



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

**Likebehandling i saksbehandlingen
etter
plan- og bygningsloven**

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING	4
3	METODE OG GJENNOMFØRING	5
4	REVISJONSKRITERIER	6
5	SYSTEMER, REGLEMENTER OG RUTINER	7
5.1	Kontrollmiljø.....	7
5.2	Risikovurdering.....	10
5.3	Kontrollaktiviteter	11
5.4	Informasjon og kommunikasjon	12
5.5	Oppfølging.....	13
5.6	Vurderinger og konklusjon	13
6	LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN?	15
6.1	Veiledning.....	15
6.2	Saksbehandlingstid.....	16
6.3	Grunnlaget for avgjørelse/ kommunens saksbehandling.....	17
6.4	Vedtakens form og innhold	19
6.5	Klagebehandling.....	21
6.6	Dispensasjoner.....	21
6.7	Oppfølging av ulovlige tiltak	23
6.8	Vurderinger og konklusjoner.....	24
7	SÆRSKILTE SAKER	26
7.1	Kløvningsten/ Bergheim.....	26
7.2	Firemannsbolig i Klingerveien.....	28
7.3	Hytteutbygging ved Nøtsund.....	29
8	RÅDMANNENS KOMMENTARER	30
	Vedlegg 1: Likebehandling som prinsipp for myndighetsutøvelse.....	31

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet evaluert om Sarpsborg kommune har tilfredsstillende systemer og rutiner for å sikre likebehandling i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, samt om slik likebehandling praktiseres i saksbehandlingen.

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 gjennomgang viser at Sarpsborg kommune gjennom forhold som kan knyttes til alle de fem komponentene i COSO-modellen, har etablert internkontroll for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen. Man har gjennom overordnede reglementer og rutiner, beskrevet praksis i byggesaksavdelingen og kontinuerlig fokus på forbedringer, skapt et miljø hvor mulighetene for alvorlige saksbehandlingsfeil fremstår som klart redusert. Dette medfører igjen en reduksjon i risikoen for prosessuell og materiell ulikebehandling.

For å undersøke om likebehandling finner sted i praksis, har revisjonen vurdert syv ulike områder som er viktige i saksbehandlingen av byggesaker. Her har vi funnet at Sarpsborg kommune i hovedsak følger etablerte lover, regler og kommunale føringer. Etter vår oppfatning bekrefter de funn som er gjort vedrørende saksbehandlingen de funn og vurderinger som foreligger vedrørende internkontroll i kapittel fem. Revisjonens generelle inntrykk er at likebehandlingsprinsippet utøves gjennom de systemer og rutiner som styrer saksbehandlingen.

Revisjonen har funnet mindre svakheter i enkeltsaker som er egnet til å skape inntrykk av at ulikebehandling kan forekomme, men disse svakhetene anses ikke å være generelle. Kommunen bør således fortsette å ha et bevisst forhold til den praksis man legger til grunn i den enkelte sak, samtidig som man viderefører fokuset på likebehandling i saksbehandlingen.

2 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING

Revisjonen skal i følge kommuneloven § 78 pkt. 2 og forskrift om revisjon § 6 og § 7 utføre forvaltningsrevisjon. Dette innebærer tilsyn med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

I kommunestyremøte 18.09.08, sak 73/08, ble "Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon i perioden 2008-2009" vedtatt for Sarpsborg kommune. I henhold til planens punkt 6 skal det gjennomføres en "Vurdering av kommunens likebehandling i bygge- og reguleringsaker". Prosjektplan ble vedtatt i kontrollutvalgsmøte den 01.12.09.

Problemstillinger

Prosjektet vil fokusere på følgende problemstillinger:

1. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer tilfredsstillende likebehandling i saksbehandlingen etter plan og bygningsloven?
2. I hvilken grad ivaretas prinsippet om likebehandling i kommunens saksbehandling?

Avgrensning

Prosjektet gjennomføres som systemrevisjon og avgrenses til seksjon for byutvikling. Det vil ikke bli gjennomført undersøkelser av prosesser knyttet til utarbeidelse av reguleringsplaner. Prosjektet er avgrenset til saker som er behandlet i 2009, med unntak av saker som kontrollutvalget har bedt revisjonen vurdere særskilt.

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.

Første problemstilling er besvart gjennom intervjuer og dokumentanalyse. Revisjonen har vurdert overordnede styringsdokumenter, diverse reglementer og rutiner. For å undersøke om det er samsvar mellom de systemer som foreligger og den praksis kommunen legger til grunn, har vi i tillegg intervjuet sentrale personer på det aktuelle kommuneområdet. 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.

Andre problemstilling er besvart gjennom intervjuer og mappegjennomgang. I mappegjennomgangen har vi undersøkt om det er samsvar med krav fastsatt i lov og forskrift, kommunens egne rutiner på området og den praksis som er lagt til grunn. Revisjonen har sett på 11 meldinger, 17 søknader, 12 dispensasjoner, 4 ulovlighetsoppfølginger og 4 klagesaker. Samtlige saker, med unntak av ulovlighetsoppfølgningene, er valgt ut på grunnlag av enkelt tilfeldig utvalg med utgangspunkt i rapporter over alle avgjorte søknader, meldinger, dispensasjoner og klagesaker som er avgjort i 2009. Sakene som gjelder Kløvningsberget/Bergheim er fra 2008. Universet utgjorde ca. 300 saker, noe som innebærer at revisjonen har sett på ca. 15% av sakene. Ulovlighetsoppfølgningene er plukket ut av administrasjonen, men på nærmere fastsatte kriterier fastsatt av revisjonen. Utplukket skulle være fra 2009, det skulle bare være saker som var avsluttet og det skulle gjelde større ulovligheter.

Det er revisjonens oppfatning at antallet gjennomgåtte saker og respondenter gir et tilfredsstillende grunnlag for å kunne si noe om det generelle nivået på saksbehandlingen i Sarpsborg kommune i forhold til likebehandling. Informasjon fra sakene er brukt på tvers av rapporteringskategori, der dette virker hensiktsmessig for å belyse en problemstilling.

Alle lovhenvvisninger gjelder plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, dersom ikke annet er angitt i teksten.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Anders Svarholt i perioden november 2009 – april 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.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriterier:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Lov av 10.2.1967 nr.00)
- Lov om offentlighet i forvaltningen (Lov av 19.6.1970 nr. 69)
- Lov om kommune og fylkeskommuner (Lov av 25.9.1992 nr.107)
- Plan- og bygningslov (Lov av 14.6.1985 nr.77)
- Ny plan- og bygningslov (Lov av 27.06.2008 nr. 71)
- 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"*, 8. utgave, Universitetsforlaget
- *"Intern kontroll – et integrert rammeverk"* COSO-rapporten.
- Byggesaksavdelingens rutine med sjekkliste og sidemannskontroll.

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1 og presenteres nærmere i forhold til den enkelte problemstilling.

5 SYSTEMER, REGLEMENTER OG RUTINER

Har Sarpsborg kommune systemer, reglementer og rutiner som sikrer tilfredsstillende likebehandling i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven?

Kommunene står i utgangspunktet fritt til å velge hvordan internkontroll organiseres og struktureres, med unntak av der det stilles krav om et helhetlig rammeverk for internkontroll gjennom særlov. Utvikling, implementering og praktisering av internkontroll vil kunne derfor kunne ha mange ulike tilnærminger.

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, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging.

5.1 Kontrollmiljø

5.1.1 Revisjonskriterier

Kontrollmiljøet er grunnmuren som de andre komponentene bygger på, og omfatter menneskene i virksomheten og deres individuelle egenskaper. Ledelsens og organisasjonens holdninger bør reflektere krav til ansattes integritet, etikk, kvalifikasjoner, kompetanse og fordeling av ansvar. Organisering av virksomheten, ledelsesfilosofi og lederstil inngår også i kontrollmiljøet. Det bør være etablert positive holdninger og kultur knyttet til likebehandling.

5.1.2 Fakta

I Sarpsborg kommune gis rammene for **utøvelse av forvaltningsmyndighet** gjennom en rekke skriftlige reglementer og retningslinjer. Disse regulerer myndighet og stiller bestemte krav til adferd hos kommunens ansatte og folkevalgte.

Det overordnede reglementet for kommunens myndighetsutøvelse er ”Reglement for delegering og saksbehandling” vedtatt i bystyret 26.05.08 og endret 16.04.09. Reglementet forankrer utvalgsstrukturen i kommunen, jfr. kommuneloven §10. Reglementet setter rammene for det enkelte utvalgs oppgaver og myndighetsområde, men definerer og avgrenser også rådmannens ansvarsområde. Videre inneholder reglementet bestemmelser om saksforberedelse til folkevalgte organer.

I henhold til reglementet er hovedutvalg for teknikk og miljø/ det faste utvalg for plansaker delegert all myndighet for sitt fagområde¹, med unntak av saker som bystyret selv skal behandle, saker som bystyret har lagt til et annet politisk utvalg eller til rådmannen.

Rådmannen har fått delegert myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i sakstyper som ikke er av prinsipiell betydning. Unntatt fra delegeringen er saker som det faste utvalg for plansaker etter egen vurdering vil behandle selv. Det følger av reglementet at rådmannen kan videredelegere sin myndighet såfremt ikke bystyret har bestemt noe annet.

¹ I reglementet refereres det til plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr. 77. §9-1. Det gjøres oppmerksom på at denne bestemmelsen er opphevet ved ikrafttredelse av ny plan- og bygningslov 1. juli 2009.

Revisjonen har mottatt kopi av delegasjonsvedtak datert 26.04.2005 hvor det fremkommer at rådmannen delegerer sin myndighet etter delegeringsreglementet til kommunesjefen for det aktuelle fagområde, her teknikk, miljø og byutvikling. Kommunesjefen har i delegasjonsvedtak datert 15.01.09 delegert sin myndighet videre til seksjonsleder for byutvikling².

Videre har revisjonen mottatt en oversikt over ansatte i kommuneområdet teknikk, miljø og byutvikling, revidert 11.11.09. Oversikten viser hva den enkelte saksbehandler har som hovedarbeidsoppgaver, samt hvilken myndighet vedkommende er delegert. I henhold til denne fremgår det at seksjonsleder har delegert all sin myndighet, med unntak av dispensasjoner, til teamansvarlig. Øvrige byggesaksbehandlere er delegert begrenset myndighet.

Delegeringskjeden slik den fremstår ovenfor, bekreftes av samtlige revisjonen har intervjuet. I tillegg fremkommer det at teamansvarlig har delegert sin myndighet til en stedfortreder ved fravær, samt at teamansvarlig er stedfortreder for seksjonsleder.

Sarpsborg kommune har vedtatt egen **etikkplakat**. Plakaten ble vedtatt i bystyret den 12.12.2007 og retter seg mot ansatte, folkevalgte og andre som står i et kontraktsmessig forhold til kommunen. Plakaten definerer etiske grunnprinsipper og gir råd og veiledning om hva man skal gjøre om man står ovenfor et etisk dilemma. I tilknytning til plakaten er det utarbeidet praktiske retningslinjer som gir nærmere redegjørelse for de forventninger som stilles til ansatte og folkevalgte. Det er blant annet satt fokus på at man som utøver av forvaltningsmyndighet skal være særlig lojal mot skrevne og uskrevne regler om god forvaltningsskikk, at man behandler saker grundig, at man respekterer offentlighetens krav på innsyn i forvaltningen og er lojal mot regelverk som skal sikre kommunens omdømme. Videre er det utarbeidet egne regler for mottak av personlige gaver og fordeler.

Det er også utarbeidet egen **varslingsplakat**³. Kommunens HMS Internkontrollsystem inneholder dessuten egne kapitler om konflikthåndtering og varsling av kritikkverdige forhold. Systemet inneholder også rutine for intern varsling med avviksskjema. I tillegg har kommunens ledergruppe vedtatt egen prosedyre som omhandler mottak av varsling om mulig økonomisk mislighold.

I følge kommunesjefen er alle ansatte informert om etikkplakaten gjennom rådmann, kommunesjef og nærmeste leder. Alle har fått utdelt varslingsplakaten, visittkort og musematte med informasjon om etikkplakaten. Kommunen har også eget intranett hvor all informasjonen finnes, og den enkelte har selvstendig ansvar for å holde seg oppdatert på dette.

Samtlige saksbehandlere bekrefter at de kjenner til kommunens etikk- og varslingsplakat. Begge plakatene henger lett synlig på avdelingen, og disse er gjennomgått av leder, og er i tillegg blitt diskutert på interne møter i avdelingen. Temaet er også en del av introduksjonsdagene⁴. Ingen av saksbehandlerne opplyser å kjenne reglementet på detaljnivå,

² Seksjon for byutvikling er delt i tre avsnitt, hvor de som behandler byggesaker utgjør et av disse. Henvisninger til "avsnittet" gjelder denne gruppen av saksbehandlere. Det gjøres oppmerksom på at ny organisering er iverksatt fra og med 1. januar 2010, slik betegnelsene på de ulike seksjonene og avsnittene ikke nødvendigvis stemmer overens med dagens situasjon.

³ Vedtatt av administrasjonsutvalget 11.10.2007

⁴ Opplæringsdag som alle nyansatte i Sarpsborg kommune må delta på. Arrangeres to til tre ganger pr. år. Målet er å innføre nyansatte i kommunens overordnede styringsdokumenter.

Likebehandling i Sarpsborg kommune

men samtlige mener at etikk og redelighet er, og skal være, en del av arbeidshverdagen. Her fremheves eksempelvis habilitetsspørsmål, som ofte drøftes på postmøter. På revisjonens spørsmål om saksbehandlerne vet hvor de kan finne mer detaljert informasjon om temaet, viser samtlige til intranettet.

Sarpsborg kommune vedtok 25.05.00 egen **arbeidsgiverpolitikk**. I følge kommunesjefen har det så langt ikke vært behov for å revidere denne. Dokumentet utgjør et overordnet strategidokument, hvor fokus blant annet settes på ansvarsfordeling i kommunen, kommunens visjon, prinsipper for ledelse, forventninger til medarbeidere og suksesskriterier.

I henhold til dokumentet er arbeidsfordelingen mellom **politikerne og administrasjonen** klart definert. Dette fremgår også av samtaler med kommunesjef og saksbehandlere. I følge kommunesjef er regelverket i Sarpsborg kommune veldig klart på dette området, men delegeringspraksisen gjør imidlertid at det kan være vanskelig å være ombud for befolkningen. Dette medfører igjen at utvalgsleder må forsøke å holde seg oppdatert ved å henvende seg til administrasjonen. Kommunesjefen presiserer at denne kontakten utelukkende er i informasjonsøyemed, aldri for å øve press eller forsøke å påvirke saksbehandlingen. Dette bekreftes av saksbehandlerne. Få av saksbehandlerne har opplevd på bli kontaktet av politikere, og de som har blitt kontaktet har ikke opplevd dette som forsøk på påvirkning.

I følge kommunesjefen har kommuneområdet egen folkevalgtopplæring for medlemmene av hovedutvalget for teknikk og miljø. Revisjonen har mottatt kopi av planen gjeldende for perioden 2007-2011. Man har valgt å gjøre dette for å bevisstgjøre politikere i forhold til den rollen og det ansvaret de har som utvalgsmedlemmer.

Arbeidsgiverpolitikken peker også på en rekke utfordringer for Sarpsborg kommune, herunder å møte økte forventninger fra brukere, innbyggere, statlige myndigheter og andre samarbeidspartnere vedrørende service, økt effektivitet og tilgjengelighet, samt strategi og virkemidler for å møte disse. Her vektlegges blant annet **ledelse, medvirkning og kompetanse**. Lederne skal være trygge, glade og tydelige med evne og vilje til å ta lederansvar. Medarbeiderne skal vises tillit, ha medinnflytelse og medansvar. Kommunen skal ha kompetanse til å løse dagens oppgaver og møte framtidens utfordringer.

Saksbehandlerne opplyser dette i stor grad stemmer med deres oppfatning av virkeligheten. Samtlige opplever at leder viser høy grad av tillit, og at de gis muligheten til både medbestemmelse og medansvar. Dette gjelder både seksjonsleder og teamansvarlig. For å illustrere dette viser flere saksbehandlere til postmøtene, hvor saker diskuteres og hvor man kan komme med faglige innspill. Det er også svært sjeldent at leder går imot saksbehandlers innstilling. Det at saksbehandlerne er delegert myndighet til å godkjenne eksempelvis meldinger, fremheves også som positivt.

Når det gjelder teamansvarlig, er det et utbredt ønske blant saksbehandlerne at denne overlater mer av saksbehandlingen til dem. De ønsker at teamansvarlig bruker mer tid på ledelsesfunksjonen, herunder følger opp ting man blir enig om i postmøter osv. De er imidlertid samstemte når det gjelder teamansvarliges kvalifikasjoner. Vedkommende betegnes som svært sterk faglig og alltid tilgjengelig for saksbehandlerne. Teamansvarlig selv oppgir at han saksbehandler på lik linje med de andre saksbehandlerne, fordi saksmengden er så stor. Han vet at dette går utover andre oppgaver, men mener det er viktig av lojalitet til medarbeiderne.

I følge arbeidsgiverpolitikken skal det fokuseres på kontinuerlig videreutvikling av kommunens og medarbeidernes faglige, sosiale, personlige og organisatoriske kompetanse. Tilbakemeldinger viser at de ansattes oppfatning av avsnittets samlede kompetanse i stor grad sammenfaller med denne målsetningen. Avsnittet består av saksbehandlere med arkitektfaglig, juridisk og byggteknisk bakgrunn.

Ansatte opplyser at samtlige har anledning til å reise på kurs og samlinger under forutsetning av at budsjettet tillater det. Tilbudet fordeles slik at alle får lik mulighet. Når noen har vært på kurs, har avsnittet en målsetning om at disse skal overbringe kunnskap/ informasjon videre til avdelingen via postmøtene. I følge de fleste saksbehandlerne praktiseres ikke dette fullt ut. Hovedårsaken til dette oppgis å være tidsmessige utfordringer.

På revisjonens spørsmål om **likebehandling** er tema i organisasjonen, opplyser saksbehandlerne at dette er et stadig tilbakevendende tema i avsnittet, men at begrepet er vanskelig å definere. Det er likevel en omforent forståelse at likebehandling i byggesaker innebærer at rettslig like saker skal behandles likt, herunder at det stilles tilnærmet samme krav til kvaliteten på søknader, samt at saksbehandlingstiden og gebyrberegningen ikke avviker vesentlig.

Saksbehandlerne er klar over at de utøver forvaltningsmyndighet. To saksbehandlere påpeker at også at lederne har fokus på dette. Både forvaltningsloven og offentlighetsloven nevnes ukentlig.

5.2 Risikovurdering

5.2.1 Revisjonskriterier

Basert på fastsatte mål for virksomheten og aktivitetene, bør kommunen kartlegge risikoen for å ikke nå disse målene. Analysen danner grunnlag for hvilke kontrolltiltak som bør iverksettes.

5.2.2 Fakta

Sarpsborg kommune har fastsatt mål for Kommuneområdet teknikk, miljø og byutvikling⁵. Her fremgår det at for Seksjon for byutvikling⁶ er det overordnede målet å tilby gode tjenester. Videre skal avdelingen utøve god forvaltningspraksis.⁷ Måloppnåelse måles ved hjelp av brukerundersøkelser, svartid og omgjorte klager av høyere instans. Seksjonen har også fastsatt mål i forhold til ulovlighetsoppfølging.

I følge kommunesjefen representerer saksbehandlingstiden den største utfordringen for byggesaksavsnittet. Dette gjør at man må prioritere saker. Kommunesjefen opplyser videre at risiko for ulikebehandling ikke er kommunisert eksplisitt, men at byggesaksbehandlerne vet at like saker skal behandles likt.

Alle saksbehandlerne fremhever saksbehandlingstid og saksbehandlingsgebyr som de største risikoområdene for ulikebehandling. I tillegg viser en saksbehandler til eldre reguleringsplaner der det vil kunne være en risiko for ulik praksis. Selv om bestemmelsene i slike planer har mistet sin betydning, har planen gyldighet inntil den endres eller oppheves.

⁵Det er laget egen måltavle for hele kommuneområdet.

⁶Byggesaksavsnittet er en del av denne seksjonen.

⁷For målet ”gode tjenester” er måleindikatoren ”opplevd kvalitet” og skal måles ved hjelp av brukerundersøkelser. For ”forvaltningspraksis” er måleindikatorene ”svartid” og ”antall klager som omgjøres av høyere instans”, og måles ved lokal registrering.

Da skal man i utgangspunktet måtte søke dispensasjon. En annen mener at det kan være risiko for ulikebehandling i tilknytning til dispensasjonssaker generelt.

5.3 Kontrollaktiviteter

5.3.1 Revisjonskriterier

Kontrollaktiviteter henger sammen med risikovurderingen. Kommunen bør iverksette, eller sette fokus på eksisterende, kontrolltiltak som reduserer risikoen for å ikke nå målene. Dette bør gjøres på alle nivåer i organisasjonen.

5.3.2 Fakta

Det overordnede rammeverket for saksbehandling i byggesaker utgjøres av plan- og bygningsloven⁸ med forskrifter. Andre retningslinjer som er styrende for det innholdsmessige i kommunens saksbehandling er kommuneplanens arealdel, kommunedelsplaner, egen kystsonenplan, et større antall reguleringsplaner, grønnstrukturplan, estetiske retningslinjer for byens sentrumsområder, verneverdivurderinger gjeldende både for sentrum og områder utenfor sentrum, samt vurdering av fortetting i Sarpsborg. I henhold til KOSTRA rapporteringen for 2008 har ikke kommunen egen plan eller retningslinjer med spesielt fokus på universell utforming.

Kommunen har ikke etablert andre kriterier for skjønnsutøvelse enn det som fremkommer ovenfor, eller eget presedensregister. Saksbehandlerne oppfatter imidlertid ikke dette som noe problem, da samtlige saker diskuteres i postmøte. Videre har både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner bestemmelser som virker retningsgivende på skjønnsutøvelsen. Man diskuterer også ofte med byarkitekt eller saksbehandler med arkitektfaglig utdanning. To av saksbehandlerne kunne imidlertid ønsket seg estetiske retningslinjer for hele kommunen, men ingen av disse begrunnet dette ut i fra risiko for ulikebehandling⁹.

Vedrørende retningslinjer som virker styrende på prosessen i kommunens saksbehandling, fremheves saksbehandlingssystemet SarpSak, plan- og bygningsloven med forskrifter, sjekklister¹⁰ og sidemannskontroll, intern arbeidsfordeling etter fagområde, faste postmøter og egen rutine for fullført saksbehandling (gjelder fortrinnsvis saker som skal til politisk behandling). Saksbehandlerne mener at ovennevnte praksis bidrar til å eliminere risikoen for ulikebehandling så langt det er mulig. Sidemannskontrollen vil bli nærmere beskrevet under kommunens saksbehandling i kapittel seks.

I tillegg har revisjonen fått overlevert et uferdig dokument som gjelder oppfølging av ulovligheter i strandsonen. Dette er utarbeidet av saksbehandler og inneholder maler, generelle tips og anvisninger for hvordan arbeidet bør gjennomføres¹¹. Vi har også mottatt prioriteringsliste og mål for oppfølging av ulovlige tiltak generelt¹². Nærmere redegjørelse for praksisen følger i kapittel seks.

⁸ På nåværende tidspunkt overlapper ny og gammel lov hverandre. Det er ventet at byggesaksdelen av den nye loven vil trå i kraft fra 1. juli 2010.

⁹ En viste til effektivitetshensyn, fordi man da slapp å "bry" byarkitekten, mens den andre viste til at slike retningslinjer bedre ville ivareta enkelte områder i Sarpsborg.

¹⁰ Det er også laget en utfyllende veiledning til sjekklisten, hvor det blant annet fremheves hvilke myndigheter som skal varsles ved ulike typer tiltak.

¹¹ I tillegg angir dokumentet enkelte fakta vedr. ulovlighetsoppfølgingen, herunder informasjon om antall saker og tidsmessige utfordringer.

¹² Begge disse har vært lagt frem for hovedutvalg for teknikk og miljø.

5.4 Informasjon og kommunikasjon

5.4.1 Revisjonskriterier

Informasjons- og kommunikasjonsflyten må være effektiv og virke både vertikalt og horisontalt i organisasjonen. Kommunen bør ha etablert kanaler som sikrer fri gjennomstrømming av informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter. Tilstrekkelig og relevant informasjon til rett tid skal gjøre det mulig for hver enkelt å ivareta det ansvaret de har blitt tildelt.

5.4.2 Fakta

Det er flere arenaer for kommunikasjonsutveksling i Sarpsborg kommune. Rådmannen har ukentlige møter med sin ledergruppe. Det skrives referater fra møtene og disse gjøres tilgjengelige på kommunens intranett.

Kommunesjefene har møter med sine seksjonsledere og nærmeste medarbeidere. Også fra dette møtet skrives det referat som gjøres tilgjengelig på intranettet.

Seksjonssjefen for byutvikling har faste møter med sine avsnitt hver torsdag. Formålet er å kommunisere viktig informasjon som har vært oppe i ledermøtene. Det skrives ikke referat fra dette møtet.

Byggesaksavsnittet har faste postmøter to ganger i uka. Formålet med møtene er å fordele saker, men man diskuterer også andre ting. Avsnittet har begynt å skrive referat fra disse møtene.¹³ Referatene sendes på e-post til hele avdelingen og tas med til oppfølging på neste postmøte.

Planavsnittet har fast møte hver mandag, hvor også saksbehandlere fra byggesaksavsnittet deltar etter behov. Det skrives referat fra møtet, men dette distribueres ikke til byggesaksavsnittet.

Saksbehandlerne opplyser at samtlige møter er arena for kommunikasjon både oppover og nedover i organisasjonen. Seksjonsleders møte med avsnittene beskrives imidlertid mest som enveiskommunikasjon, da flere av saksbehandlerne opplever møtet som for kort. Samtlige mener likevel at det er mulig å ta opp saker.

I tillegg til møtevirksomhet, brukes e-post til å formidle informasjon.

På kommunens intranett finnes all viktig informasjon, herunder prosedyre for varsling. Samtlige revisjonen har intervjuet kjenner til intranettet og hva dette inneholder. Alle oppgir at de kjenner til kommunens varslingsprosedyre.

Kommunikasjon mellom administrasjonen og kommunens innbyggere foregår i flere former. Kommunens nettsider inneholder mye informasjon knyttet til byggesak. Det skal være mulig å finne all nødvendig informasjon her uavhengig av type tiltak, men enkelte av saksbehandlerne mener at sidene er uoversiktlige og vanskelige å navigere på. Videre gis det mye informasjon i samtaler med tiltakshaver eller ansvarlig søker. Saksbehandlerne har en oppfatning at de har høy grad av tilgjengelighet. Det er også laget egen serviceerklæring for avsnittet.

¹³ Informasjon knyttet til enkeltsaker refereres ikke

Kommunen gjennomførte en brukerundersøkelse i 2009. Denne rettet seg mot 100 profesjonelle og 70 private aktører. Svarprosenten utgjorde 42%. Resultatene viser at kommunen ligger noe under gjennomsnittet for landet, og at private aktører er noe mer misfornøyd enn hva profesjonelle er. Undersøkelsen er bygget rundt fem kategorier: "Resultat for brukerne", "Respektfull behandling", "Pålitelighet", "Tilgjengelighet" og "Informasjon". For private oppnår kommunen ett snitt på 4,1 av 6 mulige. For profesjonelle utgjør snittet 4,3. Til sammenligning er beste gjennomsnitt 4,9 for begge grupper av aktører.

5.5 Oppfølging

5.5.1 Revisjonskriterier

Vurdering av hvor effektivt systemet er over tid oppnås gjennom kontinuerlig oppfølging, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to. Kommunen bør ha iverksatt tiltak som følger opp internkontrollsystemet.

5.5.2 Fakta

Det praktiseres ikke noe systematisk oppfølging av rådmannens delegerte myndighet. Kommunesjefen presiserer at rådmannen imidlertid har overordnet oversikt, og at det hender at han har spørsmål eller kommentarer til enkeltsaker. Utover ordinær statistikkrapportering ved årets slutt, er det likevel ikke noe systematisk rapportering til rådmannen.

Heller ikke kommunesjefen følger systematisk opp myndighet han har delegert. Han forsøker imidlertid å holde seg orientert om hvilke saker som til enhver tid er til behandling ved å lese postjournalen, og opplyser at han tidvis sender med kommentarer og spørsmål til enkeltsaker. Dette bekreftes av samtlige saksbehandlere. Videre refereres alle dispensasjonssaker som er avgjort på delegert myndighet, for planutvalget.

Måltavlen følges opp gjennom analyse av egne tall og brukerundersøkelser.

5.6 Vurderinger og konklusjon

Kontrollmiljøet i Sarpsborg kommune fremstår som tilfredsstillende. Kommunen har et regelverk som dekker alle nivåer i organisasjonen, og det er en klar ansvarsfordeling mellom administrasjonen og politikerne. Videre har kommunen satt fokus på sentrale og strategiske områder som etikk, integritet, kompetanse og ledelse, som sammen med en bevisstgjøring om kommunen som forvaltningsorgan, danner et godt fundament for et internkontrollsystem egnet til å sikre likebehandling.

Våre funn viser at kommunens holdninger er godt forankret i organisasjonen. Samtlige saksbehandlere beskriver en hverdag med kontinuerlig fokus på etikk, likebehandling og kompetanse.

Revisjonen finner ikke at det er gjennomført eksplisitte **risikovurderinger** i byggesaksavdelingen generelt, eller i forhold til likebehandling spesielt. Vi finner det imidlertid tilfredsstillende at kommunen har gjennomført risikovurderinger på et overordnet nivå i forhold til måltavlen, og identifisert enkelte risikoområder for manglende måloppnåelse. Disse samsvarer i stor grad med den risiko for ulikebehandling som blir beskrevet av kommunesjefen og saksbehandlerne.

Likebehandling i Sarpsborg kommune

Revisjonen finner det tilfredsstillende at Sarpsborg kommune har etablert en rekke **kontrollaktiviteter** som bidrar til å redusere muligheten for ulikebehandling. Vi viser til praksisen med strukturerte postmøter, sjekkliste og sidemannskontroll, da dette etter revisjonens vurdering fremstår som effektivt i forhold til å sikre likebehandling. Det er dessuten samsvar mellom praksisen slik den fremgår i interne rutiner og den som er beskrevet av saksbehandlerne.

Revisjonen finner Sarpsborg kommunes kanaler for **informasjon og kommunikasjon** tilfredsstillende. Revisjonen vil spesielt peke på kommunens praksis med regelmessige møter på alle nivåer av organisasjonen, og informasjonsflyten mellom disse.

Vi finner det også tilfredsstillende at temaet vies særskilt oppmerksomhet i kommunens brukerundersøkelser, da dette gir et godt grunnlag for å vurdere endringer eller forbedringer på kommunens side.

Vi finner at det er etablert **oppfølgingsaktiviteter** som bidrar til å sikre hensiktsmessig kontroll med delegert myndighet og med tjenesteproduksjonen. Her legger vi til grunn at det gjennomføres stikkprøver i enkeltsaker, regelmessige analyser av produksjon, bruker- og medarbeiderundersøkelser og postmøtene.

Konklusjon

Revisjonens gjennomgang viser at Sarpsborg kommune gjennom forhold som kan knyttes til alle de fem komponentene i COSO-modellen, har etablert internkontroll for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen. Man har gjennom overordnede reglementer og rutiner, beskrevet praksis i byggesaksavdelingen og kontinuerlig fokus på forbedringer, skapt et miljø hvor mulighetene for alvorlige saksbehandlingsfeil fremstår som klart redusert. Dette medfører igjen en reduksjon i risikoen for prosessuell og materiell ulikebehandling.

6 LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN?

I hvilken grad ivaretas prinsippet om likebehandling i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven?

Som det fremkommer i **vedlegg 1** stilles det spesifikke krav til kommunens saksbehandling på en rekke områder innenfor plan- og bygningsretten, hvorav veiledning, saksbehandlingstid, grunnlaget for kommunens avgjørelse og kommunens saksbehandling, vedtakenes form og innhold, klagebehandling, dispensasjonspraksis og oppfølging av ulovlige tiltak, er de viktigste.

6.1 Veiledning

6.1.1 Revisjonskriterier

Kravene til veiledning fremgår 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. Fremkommer det nye opplysninger eller anførsler som er av betydning for avgjørelsen av saken, skal disse i hovedsak 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.
- Kommunen skal gjøre søker oppmerksom på mangler ved søknaden snarest mulig.

6.1.2 Fakta

Som det fremkommer under kapittel fem, mener byggesaksavdelingen at de er svært tilgjengelige ovenfor innbyggerne i kommunen. Dette er også et område kommunen utmerker seg på i brukerundersøkelsen. Samtlige saksbehandlere og teamansvarlig gir uttrykk for at de har samme oppfatning av grensene for hva som betraktes som veiledning. De opplyser at dette ofte er tema på postmøtene.

Tiltakshavere/ ansvarlige søkere gis informasjon om hva som er lovlig i det aktuelle området og hva man eventuelt må søke dispensasjon om. Det gis samtidig beskjed om at dispensasjon kan være vanskelig å få. Det er imidlertid opp til tiltakshaver å sørge for at tiltaket samsvarer med den informasjonen han/ hun mottar. Det er omforent enighet om at man ikke skal prosjektere for tiltakshaver.

Saksbehandlerne gir uttrykk for at det er svært vanlig med uformelle samtaler i forbindelse med søknader, og at det i liten grad skrives referater fra disse. Det hender at det lages journalnotater. Bare én av saksbehandlerne opplyser at det er vanlig med forhåndskonferanser, men påpeker at det da som oftest gjelder større og mer komplekse tiltak, eksempelvis foretningsbygg.

Det opplyses at det ofte gis mye informasjon før kommunen har mottatt noe søknad. Dette blir ikke registrert noe sted, men blir som oftest fanget opp på postmøtene når søknaden fordeles. Det er ikke uvanlig at saken da omfordeles til den som har snakket med tiltakshaver.

I materialet revisjonen har gjennomgått, finner vi henvisinger til veiledning i 13 saker av totalt 38 saker. Veiledningen er av ulik karakter. I noen saker henvises det til samtaler i inngående eller utgående brev, mens i andre saker foreligger det interne notater eller referater som viser veiledningens innhold. Generelt fremstår det som om notater og referater brukes der hvor veiledningen er av mer omfattende karakter.

Det er sendt foreløpig svar i 15 av 28 saker (meldinger og søknader), og anmodning om uttalelse i forbindelse med ulovlighetsoppfølging i samtlige fire saker revisjonen har undersøkt. For flere av sakene er det gitt både veiledning og sendt foreløpig svar.

I en sak har kommunen valgt å kalle inn ansvarlig søker og boligprosjektør, på grunn av omfattende mangler ved søknaden. Det foreligger referat fra møtet. Det fremgår at man vurderer å åpne tilsynssak på grunn av mangler ved søkers kompetanse. Det gis frist til å sende inn ny søknad, samt dokumentere at interne rutiner er blitt bedre. Dette etterkommes.

I en annen sak hvor kommunen selv er tiltakshaver, påpekes det i foreløpig svar til gjeldende kommunalområde at søknaden er svært mangelfull og at den ikke vil bli behandlet før den er komplett. Svaret inneholder en generell redegjørelse for hvilke krav som stilles til ansvarlig søker, og hva en slik søknad skal inneholde.

Ingen av sakene viser at kommunen har utført noe form for prosjektering på vegne av søker.

6.2 Saksbehandlingstid

6.2.1 Revisjonskriterier

Plan- og bygningsloven inneholder særbestemmelser om saksbehandlingstid, i tillegg til forvaltningslovens generelle utgangspunkt om behandling uten utgrunnet opphold.

- Hovedregelen er at søknader skal avgjøres så raskt som mulig.
- Meldingssaker og søknadspliktige tiltak som oppfyller krav til å bli behandlet som ”enkle tiltak”, skal være behandlet av kommunen innen tre uker. Tillatelse regnes som gitt ved fristoversittelse.
- Andre søknadspliktige tiltak skal avgjøres senest innen 12 uker etter at søknaden er komplett. Ved søknad som skal behandles i flere trinn gjelder 12 ukersfristen selve rammetillatelsen. Øvrige igangsettingstillatelser skal gis innen tre uker.
- Ved overskridelse av 12 ukers fristen, reduseres kommunens inntekter med 25% for hver påbegynte uke fristen overskrides.

6.2.2 Fakta

I følge KOSTRA-tallene for 2008 har Sarpsborg kommune noe kortere gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker, enn hva som er gjennomsnittet for kommunegruppe 13¹⁴. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er imidlertid vesentlig lengre i Sarpsborg, enn gjennomsnittet for Østfold.

¹⁴ Kommunegruppe 13 er KOSTRAs betegnelse på de største kommunen i Norge, med unntak av de fire største kommunen. Gruppen består av totalt 40 kommuner, blant annet Halden, Moss og Fredrikstad. Formålet med grupperingen er å gjøre det enkelt å måle opp mot sammenlignbare kommuner.

Under kapittel fem fremkommer det at saksbehandlingstiden betraktes som den største risikoen for ulikebehandling. På dette grunnlaget er overholdelse av saksbehandlingstiden et overordnet mål i avdelingen. Kommunens egne analyser viser at de stort sett overholder fristene, men at de har enkelte utfordringer knyttet til enkle tiltak og meldinger. Også saksbehandlingstid knyttet til dispensasjoner beskrives av enkelte som lang.

Saksbehandlerne opplyser at intern postgang er en vesentlig årsak til at saksbehandlingsfrister i forhold til meldinger og enkle tiltak overskrides. Man forsøker imidlertid å sende ut foreløpig svar på saker som må gjøres om til søknad eller som er mangelfulle, før fristen går ut. Dette medfører at det stort sett er kurante saker som ikke behandles innenfor fristen, noe som er bevisst i forhold til regelverket.

Når det gjelder saksbehandlingstid knyttet til dispensasjonssaker, opplyser teamansvarlig at dispensasjonssaker i utgangspunktet ikke er prioriterte saker. Saksbehandlingstid avhenger derfor av den enkelte saksbehandlers saksmengde. Hvilke dispensasjonssaker som skal behandles først, avgjøres på grunnlag av gjeldende prioriteringsliste.¹⁵ I følge teamansvarlig kan det derfor skje at enkelte dispensasjonssaker blir liggende i veldig lang tid, dersom de fordeles til en saksbehandler som har stor arbeidsmengde. I sjeldne tilfeller fraviker man prioriteringslisten, men da gjerne som følge av helt spesielle tilfeller, eksempelvis ved at en sak nettopp har ligget veldig lenge. Videre er kommunens saksbehandlingstid avhengig av høringsinstansenes saksbehandlingstid. I enkelte saker har kommunen opplevd å få foreløpig svar fra fylkesmannen hvor det varsles om en saksbehandlingstid på eksempelvis 14 måneder, noe som medvirker til en tilsvarende forlengelse av kommunens saksbehandlingstid.

Veiledningen til sjekklisten for saksbehandlingen inneholder detaljerte anvisninger for når man skal sende ut foreløpig svar eller returnere søknadene, herunder hvilken overskrift man skal bruke i saken.

Revisjonens gjennomgang viser at saksbehandlingsfristen er overholdt i 10 av 11 meldingssaker. Overskridelsen gjelder melding som er godkjent. Videre viser vår gjennomgang at saksbehandlingsfristen er overholdt i 8 av 11 byggesaker som ikke inneholder dispensasjonssøknad. Overskridelsene er imidlertid marginale (fra en til fire dager). En av overskridelsene gjelder ett-trinnsøknad, men revisjonen finner ikke dokumentasjon på at tiltakshaver er kompensert for dette.

Øvrige seks saker inneholder søknad om dispensasjon. Her varierer saksbehandlingstiden fra noen dager til over ett år. Samtlige seks dispensasjonssøknader er avgjort på delegert fullmakt.

6.3 Grunnlaget for avgjørelse/ kommunens saksbehandling

6.3.1 Revisjonskriterier

Plan- og bygningslovens med forskrifter inneholder nærmere bestemmelser om saksbehandling og kontroll med søknaden. Som hovedregel bør kommunen:

- 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

¹⁵Listen er et resultat av drøftinger mellom administrativ og politisk ledelse. Den er etter hva revisjonen har fått kunnskap om, ikke lagt frem som politisk sak. I henhold til listen skal skoler, barnehager, offentlige bygg og store næringsbygg ha førsteprioritet. Garasjer og fritidsboliger skal prioriteres sist.

eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det skal, i nødvendig utstrekning, kreves informasjon som er listet i vedlegg 1.

- særlig kontrollere 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 avgjøre hvordan kontroll skal utføres, og påse at det er dokumentert at tilstrekkelig kontroll er utført.
- 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.
- gi 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

Som det fremkommer under kapittel fem, har Sarpsborg kommune en fast praksis med postmøter, sjekklister og sidemannskontroll. I følge saksbehandlerne skal sjekklister foreligge i alle saker. Veiledningen til sjekklisten inneholder en nærmere redegjørelse for hva som skal kontrolleres ved mottak av søknader og meldinger. Det skal blant annet kontrolleres at nabovarslingen er gjennomført i henhold til SAK og at tilfredsstillende tegninger følger. Videre skal man sjekke planstatus og behov for uttalelse/ tillatelse fra andre myndigheter. Saksbehandlerne beskriver praksisen for kontroll og saksbehandling slik:

- Byggesaksavdelingen har faste postmøter. Teamansvarlig går igjennom all post i forkant av møtet og fordeler sakene på saksbehandlerne. Saksbehandlerne velges på grunnlag av sakstype og saksmengde de har fra før.¹⁶
- I postmøtene presenteres hver sak kort. Teamansvarlig har som regel gjort seg litt kjent med saken i forkant, og supplerer gjerne med kommentarer, presenterer planbestemmelser, egne tanker osv. Formålet med postmøtene er at man skal bli omforent med hensyn til hvilken kvalitet man forventer av søknader. Videre fører postmøtet til at alle saksbehandlerne blir kjent med hva som foregår i enheten, eller at man får avklart habilitetshensyn.
- Når saken er fordelt går den til kontorfaglig ansatt¹⁷ som oppretter saken i systemet¹⁸, lager saksomslag¹⁹ og legger ved sjekklister. I systemet gis saken en frist for behandling. Avdelingen bruker også et frittstående registreringsverktøy, som holder kontroll på saksbehandlingstiden. Dette medfører dobbeltregistrering, men anses nødvendig fordi SarpSak ikke har denne muligheten.
- Saksbehandler går igjennom søknaden. Der hvor det er påkrevet, skal det sendes ut foreløpig svar. Utsatt frist på grunn av mangelfull søknad skal registreres i systemet. Sjekklisten brukes aktivt hele veien. Det vanlige er at saksbehandler ferdigbehandler alene, men det forekommer også at saker behandles i team. Planteamet har også faste

¹⁶ Revisjonen har mottatt en oversikt som viser hvilke sakstyper den enkelte er spesialist på. Denne viser også hvilke saker som primært skal fordeles de ulike saksbehandlerne. Listen er utarbeidet i samarbeid med saksbehandlerne. Sarpsborg kommune har også en praksis hvor saksbehandlerne ofte er med på å formulere bestemmelsene i reguleringsplaner. Det er da naturlig at disse behandler saker knyttet til planen i etterkant. Systemet medfører dessuten en struktur på samhandlingen mellom plan og byggesak, som gjør at byggesak blir trukket med i flere faser av byggesaksbehandlingen.

¹⁷ Dersom det gjelder tilleggsdokumenter i eksisterende saker, går disse rett i posthylla til den enkelte

¹⁸ Postmottak fører all post på kontorfaglig slik denne må endre saksbehandler.

¹⁹ Påføres blant annet gårds- og bruksnummer, sakstype, navn på tiltakshaver og dato

ukentlige møter, hvor byggesaksbehandlerne kan delta og komme med problemstillinger.

- Når saken er ferdigskrevet med forslag til vedtak, gjennomføres det sidemannskontroll²⁰. Denne utføres av en annen byggesaksbehandler. Veiledningen til sjekklisten inneholder en nærmere beskrivelse av hva kontrollen skal omfatte.
- Når sidemannskontrollen er utført går saken tilbake til saksbehandleren. Ved delegert myndighet skriver denne under vedtaket. Saker som ikke er delegerte går til teamansvarlig eller seksjonsleder, og så tilbake til saksbehandler. Denne må kvittere saken ut av systemet og på sjekklisten.
- Saken går deretter til kontorfaglig ansatt for ekspedering, fakturaføring og arkivering.

Revisjonen har funnet mangler av varierende grad i 6 av 11 meldingssaker. I fem av disse sakene har kommunen påpekt manglene i foreløpig svar. I samtlige saker er etterspurt dokumentasjon sendt inn som følge av dette. I den sjettede saken er det mangler ved nabovarslingen, men kommunen opplyser at saken er tilstrekkelig opplyst til at man kan godkjenne tiltaket.

3 av 17 søknader fremstår som mangelfulle. En fremstår som særlig mangelfull på alle områder og to saker mangler dispensasjonssøknad, til tross for at dispensasjon er innvilget. I alle tre sakene er det sendt foreløpig svar hvor mangler ved søknaden påpekes, med unntak av krav om dispensasjon.

Kommunen har sendt ut foreløpig svar i 12 av 17 saker, hvor det påpekes enkelte mangler knyttet til tegninger, nabovarsling eller det varsles om utsatt saksbehandlingstid (gjelder primært søknader som inneholder søknad om dispensasjon). I samtlige saker er kravet om ytterligere dokumentasjon etterkommet.

Det foreligger sjekklister i alle saker, som viser at det er gjennomført sidemannskontroll.

6.4 Vedtakenes form og innhold

6.4.1 Revisjonskriterier

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. For tillatelse i henhold til § 95 skal det imidlertid fattes enkeltvedtak og dette skal:

- inneholde nødvendig godkjenning av foretak for ansvarsrett, eventuelle dispensasjoner, vilkår stilt av kommunen eller andre myndigheter, samt toleransegrenser for plasseringen²¹.
- ha form og innhold i samsvar med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak (skriftlighet, hjemmelsanvisning, faktabeskrivelse, skjønnsutøvelse, begrunnelse, klageadgang).

²⁰ Denne prosessen styrer saksbehandlerne selv. Vedkommende som har utført kontrollen må kvittere på sjekklisten. Som oftest utføres kontrollen samme dag, eller dagen derpå.

²¹ Dersom dette er relevant, jf. SAK §25

6.4.2 Fakta

Veiledningen til sjekklisten inneholder nærmere redegjørelse for hva som skal inngå i vedtaket, samt en liste over sjekkpunkter som skal kontrolleres før vedtaket skrives.

Samtlige svar på meldinger revisjonen har undersøkt er skrevet under av saksbehandler. Ingen av underretningene inneholder hjemmel for godkjenningen. Det fremgår av kommunens brev at vedlagte faktura er bekreftelse på at meldingen er godtatt.

Alle underretningene inneholder saksopplysninger, standardtekst med informasjon om forhold knyttet til igangsetting²² og ferdigstilling²³, samt annen relevant informasjon²⁴. I fire av underretningene er det i tillegg tatt inn vilkår. Det er angitt hjemmel for samtlige vilkår.

Gebyrberegningen er gjort i tråd med gebyrregulativet i samtlige saker, noe som innebærer at komplette meldinger som ikke har medført ekstraarbeid har fått rabatt.

Samtlige tillatelser til tiltak og svar på dispensasjoner er skrevet under av person med myndighet. I alle saker er hovedhjemmelen angitt å være *"I henhold til delegert fullmakt"*. Alle dispensasjonssøknader innvilges eller avslås med grunnlag i §7. I saker hvor kommunen har stilt vilkår for tillatelsen eller dispensasjonen, er det angitt hvilke hjemler vilkårene er gitt i medhold av. Kommunen forklarer praksisen med at plan- og bygningsloven er en "JA-lov". Hjemmel for tiltakene er ikke nødvendig når søknadene bli godkjent slik de foreligger. Det er kun nødvendig med hjemmel når man stiller vilkår eller avslår søknaden.

Vedtakene er bygget opp rundt en mal som inneholder flere elementer. Saksbehandler tilpasser malen til den aktuelle saken. Samtlige saker inneholder imidlertid en kort angivelse av saksopplysninger. Saker av mer komplisert art eller saker hvor det har vært naboprotester, inneholder også en utfyllende vurdering av tiltaket. Der hvor det er søkt dispensasjon, inneholder vedtaket en angivelse av hva det er søkt dispensasjon fra, eventuelle uttalelser fra høringsinstanser, og en utfyllende vurdering av søkers særlige grunner i forhold til lov, forskrift eller planbestemmelser.

Godkjenning av ansvarsretter gis i de fleste vedtakene i form av en standardtekst: *"Ansvarlige foretak er godkjent i samsvar med søknader om ansvarsrett"*. I enkelte dispensasjonsvedtak er det angitt hvilke selskaper/ personer som er tildelt ansvarsrett.²⁵

I alle vedtakene vises det til hvilke(n) søknad(er) med vedlegg, som er grunnlaget for avgjørelsen. Videre inneholder alle søknader standardtekst som viser til viktig informasjon på samme måte som for meldinger, med tillegg av informasjon om klageadgang, samt krav om at saksbehandlingsgebyret skal være betalt før arbeidene igangsettes.

²²Kommunen skal varsles i brev eller i e-post om dato for igangsetting.

²³Alle underretninger knyttet til meldinger vedlegges et skjema som skal fylles ut og returneres kommunen innen fire uker etter at tiltaket er ferdig.

²⁴At tiltakshaver selv er ansvarlig for at tiltaket er i samsvar med lov og forskrift, at arbeidene ikke vil skade eller ulempe, at rivningsavfall og bygningsavfall skal fjernes forskriftsmessig, at tiltakshaver selv er ansvarlig for plassering av tiltaket og at tiltaket må igangsettes senest innen 3 år etter at meldingen er sendt kommunen.

²⁵Det er forklart fra teamansvarlig at man i utgangspunktet har benyttet standardtekst ut i fra effektiviseringshensyn, men at flere av saksbehandlerne i de siste to årene har begynt å skrive inn alle ansvarlige i saksutredningen fordi dette er praktisk med hensyn til kontroll av dokumentasjon ved ferdigmelding.

Med unntak av to dispensasjonssaker er gebyrberegningen gjort i tråd med gebyrregulativet i samtlige saker. Dette innebærer at enkle søknader som ikke har medført ekstraarbeid har fått rabatt, samt at dispensasjoner fra planbestemmelser er fakturert med lav sats.

6.5 Klagebehandling

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

Møteprotokollene for det faste utvalget for plansaker, viser at utvalget behandlet 19 klager knyttet til byggesaker i 2009. I henhold til kommunens egen registrering ble ingen av administrasjonens vedtak²⁶ omgjort av fylkesmannen i 2009. Statistikk fra fylkesmannen i Østfold foreligger ikke på nåværende tidspunkt.

Revisjonen har undersøkt fire klagesaker, hvor tre gjelder dispensasjon fra kystsonenplanen og den fjerde gjelder dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. I samtlige saker opprettholdt administrasjonen sitt vedtak.

Før sakene ble oversendt planutvalget for behandling, hadde administrasjonen innhentet uttalelser fra berørte myndigheter²⁷. Disse fulgte administrasjonens innstilling.

I samtlige saker gjennomførte planutvalget befaring før avgjørelse ble fattet. I tre av sakene opprettholdt utvalget administrasjonens innstilling. I den fjerde ble klagen tatt til følge, i strid med fylkesmannens anbefaling.

Der hvor planutvalget opprettholdt administrasjonens innstilling, gikk saken videre til fylkesmannens justisavdeling. I to av sakene ble kommunens vedtak stadfestet. I den tredje trakk tiltakshaver klagen før fylkesmannen hadde behandlet saken. Saken som ble omgjort av planutvalget ble påklaget av fylkesmannens miljøvern avdeling. Settefylkesmannen omgjorde planutvalgets vedtak, slik at administrasjonens opprinnelige vedtak ble stadfestet.

6.6 Dispensasjoner

6.6.1 Revisjonskriterier

I henhold til de kriterier som er utledet fra gammel plan- og bygningslov §7 legges følgende forutsetninger til grunn:

- Det skal foreligge særlige grunner for at dispensasjon skal kunne gis.

²⁶ Det vises her til det opprinnelige vedtaket eller innstillingen til planutvalget. Det skjer at planutvalgets vedtak omgjøres i tråd med administrasjonens opprinnelige innstilling.

²⁷ Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommune v/ fylkeskonservatoren.

Likebehandling i Sarpsborg kommune

- Det skal ikke foreligge forbud mot å gi dispensasjon i den bestemmelse som hjemler søknaden.
- Dispensasjon kan være midlertidig eller varig.
- 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.

6.6.2 Fakta

I 2009 ble fem dispensasjonssaker lagt frem for politisk behandling. Alle andre dispensasjonssøknader ble avgjort på delegert fullmakt, og referert for planutvalget. Det er kun dispensasjoner fra arealplanformål utover vedtatte retningslinjer og tiltak i områder som ikke omfattes av noen retningslinjer som betraktes som prinsipielle. Saksbehandlerne opplyser at dette medfører at stort sett alle dispensasjoner avgjøres av seksjonsleder.

Revisjonen har undersøkt 12 dispensasjoner. Samtlige er skrevet under av person med myndighet. Majoriteten av søknadene dreier seg om dispensasjon fra kystsoneplanen, og i enkelte tilfeller for tiltak i 100 metersbeltet. Ingen av sakene er prinsipielle i forhold til kommunes egen definisjon.

Revisjonens funn viser at naboene ikke er forelagt behovet for dispensasjon i fem av 12 saker. Dette er heller ikke påpekt som mangel fra kommunens side.

I tre av sakene er det ikke fremmet søknad om dispensasjon fra tiltakshaver. I den ene saken fremgår det at kommunen ikke mener det er nødvendig, da det er gitt dispensasjon for lignende tiltak i samme område tidligere²⁸. I de to øvrige sakene kreves det heller ikke søknad, da dispensasjonen begrunnes med svakheter ved reguleringsplanen. Her fremgår det heller ikke om tiltakshaver er klar over at dispensasjon i utgangspunktet er påkrevd. Vedtak om dispensasjon er fattet sammen med tillatelse til tiltak. Sakene vil bli nærmere omtalt under 7.1.

Andre myndigheter er gitt anledning til å uttale seg i alle saker hvor deres interesser berøres. Ingen av dispensasjonene er gitt i strid med høringsinstansers uttalelser. En er omgjort av planutvalget etter klage fra tiltakshaver. Denne er påklaget av fylkesmannens miljøvernavdeling. Saken er ennå ikke avsluttet.

Der hvor det er fremmet søknad om dispensasjon, inneholder disse angivelse av særlige grunner, blant annet hensyn til reduserte utslipp som følge av at man skal legge inn vann og avløp, redusere antall bygg på tomten og estetiske hensyn.

Samtlige vedtak inneholder korrekt hjemmelsanvisning, vurdering og begrunnelse for dispensasjonen. Dispensasjoner fra kystsoneplanen inneholder alle standardvilkår om krav til fargevalg, bruk av ikke-reflekterende taktekkingsmateriale, at eksisterende vegetasjon må bevares i størst mulig utstrekning og at det ikke må etableres stengsler eller konstruksjoner som vanskeliggjør allmennhetens ferdselsrettigheter/ -muligheter. I tillegg kommer spesielle

²⁸ I et annet område krever kommunen dispensasjonssøknad, til tross for at reguleringsplanen er både gammel og uthulet. Her påpekes det at reguleringsplanen fortsatt er gjeldende og at den derfor må følges.

vilkår tilknyttet den enkelte sak. Der hvor vilkårene ikke kan knyttes opp mot §7, vises det til egne hjemler for vilkårene.

I tre av sakene er tiltakshaver ikke avkrevd gebyr for søknad om dispensasjon. Disse sammenfaller med de sakene hvor det heller ikke kreves søknad. I samtlige saker foreligger sjekklister som viser at det er foretatt sidemannskontroll.

6.7 Oppfølging av ulovlige tiltak

6.7.1 Revisjonskriterier

Dersom det iverksettes aktivitet i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven, 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

Sarpsborg kommune har to saksbehandlere som har ulovlighetsoppfølging som hovedarbeidsoppgave. Teamansvarlig oppgir at man i utgangspunktet ikke har noe eget system for ulovlighetsoppfølging. Alle tips eller egne oppdagelser går inn i et excel-ark og prioriteringer gjøres på grunnlag av type tiltak. Saksbehandler opplyser imidlertid at ingen kontrollerer om det er de prioriterte sakene som forfølges, og at man i teorien således kan velge å ikke forfølge en konkret sak i det hele tatt, uten at dette fanges opp.

Hvilke tiltak som skal prioriteres gjøres på grunnlag av en liste avdlingen har laget, men det presiseres fra teamansvarlig at man skal prioritere saker som er til fare for liv og helse, samt ulovligheter som er i ferd med å skje²⁹. Oppfølging av ulovligheter gjøres på følgende måte:

- Prosessen starter som regel med befaring, hvor man tar bilder og dokumenterer saken best mulig. Dersom det er grunnlag for det, sendes det ut stoppordre³⁰ eller anmodning om uttalelse med frist for tilbakemelding.
- Vanligvis kommer en uttalelse, eller tiltakshaver tar kontakt. Kommunen opplyser da om at de kan søke om å få tiltaket godkjent i ettertid, noe de fleste gjør.
- Som regel er imidlertid utfallet av søknaden negativt. Dette gir søker klageadgang, noe de fleste benytter seg av. Som oftest ender saken hos fylkesmannen. Denne stadfester vanligvis kommunes vedtak.
- Det sendes ut nytt varsel om pålegg, og som regel retter tiltakshaver ulovligheten.

Saksbehandler har ikke opplevd at noen har gått til sak mot kommunen, men regner med at dette henger sammen med at man prioriterer ”klare” saker.

Revisjonen har undersøkt fire saker som gjelder oppfølging av mulige ulovlige tiltak. Samtlige saker er fulgt opp i tråd med praksisen som beskrevet ovenfor. I alle sakene ble det ulovlige tiltaket rettet.

²⁹ Det er hensiktsmessig å få stanset tiltak tidlig, både av hensyn til kommunens ressurser og av hensyn til tiltakshaver.

³⁰ Stoppordre gis både i skriftlig og muntlig form.

Sakene er fakturert i henhold til gebyrregulativets bestemmelser om ulovlige forhold. For samtlige saker foreligger det sjekklister.

6.8 Vurderinger og konklusjoner

Revisjonens inntrykk er at kommunen har tilfredsstillende praksis med hensyn til **veiledning**. Avdelingen gir uttrykk for en omforent enighet vedrørende veiledningens innhold og grenser, og vi har ikke gjort funn som strider i mot dette. Vi finner det også tilfredsstillende at saksbehandlerne synes å redegjøre for mer omfattende veiledning i form av notater og referater. Dette er i tråd med forvaltningslovens og plan- og bygningslovens krav.

Revisjonens mener at kommunen i all hovedsak har tilfredsstillende **saksbehandlingstid**. Det generelle inntrykket er at kommunen stort sett overholder nærmere fastsatte frister angitt i saksbehandlerforskriften, noe som også støttes av KOSTRA - tallene for 2008. Vi har bemerkninger vedrørende saksbehandlingstid knyttet til dispensasjoner, men dette vil bli kommentert under.

Revisjonens inntrykk er at kommunen har tilfredsstillende **saksbehandling**. Vi vil her særlig fremheve praksisen knyttet til faste postmøter, bruken av sjekklister og sidemannskontroll, som bidrar til å sikre enhetlig behandling av tiltakshavere.

Generelt vil vi bemerke at stort sett alle meldinger og søknader revisjonen har undersøkt, synes å holde en hensiktsmessig standard i forhold til situasjonsplaner, tegninger, ansvarsretter og annen dokumentasjon. Revisjonen mener dette har sammenheng med kommunens kontroll med grunnlaget for søknaden.

Når det gjelder **vedtakenes form og innhold**, finner revisjonen det tilfredsstillende at disse i all hovedsak er i tråd med forvaltningslovens krav.

Vi vil imidlertid bemerke praksisen knyttet til manglende hjemmelsangivelse. Forvaltningslovens utgangspunkt er at man ikke behøver å gi begrunnelse dersom man innvilger en søknad det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med. Dette er således fast praksis i kommunen³¹. Etter revisjonens oppfatning foreligger det imidlertid gode grunner for å vise til hjemmel i saker etter plan- og bygningsloven, fordi slik saker ofte har/ kan få betydning for andre enn tiltakshaver. En sak kan fremstå som ukomplisert, men viser seg i ettertid å føre til eksempelvis naboprotester. Disse vil lettere kunne vurdere sin rettslige stilling dersom man vet hvilke(n) bestemmelse(r) tillatelsen er gitt i medhold av.

Revisjonens finner at saksgangen for **klagesaker** er i tråd med forvaltningslovens og plan- og bygningslovens bestemmelser. Likeså finner vi det tilfredsstillende at fylkesmannen ikke har funnet grunnlag for å omgjøre noen av administrasjonens vedtak i 2009. Selv om fylkesmannen bare i begrenset grad overprøver administrasjonens skjønnsutøvelse, indikerer dette likevel at administrasjonen har lagt til grunn riktig rettsanvendelse i de aktuelle sakene.

Revisjonen finner i all hovedsak kommunens **dispensasjonspraksis** tilfredsstillende. Vi vil likevel påpeke to forhold vedrørende praksisen, som kan medføre påstander om usaklig forskjellsbehandling.

Likebehandling i Sarpsborg kommune

For det første finner vi det lite tilfredsstillende at det i tre saker ikke er stilt krav om dispensasjon. Eksempelvis vil det å unnlate og kreve søknad om dispensasjon fordi man tidligere har dispensert for lignende forhold, medføre faktisk ulikebehandling i forhold til andre som har blitt avkrevd dispensasjonssøknad og er blitt fakturert for dette. Dersom man mener at reguleringsplanen eller enkelte bestemmelser i denne har mistet sin betydning, bør kommunen endre planen.

For det andre har vi bemerkninger til manglende nabovarsling i enkelte av dispensasjonssakene. I et rettssikkerhetsperspektiv finner vi det lite tilfredsstillende at kommunen ikke krever ny nabovarsling i alle saker hvor dispensasjon er påkrevet. Kommunen skal sørge for at et tiltak er tilstrekkelig nabovarslet, noe som etter revisjonens mening ikke er tilfellet når man fritar for varsling av dispensasjon.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at Sarpsborg kommune har et system for **ulovlighetsoppfølging** og bruker systemet aktivt. I et likebehandlingsperspektiv er ulovlighetsoppfølging viktig, fordi manglende oppfølging kan skape et inntrykk av at det er ”lettere å få tilgivelse enn tillatelse”.

Objektivt sett fremstår rutinen for oppfølging av ulovlige tiltak som god, men revisjonen vil imidlertid anbefale at administrasjonen lager et system som sikrer kontroll med at oppfølgingen følger prioritert rekkefølge. Det er uheldig at saksbehandler selv kan velge å ikke ta tak i enkeltsaker.

Konklusjon

Revisjonen har i gjennomgangen av saksbehandlingen funnet at Sarpsborg kommune i hovedsak følger etablerte lover, regler og kommunale føringer. Etter vår oppfatning bekrefter de funn som er gjort vedrørende saksbehandlingen de funn og vurderinger som foreligger vedrørende internkontroll i kapittel fem. Revisjonens generelle inntrykk er at likebehandlingsprinsippet utøves gjennom de systemer og rutiner som styrer saksbehandlingen.

Revisjonen har imidlertid funnet mindre svakheter i enkeltsaker som er egnet til å skape inntrykk av at ulikebehandling kan forekomme. Det er derfor viktig at kommunen fortsetter å ha et bevisst forhold til den praksis man legger til grunn i den enkelte sak, samtidig som man viderefører fokuset på likebehandling i saksbehandlingen.

7 SÆRSKILTE SAKER

Som en følge av henvendelser rettet direkte til kontrollutvalget i Sarpsborg, har revisjonen blitt bedt om å undersøke enkelte saker særskilt.

7.1 Kløvningsten/ Bergheim

En henvendelse gjelder praksis knyttet til bebyggelsesplan for Kløvningsten/ Bergheim. Henvendelsen inneholder en beskrivelse av søknadsprosessen, knyttet opp mot enkelte reguleringsbestemmelser i planen. I brevet fremkommer det påstander om at kommunen behandler tiltakshavere ulikt, blant annet ved at man behandler nye søknader på grunnlag av endringer i planen som ennå ikke er vedtatt.

Byggefeltet Kløvningsten/ Bergheim er et forholdsvis nytt byggefelt, som er i ferd med å bygges ut. Det fremgår av reguleringsplanen at den er revidert en rekke ganger, herunder 1. september 2005 og 30. juni 2009. Revisjonen har undersøkt seks saker knyttet til feltet, hvorav fem av disse skal behandles på grunnlag av bebyggelsesplanen slik den forelå før siste revidering.

Det fremgår av våre undersøkelser at bebyggelsesplanen for området er svært detaljert, samt at terrenget er krevende, noe som igjen stiller store krav til prosjekteringen. Kommunen ble spesielt oppmerksom på dette når søknadene begynte å komme inn, da tiltakene ofte var i strid med bestemmelsene. Det var således flere som måtte revidere sine søknader, gjerne i flere omganger. For enkelte tok den totale prosessen lang tid.

Det generelle utgangspunktet i Sarpsborg kommune er at man ikke gir dispensasjon fra en helt ny reguleringsplan. Det var full enighet mellom saksbehandlerne på dette punktet. Det skulle praktiseres likebehandling innenfor området. Det eksisterte felles forståelse av bestemmelsene og i begynnelsen jobbet saksbehandlerne sammen, nettopp for å sikre likebehandling.

Som en følge av bebyggelsesplanens detaljeringsgrad og kommunens restriktive dispensasjonspraksis, oppstod det flere konflikter. Dette ble dessuten forsterket av at flere søkere har hevdet at de fikk feil informasjon når de kjøpte tomtene.³²

Kommunen opplyser at en av årsakene til at tiltakshavere/ søkere ble forelagt feil informasjon, var at enkelte detaljer i reguleringsplanen ikke kunne legges inn på det digitale kartet. Kartet viser blant annet ikke regulert møneretning, adkomst eller forskjell på byggegrense og byggelinje. Servicetorget bruker dette kartet når de gir ut plankart og bestemmelser, og dette er også tilgjengelig for kommunens innbyggere via kommunens nettsider.

Videre viste det seg at av flere av planbestemmelsene antakelig ikke hadde vært grundig nok utredet i planprosessen. Et eksempel er at gesimshøydebegrensningen på maks 6 meter medførte at man ikke kunne ha ark på taket, på grunn av måleregler for begrepet gesimshøyde. Et annet eksempel knytter seg til utnyttelsesgrad. Planavdelingen hadde heller ikke vært oppmerksomme på endringen i reglene for beregning av utnyttelsesgrad, slik at det ikke var tatt høyde for at parkeringsareal skulle tas med i beregningen. Dette medførte at man

³² Tomtene ble solgt gjennom kommunens eiendomsselskap.

på de minste tomtene ikke kunne bygge det areal man i utgangspunktet trodde. I en av sakene måtte husets størrelse reduseres på bakgrunn av dette.

Etter å ha lagt problemstillingen fram for planavdelingen, kom det fram at planens intensjon ikke var å hindre takarker. Det ble derfor bestemt fra planavdelingen at planen skulle endres på dette punktet, slik at takarker kunne tillates. Videre fremmet seksjonsleder forslag om å endre planens bestemmelser om utnyttelsesgrad, for å redusere den generelle misnøyen blant tiltakshaverne i området. På dette tidspunktet var tillatt utnyttelsesgrad BYA= 20%. I mellomtiden ga seksjonsleder instruksjoner for hvordan sakene skulle behandles, ved at man blant annet skulle redusere antall kvadratmeter på parkeringsplass nr. tre, fra 18 m² til 12,5 m². Videre ble man enige om at man skulle innvilge dispensasjon fra gesimshøydebestemmelsen ved søknad om tiltak med takark, uten å kreve søknad, ytterligere nabovarsling eller gebyrberegne dispensasjonen. Begge forslagene ble innarbeidet i planen ved revideringen 30. juni 2009.

Våre funn viser at fire av tiltakene er i tråd med bebyggelsesplanen. To av tiltakene er i strid med bebyggelsesplanens bestemmelser om gesimshøyde på grunn av takark. Det er innvilget dispensasjon fra den aktuelle bestemmelsen for begge tiltakene. Som beskrevet i kapittel seks finner revisjonen ikke at det er fremmet søknad om dispensasjon, eller at det er beregnet gebyr for dispensasjonsbehandlingen i noen av sakene. Dispensasjonen er heller ikke nabovarslet for noen av tiltakene. Fra søknadene er komplette, er den ene saken behandlet i løpet av åtte dager, den andre i løpet av sju dager. Ingen av sakene er innvilget reduksjon i parkeringsareal for å imøtekomme krav om BYA.

Administrasjonen opplyser at samtlige tiltak med takark som ble rammet av gesimshøydebestemmelsen, ble innvilget dispensasjon fra planen. Ingen av disse ble avkrevd søknad eller fakturert for gebyrberegning. Dette gjelder totalt fire saker.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen har ikke funnet informasjon som tyder på at kommunen har bedt tiltakshavere om å innrette seg etter ikke-vedtatte endringer i planen. Vi har heller ikke funnet eksempler på at man har gitt dispensasjon fra BYA kravet.

Ut fra et likebehandlingsperspektiv finner vi det imidlertid ikke tilfredsstillende at kommunen innvilger dispensasjon fra planen uten å kreve søknad eller gebyrberegne behandlingen. Dersom en plan er gammel og uthulet eller medfører utilsiktede konsekvenser, er det revisjonens oppfatning at kommunen bør gå veien om endring fremfor dispensasjon. Dersom man likevel lar planen gjelde, må man imidlertid sørge for å ha en enhetlig dispensasjonspraksis.

I det foreliggende tilfelle fastholder kommunen at samtlige tiltak som ble rammet av bestemmelsen ble innrømmet dispensasjon, og at man således har praktisert likebehandling. Revisjonen har imidlertid samtidig fått informasjon om at flere av de første søknadene ble revidert mange ganger underveis, som følge av streng etterlevelse av planen. Slik revisjonen vurderer det kan kommunen således ikke være helt sikre på at ulikebehandling ikke har funnet sted.

7.2 Firemannsbolig i Klingenveien

En annen henvendelse gjelder spørsmål vedrørende tillatelse til bygging av firemannsbolig i Klingenveien, et område hvor det ellers bare er eneboliger.

Revisjonens undersøkelser viser at denne saken begynte i 1998. Tiltakshaver fremmet på dette tidspunkt en søknad om å bygge firemannsbolig. Søknaden ble avslått av kommunen, blant annet som følge av avvik fra eksisterende utbyggingsmønster, at kravene til adkomst til tomta ikke var oppfylt, at man ikke hadde beregnet tilfredsstillende utearealer og at krav om tilstrekkelig antall biloppstillingsplasser ikke var oppfylt.

Saken ble påklaget til fylkesmannen, som stadfestet kommunens vedtak. Fylkesmannen tiltrådte imidlertid ikke samtlige av kommunens avslagsgrunner. Det ble påpekt feil rettsanvendelse i forhold til bruk av plan- og bygningslovens bestemmelse om tilpasning til eksisterende bebyggelse, og kommunens henvisning til ikke-vedtatte vedtekter med hensyn til parkeringsareal.

Som en følge av dette fremmet tiltakshaver en ny søknad, hvor man i stedet søkte om å få bygge en tomannsbolig. Bygningens eksteriørmessige karakter var ikke endret. Søknaden ble innvilget av kommunen. Vedtaket ble påklaget av naboene, og klagen gikk til fylkesmannen. Naboenes anførsler gjelder i all hovedsak tomtens utnyttelsesgrad, avvik fra eksisterende bebyggelse og trafikale forhold. Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak. En av naboene klaget kommunens saksbehandling inn for Sivilombudsmannen, som konkluderte med riktig saksbehandling fra kommunens side.³³

Til tross for endelig stadfestet vedtak fremmet tiltakshaver ny søknad, hvor det nok en gang ble søkt om å få bygge firemannsbolig. Denne gangen var tiltaket noe redusert i størrelse. Kommunen innvilget søknaden. Også denne gangen ble vedtaket påklaget av naboene, i all hovedsak på samme grunnlag som tidligere. Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak nok en gang.

Senere i prosessen fremmes endringssøknad i forhold til mindre eksteriørmessige endringer, samt søknad om oppføring av to carporter/ garasjebygg. Søknaden om carporter/ garasjebygg endres kort tid etterpå, hvor bygningenes størrelse er noe redusert. Begge søknadene ble godkjent av kommunen, påklaget av naboene og stadfestet av fylkesmannen. Også disse klagen var naboenes anførsler stort sett identiske med tidligere klager.

Revisjonens vurdering:

Saken/ deler av saken har vært behandlet av fylkesmannen i flere omganger, og av Sivilombudsmannen én gang. Ingen av instansene har funnet feil i kommunens saksbehandling. Revisjonen kan således ikke finne grunnlag for påstandene om korrupsjon.

³³ Sivilombudsmannen tar kun stilling til siste gyldig vedtak, her fylkesmannens, men viser til at dette vedtaket inneholder en utførlig beskrivelse av kommunens saksbehandling. Klager kommer ikke med nye opplysninger.

7.3 Hytteutbygging ved Nøtsund

I samme brev som berører firemannsbolig i Klingerveien, omtales også hytteutbygging ved Nøtsund. Det stilles spørsmål ved hvordan kommunen kan ha innvilget dette.

Administrasjonen bekrefter at det har forekommet hyttebygging i området de siste fire årene. Tillatelse til tiltak har blitt gitt i medhold av plan- og bygningsloven, som oftest med dispensasjon. Administrasjonen opplyser at det som oftest dreier seg om riving av eldre og forholdsvis små hytter, og gjenoppbygging av nye og forholdsvis store hytter. Man har ikke gitt tillatelse til helt nye hytteenheter i området. I noen tilfeller er det også tale om tilbygg til eksisterende hytte, hvor man samtidig renoverer.

Revisjonens vurdering:

Innledningsvis vil revisjonen bemerke at kommunens praksis i forhold til å gi dispensasjoner i 100 meters beltet, er av materiell karakter og ikke noe revisjonen vil ta stilling til.

Med utgangspunkt i andre gjennomgåtte saker, beskrevet praksis og vår vurdering av kommunens internkontroll, har vi ikke funnet grunnlag for mappegjennomgang. Administrasjonens forklaring fremstår som tilfredsstillende.

Rolvsøy. 14.04.2010

Anders Svarholt (sign.)
Forvaltningsrevisor

Linda Asp (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

8 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS
Postboks 24
1662 ROLVSØY

ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON	
DATE:	23.3.10
SAKSBEH.	ANSV
SAKS NR.	10-371
LØPE NR.	37377-10
KODE	105-300

Kopi; Linda

Deres ref.:

Vår ref.:
10/01531-5 / /144;LDato:
15.03.2010

Høring - Forvaltningsrevisjonsrapport - Likebehandling i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven

Rapporten gir etter rådmannens vurdering en grundig og dekkende vurdering av kommunens praksis på området.

Det konkluderes med at kommunens regler, rutiner og beskrevet praksis for byggesaksavsnittet, er et godt grunnlag for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen og at man i Sarpsborg i praksis følger gjeldende regler/rutiner og lovgivning. Anbefalinger som fremkommer tas til etterretning og vil bli gjennomført.

Det er også konstatert at det eksisterer et fagmiljø med kontinuerlig fokus på forbedringer.

Rådmannen ser på revisjonsrapporten som en bekreftelse på kommuneledelsens holdningsskapende arbeide og som et godt grunnlag for ytterligere kvalitetsforbedring innenfor kommunens byggesaksbehandling.

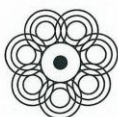
Forøvrig har rådmannen ingen merknader.

Med hilsen

Einar Evensen

Rådmann

Saksbehandler: Lasse Holmen, Enhet byggesak landbruk og kart



Postadresse: Postboks 237, 1702 Sarpsborg
Fakturaadresse: Postboks 505, 1703 Sarpsborg
Besøksadresse: Sarpsborg rådhus, Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg
Tlf. sentralbord: 69 11 60 00 Telefaks: 69 15 00 13
Tlf. servicetorg: 69 10 80 00
E-post: postmottak@sarpsborg.com
Internett: www.sarpsborg.com

Vedlegg 1: Likebehandling som prinsipp for myndighetsutøvelse

Hva er likebehandling?

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

På den offentlige rettens område finnes det flere ulovfestede prinsipper, som sammen med skrevne regler, har som mål å sikre god forvaltningsskikk. Et av disse er prinsippet om at like saker skal behandles likt. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet³⁴. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis³⁵. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses som ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det imidlertid en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende.

Flere av de rettsregler forvaltningen bygger rett på, åpner for til dels stor grad av skjønn. Dette innebærer at reglene har en iboende risiko for ulikebehandling, dersom det ikke trekkes enkelte grenser for dette skjønnet. Borgernes krav til forutberegnelighet, forsvarlighet og saklighet innebærer at forvaltningen ikke kan legge vekt på utenforliggende hensyn, eller fatte vedtak som bygger på vilkårlighet, innebærer forskjellsbehandling, er uforholdsmessige eller sterkt urimelige³⁶.

Med utenforliggende eller usaklige hensyn forstås 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 2008: 369). Vektlegging av usaklige hensyn er ” *en mangel ved overveielene som har ført frem til avgjørelsen. Det trenger ikke å være noe galt med resultatet.(...) Hva som er anført som begrunnelse er uten betydning, hvis det kan påvises at andre hensyn i virkeligheten har vært avgjørende*” (Eckhoff og Smith 2008:378). Denne påvisningen er ofte vanskelig, og forvaltningen har et større ansvar for å bevise at skjønnet har vært forsvarlig, enn borgerne har til det motsatte.

Med vilkårlige avgjørelser menes rene tilfældighetsavgjørelser hvor det kan godtgjøres at forvaltningen verken har utøvd skjønn eller fulgt noen regel, eller avgjørelser hvor det kan påvises at den i skjønnsvurderingen har oversett viktige hensyn eller at hensyn er tillagt overdreven 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.

³⁴ Se blant annet Eckhoff og Smith: ”Forvaltningsrett” 8. Utg. kapittel 11, 23 og 24, samt ”Knophs oversikt over norsk rett” 12. Utg. avsnittet om forvaltningsrett.

³⁵ Sivilombudsmannens uttalelse 2007/1783

³⁶ Se blant annet Eckhoff og Smith: ”Forvaltningsrett” 8. utg. kapittel 24: ”Hvor langt rekker forvaltningens kompetanse? Myndighetsoverskridelse”

Med sterkt urimelige avgjørelser menes avgjørelser hvor resultatet av avgjørelsen fremstår som så urimelig at den må anses rettsstridig

Med forskjellsbehandling menes forskjellsbehandling som ikke bygger på saklig grunn. Det er ofte tillatt med forskjellsbehandling, enten fordi lovens formål støtter det, eller skjønnsmessige vurderinger kan tilsi at avgjørelser noen ganger går i en retning og andre ganger i en annen. Generell endring av praksis med virkning for fremtiden er også tillatt. Noe annet vil være tilfellet for forskjellsbehandling som er et resultat av eksempelvis vilkårlighet, utenforliggende hensyn, eller der hvor forvaltningen ikke oppgir noen grunn i det hele tatt.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å konkretisere hva som regnes som likebehandling. Begrepet må operasjonaliseres i forhold til prosjektets emne.

Uskrevne normer for god forvaltningsskikk suppleres av skrevne saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, offentlighetsloven, samt av materielle og saksbehandlingsrelaterte regler i særlovgivningen. Forvaltningsloven utgjør fundamentet for utøvelse av forvaltningsmyndighet, men suppleres av mer konkrete regler innenfor de ulike forvaltningsområder³⁷. 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.

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. Det stilles imidlertid krav til kommunens saksbehandling på en rekke områder, hvorav revisjonen mener veiledning, saksbehandlingstid, grunnlaget for kommunens avgjørelse og kommunens saksbehandling, vedtakenes form og innhold, klagebehandling, dispensasjonspraksis og oppfølging av ulovlige tiltak, er de viktigste

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.”*

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. ...*

³⁷ Det følger av det juridiske grunnprinsippet *lex specialis* at bestemmelser gitt i særlov går foran generell lovgivning. Dette er lovfestet i både gammel og ny plan- og bygningslov.

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

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. Dette fremgår også av loven, da bestemmelsen om forhåndskonferanse også gjelder for meldingssaker.

I meldingssaker etter Plan- og bygningsloven § 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 viser han 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 behandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid eller dersom enkeltvedtak ikke kan avgjøres innen en måned.

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

Loven opererer med følgende frister:

- Meldingssaker etter §§ 81, 85, 86a og 86b skal være behandlet av kommunen innen 3 uker. 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 tillatelse er betinget, eller det ønskes, uttalelse eller samtykke fra annen myndighet. Ved oversittelse av fristen skal gygesaksgebyret reduseres med 25% for hver påbegynte uke. Dette gjelder ikke dersom kommunen har utsatt fristen, jf. SAK³⁸ §23 første ledd, bokstav d annet avsnitt.
- Søknadspliktige tiltak som oppfyller krav til å bli behandlet som ”enkle tiltak” etter § 95 bokstav b, skal behandles av kommunen innen 3 uker. Ved fristoverskridelse regnes tillatelse for gitt. For at tiltaket skal regnes som ”enkelt tiltak” kreves at:

³⁸ Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker

Likebehandling i Sarpsborg kommune

- tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven
- det foreligger ikke protester fra naboer eller gjenboere
- ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet er ikke nødvendig, eller er innhentet på forhånd.

Kommunens grunnlag for avgjørelsen og kommunens saksbehandling

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om at *"Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."*

Gjennom Plan- og bygningsloven, og særlig forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) 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.

SAK §18 stiller 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
- 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 kontrollerkåringer for prosjekteringen
- p. Dispensasjon, herunder hvilke særlige grunner som påberopes

I henhold til forskriften 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
- 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

Likebehandling i Sarpsborg kommune

Ordlyden i SAK §§18 og 19 må forstås slik at det er opp til kommunen å avgjøre hva som er nødvendig informasjon i den enkelte sak. Listen ovenfor representerer således ikke absolutte krav.

Tyrén (2004: 331, 382-384) viser til at 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. Dersom søknaden er mangelfull skal kommunen gi beskjed om dette i foreløpig svar. Foreløpig svar virker fristavbrytende i forhold til lovfestede tidsfrister.

I henhold til SAK §21 kan bygningsmyndighetene innen tre uker etter at meldingen er mottatt, kreve at saken behandles som søknad om tillatelse. Tyrén (2004:331) utdyper bestemmelsen og sier at dette bare skal kreves i særlige tilfeller, eksempelvis der:

- tiltaket 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.
- naboer og gjenboere, innen to uker etter at nabovarsel er sendt, krever det.

For søknadspliktige tiltak har bygningsmyndighetene som sin oppgave å kontrollere søknaden opp mot plangrunnlaget, forholdet til omgivelsene, grunnforhold, uteareal, byggets utseende mv., jfr. § 95 sammenholdt med SAK §20. Dette innbefatter ofte vurderinger av meget skjønnsmessig karakter. Samtidig skal myndighetene føre tilsyn med at ansvarlig foretak utfører kontroll i henhold til lovens krav.

Kommunen skal også 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.

I henhold til fvl. §17 har parter i en sak rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter dersom de ønsker det. Samme bestemmelse pålegger forvaltningsorganet plikt til å forelegge for en part informasjon organet mottar i saksbehandlingen og la vedkommende uttale seg til disse. Plan- og bygningsloven er derimot basert på at kommunen skal få seg forelagt relevante opplysninger og dokumenter fra den private part. I loven er informasjonskravet snarere knyttet til plikten tiltakshaver har til å informere andre berørte interesser gjennom nabovarsling, men prinsippet får anvendelse ved klage.

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."*

I henhold til Pbl. § 94 nr. 3 jfr. § 81 skal kommunen vurdere om nytt nabovarsel er påkrevd. Kommunen kan imidlertid også fritta søkere fra nabovarsel på gitte vilkår i loven, i henhold til SAK § 16 nr.5.

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 skal som utgangspunkt grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. 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.
 - Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Der hvor de faktiske forhold er beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er det tilstrekkelig å henvise til dette.
 - Forvaltningsorganet bør dessuten nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Der det er gitt retningslinjer for utøvelsen av skjønnet, vil det kunne være tilstrekkelig å vise til disse. Dette forutsetter imidlertid at disse er allment tilgjengelig.
- Partene skal underrettes så snart som mulig, og i regelen skriftlig dersom dette ikke er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

Eckhoff og Smith (2008:269) drøfter i "*Forvaltningsrett*" hensyn for og imot at vedtak begrunnes. Det hevdes at det viktigste argumentet mot begrunnelse er at det kan øke forvaltningens arbeidsbyrde. Det antas imidlertid at hensyn for begrunnelse veier tyngre. Her legges blant annet vekt på hensynet til senere saker.

Når det gjelder begrunnelsens innhold er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å vise til lovhjemmelen, dersom vedtaket også bygger på ulovfestet rett eller arealplan. Da skal også disse tas inn i begrunnelsen.³⁹ Bruken av ordet "bør" i forbindelse med angivelse av de skjønsmessige vurderinger som har dannet grunnlaget for vedtaket, innebærer at dette ikke er noe ufravikelig krav. Det skal være anledning til å fravike bestemmelsen i unntakstilfelle. Når det gjelder henvisning til retningslinjer for skjønnet, er det ikke krav om at disse er skriftlige.

Plan- og bygningsloven inneholder i liten grad bestemmelser som angår vedtakets form og innhold. Forvaltningslovens krav må imidlertid håndheves noe ulikt for meldingssaker og søknadspliktige tiltak. I henhold til SAK §8, omfattes ikke meldepliktige tiltak etter lovens §§ 81, 85, 86 a og 86 b av reglene om saksbehandling. De er således ikke avhengige av tillatelse før arbeidet kan iverksettes, dersom ikke kommunen krever saken omgjort til søknad.

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 § 23, bokstav f regnes tillatelse for gitt dersom kommunen overskrider tidsfristen på tre uker for behandling av enkle tiltak etter § 95 b.

³⁹ Eckhoff og Smith "*Forvaltningsrett*" 8. utg. kapittel 18

Klagebehandling

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 rundskriv⁴⁰.

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.

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.

Bestemmelsen om dispensasjon i § 7 lyder: *”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.”⁴¹

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 ikke bør 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.

⁴⁰ Se Tyrén (2004:71)

⁴¹ § 94 nr.3 regulerer ordinært nabovarsel

Dersom det søkes dispensasjon fra "(...) kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis".

Det presiseres at dispensasjon på lik linje med andre tiltak etter plan- og bygningsloven, skal nabovarsles.

Fra 1. juli 2009 ble plandelen i den nye plan- og bygningsloven satt i kraft. Ovennevnte dispensasjonsbestemmelse er erstattet med kapittel 19 i den nye loven. Lovendringen medfører enkelte formelle endringer, men antas ikke å medføre en realitetsendring. Formålet med de nye bestemmelsen er i enda større grad å fremheve hva som menes med "særlige grunner" samt i større grad ivareta hensyn til eksempelvis allmennhetens interesser i 100 metersbeltet mot sjø og vassdrag. Det er dessuten lovfestet at kommunen som arealmyndighet, skal gi statlige og regionale myndigheters innsigelser i dispensasjonsspørsmål betydelig vekt.

Ulovlighetsoppfølging

Et særlig forhold som tilligger kommunen som forvaltningsmyndighet er adgangen etter Plan- og bygningsloven § 113 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."

Kommunens egen saksbehandlingsrutine, herunder sjekklister

I prosjektet vil også kommunens egen saksbehandlingsrutine med tilhørende sjekklister legges til grunn som revisjonskriterium i forhold til gjennomgang av saksbehandlingspraksis. En nærmere redegjørelse for hva denne går ut på følger i kapittel 5 om kontrolltiltak og i kapittel 6 under kommunens saksbehandling.

Hva er internkontroll?

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

Forvaltningslovens krav om innsyn, skriftlighet, begrunnelse og klage åpner for at den som et vedtak retter seg mot skal kunne kontrollere forvaltningens saksbehandling og imøtegå denne dersom man finner grunnlag for det.⁴² Domstolene har også en viss prøvingsrett over forvaltningens bruk av rettsregler. Samtidig har domstolenes tradisjonelt vekt tilbake for å overprøve den såkalt "frie" skjønnsutøvelsen⁴³. Utover dette følger det av det kommunale selvstyret at andre myndigheter ikke har noen generell styrings- instruksjons- eller overprøvingsmyndighet over kommunenes utøvelse av forvaltningsmyndighet (Eckhoff og Smith 2008:138). 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

⁴² Se blant annet Eckhoff og Smith og Knoph.

⁴³ For en nærmere gjennomgang av rammene for domstolenes prøvingsrett se blant annet Eckhoff og Smith (2008:496-517).

kommunens øverste administrative leder, ansvar for at ”... administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”⁴⁴

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, ...”⁴⁵

I følge utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet⁴⁶ 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 av⁴⁷. 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; COSO-modellen.

COSO⁴⁸ 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 instruksjoner, 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 øverste leder (COSO 1996: 8, 15-16).

Intern kontroll består i modellen av fem innbyrdes sammenhengende komponenter⁴⁹:

- *Kontrollmiljø*

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ ”Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov.”, Agenda Utredning og Utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

⁴⁷ En tilsvarende uklarehet er også beskrevet av rapporten til The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

⁴⁸ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁴⁹ Se henholdsvis Løken (1996) og COSO-rapporten

- 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.
 - Kontrollmiljøet ligger til grunn for de øvrige komponentene i en virksomhets internkontroll.
- *Risikovurdering*
 - Identifikasjon av mål og tilknyttede risikoer, samt fastsettelse av prinsipper for risikostyring. Gjennom disse vurderinger må det etableres et system som med rimelig sikkerhet sørger for måloppnåelse som skissert i definisjonen.
 - *Kontrollaktiviteter*
 - De metoder og tiltak man setter i verk for å sikre gjennomføring av de tiltak ledelsen har funnet nødvendige for å håndtere risiko, og dermed for å oppnå virksomhetens målsettinger. Det finnes ikke fasit for hvilke midler som skal iverksettes, men dette må vurderes konkret i forhold til organisasjonens formål, karakter og kompleksitet.
 - Kontrollaktivitetene må vurderes opp mot de tiltak og rammer som følger av risikovurderingene i organisasjonen.
 - *Informasjon og kommunikasjon*
 - Den strøm av skriftlig og muntlig informasjon som løpende må flyte gjennom foretakets organer og avdelinger for å muliggjøre drift og kontroll. 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 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.
 - Kommunikasjon strekker seg videre enn rene informasjonsstrømmer, gjennom blant annet å skape kanaler og rom for å formidle viktig informasjon oppover i organisasjonen, herunder vern av ”varslere”.
 - Informasjons- og kommunikasjonssystemene bør evalueres i henhold til om de er tilpasset virksomhetens behov.
 - *Oppfølging*
 - Oppfølging av delegerte oppgaver og gitte rammer som ledere på alle nivå med varierende frekvens må gjennomføre overfor sine underordnede i linjen.
 - 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.
 - Oppfølging kan skje kontinuerlig i virksomheten og ved frittstående evalueringer.

Komponentene kan settes inn i en pyramide:

