enhetslederforum og skal derigjennom være distribuert til de ansatte. Rutinene ligger også i personalhåndboken på intranettet. Enhetsleder har imidlertid opplyst at rutinene ikke er distribuert. Det er en omforent oppfatning hos enhetsleder og saksbehandlere at det ikke har vært behov for slike rutiner i enheten.

Informasjonsutveksling med innbyggerne i Rygge er forankret i ”Serviceerklæring for byggesaksbehandling”, godkjent av kommunestyret 2007. Denne viser blant annet til hva som er retningslinjene for informasjonsutveksling: ”... informasjon gis i form av skriftlig, generell informasjon ved utlevering av skjemaer på Servicetorget. Informasjon om konkrete saker, bla. Saksbehandling gis ved henvendelse til teknisk etat, bygnings- og geodataavdelingen. Endres forutsetningene gis det informasjon om dette” Det presiseres at råd og veiledning gis i begrenset omfang i avdelingen.

Saksbehandlerne har åpen telefon- og besøkstid hele dagen. Dette oppleves til tider utfordrende, samtidig som man oppfatter at publikum er tilfreds.

Det ble i 2008 gjennomført brukerundersøkelse knyttet til byggesaksbehandling. Svarprosenten var 91 %, men utvalget var lite (22 respondenter). Tilbakemeldingene viser at

ca. 75 % av respondentene var tilfredse med tjenesten, mens ca. 25 % ikke var tilfredse.¹⁶ Det samlede resultatet for undersøkelsen er 4,54 av 6.

5.2.5 Overvåking

Årsrapport 2007 viser til at kommunen har innført helhetlig styringssystem, basert på balansert målstyring og kvalitet. Via ulike målinger og resultater får rådmannen viktige tilbakemeldinger på økonomi, brukertilfredshet, antall klager/ avvik, medarbeidertilfredshet og måloppnåelse i de ulike enhetene.

I henhold til rapporten skal enhetsleder hver måned gi tilbakemelding i forhold til status og eventuell korrektive tiltak i forhold til resultater knyttet til fokusområdene. Avvik defineres som ”ikke oppfyllelse av spesifiserte krav” og avvikssystemet er direkte knyttet til HMS-håndbok, personalpolitiske retningslinjer og serviceerklæringer. Ansatte har egen tilgang til lukket internt system for avviksmeldinger. Alle avvik skal samles på ett sted for registrering og videre behandling.

Årsrapport 2008 viser til at det i flere år har vært en systematisk oppfølging av ledere i kommunen, gjennom individuelle lederavtaler og –samtaler. Kommunen har de senere år gjennomført lederopplæring/ utvikling i henhold til målekartets områder.

I følge tilbakemeldinger fra administrasjonen har balansert målstyring ikke vært fullt ut operativt den siste tiden, og kommunen er i ferd med å gå over til ”Kvalitetslosen” som internkontrollverktøy fra 1.1.10.¹⁷

I tillegg til løpende møter, følger rådmannen opp kommunalsjefene gjennom to formelle medarbeidersamtaler i året. Der gjennomgås kommunalsjefens oppfølging av enhetene, diskuteres hvilke muligheter kommunalsjefene har til å utøve ledelse og kontroll med enhetene, hvordan man skal sikre oppfølging av signaler som gis og liknende.

Innenfor kommunalområdet/ enheten/ seksjonen følges tjenesteproduksjon og internkontroll opp på følgende måte:

- Oppfølging av underordnede nivåer foregår primært gjennom de møtearenaer og den informasjonsutveksling som er beskrevet ovenfor.
 - o Enhetsleder følger i liten grad opp tjenesteutøvelsen i seksjon byggesak, dette oppfattes å skje i direkte dialog mellom seksjonsleder og kommunalsjef.
 - o I følge kommunalsjef er det tettere oppfølging av enhetsleder enn seksjonsleder, og dermed mindre oppfølging av fagområdet byggesak. Dette endres med ny organisering, og egen enhetsleder med slikt rapporteringsansvar.
 - o Rådmannen er lite involvert i fag, men følger videre opp enhetsleder og kommunalsjef gjennom jevnlig møter.
- Seksjonsleder har løpende oversikt over tjenesteproduksjonen, men alle vedtak fattet på delegert fullmakt gjøres tilgjengelige for enhetsleder og kommunalsjef ved at de refereres

¹⁶ Undersøkelsen stiller spørsmål om tjenestetilbudet innfrir brukernes forventninger, om tjenestestedet holder forpliktelsene i forhold til serviceerklæringene, om brukerne får hjelp når de trenger det, om brukerne blir behandlet med respekt i møte med tjenestestedet og om de ansatte er imøtekommende og viser god serviceinnstilling.

¹⁷ ”Kvalitetslosen” er et elektronisk system for kvalitetssikring og internkontroll.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

også i PMU. Seksjonsleder rapporterer også årlig oversikt over tjenesteproduksjonen til Statens bygningstekniske etat (BE) og KOSTRA.¹⁸

- Innenfor dagens organisasjonsstruktur er det, i følge rådmannen, kommunalsjefene som skal ha nøkkelkontroller på at rutiner er etablert. Kommunalsjef har kontrollert at det finnes rutiner innenfor sitt område, men det utøves ikke løpende kontroll eller verifikasjon av slike rutiner og systemer for internkontroll knyttet til byggesaksbehandling.
- Rapportering av mangler ved internkontrollen skal i følge kommunalsjef gjøres via avviksskjema på intranettet¹⁹, men slike meldinger er ikke mottatt i det nåværende systemet. Saksbehandlerne har på sin side informert om at avvik tas opp i seksjonen og at seksjonsleder har oversikt over slike avvik.

Det er en omforent oppfatning at det over tid har vært ønskelig å etablere et mer helhetlig og elektronisk internkontrollsystem i kommunen. Dette forventes å være gjennomført med innføringen av ”Kvalitetslosen” og vil føre til at rutiner, avviksmeldinger og reglementer vil distribueres på en bedre måte.

5.3 Vurderinger og konklusjoner

Slik det fremgår av 5.1 og vedlegg 1 er ”likebehandling” et delvis ulovfestet og delvis lovfestet prinsipp for utøvelse av forvaltningsmyndighet. Det tilligger administrasjonssjefen i siste instans å etablere et internkontrollsystem som sikrer at prinsippet blir ivaretatt i kommunens saksbehandling.

Etter revisjonens vurdering finnes det i Rygge kommune tiltak som kan knyttes til alle de fem komponentene i COSO modellen (kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrolltiltak, informasjon og kommunikasjon, samt overvåking). Kommunen har dermed etablert et fundament for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen som i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende. På enkelte områder er det imidlertid avdekket forhold som ikke syntes å fungere optimalt. En nærmere redegjørelse følger nedenfor:

Vedrørende kontrollmiljø:

Etter revisjonens vurdering har kommunen, gjennom de overordnede reglementer, etablert et formelt kontrollmiljø som fremstår som tilfredsstillende og som utgjør en viktig grunnpilar i et internkontrollsystem egnet til å sikre likebehandling.

Revisjonen legger her til grunn at det er utarbeidet reglementer knyttet til alle de områdene som COSO-modellen nevner for å definere et godt kontrollmiljø. Videre legger vi til grunn reglementenes eksplisitte henvisning til administrasjonens saksforberedelse og kravet om forsvarlig utredning. Gjennom slike krav gjøres også ulovfestet rett for forvaltningen eksplisitt gjeldende for alle saker i kommunen, og likebehandling får dermed indirekte en reglementsfastet forankring. Retningslinjer for internkontroll bidrar ytterligere til en positiv utvikling.

¹⁸ Rådmannen har pr. dato ikke oversikt over tjenesteproduksjonen innenfor byggesak, men ønsker å ha slike nøkkeltall.

¹⁹ I følge rådmannen skal avviksmeldinger rettes til kvalitetssjef, men fordi vedkommende er i permisjon gjøres dette i delegeringslinje.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at det er etablert reglementer i kommunen som har til hensikt å etablere grunnleggende prinsipper for fordeling av myndighet og oppgaver, samt å skissere retningslinjer for saksbehandlingen i politiske organer. Vi finner det særlig positivt at saksforberedelsen og kravet til forsvarlig utredning er gjort eksplisitt i reglementene.

Vi finner det videre tilfredsstillende at delegering internt i enheten er skriftliggjort utover delegeringsreglementet. Vi er av den oppfatning at prinsippene i delegeringsreglementene forøvrig syntes hensiktsmessig. Her legger vi til grunn at systemet er basert på en grunnleggende tillitsbasert ledelsesfilosofi, ved at mest mulig skal delegeres. Samtidig kommer det eksplisitt til uttrykk at delegert myndighet vil kontrolleres. Dette reflekterer etter vår oppfatning prinsippet om at myndighet fordeles, aldri ansvar.

Det fremstår for revisjonen som om likebehandling også i praksis er et viktig prinsipp for saksbehandlingen i seksjon byggesak, og at det er høy grad av bevissthet rundt ivaretagelse og synliggjøring av dette prinsippet. Det syntes også som at det innenfor seksjonen eksisterer en bevissthet rundt hvor den administrative myndighet slutter og avgjørelsene er politiske/ukurante. De forhold som er beskrevet vedrørende utøvelse av delegert myndighet, ledelsesprinsipper, forholdet mellom administrativt og politisk nivå, vurderinger knyttet til etikk og habilitet, samt kompetanseutvikling i seksjonen underbygger dette.

Det fremgår av fakta at det ikke er utarbeidet interne kompetanseplaner i seksjonen/ enheten slik det legges føringer om i den forrige kompetanseplanen, og det har ikke vært systematisk fokus på etikk i enheten. Tilbakemeldinger fra seksjonens ansatte om kontinuerlig fokus både mot kompetanse, sammenholdt med seksjonens størrelse, peker i retning av at disse forholdene likevel har vært ivarettatt.

Revisjonen vil bemerke at det i seksjonen ser ut til å ikke være tilstrekkelig kunnskap om vedtatte reglementer i kommunen. I prosjektet er det lagt frem for revisjonen utdaterte reglementer og planverk, og enkelte politisk vedtatte reglementer har ikke vært kjent. Revisjonen finner det også uklart om fordeling av ansvar og myndighet har vært tilstrekkelig avklart mellom seksjonsleder og enhetsleder i gammel organisering. Dette antas å bli endret med ny organisering.

Vedrørende risikovurdering:

Revisjonen finner at det ikke har vært gjennomført eksplisitte risikovurderinger i seksjonen eller enheten på generelt grunnlag eller i tilknytning til likebehandling. Dette er en situasjon Rygge kommune deler med andre kommuner i landet.

Revisjonen er av den oppfatning at kommuneplanens målsetninger, årsrapportenes henvisning til gjeldende utfordringer, samt informasjon om at det er iverksatt flere tiltak for å håndtere ulike former for risiko, innebærer at det implisitt er gjennomført risikovurderinger som kan ha konsekvenser for likebehandling, men at disse vurderingene ikke i tilstrekkelig grad er systematisert eller skriftliggjort i seksjonen.

Vedrørende kontrolltiltak:

De retningslinjer som er beskrevet som grunnlag for saksbehandlingen, sammen med maler og sjekklister, samt praksis for muntlige avklaringer, kvalitetssikring og dobbel signatur utgjør etter revisjonens mening et system som er egnet til å redusere risikoen for ulikebehandling. Tiltakene bidrar etter vår oppfatning til at saksbehandlingen forankres i regelverk og medvirker til at det ikke kan drives usaklig forskjellsbehandling ved avgjørelse av enkeltsaker. Systemet er imidlertid ikke tilstrekkelig formalisert. Etter vår oppfatning kan

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

løpende dialog og samarbeid i små seksjoner i noen grad veie opp for skriftlige rutiner. Samtidig skaper manglende skriftliggjøring sårbarhet for organisasjonen. Vi ser det i denne sammenheng positivt at seksjonsleder har utarbeidet en kvalitetsperm, og mener at denne bør videreutvikles og i større grad gjøres tilgjengelig for saksbehandlerne.

I et likebehandlingsperspektiv er det imidlertid viktig å kunne dokumentere hvilke kriterier som er lagt til grunn for skjønnsutøvelse og forankre disse i dokumentasjon som viser at likebehandling praktiseres. Revisjonen registrerer at det ikke er utarbeidet skriftlige retningslinjer knyttet til estetikk og skjønn, men mener at dette i noen grad er ivaretatt gjennom oppmerksomhet rundt begrunnelser. Arkivering av dispensasjonssaker fremstår også som hensiktsmessig i sammenhengen. Etter vår oppfatning vil tilsvarende systemer for saker knyttet til estetikk eller saker som av andre grunner danner presedens bidra til økt etterprøvbarehet og bidra til å redusere sårbarheten som følger av at seksjonen er liten.

Vi finner grunn til å bemerke at implementering av sjekklister ikke er gjennomført. Slik vi ser det skal kontrolltiltak ikke eksistere uavhengig av organisasjonen, men inngå i den løpende driften. Det er derfor viktig at dokumenter som utarbeides med dette som formål tas i bruk. Ikke minst er dette viktig i et likebehandlingsperspektiv, for å øke etterprøvbareheten i saksbehandlingen.

I et likebehandlingsperspektiv finner revisjonen det også lite hensiktsmessig at seksjonsleder alene signerer vedtak der vedkommende også er saksbehandler. En slik praksis er ikke i strid med delegert myndighet, men det er vår vurdering at en tilleggsSignatur fra overordnet myndighetsperson vil være hensiktsmessig for å dokumentere internkontroll og imøtegå eventuelle påstander om ulikebehandling.

Vedrørende informasjon og kommunikasjon:

Revisjonen er av den oppfatning at informasjonsutvekslingen internt i seksjonen og mellom seksjonsleder og kommunalsjef fungerer hensiktsmessig. Her legger vi til grunn at de ansatte opplever å få tilstrekkelig informasjon og at det er etablert kanaler for informasjonsutveksling mellom nivåene i organisasjonen.

Vi finner det imidlertid lite tilfredsstillende at de ansatte ikke har kjennskap til varslingsrutinene i kommunen. Etter vår oppfatning viser tilbakemeldingene at rutinene foreløpig ikke har vært nødvendige og det er gitt uttrykk for tillit i organisasjonen. Samtidig er formålet med slike rutiner å sikre vern dersom en situasjon skulle oppstå der tilliten er svekket. Rutinene bør derfor gjøres kjent i organisasjonen.

Revisjonen finner det positivt at informasjonsutveksling med eksterne aktører er forankret i en serviceerklæring. Videre er det vår oppfatning at de ansatte i stor grad er tilgjengelige for veiledning og rådgivning. Tilbakemeldinger fra brukerundersøkelsen peker også i retning av at brukerne i stor grad er tilfredse. Lavt antall respondenter gjør det imidlertid ikke mulig å trekke entydige konklusjoner på om dagens system for informasjonsutveksling fungerer hensiktsmessig.

Vedrørende overvåking:

Revisjonen er av den oppfatning at det utøves kontroll og overvåking med tjenesteproduksjon innenfor seksjon byggesak ved at saker avgjort på delegert fullmakt refereres til politisk nivå. Samtidig rapporteres det ikke systematisk på tjenesteproduksjon til kommunalsjef eller rådmann. Tilbakemeldinger fra kommunalsjefen om at saker til PMU gjennomgås, at det er kontrollert at det finnes rutiner og at det gjennomføres uformelle samtaler innebærer etter vår

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

vurdering at det likevel utøves noe overvåking av seksjonen også på overordnet nivå i administrasjonen.

Revisjonen finner det imidlertid lite tilfredsstillende at seksjonen ikke benytter kommunens system for avviksrapportering. Tilbakemeldinger om at det generelt er få registrerte avvik fører imidlertid til usikkerhet for om systemet fungerer etter sin hensikt.

Etter vår vurdering er det viktig å etablere systemer som gjør det mulig å ha oversikt over tjenesteproduksjon, internkontroll og eventuelle avvik på en mer strukturert og etterprøvable måte. Omorganisering og innføring av nytt kvalitetssystem antas å bidra til en positiv utvikling for dette.

Konklusjon:

Rygge kommune har, gjennom forhold som kan knyttes til alle de fem komponentene i COSO-modellen (kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrolltiltak, informasjon og kommunikasjon, samt overvåking), etablert internkontroll for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen som i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende.

På enkelte områder fremstår kommunens system likevel som sårbart eller ikke optimalt. Dette gjelder særlig i forhold til kjennskap til overordnede reglementer i kommunen, skriftliggjøring av rutiner i seksjonen, oversikt over tidligere avgjørelser, tydeliggjøring av kvalitetssikring, samt rapportering og overvåking fra overordnet administrativt nivå. Flere forhold antas å bli endret med omorganisering og innføring av nytt kvalitetssystem i kommunen.

6 LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN

Slik det er utledet i vedlegg 2 inneholder plan- og bygningsloven, med tilhørende forskrifter, veiledere osv. en rekke føringer for hva som kan tillates og ikke når det gjelder bygging, riving, endring osv. (materielle regler). I tillegg legges det i plan- og bygningsloven og i forvaltningsloven føringer for hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres (prosessuelle regler). Reglene varierer for ulike typer tiltak/ aktiviteter.

Utgangspunktet for en vurdering av om likebehandling praktiseres i Rygge kommune vil derfor først og fremst være knyttet til prosessuelle regler, men slik at materielle bestemmelser trekkes inn der det er relevant for å forstå saksbehandlingen.

Gjennom reglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med forskrifter stilles det krav til kommunens saksbehandling på en rekke områder, hvorav vi skal se nærmere på:

- Veiledning
- Saksbehandlingstid
- Kommunens kontroll med grunnlaget for avgjørelsen
- Formkrav til vedtak
- Klagebehandling
- Behandlingen av søknad om dispensasjon
- Oppfølging av ulovlige tiltak

6.1 Veiledning

6.1.1 Revisjonskriterier

Kravene til veiledning følger dels av forvaltningslovens generelle krav, og dels av plan- og bygningslovens mer konkrete krav. Følgende kan utledes:

- Kommunen skal gi alminnelig veiledning, og eventuelt avholde muntlige konferanser med parter som ønsker det. Opplysninger som er avgjørende for utfallet av saken skal så langt som mulig nedtegnes.
- Det skal avholdes forhåndskonferanse etter Pbl. §93a dersom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer ber om det. Dersom forhåndskonferanse gjennomføres, skal det skrives referat som viser hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for videre prosess.
- Selv om det ikke avholdes forhåndskonferanse skal bygningsmyndighetene være byggherren behjelpelig med å skaffe de nødvendige opplysninger om forholdet til bygningslovgivningen og annen lovgivning m.v. Dette særlig i meldingssaker. I saker som gjelder søknadspliktige tiltak skal kommunen på forespørsel på et tidlig tidspunkt, ved forhåndskonferanse eller på annen måte, sørge for at krav til søknad blir gjort kjent for tiltakshaver/ ansvarlig søker. Kommunen skal gjøre oppmerksom på mangler ved søknaden snarest mulig.

6.1.2 Fakta

Det er som beskrevet i kapittel 5 utarbeidet serviceerklæringer for tjenesten, og det er gjennomført brukerundersøkelse. Resultatene av undersøkelsen viser at hovedandelen av

respondentene opplever god service, at forpliktelsene i serviceerklæringen blir overholdt og at de får hjelp og informasjon når de trenger det.

Det er beskrevet fra ansatte og leder i seksjon byggesak at det gjennomføres få forhåndskonferanser etter plan- og bygningsloven. Det gjennomføres i stedet flere uformelle samtaler med tiltakshavere, enten i møter eller pr. telefon. Det er i følge seksjonsleder noe variasjon mellom saksbehandlerne i forhold til hvordan man kontakter tiltakshavere og hva som arkiveres etter samtaler.

Det er ikke etablert skriftlige rutiner eller normer for utøvelse av veiledning, men det er omforent at veiledning skjer på generelt grunnlag. Administrasjonen gir ikke konkrete anbefalinger/ skisserer ikke konkrete løsninger, ettersom de da ville bli en del av prosjekteringen. I møter vedrørende mer omfattende tiltak stiller kommunen med to representanter, som ledd i kvalitetssikringen. Det tas notater fra slike møter, og det skrives referat dersom tiltakshaver ønsker det.

Revisjonens gjennomgang av mappene viser:

- Det foreligger ingen journalnotater eller andre typer notater som dokumenterer kommunens veiledning i møter eller på telefon.²⁰
- Skriftlig dokumentasjon på veiledning foreligger i form av e-poster eller formelle brev i totalt 11 av 30 saker (tre meldingssaker og åtte saker som krever søknad og tillatelse).²¹
- I åtte saker (fem meldinger og tre søknader) vises det til telefonsamtaler, møter, eller liknende som indikerer kontakt mellom kommunen og tiltakshaver/ ansvarlig søker, uten at dette er dokumentert fra kommunen. For tre av sakene har imidlertid slik kontakt funnet sted før det formelt har blitt en sak.
- 11 saker (seks meldinger og fem søknader) inneholder ikke informasjon om veiledning, og det er ikke funn som tyder på at det har funnet sted kontakt før vedtak.

6.2 Saksbehandlingstid

6.2.1 Revisjonskriterier

Plan- og bygningsloven inneholder krav til saksbehandlingstid som går foran de mer generelle reglene i forvaltningsloven:

- Meldingssaker skal være behandlet av kommunen innen 3 uker.
- Søknader skal avgjøres snarest mulig, og senest innen 12 uker etter at søknaden er komplett.
- Ved søknad som skal behandles i flere trinn gjelder:
 - Rammetillatelse skal gis innen 12 uker
 - Igangsettingstillatelse skal gis innen tre uker.
- Søknadspliktige tiltak som oppfyller krav til å bli behandlet som ”enkle tiltak” skal behandles av kommunen innen 3 uker. For at tiltaket skal regnes som ”enkelt tiltak” kreves at:
 - tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven

²⁰ Det har i etterkant av mappegjennomgangen fremkommet at notater fra samtaler eller møter i de fleste tilfeller skrives inn i saksbehandlingssystemet, og ikke alltid fremgår av mappene.

²¹ Om foreløpige svar, se for øvrig kapittel 6.3

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- det foreligger ikke protester fra naboer eller gjenboere
- ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet er ikke nødvendig, eller er innhentet på forhånd.

Dersom saksbehandlingstiden for meldingssaker og enkle tiltak overskrides, anses samtykke/tillatelse for gitt og tiltaket kan iverksettes. Ved fristoverskridelser av øvrige søknadspliktige tiltak reduseres kommunens inntekter, men utfallet av søknaden påvirkes ikke.

6.2.2 Fakta

Slik det fremgår av kapittel 5, viser serviceerklæringen for byggesaksbehandling at saker skal behandles innenfor nærmere angitte tidsrammer etter at søknaden er komplett.

Tilbakemeldinger fra saksbehandlerne viser at overholdelse av saksbehandlingstiden er et fokusområde i kommunen, særlig i forhold til brukstillatelser og ferdigattester. Det er generelt få slike overskridelser.

Mappegjennomgangen viser at alle meldingssaker er behandlet innen tre uker. Likeledes er alle søknader som er behandlet i 2009 avgjort innenfor relevante tidsfrister i lovverket (henholdsvis tre uker for enkle tiltak og igangsettingstillatelser, og 12 uker for ett-trinns tiltak og rammetillatelser).

6.3 Grunnlaget for avgjørelsen/ kommunens saksbehandling

6.3.1 Revisjonskriterier

Slik det fremkommer i vedlegg 2 stilles følgende krav til kommunens saksbehandling:

- Bygningsmyndighetene i kommunen bør snarest mulig sjekke at mottatte meldinger og søknader er korrekt utfylt og at de medfølgende tegninger mv. inneholder de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne ta stilling til om tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det skal, i nødvendig utstrekning, kreves informasjon som er listet i vedlegg 2.
- Det skal særlig kontrolleres at det er sendt nabovarsel, hvem som er varslet og eventuelt frita for varsling eller gi pålegg om ytterligere varsling.
- I saker som krever søknad og tillatelse skal kommunen avgjøre hvordan kontroll skal utføres (dokumentert egenkontroll eller uavhengig kontrollinstans), og påse at det er dokumentert at tilstrekkelig kontroll er utført. Herunder skal det påses at det er sendt inn kontrollplan og kontrollerklæring for prosjektering senest ved søknad om igangsettingstillatelse.
- Kommunen skal kontrollere at det foreligger avgjørelse eller uttalelse fra andre myndigheter i saker der slike er berørt eller har uttalelsesrett etter lovgivningen. Dersom saken ikke er forelagt andre myndigheter, til tross for at dette er nødvendig, skal kommunen selv gjøre dette.
- Det skal gis foreløpig svar til søkere dersom søknad er mangelfull eller det er behov for annen informasjon fra kommunen. Meldinger kan kreves omgjort til søknader.

6.3.2 Fakta

I følge saksbehandlerne mottar kommunen en del mangelfulle meldinger og søknader. Hva slags oppfølging som gjøres varierer med type og alvorlighetsgrad i feilen.

Ved mindre feil kontaktes tiltakshaver/ ansvarlig søker på telefon og det påpekes at forholdet må rettes. Etter slike samtaler legges av og til gule lapper i mappen. En saksbehandler har informert om at det i enkelte saker også lages notat som legges i mappen. En annen saksbehandler har opplyst om at samtalen markeres som milepæl i saksbehandlingssystemet. Når det nærmer seg saksbehandlingsfrist skriver kommunen uansett brev til tiltakshaver og opplyser om hvilke mangler som er påpekt.

Dersom feilen er mer alvorlig sendes det alltid brev om foreløpig svar. En av saksbehandlerne sender også alltid foreløpig svar dersom ansvarlig søker er profesjonell aktør. Dersom det er store mangler tar denne saksbehandleren kopi av søknaden og den sendes i retur, samtidig som det bes om tilsyn i virksomheten. En slik praksis er ikke beskrevet av de øvrige saksbehandlerne.

Dokumentene i det gjennomgåtte materialet varierer i forhold til hvor godt de opplyser saken/ i hvilken grad de inneholder informasjon som listet i SAK § 19. Gjennomgående mangler opplysninger knyttet til:

- Estetiske vurderinger
- Planstatus og informasjon om tillatt utnyttelsesgrad
- Avstandsangivelser
- Infrastruktur og VA, herunder erklæring fra annen myndighet dersom kraftlinje eller ledning krysser eiendommen eller ligger i nærheten
- Informasjon om hvilke vedlegg som følger saken, men vedlegg kan likevel foreligge
- Informasjon om hvorvidt det er nødvendig med dispensasjon

I et mindretall saker foreligger også andre mangler, slik som utnyttelsesgrad, situasjonsplan, samt informasjon om ivaretagelse av sikkerhet og miljø.

Alle gjennomgåtte saker er godkjent/ innvilget, men det er i en del tilfeller stilt særskilte vilkår for tillatelsen.

Kommunen har fritatt for nabovarsling i tre saker. Det er således gjennomført nabovarsling i 27 saker (12 meldinger og 15 søknader). Funn i mappene viser imidlertid at nabovarslingen fremstår som komplett i 21 saker (syv meldinger og 14 søknader). I de øvrige seks sakene er det gjort følgende funn:

- I fire saker (tre meldinger og en søknad) fremgår det ikke av gjenpart av nabovarsel hvorvidt det er behov for dispensasjon. En av sakene utløste imidlertid ikke krav om dispensasjon, og det er heller ikke gitt dispensasjon i de øvrige sakene.
- I en meldingssak er nabovarsel sendt rekommandert to ganger, men dette er ikke stemplet fra postvesenet i ett av tilfellene.
- I en meldingssak foreligger kun naboliste med udaterte signaturer. Det fremkommer ikke informasjon om hva naboene har sett av vedlegg eller om de har signert for mottatt nabovarsel eller samtykke.

Alle søknader inneholder relevante søknader om ansvarsrett for prosjektering, kontroll med prosjektering, utførende og kontroll med utførende.

- I en sak foreligger ikke søknad om ansvar for prosjektering. Kommunen har forklart dette med at tiltaket gikk ut på riving av mindre, enkel konstruksjon uten nyoppføring.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

Kommunen har avklart behovet for ansvarsrett med BE.²² Det er lagt frem avfallsplan og fylkeskonservator har vært inne i saken.

- Det mangler kontrollerklæring for prosjektering i en sak.

I 10 av sakene vedrørende søknadspliktige tiltak er tiltaket varslet til andre myndigheter, enten gjennom nabovarsling eller ved oversendelse fra kommunen. Andre myndigheter er her kommunens VA-avdeling, fylkesmannen, fylkeskonservator, Arbeidstilsynet og liknende. I to saker har kommunen vurdert at tiltaket ikke berører regionale interesser, men har i ettertid reist spørsmål om tiltaket burde vært oversendt fylkeskonservator til uttalelse. Det foreligger også uttalelse fra Arbeidstilsynet i en meldingssak, innhentet fra tiltakshave uten at det er påkrevd av kommunen. Uttalelsen er forklart å gjelder HMS, ikke byggesaken.

Mappegjennomgangen viser at det foreligger foreløpig svar i 11 av 30 saker (fire meldingssaker og syv søknader). I tre saker er det innsendt dokumentasjon i etterkant av innsendt søknad, uten at det foreligger foreløpig svar. Dette er forklart fra kommunen med at det antagelig har vært muntlige avklaringer, men at det burde vært sendt ut foreløpig svar i minst en av sakene.

En sak er registrert som melding, men er i følge kommunen senere omgjort til et søknadspliktig tiltak der kommunen har fritatt for ansvarsretter og hvor det innvilges dispensasjon. Omgjøringen fremgår ikke av vedtaket, som kun er hjemlet i § 19-2. Overskriften på vedtaket viser imidlertid til at saken er omgjort.

En sak som er registrert og behandlet som melding inneholder samtidig søknad om ansvarsrett. Saken omhandler plassering av midlertidig konstruksjon i inntil 1 år. Korrespondanse viser at kommunen mener at tiltaket er uklart i forhold til ansvarsrett, men at man vil la tvilen komme tiltakshaver til gode.

6.4 Vedtakenes form og innhold

6.4.1 Revisjonskriterier

Det vises i vedlegg 2 til at ikke alle saker som saksbehandles etter plan- og bygningsloven krever at det fattes enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven. Dette gjelder saker som er unntatt byggesaksbehandling og meldingssaker.

Tillatelse i henhold til § 95 skal inneholde nødvendig godkjenning av foretak for ansvarsrett, eventuelle dispensasjoner, vilkår stilt av kommunen eller andre myndigheter, samt toleransegrenser for plasseringen. For øvrig skal vedtaket ha form og innhold i samsvar med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak (skriftlighet, hjemmelsanvisning, faktabeskrivelse, skjønnsutøvelse, begrunnelse, klageadgang)

6.4.2 Fakta

Alle brev vedrørende godkjenning av melding og alle vedtak om tillatelse skrives i nærmere angitte maler i saksbehandlingssystemet. I meldingssaker er underretning om kommunens godkjenning signert av saksbehandler og seksjonsleder. Vedtak om tillatelse er signert av

²² I følge kommunens opplysninger har BE opplyst at mindre tiltak som garasjer, mindre deler av hus, uthus og lignende foreligger unntatt fra ansvarsrett. Denne saken gjaldt riving av slik konstruksjon.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

seksjonsleder alene. Ved seksjonsleders fravær er vedtak signert av stedfortreder, som i følge seksjonsleder har alle vedkommendes fullmakter skriftlig delegert.

Mappegjennomgangen viser at 12 av 14 meldinger har korrekt hjemmelsanvisning.

- En underretning inneholder dispensasjon og viser kun hjemmel for dette. Det er forklart at saken er omgjort til søknadspliktig tiltak, men det foreligger ikke hjemmel for selve tiltaket.²³

Vider fremgår at vedtak om tillatelse i 16 av 17 saker viser minimum til den materielle hjemmelen²⁴ for tiltaket (§ 93).

- Ett vedtak er hjemlet kun i prosessuelle bestemmelser om trinnvis behandling.²⁵
- Som følge av at saksbehandler ikke har gjort nødvendige tilpasninger i malen, inneholder seks vedtak ytterligere hjemmelsanvisninger til trinnvis behandling, selv om de er ett-trinns eller enkle tiltak.
- Ett vedtak omhandler ikke dispensasjon, selv om det foreligger søknad.²⁶
- Som ledd i en sak med trinnvis behandling er en del av tiltaket behandlet som melding, uten at det formelt foreligger en melding, og slik at vedtaket er hjemlet som melding, ikke som igangsettingstillatelse for del av tiltaket.

Alle underretninger og vedtak om tillatelse viser til grunnleggende fakta i saken (dato for mottatt melding, tiltak, tiltakshaver, bebygd areal og liknende).

Det foreligger ikke vurderinger i meldingssaker, men det vises til tilsvarende vilkår i alle slike saker. I saker med søknad og tillatelse foreligger kommunens vurderinger i de fleste saker.

I flere saker fremkommer fakta, vurderinger og vilkår samlet, under fellesbetegnelsen ”Merknader”.²⁷

Innvilgelse av ansvarsrett er ikke særskilt del av vedtaksmalen og blir eksplisitt omtalt i to vedtak. I de øvrige vedtakene vises det kun til at ansvarlig foretak skal påse at tiltaket er i samsvar med regelverk og gitte tillatelser.

Kopi av klageretten foreligger i 5 av 17 saker med søknad og tillatelse. I de øvrige foreligger dette ikke. Kommunen har forklart at det i saker der det ikke foreligger naboprotester og søknaden er innvilget i sin helhet ikke oversendes informasjon om klagerett. Dette i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Underretning om meldinger viser at ni saker har fått redusert gebyr. I to saker i utvalget er det gitt slik reduksjon samtidig som det foreligger foreløpige svar om mangler i saken. I den ene av disse to er det også innvilget administrativ dispensasjon.

²³ Kommunen har forklart at det i saken er brukt feil mal for vedtak, men at hjemmelen fremgår av overskriften i underretningen.

²⁴ Med materiell hjemmel menes den bestemmelsen i lovverket som retter seg mot avgjørelsens innhold.

²⁵ Kommunen har forklart at saken er underlagt grundig behandling og at det er gitt flere tillatelser. Henvvisning til § 93 var ikke tatt med i kommunens vedtaksmal, dette er nå endret.

²⁶ Det er forklart fra kommunen at det har vært muntlige avklaringer vedrørende dispensasjonsspørsmålet. Fordi tiltakshaver ikke ønsket å gjennomføre hele tiltaket på søketidspunktet og dispensasjonsbehandlingen ville medføre merkostnader ble ikke søknaden behandlet. I vedtaket vises til at ny søknad kan sendes inn når tiltaket/søknad om tiltak blir aktuelt.

²⁷ Seksjonsleder har imidlertid informert om at begrunnelser oppfattes som viktig også der det fremstår som relativt kurante saker. Dette er et viktig virkemiddel for å motvirke påstander om ulikebehandling.

Det er i følge kommunen ikke utarbeidet retningslinjer for når det foreligger bagatellmessige feil, men reduksjon gis kun i meldingssaker, hvor gebyret og rabatten er lavt. Videre er det forklart at det ikke foretas skjønnsmessige avgjørelser om gebyr i søknadssaker og større saker uten at rådmannen eller PMU har vært delaktig i vurderingen.

6.5 Behandling av klager

6.5.1 Revisjonskriterier

Etter plan- og bygningsloven § 15, 2.ledd, er departementet klageinstans for vedtak etter loven. Ved klage over vedtak som er fattet av det faste utvalget for plansaker, skal saken forelegges utvalget som kan omgjøre vedtaket dersom det finner klagen begrunnet. I motsatt fall sendes saken med utvalgets uttalelse til departementet. Departementets myndighet er delegert fylkesmannen.

Ved klage over vedtak om dispensasjon av kommunestyret eller annet organ som er dispensasjonsmyndighet etter særskilt bestemmelse i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan skal saken på samme måte forelegges det organ som er dispensasjonsmyndighet.

6.5.2 Fakta

I følge saksbehandlerne tas saker som er påklaget til administrativ vurdering. Dernest sendes de over til politisk behandling i PMU. Det er utvalget som avgjør om klagen skal tas til følge eller om saken skal oversendes til FMØ.

Det er gitt tilbakemeldinger om at utvalget, i enkelte saker, omgjør administrasjonens innstilling, men at dette ikke er svært vanlig. En del av sakene er også politisk behandlet tidligere, slik at administrasjonens opprinnelige innstilling kan være endret ved første gangs behandling.

Det har hendt at fylkesmannen har opphevet eller omgjort kommunens vedtak. Alle uttalelser fra fylkesmannen refereres i PMU.

Gjennomgang av protokoller for møter i PMU i 2009 viser at det er behandlet totalt 13 klagesaker etter Plan- og bygningsloven. Administrasjonens innstilling er fulgt i ni saker, mens det er fattet annet vedtak i fire saker. Totalt ni saker er oversendt fylkesmannen til endelig avgjørelse. Av disse er fire stadfestet og fire omgjort, mens en ikke er avgjort ennå.

6.6 Behandling av dispensasjonssaker

6.6.1 Revisjonskriterier

I henhold til de kriterier som er utledet i vedlegg 2 legges følgende forutsetninger til grunn:

- Det skal foreligge særlige grunner for at dispensasjon skal kunne gis.
- Det skal ikke foreligge forbud mot å gi dispensasjon i den bestemmelse som hjemler søknaden.
- Dispensasjon kan være midlertidig eller varig.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- Vilkår kan settes.
- Naboer og gjenboere skal være varslet.
- Dersom det søkes dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet etter Pbl. § 17-2, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter være gitt høve til å uttale seg, dersom deres interesser blir berørt.

I ny plan- og bygningslov er det utarbeidet nye retningslinjer for behandling av dispensasjoner. Disse trådte i kraft 1.7.09, se for øvrig vedlegg 2.

6.6.2 Fakta

Dispensasjonssaker som innebærer mindre avvik fra retningslinjene til bestemmelsene i kommuneplanens arealdel regnes som kurante, og kan behandles administrativt. Alle andre slike saker behandles politisk. Det innvilges en del dispensasjoner i kommunen. En saksbehandler har opplyst om at administrasjonen forsøker å veilede tiltakshaver slik at de ikke trenger å søke dispensasjon. En annen saksbehandler har informert om at det opplyses om adgang til å søke dispensasjon og at det er behov for nytt nabovarsel. Seksjonsleder har opplyst at administrasjonen har veiledningsplikt etter forvaltningsloven om å informere om adgangen til å søke om dispensasjon, men at man forsøker å få tiltakshaver til å følge regelverket når man ikke har kunnskap om at saken er spesiell eller PMU tidligere har fattet lignende dispensasjoner.

I forhold til vurderinger av begrepet ”særlige grunner” har kommunen lagt lovtolkninger og rettsavgjørelser til grunn. Seksjonsleder er jurist og har kontrollert dette. De nye reglene om dispensasjon har i følge en saksbehandler ført til at det har blitt enklere å avgjøre slike saker, ved at begrepet ”særlige grunner” er erstattet med ”klar overvekt”.

Seksjonsleder har pekt på behovet for også å begrunne vedtak der det innvilges dispensasjon. Dette har ikke blitt gjort i alle saker tidligere. Tilsvarende har kommunalsjef presisert at administrasjonens vurderinger om at ufanget i enkelte saker kan skape presedens i forhold til dispensasjoner ikke alltid blir fulgt av utvalget. Plan- og miljøutvalget er et folkevalgt organ som i sin skjønnsvurderingen kan vektlegge andre momenter, eller tillegge momentene en annen vekt enn i administrasjonens faglige vurdering. Detaljeringskravet til utvalgets begrunnelse for vedtakene må også sees i sammenheng med at det er et folkevalgt organ. Dette skaper ofte debatt.

Det foreligger pr dato 5 administrativt fattede vedtak om dispensasjon i 2009. Alle er knyttet til meldingssaker. Kommunen har forklart dette med at regelverket kan tolkes på en slik måte at forhold som ikke omtales i bestemmelsen om at dispensasjon skal gis etter forutgående søknad skal behandles motsatt av lovens ordlyd. Dette innebærer at dispensasjon i meldingssaker ikke fordrer forutgående søknad og vedtak om dispensasjon. Alle vedtak inneholder imidlertid en vurdering av de særskilte grunner som er anført.

Mappegjennomgangen viser i tillegg at,

- Nabovarsling er gjennomført i sammenheng med øvrige tillatelser
- Administrative dispensasjoner ikke omhandler forhold der høring hos andre myndigheter er relevant.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

Det er politisk behandlet 34 søknader om dispensasjon. Administrasjonen har innstilt på innvilgelse i 22 saker, hvorav 12 med vilkår. I de øvrige sakene har administrasjonen innstilt på avslag.

Protokollene viser at PMU har fulgt administrasjonens innstilling i 20 av 34 saker, mens det i fire saker er foretatt enkelte tillegg/ endringer i forhold til administrasjonens innstilling. Saken er utsatt i seks tilfeller, og i fire saker har utvalget innvilget dispensasjon mot administrasjonens innstilling.

6.7 Oppfølging av ulovlige tiltak

6.7.1 Revisjonskriterier

Dersom tiltak som krever søknad og tillatelse iverksettes uten nødvendig godkjenning fra kommunen kan kommunen gi den ansvarlige pålegg med frist om retting, og/ eller forbud mot fortsatt virksomhet. Kommunen kan også gi tvangsmulkt med frist for å oppnå gjennomføring av pålegg, uavhengig av om ulovligheten er gjort med forsett eller uaktsomt. Kommunen kan søke bistand fra politiet dersom det er påkrevd.

6.7.2 Fakta

Til møte i PMU 18.3.09 la administrasjonen frem forslag til rutine for reaksjoner/ sanksjoner ved ulovlig byggearbeider. Rutinene er bygget på standard oppsett gjennom Norsk kommunalteknisk forening og er kvalitetssikret av jurist. Rutinen viser til formål, hvem som utfører, henvisninger, tidspunkt, hjelpemidler, dokumentasjonskrav og prosedyrer for gjennomføring. Rutinene ble ikke vedtatt, da saken ble utsatt. I følge seksjonsleder brukes de likevel i praksis.

Alle saksbehandlerne behandler i følge seksjonsleder slike saker. En saksbehandler har imidlertid opplyst at det først og fremst er en annen saksbehandler som behandler slike saker.

Kjennskap til eventuelle ulovlige tiltak får kommunen gjennom arbeidet med andre saker, befaringer eller tips fra publikum.

Det er omforent at kommunens saksbehandling starter med at det sendes brev til tiltakshaver med anmodning om opplysninger og frist for tilbakemelding. Dersom det ulovlige arbeidet innebærer akutt fare for sikkerhet og helse kan man gi direkte pålegg om retting og/ eller stans.

Det er ikke mulig å legge inn automatiske tidsfrister i saksbehandlingssystemet, og frist noteres i egen dagbok eller i Outlook.

Det opprettes samtidig en egen sak på eiendommen og denne legges i arkiv som saksbehandler har på eget kontor. Ansvar for oppfølging ligger primært hos den enkelte saksbehandler, men dersom en saksbehandler blir langvarig syk, overtas arkivet og også disse sakene av annen saksbehandler.

Dersom tiltaket blir bekreftet ulovlig, ber kommunen om en søknad i etterkant. Dersom tiltaket ikke er i samsvar med regelverk eller plan, bes det også om dispensasjon.

I saker der tiltaket ikke omsøkes i etterkant fremmer kommunen, via seksjonsleder, pålegg om retting og eventuelt riving.

6.8 Vurderinger og konklusjoner

Slik det er beskrevet i innledningen til dette kapittelet finnes det innenfor plan- og bygningsretten bestemmelser som retter seg mot materiell og prosessuell likebehandling. Samtidig er dette et rettsområde som ikke først og fremst tar sikte på å skape likebehandling mellom innbyggere og tiltakshavere i en kommune, men som skal sikre god arealutnyttelse og god planlegging innenfor geografisk avgrensede områder. Dette fører til at rettsområdet preges av at det på den ene siden stilles strenge og entydige krav til kommunens saksbehandling, og på den annen side åpner for en rekke unntak og betydelig frihet til å utøve skjønn.

Revisjonen har i gjennomgangen av saksbehandlingen funnet at Rygge kommune i all hovedsak følger etablerte lover, regler og kommunale føringer. Dette finner vi dokumentert gjennom at det ikke foreligger fristoverskridelser, at det utøves kontroll med grunnlaget for saksbehandlingen, at vedtakene tilfredsstiller forvaltningslovens krav til form og innhold, samt beskrivelse av praksis for behandling av klagesaker og oppfølging av ulovlige tiltak.

Etter vår oppfatning bekrefter de funn som er gjort vedrørende saksbehandlingen på mange måter de funn og vurderinger som foreligger vedrørende internkontroll i kapittel 5. Det skapes derfor et inntrykk av at likebehandlingsprinsippet utøves gjennom de systemer og rutiner som styrer saksbehandlingen.

Det er i gjennomgangen avdekket enkeltstående forhold som ikke er i samsvar med lovens krav til kommunens kontroll med grunnlaget for avgjørelsen og vedtakenes innhold. De svakheter revisjonen har avdekket i vedtakene anses imidlertid ikke å være systematiske, og har heller ikke direkte konsekvenser for likebehandling.

Enkelte forhold må imidlertid bemerkes nærmere.

Den beskrevne praksis for veiledning, sammen med funn som indikerer ikke-dokumentert kontakt mellom kommunen og privatpersoner skaper usikkerhet for revisjonen om det eksisterer en entydig norm for veiledning. Dersom saksbehandlerne ikke har den samme praksis for å etterspørre informasjon, alternativt at det gis ulik informasjon i saker som er relativt like, vil det også kunne skape et inntrykk av ulikebehandling mellom enkeltpersoner. Revisjonen vil bemerke at skriftliggjøring av dialog med tiltakshaver vil bidra til at kommunens forutsetninger vil bli ytterligere tydeliggjort, og at det kan være positivt for å dokumentere likebehandling.

Videre vil revisjonen påpeke at praksis for gebyrreduksjon i enkelte saker kan skape inntrykk av ulikebehandling. Regulativets muligheter for reduksjon av gebyr er klare og entydige, men manglende avklaring av hva som skal regnes som bagatellmessige feil og manglende begrunnelse, kan bidra til en oppfatning blant innbyggerne om at praksis ikke er entydig.

Revisjonen mener også at det er en viss sårbarhet i oppfølgingen av ulovlige tiltak, i det saksbehandlerne ikke registrerer frister for tilbakemelding på et felles tilgjengelig sted. Etter vår oppfatning vil slike saker avvike fra ordinære søknader, der tiltakshaver vil purre på sin

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

sak etter en tid. Manglende sikkerhet for oppfølging vil kunne ha negative konsekvenser for oppfatningen av ulikebehandling, ved at det kan oppfattes at noen får lov til ting som andre ikke får lov til.

Konklusjon:

Rygge kommune har en praksis for saksbehandling i byggesaker som i all hovedsak er i samsvar med forvaltningslovens og plan- og bygningslovens krav. Dette bekrefter etter revisjonens oppfatning at likebehandlingsprinsippet gjøres gjeldende i den faktiske saksbehandlingen i kommunen og at internkontrollen som er beskrevet i kapittel 5 fungerer etter sin hensikt. De svakheter som er påpekt ovenfor kan imidlertid over tid bidra til at påstander om ulikebehandling oppstår, noe som vil kunne påvirke kommunens legitimitet i negativ retning. Forholdene bør derfor vurderes rettet.

Rolvsøy, 28.1.10

Linda Asp (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

Einar Gundersen (sign.)
Kst. daglig leder

7 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Asp Linda

Fra: Ivar Nævra [ivar.naevra@rygge.kommune.no]
Sendt: 28. januar 2010 09:02
Til: Asp Linda
Kopi: Eilert Rolf Eilertsen; Stig Eriksen; Per Dagfinn Hansen
Emne: RE: Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport "Likebehandling i saksbehandling etter Plan- og bygningsloven"

Hei

Det vises til oversendt forvaltningsrapport.

Fra min side ser jeg at det har vært kjørt en god prosess opp mot de involverte i organisasjonen. De som har blitt intervjuet har fått anledning til å korigere de feil/mangler som de mener har vært i utkastet. Så langt vi kan se, er dette i stor grad hensyntatt.

Som det også fremkom i høringsmøte med revisjonen, har ikke Rygge kommune merknader til det fremlagte dokumentet

Ivar Nævra
Rådmann
Rygge kommune

VEDLEGG 1 – LIKEBEHANDLING SOM PRINSIPP FOR MYNDIGHETSUTØVELSE

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

Forvaltningsretten definerer seks ulovfestede hovedprinsipper. Et av disse er *likhetsprinsippet*, som stiller krav om at like tilfeller/ saker skal behandles likt²⁸.

Eckhoff og Smith (1997: 62 jfr.69-70) og Bernt og Rasmussen (2003: 87-88) viser til at det er vanskelig å avgjøre entydig hvordan likhet skal vurderes, og i forhold til hvem. Det trekkes imidlertid en linje til rettsikkerhetsbegrepet og prinsippet om at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at han/ hun skal ha muligheter for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. I dette perspektivet knyttes forståelsen av likhetsbegrepet til forvaltningens anvendelse av rettsregler²⁹, som et krav om at slike regler i utgangspunktet skal anvendes likt, og at reglene skal danne grunnlaget hva som kan og ikke kan behandles forskjellig.

Retningslinjer for anvendelse av rettsreglene finnes både i læren om myndighetsmisbruk, som er utviklet gjennom rettspraksis over tid, i saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og i særlovgivningen.

Læren om myndighetsmisbruk trekker i følge Eckhoff og Smith (1997:271) opp ulovfestede rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse³⁰. Læren bygger på forbud mot

- utenforliggende eller usaklige hensyn i saksbehandlingen
Utenforliggende hensyn forstås som hensyn som ikke kan tas i betraktning ved utøvelse av forvaltningens skjønnsmessige myndighet. Målestokken for å skille mellom saklige og usaklige hensyn anses å være en rettslig oppgave (Eckhoff og Smith 1997: 288).
Vektlegging av saklige hensyn er ” *en mangel ved overveielene som har ført frem til avgjørelsen. Det trenger ikke å være noe å innvende på resultatet. ... Hva som er anført som begrunnelse er uten betydning, hvis det kan påvises at andre hensyn i virkeligheten har vært avgjørende.* ” Denne påvisningen er ofte vanskelig, og forvaltningen har et større ansvar for å bevise at skjønnen har vært forsvarlig, enn borgerne har til det motsatte (Eckhoff og Smith 1997: 296)³¹.
- vilkårlige eller urimelige avgjørelser
Eckhoff og Smith (2003: 299) sier at; ” *Selv om vi ikke har noe prejudikat for det, er det klart at rene tilfældighetsavgjørelser ikke kan godtas, hvis ikke loven bestemmer at et spørsmål skal avgjøres ved loddtrekning.* ” Videre presiseres at forbudet omfatter

²⁸ De fem øvrige knytter seg til krav om hjemmel i lov for å kunne gjøre inngrep overfor borgerne (legalitetsprinsippet), krav om forsvarlig og saklig saksbehandling (forsvarlighetsprinsippet og saklighetsprinsippet), krav om at det ikke skal gis tillatelser mot vilkår som er vesentlig tyngre enn tillatelsen tilsier (forholdsmessighetsprinsippet), krav om praktisering av offentlighet i forvaltningen (offentlighetsprinsippet), samt prinsippet om at domstolene kan prøve forvaltningens lovfortolkning og –anvendelse (prinsippet om domstolenes prøvingsrett).

²⁹ Betegnelsen ”rettsregel” strekker seg videre enn innholdet i en bestemt lovtekst. Rettsreglene utledes gjennom tolkning av lovverk og/ eller andre kilder som kan gi anvisning på hvordan regelen skal forstås (Boe 1999:35 jfr. 53).

³⁰ Se også Bernt og Rasmussen (2003:295)

³¹ Se også Frihagens forvaltningsrett bind 1 (Bernt og Rasmussen 2003:88)

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

”avgjørelser hvor det er utøvd et skjønn, men hvor viktige hensyn er oversett, eller hvor noen hensyn er tillagt overdreven stor vekt...”. Forvaltningen har i enhver sammenheng plikt til å vurdere vilkårligheten og urimeligheten i de vedtak den fatter, blant annet ved å se på virkningene et vedtak har på den enkelte borger.

- forbudet mot usaklig forskjellsbehandling/ diskriminering.
Denne formen for kompetanseoverskridelse kan i følge Eckhoff og Smith (1997: 304) ikke vurderes ved å se enkeltsaker isolert. Snarere må saken ses opp mot andre, tilsvarende saker. Videre mener de at forskjellsbehandling kan tillates i flere situasjoner, og at dette ligger utenfor forvaltningens kompetanse bare når forvaltningen:
 - ikke er i stand til å angi noen saklig grunn eller
 - forskjellsbehandlingen virker sterkt urimelig eller urettferdig eller
 - legger til grunn årsaker som ikke har tilstrekkelig vekt til å rettferdiggjøre forskjellsbehandlingen, selv om hensynene er saklige og relevante.

Det stilles for alle tre forbud et krav om en viss forholdsmessighet mellom de interesser som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken og det generelle formålet som søkes ivaretatt gjennom denne type avgjørelser. Borgerne skal ikke, gjennom det vedtak som fattes, påføres en uforholdsmessig byrde i forhold til regleverkets intensjoner³².

Uskrevne normer for god forvaltningsskikk suppleres som nevnt ovenfor av skrevne saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, offentlighetsloven, samt av materielle og saksbehandlingsrelaterte regler i særlovgivningen³³. I følge Eckhoff og Smith (1997: 72) og Woxholth (2006: 28-30) springer reglene ut av noen av de rettssikkerhetsproblemer som oppstod gjennom fullmaktslovgivningen som ble etablert i etterkrigsårene. Det vil her føre for langt å gå inn på hver enkelt bestemmelse.

Et viktig spørsmål er imidlertid hvem som skal ha kontroll med at forvaltningen utøver forvaltningsmyndighet i tråd med ulovfestede prinsipper og formelle regler.

Forvaltningslovens krav om innsyn, skriftlighet, begrunnelse og klage åpner for at den som et vedtak retter seg mot skal kunne kontrollere forvaltningens saksbehandling og imøtøgå denne dersom man finner grunnlag for det. Også domstolene har en viss prøvesrett over forvaltningens bruk av rettsreglene. Dette følger som et grunnleggende prinsipp på linje med likhetsprinsippet. Samtidig har domstolene en begrenset mulighet til å overprøve den såkalt ”frie” skjønnsutøvelsen³⁴. Utover dette følger det av det kommunale selvstyret at andre myndigheter ikke har noen generell styrings- instruksjons- eller overprøvsmyndighet over kommunenes utøvelse av forvaltningsmyndighet (Bernt og Rasmussen 2003: 32). Kommunene må således selv ha et ansvar for å sikre at forvaltningens myndighetsutøvelse er forsvarlig.

Kommuneloven inneholder bestemmelser som skisserer hvordan ansvaret er fordelt mellom ulike kommunale organer. I henhold til lovens § 23 jfr. § 22 har administrasjonssjefen, som kommunens øverste administrative leder, ansvar for at ”... administrasjonen drives i samsvar

³² Se Eckhoff og Smith (1997:301-302) og Bernt og Rasmussen (2003:89), samt Knoph s.741

³³ Se Woxholth: ”Forvaltningsloven med kommentarer”, 4. utgave 2006

³⁴ For en nærmere gjennomgang av rammene for domstolenes prøvsrett se blant annet Eckhoff og Smith (1997:267-271) og Bernt og Rasmussen (2003:74-79).

med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”³⁵

Hva som ligger i begrepet ”betryggende kontroll” er ikke nærmere definert i loven. Imidlertid er innholdet i begrepet noe mer konkretisert i forarbeidene til bestemmelsen. Ot.prp.nr.70 ((2002-2003):104) viser til at ”... *selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, ...*”³⁶

I følge utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet³⁷ er begrepet internkontroll for mange et diffust og vanskelig begrep som det i ulike fagmiljøer er ulik oppfatning av definisjonen av, innhold i og praktisk bruk av³⁸. Utredningen viser til at det finnes ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner.

Utredningen fra departementet legger i sin analyse av internkontroll i norske kommuner til grunn en internasjonalt anerkjent og utbredt modell, nemlig COSO-modellen.

COSO³⁹ definerer internkontroll som ”... *en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og utformet for å nå fastsatte målsettinger.*”

Målsettinger som nevnes er

- *”Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler”*

Det presiseres at internkontroll ikke består av en enkelt begivenhet eller hendelse, men en rekke handlinger som gjennomsyrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjer, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse, styre og øvrige ansatte har ulike roller, men felles ansvar for den interne kontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos administrerende direktør (COSO 1996: 8, 15-16).

Intern kontroll består i modellen av fem innbyrdes sammenhengende komponenter⁴⁰:

³⁵ I henhold til kommuneloven § 76 har kommunestyret det øverste tilsyn med kommunal forvaltning. Videre har kommunens kontrollutvalg, i henhold til lovens § 77 en rekke kontrolloppgaver knyttet til både økonomi og tjenesteproduksjon.

³⁶ Tilsvarende forståelse finnes også i Overå og Bernt (2006) ”*Kommuneloven med kommentarer*”. Se for øvrig også ”*Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.*”, Agenda Utredning og Utvikling.

³⁷ ”*Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.*”, Agenda Utredning og Utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

³⁸ En tilsvarende uklarhet er også beskrevet av rapporten til The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

³⁹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁴⁰ Se henholdsvis Løken (1996) og COSO-rapporten

- *Kontrollmiljø*

Kontrollmiljøet består av et sett faktorer som setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll. Dette er faktorer som danner grunnlag for de øvrige kontrollkomponentene i et internkontrollsystem. Oppsummert kan man si at kontrollmiljøet representerer den holdning som er etablert i ledelsen og organisasjonen for øvrig i relasjon til kvalitet og sikkerhet, så som:

 - integritet og etiske verdier
 - kvalifikasjoner og kompetansesatsning
 - ledelsesfilosofi og driftsform
 - styrets engasjement
 - organisasjonsstruktur
 - fordeling av ansvar og myndighet
 - personalpolitikk/ utvikling av virksomhetens menneskelige ressurser
- *Risikovurdering*

Alle virksomheter står ovenfor eksterne og interne risiki, som de må forholde seg til. Risikoanalyse består av identifisering og analyse av risiki som er relevante i forhold til virksomhetens fastsatte målsetninger. Identifiseringen og analysen danner så grunnlag for fastsettelse av prinsipper for hvordan risiko skal håndteres i virksomheten. Som følge av risikovurderingen må det etableres et system som med rimelig sikkerhet sørger for måloppnåelse som skissert i definisjonen.
- *Kontrollaktiviteter*

Kontrollaktiviteter består av handlingsplaner og rutiner, og er samlebetegnelse på de metoder og tiltak man setter i verk for å sikre gjennomføring av de tiltak ledelsen har funnet nødvendige for å håndtere risiko. Det finnes ikke fasit for hvilke midler som skal iverksettes, men dette må vurderes konkret i forhold til organisasjonens formål, karakter og kompleksitet, samt de rammer som følger av risikovurderingene i organisasjonen.
- *Informasjon og kommunikasjon*

Informasjon trengs på alle nivåer i en organisasjon. Informasjons- og kommunikasjonssystemer gjør det mulig for de ansatte å fange opp og utveksle informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter.

Det må løpende flyte en strøm av skriftlig og muntlig informasjon gjennom foretakets organer og avdelinger for å muliggjøre drift og kontroll. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen nedover, oppover og på tvers. Det er viktig at informasjon og rapportering i organisasjonen er tilstrekkelig, kommer til riktig tid, er fersk, er nøyaktig og korrekt og er tilgjengelig for de relevante personer. Viktige komponenter er:

- Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. De ansatte må forstå sin egen rolle i det interne kontrollsystemet, så vel som hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid.
- De ansatte må også ha kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen.
- Det er behov for effektiv kommunikasjon med eksterne aktører, så som kunder, leverandører, lovgivere og andre.
- Kommunikasjon strekker seg imidlertid videre enn rene informasjonsstrømmer, gjennom blant annet å skape kanaler og rom for å formidle viktig informasjon oppover i organisasjonen, herunder vern av ”varslere”.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- Informasjons- og kommunikasjonssystemene bør evalueres i henhold til om de er tilpasset virksomhetens behov.
- *Overvåking*
Interne kontrollsystemer trenger overvåking og vurdering av systemets effektivitet over tid. Overvåking kan skje kontinuerlig i virksomheten og ved frittstående evalueringer.

Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen, integrert med andre handlinger som ansatte gjør når de utfører sine oppgaver. Frittstående evalueringer gjennomføres med varierende grad av hyppighet, avhengig av hvor effektiv den kontinuerlige selvkontrollen er.

Sentralt i overvåkingen ligger oppfølging av delegerte oppgaver og gitte rammer som ledere på alle nivå med varierende frekvens må gjennomføre overfor sine underordnede i linjen.

Likeledes bør mangler i den interne kontrollen rapporteres til ledelsen. Mangler forstås i denne sammenheng som alle forhold man bør se på ved systemet, uavhengig av om det formelt eller potensielt foreligger avvik. Rapporteringsdirektiver utarbeides av de overordnede, og rapporteringen må ses henimot hvem som skal iverksette tiltak for å rette manglene.

Det må skilles mellom mislighetsovervåking som har til hensikt å sikre at virksomhetens aktiviteter er i tråd med det som er forutsatt, og overvåking av hvordan internkontrollen fungerer.

Det er vanlig å fremstille komponentene i COSO-rammeverket i en pyramide⁴¹:



⁴¹ Pyramiden er hentet fra internett. Se <http://www.nirf.org/text.cfm?ID=19>

VEDLEGG 2 – PLAN- OG BYGNINGSRETTENS KRAV TIL SAKSBEHANDLING

Plan- og bygningsloven, med tilhørende forskrifter, veiledere osv. inneholder en rekke føringer for hva som kan tillates og ikke når det gjelder bygging, riving, endring osv. (materielle regler). Disse reglene definerer i stor grad kommunens handlingsrom i ulike typer saker. I tillegg inneholder både plan- og bygningsloven og forvaltningsloven bestemmelser som legger føringer for hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres (prosessuelle regler).

Som beskrevet i vedlegg 1 er det vanskelig å avgjøre hvordan likebehandling skal forstås og hvordan man skal vurdere om likebehandling praktiseres. I utledningen settes det ulovfestede prinsippet i sammenheng med forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling.

Forvaltningsloven utgjør fundamentet for all utøvelse av forvaltningsmyndighet, men suppleres av mer konkrete regler innenfor de ulike forvaltningsområder. Det følger av det juridiske grunnprinsippet *lex specialis* at bestemmelser gitt i særlov går foran den generelle forvaltningsretten. 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.

De utfordringer som er presentert i vedlegg 1 i forhold til hvordan man skal vurdere likebehandling gjør seg gjeldende også på dette området. Bestemmelsene innenfor plan- og bygningsretten er på den ene side svært detaljerte og konkrete, og gir lite rom for skjønnsutøvelse. På den annen side finnes i loven en rekke unntak og skjønnsmessige formuleringer, som åpner for stor kommunal frihet til å styre utviklingen i den enkelte kommune gjennom planverk og praksis i enkeltsaker.

Utgangspunktet for en vurdering av om likebehandling praktiseres vil derfor først og fremst være knyttet til prosessuelle regler, dog slik at materielle bestemmelser trekkes inn der det er relevant for å forstå saksbehandlingen.

Gjennom reglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med forskrifter stilles det krav til kommunens saksbehandling på en rekke områder, hvorav vi skal se nærmere på:

- Veiledning
- Saksbehandlingstid
- Formalkrav til saker som skal behandles, herunder krav om tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon.
- Informasjon/ varsel til parter og berørte interesser.
- Formkrav til vedtak
- Klagebehandling

Veiledning

Forvaltningsloven viser til 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.”

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

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. Denne plikten er i noen grad konkretisert gjennom Plan- og bygningsloven.

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. ...*

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.”

Veiledningskravet er gjentatt og presisert innenfor plan- og bygningsretten.

Plan- og bygningsloven § 93 a omhandler forhåndskonferanser, som skisserer en formell arena for veiledning og informasjonsutveksling. Bestemmelsen lyder: *”For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetningene som er lagt til grunn og danner grunnlag for videre behandling i saken. ... ”*

Bestemmelsen retter seg primært mot søknadspliktige tiltak. Tyrén (2004) viser imidlertid at kommunen har et veiledningsansvar også for meldingssaker og i saker om søknadspliktige tiltak uavhengig av forhåndskonferansen.

I meldingssaker etter Plbl § 86 a legges ansvaret for at tiltaket er i samsvar med loven og at dette kan dokumenteres, hos den private part. Imidlertid fremholder Tyrén (2004: 330) at *”Bygningsmyndighetene skal være byggherren behjelpelig med å skaffe de nødvendige opplysninger om forholdet til bygningslovgivningen og annen lovgivning m.v.”*

Tilsvarende vises det til at kommunen har aktivitetskrav knyttet til å bidra til at søknader om tiltak er komplette: *”Kommunen skal på forespørsel på et tidlig tidspunkt – ved forhåndskonferanse eller på annen måte – sørge for at krav til søknad blir gjort kjent for tiltakshaver/ ansvarlig søker. Kommunen skal gjøre oppmerksom på mangler ved søknaden snarest mulig.”* (Tyrén (2004:382)).

Saksbehandlingstid

Forvaltningsloven § 11a stiller krav om at forvaltningen skal behandle saker *”uten ugrunnet opphold”*, og at det skal sendes foreløpig svar dersom svar vil ta uforholdsmessig lang tid eller dersom enkeltvedtak ikke kan avgjøres innen en måned.

Plan- og bygningsloven og SAK inneholder imidlertid krav til saksbehandlingstid som går foran de mer generelle reglene i forvaltningsloven.

SAK § 23 opererer med følgende frister:

- Meldingssaker etter §§ 81, 85, 86a og 86b skal være behandlet av kommunen innen 3 uker. Med behandlet forstås i loven at det skal være fremsatt krav om at tiltaket legges

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

frem som søknad. Dersom tilbakemelding fra kommunen ikke er gitt, kan arbeidet igangsettes.

- Søknad om tiltak skal, i henhold til § 95, avgjøres innen 12 uker etter at søknaden er fullstendig. Fristen kan forskyves dersom det er betinget tillatelse eller samtykke eller det er ønsket uttalelse fra annen myndighet. Dersom fristen oversettes skal byggesaksgebyret delvis tilbakebetales fra kommunen.
- Søknad om igangsettingstillatelse etter lovens § 93 skal avgjøres innen 3 uker.
- Søknadsppliktige tiltak som oppfyller krav til å bli behandlet som "enkle tiltak" etter § 95 b skal behandles av kommunen innen 3 uker. Ved fristoverskridelse regnes tillatelse for gitt. For at tiltaket skal regnes som "enkelt tiltak" kreves at:
 - o tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven
 - o det foreligger ikke protester fra naboer eller gjenboere
 - o ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet er ikke nødvendig, eller er innhentet på forhånd.

Kommunens saksbehandling/ kontroll av grunnlaget for avgjørelsen

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om at *"Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."* Videre har forvaltningsorganet, i henhold til bestemmelsens 2. ledd i hovedregelen plikt til å forelegge for en part informasjon organet mottar i saksbehandlingen og la vedkommende uttale seg til disse. I henhold til § 18 har parter også rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Kommunens oppgaver i saksbehandlingen av byggesaker er presisert og konkretisert gjennom Plan- og bygningsloven og særlig forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK).

Kontroll av meldinger og søknader og tilhørende dokumentasjon

Gjennom regelverket stilles en rekke krav til hvilke opplysninger som skal danne grunnlag for kommunens behandling av ulike typer saker. Tyrén (2004:330, 384) påpeker at regelverket legger ansvaret for å sørge for korrekte og tilstrekkelige opplysninger hos den private part. Kommunen har imidlertid ansvar for å bidra til, og kontrollere, at den har tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken på riktig måte og å ta sin avgjørelse.

For at kommunen skal kunne avgjøre hvordan henholdsvis meldinger om tiltak skal behandles og å avgjøre søknader om tillatelse stiller SAK § 18 krav om at søknader om tillatelse etter § 93 første ledd, enkle tiltak etter § 95 b og meldinger etter §§ 81 (driftsbygninger i landbruket), 85 (midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg), 86 a (mindre tiltak på bebygd eiendom) og 86 b (byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område) *"... skal inneholde de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne ta stilling til om tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven"*.

Hvilke opplysninger som kreves fremgår av SAK § 19:

- a. Tiltakshaver
- b. Eiendom og eksisterende bebyggelse som berøres av tiltaket
- c. Forhåndskonferanse
- d. Forhold til plangrunnlaget
- e. Krav til estetikk og arkitektonisk utforming
- f. Tiltakets sikkerhet mot naturskade
- g. Nabovarsling

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- h. Beskrivelse av tiltakets art
- i. Størrelse og grad av utnytting
- j. Atkomst, vannforsyning, avløp og fjernvarmetilknytning
- k. Minsteavstand til annen bebyggelse, kraftlinjer, veimidte, vann- og avløpsledninger
- l. Tegninger og situasjonsplan
- m. Forhold til andre myndigheter jfr. Pbl § 95
- n. Søknader om ansvarsrett
- o. Kontrollplaner for prosjektering og utførelse, og kontrollerklæringer for prosjekteringen
- p. Dispensasjon, herunder hvilke særlige grunner som påberopes

I henhold til bestemmelsen differensieres kravene for ulike typer saker:

- Søknad om tillatelse etter § 93 og § 95 b skal inneholde opplysninger som nevnt i bokstavene a-p i den utstrekning de er nødvendige for kommunens behandling. Ved trinnvis behandling må opplysninger som nevnt i bokstavene n-p foreligge senest ved igangsettingstillatelse dersom de ikke foreligger ved søknad om rammetillatelse.
- Melding etter § 81 og § 86 a skal inneholde opplysninger som nevnt i bokstavene a-m og p i nødvendig utstrekning
- Melding etter § 85 skal inneholde opplysninger som nevnt i bokstavene a-c, f, h, l i den utstrekning det er nødvendig

For søknader presiserer lovens § 95 nr. 2 jfr. SAK § 20 til at kommunen også skal ”..., påse at nødvendig kontroll blir utført og for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven.”

Særlig om kontroll av nabovarsel

Plan- og bygningsloven er basert på at kommunen skal få seg forelagt relevante opplysninger og dokumenter fra den private part. I loven er informasjonskravet snarere knyttet til kommunens særlige oppgaver med kontroll av nabovarsling.

Tiltak som er meldepliktige etter § 81 og § 86a, samt tiltak som krever søknad om tillatelse etter § 93 jfr. § 94 skal i regelen nabovarsles. Kravet er likelydende for alle tre tiltak og lyder: *”Før ... [melding/ søknad] sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å bemerke. I varselet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til... [kommunen/ ansvarlig søker] innen 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for ... [meldingen/ søknaden] er gjort tilgjengelig.”*

I henhold til SAK § 16 nr. 3 skal varselet ”... inneholde tilstrekkelige opplysninger til at naboer eller gjenboere kan vurdere om tiltaket berører deres interesser. ... Det skal fremgå av nabovarsel om tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, samt hvilke bestemmelser dette i tilfelle gjelder.”

Tyren (2004: 379) viser til at *”Kommunen har ikke plikt til å kontrollere at varsel er mottatt av vedkommende som underrettes. Derimot må det tilligge kommunen å kontrollere at varsel er sendt, hvem som er varslet og i tilfelle gi pålegg om ytterligere varsling.”*

I tillegg til å kontrollere om nabovarsling er gjennomført på den foreskrevne måte, følger det av lovens § 81 og § 94 nr. 3 jfr. SAK § 20 annet ledd at *”Før kommunen tar stilling til søknaden, skal den vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere.”* Kommunen kan imidlertid også fritta søkere fra nabovarsel på gitte vilkår i loven, i henhold til SAK § 16 nr.5.

Særlig om kommunens plikt til å legge saken frem for andre myndigheter

Plikten til å legge frem en sak for alle aktuelle myndigheter ligger, på samme måte som tidligere, i utgangspunktet hos den private part/ ansvarlige søker. § 94 nr.2 lyder: ”Når arbeidet etter bestemmelser i lovgivningen er betinget av tillatelse eller samtykke også fra annen myndighet enn kommunen, eller når planer for arbeidet skal legges frem for slik myndighet, skal det opplyses i søknaden om saken har vært lagt frem for slik myndighet. Foreligger avgjørd eller uttalelse fra vedkommende instans, skal denne vedlegges søknaden.”

I henhold til § 95 nr.3 har imidlertid kommunen selvstendig ansvar for å sikre slik uttalelse: ”Når tiltak etter denne loven eller andre lover krever tillatelse eller samtykke fra ... [andre myndigheter], skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjørd eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. ”

Tilsvarende krav finnes også i SAK § 20, tredje ledd: ”Kommunen skal forelegge saken for andre myndigheter dersom dette ikke er gjort når saken mottas, jf. denne forskrift § 17. Der tiltaket er avhengig av tillatelse eller uttalelse fra andre myndigheter, skal disse foreligge senest ved behandling av søknaden om igangsettingstillatelse.”

Kommunens oppfølging av mangelfulle meldinger og søknader

Meldinger kan i følge SAK § 21 kreves omgjort til søknader. Dette presiseres hos Tyrén (2004:331), som viser til at bygningsmyndighetene kan, innen 3 uker etter at melding er mottatt, kreve at byggeplanene behandles som søknad om tillatelse. Dette skal bare kreves i særlige tilfelle, for eksempel der:

- byggeplanene er i strid med regelverket
- den foreslåtte løsning har åpenbare svakheter med hensyn til for eksempel planløsning, plassering eller eksteriørmessig utforming.
- Meldingen med vedlegg lider av vesentlige feil og mangler
- Utnyttelse av tomt eller utforming av bygning krever en nærmere vurdering.

Slik lovens § 95 er utformet kan kommunen ikke gi tillatelse før søknaden er komplett. Tyrén (2004:382) viser til at kommunen har plikt til å, så tidlig som mulig, sørge for at krav til søknad blir gjort kjent for tiltakshaver/ ansvarlig søker. Bygningsmyndighetene i kommunen bør snarest mulig sjekke at mottatte meldinger og søknader er korrekt utfylt og at de medfølgende tegninger mv. er tilstrekkelige for å bedømme arbeidets lovlighet (Tyrén (2004: 331, 382-384)). Kommunen skal i følge samme kilde gjøre oppmerksom på mangler ved søknaden snarest mulig.

Vedtakens form og innhold

Forvaltningslovens kapittel V stiller eksplisitte krav til formen og innholdet i enkeltvedtak.

Det følger av §§ 23-27 at:

- Vedtak i regelen skal være skriftlige, med mindre dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for organet.
- Vedtak i regelen skal grunngis. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket fattes. Unntak fra begrunnelsesplikten er blant annet knyttet til saker der det ikke er grunn til å tro at noen kan være misfornøyd med vedtaket.
- 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

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på
- Nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- Partene skal underrettes så snart som mulig, og i regelen skriftlig dersom dette ikke er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

Disse kravene må håndheves noe ulikt for meldingssaker og søknadspliktige tiltak etter Plan- og bygningsloven.

Meldepliktige tiltak etter lovens §§ 81, 85, 86 a og 86 b omfattes, i henhold til SAK § 8, ikke av reglene om saksbehandling. De er således ikke avhengige av tillatelse før arbeidet kan iverksettes. Slik det er vist ovenfor kan kommunen innen tre uker etter at melding er mottatt kreve at saken fremlegges som søknad. Dersom kommunen ikke gir slik tilbakemelding innen tre uker kan arbeidet iverksettes.

For søknadspliktige tiltak presiserer Tyrén (2004: 388) at godkjenning eller nektelse av en søknad om byggetillatelse er enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 b, jf. kap. V. Samtidig inneholder plan- og bygningsloven presiseringer om hvem som skal underrettes og når vedtak skal begrunnes.

Utfall av søknad om tiltak skal, som vist ovenfor, avgjøres innen henholdsvis tre eller tolv uker og vil være betinget av de faktiske forhold i saken. Saksbehandling av søknadspliktige tiltak reguleres av lovens § 95 nr. 6, der det fremkommer at *"Kommunen skal straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert."*

I henhold til SAK § 15 skal tillatelsen inneholde nødvendig godkjenning av foretak for ansvarsrett, eventuelle dispensasjoner, vilkår stilt av kommunen eller andre myndigheter, samt toleransegrenser for plasseringen.

Behandling av klager

I henhold til forvaltningsloven § 28 kan alle enkeltvedtak påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse.

Etter plan- og bygningsloven § 15, 2.ledd, er departementet klageinstans for vedtak etter loven. Ved klage over vedtak som er fattet av det faste utvalget for plansaker, skal saken forelegges utvalget som kan omgjøre vedtaket dersom det finner klagen begrunnet. I motsatt fall sendes saken med utvalgets uttalelse til departementet. Myndigheten til å behandle klagesaker er delegert fra departementet til fylkesmannen gjennom rundskriv⁴².

Ved klage over vedtak om dispensasjon av kommunestyret eller annet organ som er dispensasjonsmyndighet etter særskilt bestemmelse i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan skal saken på samme måte forelegges det organ som er dispensasjonsmyndighet.

⁴² Se Tyrén (2004:71)

Særlig om dispensasjoner

Kommunen er gjennom plan- og bygningsloven gitt en særskilt mulighet til å tillate tiltak som er i strid med loven eller med kommunens vedtatte planer.

I loven fra 1985 lød bestemmelsen om dispensasjon i § 7 slik: *”Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. Myndigheten til å gjøre vedtak om dispensasjon fra bestemmelser fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre annet er bestemt i vedkommende plan, lagt til det faste utvalget for plansaker etter denne lovs § 9-1. ... Det kan settes vilkår for dispensasjonen.*

...

*Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som er nevnt i § 94 nr.3.*⁴³

Begrepet ”særlige grunner” er mye diskutert i rettspraksis og rettsteori, og det synes klart at begrepet ”... må ses i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon, er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. (Tyrén 2004: 46).

Tyrén viser videre til at i den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger det en ”overvekt av hensyn” som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt.

Det presiseres hos Tyrén (2004:46) at dispensasjon bør ikke gis dersom de oppgitte grunner er generelle for flere eiendommer innenfor et planområde, slik at dispensasjonen kan skape presedens. Generelle grunner kan ikke sies å være ”særlige”.

Det vektlegges ytterligere at planer har blitt til gjennom omfattende prosess, og at det ikke skal være en kurant sak å fravike disse. Adgangen til å gi dispensasjon skal derfor ikke brukes slik at planene undergraves som beslutnings- og informasjonsgrunnlag.

Dersom det søkes dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet etter Pbl. § 17-2, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter være gitt høve til å uttale seg, dersom deres interesser blir berørt.

Plandelen til ny plan- og bygningslov trådte i kraft 1.7.09. I denne delen finnes et eget kapittel om dispensasjon, kapittel 19.

§ 19-1 retter seg særskilt mot søknaden: *”Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.”*

⁴³ § 94 nr.3 regulerer ordinært nabovarsel

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

Selve vedtaket omtales i egen bestemmelse, § 19-2: ”Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.”

Oppfølging av ulovlige tiltak

Plan- og bygningsloven § 95 nr.7 viser til at ”Behandling av søknad etter §§ 95, ... gir ikke tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse froeligger.” Dersom dette likevel skjer, regulerer Plan- og bygningsloven ulike sanksjonsmuligheter.

Lovens § 113 gir kommunen adgang til å ”... gi den ansvarlige pålegg med frist om retting ..., herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk.”

Videre skisserer lovens §110 følgende:

” Med bøter strafes den som forsettlig eller uaktsomt:

- 2. utfører eller lar utføre tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 93 jf. § 96, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse, eller tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b.*
- 3. bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk, konstruksjon eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 93, eller er i strid med bestemmelser gitt eller i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b, eller uten at det er gitt dispensasjon etter denne lovs § 7 for tiltak eller bruk i strid med arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, eller §§ 17-1, 31 eller 33 i denne loven.*
- 4. prosjekterer, utfører eller lar utføre et tiltak uten at arbeidet blir forestått av henholdsvis ansvarlig prosjekterende som er godkjent etter § 93 b, eller ansvarlig utførende som er godkjent etter § 98,*
- 5. bruker eller lar bruke byggverk m.v. som nevnt i § 99 uten at det foreligger ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller nødvendig driftstillatelse,*
- 7. gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene eller den sentrale godkjeningsordningen.*

VEDLEGG 3 – UTDRAK FRA KOMMUNENS REGLEMENTER OG RUTINER

Reglement for Rygge kommunestyre

Reglementet innledes med at bestemmelsene i reglementet gjelder i tillegg til kommunelovens regler. Reglementet omhandler følgende:

- § 1 Sakenes forberedelse, innkalling til møte, dokumentutlegging.
- § 2 Forfall, varamedlemmer
- § 3 Andre enn kommunestyrets medlemmer som deltar i møtet, innkalte sakkyndige – kommunale tjenestemenn
- § 4 Møteleder, åpne eller lukkede dører, taushetsplikt
- § 5 Møtets åpning
- § 6 Rekkefølgen for behandling av sakene, sak som er tatt opp til behandling, sak som ikke er nevnt i innkallingen
- § 7 Møtelederens redegjørelse for saken
- § 8 Når medlemmer tar del i ordskiftet
- § 9 Møtelederens stilling under ordskiftet
- § 10 Begrensning og avslutning av ordskiftet, replikkordskifte
- § 11 Forslag
- § 12 Saken tas opp til avstemming
- § 13 Prøveavstemming
- § 14 Stemmemåten
- § 15 Interpellasjoner og spørsmål
- § 16 Orden i saken og bygningen
- § 17 Protokoll fra forhandlingene
- § 18 Anmodning om ny behandling av avgjort sak
- § 19 Ad hoc komiteer

Reglement for Rygge formannskap

Reglementet innledes med at bestemmelsene i reglementet gjelder i tillegg til kommunelovens regler. Reglementet omhandler følgende:

- § 1 Avgjørelsesmyndighet, herunder fremkommer myndighet til å fatte vedtak i hastesaker etter kommuneloven § 13. Videre fremgår at *”Formannskapet har myndighet til å treffe vedtak i alle saker såfremt kommunestyret ikke har delegert myndigheten til hovedutvalgene eller vedtatt noe annet, og såfremt ikke annet følger av lov.”*
- § 2 Sakenes forberedelse, møtetid/ innkalling til møtene, dokumentutlegging, herunder at rådmannens plikt til å sørge for forsvarlig utredning. Det vises til at *”Formannskapet fungerer også som kommuneplanutvalg.”*
- For §§ 3-6 vedrørende forfall, varamedlemmer, deltakelse fra andre enn formannskapets medlemmer, møteleder, åpne eller lukkede dører, taushetsplikt og møtets åpning vises til kommunestyrets reglement som får tilsvarende anvendelse.
- § 7 Rekkefølgen for behandling av sakene, sak som ikke er nevnt i innkallingen
- § 8 Møtelederens redegjørelse for saken
- § 9 Forhandlingene og avstemmingen, hvor det delvis vises til kommunestyrets reglement
- § 10 Protokoll, hvor bestemmelsene i kommunestyrets reglement gjelder tilsvarende
- § 11 Krav om kommunestyrebehandling
- § 12 Arbeidsutvalg

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- § 13 Protokoller - Oppbevaring

Reglement for faste hovedutvalg

Innledningsvis fremgår at hovedutvalgene er opprettet av kommunestyret med hjemmel i § 10 i kommuneloven. I tillegg til kommunelovens regler gjelder bestemmelsene i dette reglement.

Videre fremgår følgende:

- § 1 Ansvarsområde. Hovedutvalg teknisk har i henhold til reglementet følgende ansvarsområder; reguleringsplaner, vann, kloakk, renovasjon, byggesaker, brannvern, park og friluft, eiendomsforvaltning, landbrukssaker, samt samferdsel.
- § 2 Medlemmer, herunder utvalget størrelse og sammensetting
- § 3 Myndighetsområde. Det fremgår at *"Hovedutvalgene har avgjørelsesmyndighet i saker som gjelder sitt ansvarsområde/ sin sektor, innen de rammer og etter de retningslinjer som er vedtatt av kommunestyret, og såfremt ikke annet følger av lov."* Videre vises til at hovedutvalgene kan delegeres sin avgjørelsesmyndighet innen sitt ansvarsområde til arbeidsutvalg/ utvalgsleder eller rådmannen når saker ikke er av prinsipiell betydning.
- § 4 Innstilling fra sektorutvalg til formannskap/ kommunestyret
- § 5 Rådmannens plikter og rettigheter. Reglementet viser til at rådmannen har møteplikt og talerett i utvalget, og at dette kan delegeres. I henhold til reglementet vil det i en del saker være *"... hensiktsmessig at rådmannen eller rådmannens representant har med seg medarbeidere som har relevant kompetanse, innsikt og kunnskap til å kunne svare på spørsmål, bidra med saksopplysninger og utøve faglig skjønn."* Videre stilles krav om at rådmannen skal sørge for at saker som skal behandles i utvalgene er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannens utredning skal konkludere med innstilling/ forslag til vedtak. Rådmannen skal også kvartalsvis rapportere om administrasjonens oppfølging av politiske vedtak til utvalgets ansvarsområder.
- § 6 Saksliste
- § 7 Saksbehandling, herunder at bestemmelsene i reglement for formannskapet gjelder så langt de passer.
- § 8 Hovedutvalgenes sekretariatsfunksjoner skal besørges av ordfører.

Prosedyre for behandling av habilitetsspørsmål

Det fremgår innledningsvis at selve habilitetsgrunnene følger av reglene i forvaltningsloven kap. II, med særregler i kommuneloven § 40 nr.3. Reglementet skisserer i 7 punkter hvordan det enkelte medlem av kommunestyre, formannskap, utvalg, nemnder, komiteer, råd osv. skal forholde seg dersom man er eller kan være inhabil, hvordan møteleder skal forholde seg, og hvordan organet skal forholde seg i slike situasjoner.

Kommunestyrets vedtak om delegering av myndighet til rådmannen

Reglementet gir rådmannen følgende fullmakter:

- Med hjemmel i kommuneloven § 23 nr. 4 delegeres rådmannen myndighet til å treffe vedtak i alle enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette gjelder så fremt ikke annet følger av lov, kommunestyrevedtak eller reglementene for formannskap og faste hovedutvalg.
- Rådmannen delegeres også myndighet etter kommuneloven § 23 nr. 1 til å opprette og nedlegge stillinger og treffe avgjørelse i personalsaker.

Reglement for intern delegering. Reglement for delegering av oppgaver og myndighet fra rådmannen til enhetsledere

1. Delegering og styring.

Her fremgår at et delegeringsreglement er en del av kommunens styringssystem. Hensikten med et internt delegeringsreglement er å delegere oppgaver og myndighet fra rådmannen til enhetslederne. Reglementet er basert på gjeldende delegeringsreglement for Rygge kommune, vedtatt 18.6.98. Det er rådmannens delegerte myndighet fra kommunestyret som er utgangspunktet for videredelegeringen.

Generelle prinsipper fremkommer i kapittel 1.2. Det vises til at:

- Rygge kommunes delegeringsreglement er bygget opp slik at myndigheten delegeres fra kommunestyret til formannskapet, andre politiske utvalg som er valgt av kommunestyret og rådmannen.
- Delegering av oppgaver og myndighet etter dette reglementet gjelder både etter kommuneloven, særlover og statlige og lokale forskrifter med hjemmel i lov og avtaleverk
- Delegeringsreglementet er basert på prinsippet om full delegering til rådmannen i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning
- Rådmannen kan videredelegere oppgaver og myndighet til sine underordnede.
- Delegering er en tillat som kommunestyret gir administrasjonen for at de skal bistå med å realisere kommunestyrets vilje

I henhold til reglementets punkt 1.3 er den enkelte ansatte og den enkelte leder best i stand til å nå kommunens målsettinger, som er beskrevet som å drive kostnadseffektivt, være brukerorientert og være en attraktiv arbeidsplass. Derfor skal det i stor grad delegeres myndighet fra rådmannen til enhetslederne. Kommunens ledere skal ha delegert myndighet innenfor feltene fag, økonomi, personal og organisasjon. Det presiseres at ” *Det er oppgaver og myndighet som delegeres, ansvaret overfor kommunestyret er fortsatt rådmannens.* ”

2. Reglement for delegering av administrative fullmakter

Punkt 2.1 inneholder 10 krav til utøvelse av fullmakter. Følgende fremgår.

- Rådmannen videredelegerer oppgaver og myndighet til enhetslederne innen de rammer som fremgår av lov eller politiske vedtak begrenset til de saker og avgjørelser som organisasjonsmessig er lagt til vedkommende enhetsleders stilling, jfr. dennes stillingsbeskrivelse
- Rådmannen videredelegerer til enhetslederne fullmakt til å underskrive dokumenter og forplikte seg på kommunens vegne innenfor det saksområdet som ligger til enheten og som ikke krever prinsipiell avklaring
- Enhetsleder har anledning til å delegere myndighet videre så langt annet ikke fremgår av lov, politiske vedtak eller rådmannens bestemmelser
- Rådmannen kan forlange en hver sak som er til behandling lagt frem for seg til orientering.
- Den som har fått delegert myndighet kan reservere seg mot å bruke den.
- Den som har delegert myndighet kan også trekke denne tilbake, helt eller delvis.
- All delegering av myndighet skal være skriftlig, og fremgå i stillingsbeskrivelser
- All delegert myndighet må brukes i samsvar med lover og forskrifter, mål og retningslinjer som er gitt av overordnet organ, og innenfor budsjettets rammer og forutsetninger
- Delegert myndighet skal ikke brukes slik at virkningene går ut over eget oppgave- og myndighetsområde

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

- Alle vedtak fattet på delegert fullmakt skal rapporteres til overordnet organ i den form som overordnet organ fastsetter.
- Enhetslederne har ansvaret for å kontrollere at ansatte i egen enhet utøver sine oppgaver og sin myndighet i henhold til gjeldende lover og forskrifter og ellers i samsvar med vedtatte budsjett og retningslinjer.

Kapittel 3 omhandler videredelegering innenfor særlovgivningen for hver enhet. Her fremkommer ”Rådmannen videredelegerer til enhetslederne sin myndighet innenfor særlovgivningen gitt i ‘Reglement for administrativt organ’ og med følgende spesifisering:

3.26 Tekniske tjenester

Enhetsleder fatter forvaltningsvedtak innenfor sitt delegerte område. Dette innebærer myndighet til å fatte vedtak innen følgende lover og forskrifter:

....

- Plan- og bygningsloven med forskrifter som angår regulerings- og byggesaker”

Videredelegering knyttet til hver enkelt lov og forskrift fremgår av særskilt vedlegg til reglementet (vedlegg IV). Det fremgår av vedlegget at det er videredelegert myndighet til å fatte vedtak etter Pbl.

- § 7 (dispensasjoner fra byggetekniske deler av forskriftene og fra lov og planer i saker av kurant karakter)
- Flere paragrafer knyttet til utlegging av planer til offentlig ettersyn
- § 63 (deling av eiendom)
- Kap. XII om tomta
- Kap. XIII og XIV om bebyggelsen, med unntak av §§ 78, 79 og 80
- Kap. XV om bestående byggverk med unntak av § 89a og § 91a
- Kap. XVI saksbehandling, ansvar og kontroll
- Kap. XVII Ymse bestemmelser, unntatt gebyr
- Kap. XIX Ulovlig byggearbeid, unntatt §§ 114, 115 og 116a og b
- Vedtekter
- Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK)
- Forskrift om ansvarsrett i byggesaker (GOF)
- Tekniske forskrifter til Plan- og bygningsloven (TEK)

Etikkplakat

Innledningen viser til at ”I utøvelsen av vårt arbeid/ tillitsverv, blir vi ofte stilt overfor etiske dilemmaer som gjør at vi må foreta valg. I valg mellom rett og galt trenger vi normer som har utspring i etiske verdier. Vi har alle et selvstendig ansvar for egne handlinger og skal derfor ta avstand fra – og bekjempe enhver aktivitet som truer våre etiske verdier. Etikkplakaten er ment å være en hjelp til ansatte og politikere til dette.”

Plakaten peker videre på seks områder:

1. Fellesskapsinteresser. Det vises til at kommunen som organisasjon har som oppgave å arbeide til gagn for den enkelte og samfunnet. Alle skal være seg bevisst at de er i innbyggernes tjeneste og må lytte til innbyggernes interesser og opptre med respekt.

2. Menneskeverd. Alle skal oppføre seg på en måte som ivaretar menneskeverdet og menneskerettigheter. Det forventes at alle setter strenge rammer for egen atferd i kommunens tjeneste eller på tjenesteoppdrag for kommunen. Kommunen skal være preget av inkludering og mangfold. Det tas avstand fra enhver form for mobbing, trakassering og diskriminerende adferd.

3. Integritet. Alle plikter på overholde lover, forskrifter og reglementer som gjelder i og for Rygge kommune. Alle skal være seg bevisst at de kan komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. ... Ingen skal motta gaver eller personlige fordeler av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak.
4. Åpenhet og lojalitet. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen må respekteres og behandles etisk forsvarlig i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. All informasjon som gis i forbindelse med kommunal virksomhet skal være korrekt og pålitelig. Informasjon skal være lett tilgjengelig dersom den ikke er unntatt offentlighet. Alle forplikter seg til å være konstruktive i forkant av beslutninger og lojale i oppfølging. Enhver har plikt til å bidra til å forebygge og melde fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Gjengjeldelse mot varsling er forbudt.
5. Omdømme. Bruk av kommunens eiendeler/ verdier kan bare skje i tråd med fastsatte regler. Ingen har i noe tilfelle adgang til å kjøpe varer til privat bruk i kommunens navn eller bruke kommunens rabattordninger til private formål. Kommunens brevhode og logo skal aldri brukes til privat korrespondanse.
6. Miljø. Rygge kommune er opptatt av å sikre miljøet og er tilsluttet ”Fredrikstaderklæringen”. Innkjøp og opptreden skal være i tråd med denne.

Det er i sammenheng med etikkplakaten også utarbeidet eget reglement/ prosedyrer for personlige gaver og fordeler. Det fremgår at formålet er at ansatte og politikere ikke skal motta gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke eller være egnet til å påvirke deres tjenestehandlinger. Leder er ansvarlig for å gjøre retningslinjene kjent for alle som er omfattet av dem. Det etableres et generelt forbud mot å motta gaver som er av slik art at de kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelser eller avgjørelser. Gaver av ubetydelig verdi anses ikke som slik påvirkning. Det presiseres at gaver ikke bare omfatter materielle gjenstander, men også andre fordeler. Dersom man er usikker på om en gave har et slikt omfang som går ut over kommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes.

Kompetanseplan for Rygge kommune 2003-2005

Kompetanseplanens innledning viser til at Rygge kommune har behov for en rullerende kompetanseplan. Kravet til kompetanse er i stadig endring, og derfor er det avgjørende å satse på løpende planlegging og utvikling av kompetanse for å nå de mål kommunen har satt seg. Kompetansetiltakene som settes i verk må være styrende og ha klare mål, og ikke bære preg av tilfeldige kurstilbydere som dukker opp i markedet. Det bør skje en avveining med hensyn til bruk av interne eller eksterne aktiviteter og arenaer. Planene må bære preg av at opplæring i all hovedsak har organisatoriske og ikke individuelle mål, noe enhetene må ta høyde for. Å legge til rette for at kommunen gjør seg nytte av prinsippene i en ”lærende organisasjon”, er derfor et overordnet mål for de sentrale støtteenheter.

Det vises til at det meste av opplæringen må skje i enhetene. Det fremgår i denne sammenheng at rådmannen har bedt enhetene om å foreta en kartlegging av hvilke behov de ser for seg i egen avdeling. I henhold til planen er det en forutsetning at enhetene lager egne opplæringsplaner, som skal være retningsgivende for hvilke prioriteringer som gjøres ved behandling av permisjoner, bruk av støtteordninger osv.

I kapittel om lokale opplæringstiltak fremgår at et tiltak som kan bidra til at kunnskap og kompetanse spres til alle enheter er å utvikle en felles ”kompetansebank”. Det fremheves også at det er viktig at den totale kompetanse utnyttes på en gjennomtenkt og systematisk måte, og at det er viktig at enhetene legger til rette for å gjøre dette mulig i det daglige. Det presiseres åtte punkter/ forutsetninger for å skape kultur for organisatorisk læring:

- Sørge for at alle jobber gir læringsmuligheter
- Forskyve tyngdepunkt fra ensidig vekt på individuell læring til kollektiv læring
- Registrere, systematisere og reflektere i fellesskap over både suksess og fiasko i arbeidet
- Bruke hverandres kompetanse
- Bruke naturlige møteplasser og gi tid for felles arbeid med erfaringene og oppfølging av disse
- Gi regelmessig tilbakemelding på utført arbeid
- Sørge for at formelle og uformelle belønningssystemer stimulerer til å ta erfaringene på alvor
- At læringen ledes ved at ledelsen deltar i erfaringsbasert læring og gir støtte og stimulans til denne.

Retningslinjer for internrevisjon i Rygge kommune

Formålet med retningslinjene for internrevisjon er å se til at det er etablert forsvarlige og hensiktsmessige systemer for internkontroll, at aktiviteter og rutiner er i overensstemmelse med det som er planlagt og blir effektivt gjennomført, samt at mål, planer, krav og prosedyrer er kjent, forstått og etterlevs.

Retningslinjene viser til at rådmannen har det overordnede ansvar for tilsyn i kommunen, og at internrevisjon er ett av kommunens sentrale tilsynsverktøy. Det vises til at kvalitetssjefen er ansvarlig for å forberede, gjennomføre og rapportere interne revisjoner og at enhetsleder har ansvar for å iverksette korrigerende tiltak og/ eller forbedringer basert på rapporter fra interne revisjoner. Det er imidlertid rådmannen som fastsetter område og tema for revisjon, ut fra vurderinger av viktighet og risiko.

I retningslinjene vises også til overordnede krav til interne revisjoner og utførelsens ulike faser beskrives (planlegging, forberedelse, åpningsmøte, etterarbeid).

Serviceerklæring

Formålet med byggesaksbehandlingen er å sikre en tilfredsstillende kvalitet på bygg og anlegg. Kommunen skal yte god service og drive effektiv saksbehandling. Tjenesten kan gis til tiltakshavere, søkere, prosjekterende, utførende, og kontrollansvarlige som skal utføre eller ha utført et tiltak. Tjenesten omfatter:

- Nødvendig veiledning og utlevering av skjemaer, kart, plangrunnlag med bestemmelser og oversikt over naboer
- Forhåndskonferanse hvis tiltakshaver eller kommunen ønsker det
- Saksbehandling av meldinger eller søknader i henhold til Plbl, forskrifter, vedtekter og retningslinjer
- Saksbehandling av eventuell klage
- Utstikking eller kontroll av utstikking av frittstående bygg
- Tilsyn med at kontroll i byggeperioden og sluttkontroll er utført tilfredsstillende.

Likebehandling i saksbehandling etter Pbl.

I henhold til serviceerklæringen er kommunens forpliktelser saksbehandlingstid innenfor nærmere angitte tidsfrister etter at meldingen/ søknaden er komplett. Ved mangler fra kommunens side får ferdigbehandling/ avslutning av saken første prioritet.

Privat parts forpliktelser er i sammenhengen å sikre at meldinger/ søknader er komplette i henhold til SAK, at de er faglig tilfredsstillende og alle relevante opplysninger blir lagt frem for kommunen.

Kommunens tjenester prissettes i henhold til kommunalt betalingsregulativ.

For øvrig fremgår at *"informasjon gis i form av skriftlig, generell informasjon ved utlevering av skjemaer på Servicetorget. Informasjon om konkrete saker, bla. Saksbehandling gis ved henvendelse til teknisk etat, bygnings- og geodataavdelingen. Endres forutsetningene gis det informasjon om dette"* Det presiseres at råd og veiledning gis i begrenset omfang i avdelingen.

Perm for kvalitetssikring av byggesak i Rygge kommune

Perm for kvalitetssikring av byggesak inneholder følgende elementer:

1. Delegeringsreglementet/ organisasjonsplan med rollefordeling internt og avdelingsmøter i egen perm
2. Rutinebeskrivelser, retningslinjer, veiledninger, sjekklister, maler med mer for byggesak, herunder tilsyn foretak og oppfølging vilkår i egen perm
3. Bestemmelsene til kommuneplanens arealdel
4. Definisjon av ulike skjønnsmessige bestemmelser i arealdelen
5. Oversikt over delegerte avgjørelser i 2009 for byggesak, se også egen perm
6. Oversikt over dispensasjonssaker 2008 og 2009, for KOSTRA se egen perm
7. Etske retningslinjer/ serviceerklæring
8. Innhold og informasjon hjemmesider
9. Lover/ forskrifter, videreutdanning
10. Revisjon/ gjennomgang