



Dokumentasjon og likebehandling i byggesaker Råde kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
23. januar 2017

INNHALDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----|-------------------------------------------------------|----|
| 1 | SAMMENDRAG..... | 3 |
| 2 | INNLEDNING..... | 5 |
| 2.1 | Bakgrunn..... | 5 |
| 2.2 | Problemstilling og avgrensing..... | 5 |
| 2.3 | Metode og gjennomføring..... | 5 |
| 2.4 | Revisjonskriterier..... | 7 |
| 2.5 | Litteratur- og dokumentliste..... | 8 |
| 3 | HVA MENES MED LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN?..... | 9 |
| 4 | SYSTEMER OG RUTINER – INTERNKONTROLL..... | 11 |
| 4.1 | Revisjonskriterier..... | 11 |
| 4.2 | Fakta..... | 11 |
| 4.3 | Vurderinger..... | 18 |
| 5 | KOMMUNENS SAKSBEHANDLING..... | 21 |
| 5.1 | Veiledning..... | 21 |
| 5.2 | Mottakskontroll..... | 22 |
| 5.3 | Overholdelse av saksbehandlingsfrister..... | 23 |
| 5.4 | Vedtaket og underretning om vedtak..... | 24 |
| 5.5 | Klagebehandling..... | 25 |
| 5.6 | Ulovlighetsoppfølging..... | 26 |
| 5.7 | Dokumenthåndtering..... | 26 |
| 5.8 | Vurderinger..... | 27 |
| 6 | KONKLUSJONER/ANBEFALINGER..... | 30 |
| 7 | RÅDMANNENS UTTAELSE..... | 31 |
| 8 | VEDLEGG - REVISJONSKRITERIER..... | 32 |
| 9 | VEDLEGG – RESULTAT BRUKERUNDERSØKELSE..... | 41 |
| 10 | KOSTRA-TALL..... | 47 |

1 SAMMENDRAG

Likebehandling oppfattes av folk flest som at alle skal ha de samme rettigheter eller plikter. Søker to personer om det samme godet, og disse personene tilfredsstillers tildelingsvilkårene fullt ut, oppleves det som svært urettferdig dersom den ene får sin søknad innvilget og den andre ikke. På noen områder, herunder på plan- og bygningsrettens område, finnes det imidlertid flere bestemmelser hvor forvaltningen er gitt myndighet til å avgjøre saker på skjønnsmessig grunnlag. Dette er helt nødvendig, da det ikke er mulig å regulere alle mulige typetilfeller gjennom lovgivning. Dette stiller særlige krav til god internkontroll, slik at forvaltningen ikke bedriver usaklig forskjellsbehandling.

Temaet for denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Råde kommune har etablert et system og en praksis som sikrer likebehandling i saksbehandlingen av byggesaker, og om kravene til nødvendig dokumentasjon ivaretas.

Gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført i perioden april til desember, hvor hovedvekten av aktivitetene har funnet sted høsten 2016. Revisjonskriteriene – eller målestokken – er hovedsakelig utarbeidet med utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, samt plan- og bygningsloven med forskrifter. En fullstendig utledning av kriteriene er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene følger innledningsvis i kapittel fire og for hvert tema i kapittel fem. Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av praksis og brukerundersøkelse. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3. Våre vurderinger følger av kapittel 4.3 og 5.8. En samlet konklusjon med anbefalinger fremgår av kapittel seks.

Hovedbudskap

Vår konklusjon er at funnene innenfor både system og praksis – i all hovedsak – fremstår som tilfredsstillende. Det er etablert internkontroll som skal sikre likebehandling og

dokumentasjon av saksbehandlingen, og denne etterleves i stor grad også i praksis.

Samtidig har vi også gjort enkelte funn som trekker i motsatt retning. Disse er samlet sett ikke av en slik karakter at det endrer vår hovedkonklusjon. Funnene synes også til en viss grad å henge sammen, eksempelvis ved at noen kan skyldes manglende kapasitet og/eller kompetanse, eller at svakheter på et område fører til svakheter på et annet område – i praksis «følgefeil».

Kommunen bør undersøke funnene nærmere og sette inn nødvendige tiltak. Dette vil etter vår oppfatning bidra til en styrking av internkontrollen, som igjen vil kunne bidra til å forbedre praksis. Våre konkrete anbefalinger er som følger:

- Muntlig delegering bør formaliseres så raskt som mulig. I henhold til kommunens eget delegeringsreglement skal videredelegering gjøres skriftlig, og dette følger også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Manglende skriftlighet kan i ytterste konsekvens medføre at vedtak ikke er gyldige.
- Det er gjort funn som underbygger at avdelingen har utfordringer knyttet til både kapasitet og kompetanse, jfr. eksempelvis KOSTRA og sammenligninger opp mot Hvaler kommune. Det er videre sannsynlig at andre funn, slik som unøyaktighet i mottakskontroll, svakheter ved dokumentasjon og journalføring og manglende ulovlighetsoppfølging, har sammenheng med kapasitet og kompetanse. En forbedring her vil derfor også kunne medføre en forbedring av praksis på de aktuelle områdene. Kommunen bør derfor vurdere nærmere om kapasiteten og kompetansen er tilstrekkelig.
- Avdelingen har ikke utarbeidet rutiner, prosedyrer og maler, og det gjennomføres heller ikke sidemannskontroll i alle saker.

Etter revisjonens oppfatning medfører dette økt risiko for feil i saksbehandlingen, og gjør kommunen sårbar. Det er også sannsynlig at et bedre prosedyre- og malverk, og fast praksis for sidemannskontroll kan bidra til en positiv forbedring av de funn som er gjort under praksis i kapittel fem. Kommunen bør derfor vurdere aktuelle tiltak her.

- Kommunen bør vurdere praksis for journalføring og arkivering. Opplysninger av betydning for saken er underlagt journalførings- og arkivplikt, og det er kommunens arkivordning som bestemmer hvordan dette skal gjøres.

Revisjonen takker Råde kommune for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Temaet som denne rapporten omhandler bygger på «Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2017»¹.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget 9. mai 2016 (sak 16/11). I møtet informerte revisjonen om at vi ville forsøke å få til en begrenset brukerundersøkelse i forbindelse med gjennomføringen.

Det ble gjennomført oppstartmøte med kommunen 21. april 2016. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 14. desember 2016, og høringsmøte ble avholdt 10. januar 2017. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 11. januar 2017 og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 23. januar 2017. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har kommunen systemer og rutiner som sikrer dokumentasjon og likebehandling i saksbehandlingen?
- I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til prosessuelle forhold ved saksbehandlingen. Det vises til utledningen av revisjonskriteriene for en nærmere forklaring for hvorfor denne

¹ Vedtatt av kommunestyret 18. februar 2016, sak 04/16.

avgrensningen er gjort. Det har heller ikke blitt gjennomført undersøkelser av prosesser knyttet til utarbeidelse av reguleringsplaner eller andre former for planer.

Det presiseres at en forvaltningsrevisjon er en generell gjennomgang av et område. I dette prosjektet er det foretatt en tilfeldig gjennomgang av et utvalg saker, som sammen med annen type informasjon, danner grunnlaget for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Det kan derfor finnes enkeltsaker som har blitt behandlet på en annen måte.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner/anbefalinger.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

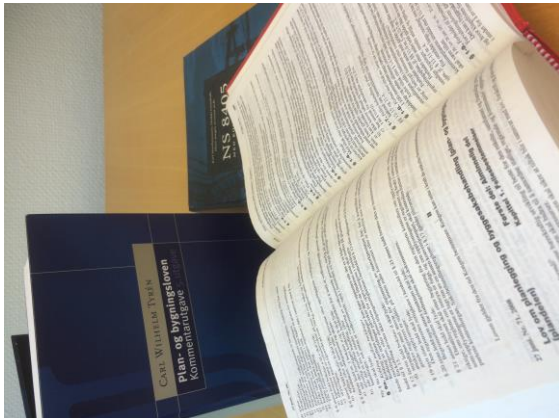
Faktafremstillingen i rapporten bygger på informasjon innhentet av revisjonen ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentanalyse.
- Intervjuer.
- Gjennomgang av praksis.
- Begrenset brukerundersøkelse.
- KOSTRA analyser.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger delvis på dokumenter som vi har mottatt fra kommunen, og delvis på dokumenter som vi selv har hentet ut fra kommunens arkiv. Med

dokumenter siktes det til ulike former for styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer og politiske sakskart.



Kilde: Østfold kommunerevisjon IKS

Bruk av intervjuer

Det er gjennomført totalt 4 intervjuer:

- Innledende arbeidsmøte med virksomhetsleder og en av byggesaksbehandlere.
- Samtale med virksomhetsleder Teknisk.
- Samtale med to byggesaksbehandlere (dette utgjør samtlige byggesaksbehandlere).

Det ble på forhånd gitt en oversikt over hvilke temaer intervjuene skulle berøre. I etterkant av hvert intervju ble det utarbeidet referat, som så ble verifisert av intervjuobjektet. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Gjennomgang av praksis

Gjennomgang av praksis har blitt utført ved at revisjonen har fått tilgang til kommunens elektroniske arkivsystem. Med utgangspunkt i søkeresultat for behandlede saker i perioden 1/1-2016 til og med 1/6-2016 plukket revisjonen ut 25 saker. Sakene omfatter ulike typer tiltak, herunder saker med 12- ukers frist, tre-ukers frist og med og uten ansvarsrett. Flere av sakene inkluderte dispensasjoner. Disse ble kun gjennomgått med henblikk på om tidsfrister var overholdt.

Revisjonen antar at utvalgte saker utgjør ca. 24 % av behandlede saker i perioden.² Utplukket ble gjort tilfeldig i den forstand at vi ikke hadde detaljkunnskap om hva sakene gjaldt eller hvordan de ble behandlet på forhånd. Samtidig har vi hatt fokus på å velge saker som har blitt behandlet av begge saksbehandlerne. Revisjonen har ikke gått inn i de fysiske mappene, kun det som har blitt arkivert elektronisk.

Revisjonen har også undersøkt ni klagesaker som har blitt behandlet politisk. Klagesaker har blitt identifisert og undersøkt ved å gå igjennom alle møteinnkallinger til det faste utvalget for miljø og teknikk for perioden januar 2015 til og med september 2016.

Revisjonen har også hatt dialog med Fylkesmannen i Østfold, hvor vi har innhentet informasjon om den videre behandlingen av klagesaker.

Begrenset brukerundersøkelse

Brukerundersøkelsen er utarbeidet på grunnlag av maler fra www.bedrekommune.no. Dette gjør at spørsmålene ikke er utformet direkte med henblikk på denne revisjonen. Dette er gjort i tilfelle kommunen ønsker å foreta en tilsvarende undersøkelse senere. Da kan resultatene sammenlignes. Det er også mulig å sammenligne resultatene med undersøkelser som er gjort i andre kommuner, dersom kommunen ønsker det. Spørsmålene er likevel av en slik karakter at svarene bidrar til å belyse temaer som denne forvaltningsrevisjonen omfatter.

Undersøkelsen har blitt rettet mot et utvalg private og profesjonelle søkere.

² Det har ikke latt seg fremskaffe nøyaktige opplysninger som viser totalt antall behandlede saker i perioden. KOSTRA rapportering for 2015 viser imidlertid 76 saker og 29 dispensasjoner. Samtidig var avdelingen utsatt for høyt sykefravær dette året, slik at bemanningen mer eller mindre var halvert hele året. Vi har da lagt til grunn at avdelingen antakelig har behandlet samme antall saker totalt sett 1. halvår 2016 – altså ca. 105 saker.

Respondentliste ble utarbeidet parallelt med gjennomgang av praksis. Revisjonen har kontaktet 25 søkere per telefon, og av disse ønsket 19 respondenter å delta i undersøkelsen. 6 av disse er profesjonelle søkere, slik som arkitektfirmaer og byggmestere, mens 13 er private søkere. Det er vanskelig å si noe om andel respondenter i forhold til populasjonen, da særlig profesjonelle søkere kan ha hatt mange byggesaker til behandling i Råde kommune. Svarene fra disse vil naturlig nok basere seg på den samlede erfaringen disse har med avdelingen. Tilsvarende kan også gjelde private søkere, hvis disse har hatt flere byggesaker til behandling. Dette får betydning for hvor representativ undersøkelsen er. Samtidig synes respondentene å være forholdsvis samstemte i sin tilbakemelding, noe som styrker representativiteten. Et argument som trekker i motsatt retning igjen, er at samtlige respondenter fikk innvilget sin siste søknad. Det må antas at dette påvirker svarene som gis. Etter revisjonens oppfatning bør resultatene tolkes med forsiktighet, men kan ha verdi som en slags temperaturmåling på brukertilfredsheten.

I rapporten sammenfattes utvalgte resultater skriftlig, men hele undersøkelsen med resultater og grafer følger vedlagt rapporten. Svorskalaen har gått fra 1 (Svært misfornøyd til 6 (svært fornøyd). Revisjonen har valgt å bruke størrelsene «gjennomsnitt», «medianverdi» og «standardavvik» for å forklare resultatene. Gjennomsnittet utgjør summen av alle enkelt svar fordelt på antall respondenter. Dersom seks respondenter har gitt verdien 6 og 5 har gitt verdien 3, vil gjennomsnittet bli $4,65^3$. Medianverdi representerer midterste verdi etter at alle enkeltsvarene er sortert fra største til minste verdi. Medianverdien viser altså det tallet som deler respondentene på midten. Det vil være like mange respondenter på den ene siden, som på den andre siden. Med samme verdier som nevnt i eksempelet foran, vil medianverdi utgjøre verdien 6^4 . Verdiene sett i

³ Utrekning: $(6*6)+(5*3)=51 - 51$ delt på 11 respondenter blir 4,65).

⁴ Utrekning: 5 - 5 - 5 - 6 - 6 - 6 - 6 - 6 - 6

sammenheng gir et godt bilde på hvordan respondentene stiller seg. Samtidig kan det være store variasjoner i svarfordelingen som «forsvinner» når man kun benytter disse verdiene. Revisjonen mener derfor at det er nyttig å også vise til standardavviket, som er et mål på spredningen i svarene. Enkelt forklart kan man si at jo høyere standardavviket er, jo mer uenighet er det blant respondentene.

KOSTRA Analyser

Revisjonen har også hentet ut statistikk fra KOSTRA som gjelder ulike områder. Denne statistikken er omtalt ulike steder i rapporten, og en del nøkkeltall følger også som vedlegg til rapporten.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at KOSTRA tallene kan inneholde en del feilkilder, som det er vanskelig å eliminere. Som eksempel vises det til at kommuner er organisert ulikt, noe som blant annet gir seg utslag i hva som inngår i driftsutgifter.

Når det gjelder klagesaker har vi ikke sammenlignet med andre kommuner. Begrunnelsen er at det er en stor risiko for at innrapporterte tall er feil. Det er et særdeles høyt antall som er rapportert inn fra flere av kommunene, men dette tallet stemmer ikke overens med det som oppgis av fylkesmannen.

Som følge av at Råde kommune skiller seg vesentlig fra andre kommuner i samme kommunegruppe på grunn av en stor andel fritidsboliger, har vi ikke sammenlignet med kommunegruppen. Vi har i stedet valgt å trekke inn tall fra de andre kystkommunene i Østfold.

Undersøkelsen er gjennomført av Anders Svarholt. Brukerundersøkelsen er gjennomført av Liv Marit Spydevold.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder

menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier. Trinnhøydeprinsippet betyr at for eksempel lov gis større vekt enn rundskriv eller retningslinjer.

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr. 107.
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.2.1967 nr. 00.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 24.6.2008 nr. 71.
- Forskrift om byggesak av 26.3.2010 nr. 488.
- Forskrift om offentlige arkiv av 11.12.1998 nr. 1193.
- Veileder til byggesaksforskriften, utgitt av Direktoratet for byggkvalitet, lastet ned mars 2016.
- Thorstein Eckhoff og Eivind Smith: «Forvaltningsrett», 8. utgave, Universitetsforlaget, 2008.
- Sivilombudsmannens uttalelse 2007/1783
- «Et rammeverk for internkontroll» - COSO modellen i norsk oversettelse.
- «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov». Agenda utredning på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.
- KS' arbeidshefte «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus», 2. utgave. Lastet ned fra KS' sider mars 2016.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, samtidig som en oppsummering av disse er tatt inn under hver enkelt problemstilling.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Faktadelen av rapporten angir hvilke dokumenter som har blitt benyttet for å beskrive praksis. Dette vil fremgå direkte i teksten, og i fotnoter.

3 HVA MENES MED LIKEBEHANDLING I SAKSBEHANDLINGEN?

Likebehandling oppfattes av folk flest som at alle skal ha de samme rettigheter eller plikter. Søker to personer om det samme godet, og disse personene tilfredsstillers tildelingsvilkårene fullt ut, oppleves det som svært urettferdig dersom den ene får sin søknad innvilget og den andre ikke. Sivilombudsmannen har uttrykt det treffende i sin årsmelding for 2010, når han skriver:

«Å sammenligne seg med de rundt seg, enten andre i samme situasjon, eller de som har mer enn en selv, er etter min mening en naturlig del av det å bo i et samfunn. Det har godt feste i borgernes rettsfølelse at myndighetenes fordeling av fellesgodene – og byrdene – skal skje på en rettferdig måte.»

På noen områder, herunder på plan- og bygningsrettens område, finnes det imidlertid flere bestemmelser hvor forvaltningen er gitt myndighet til å avgjøre saker på skjønnsmessig grunnlag. Dette er helt nødvendig, da det ikke er mulig å regulere alle mulige typetilfeller gjennom lovgivning. Prisen man betaler for at forvaltningen er gitt denne myndigheten, er at man aldri kan oppnå fullstendig likhet. Sivilombudsmannen skriver videre i sin årsmelding:

«Forvaltningen må likevel etterstrebe det å skulle behandle like tilfeller likt. Idealet er ikke kommet generelt til uttrykk i forvaltningsloven, men er ivaretatt gjennom den ulovfestede regelen om forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Det er viktig å understreke at forbudet retter seg mot den *usaklige* forskjellsbehandlingen – ikke all forskjellsbehandling.»

Nøkkelordet i avsnittet ovenfor er «usaklig». Det er i enkelte tilfeller tillatt med forskjellsbehandling, enten fordi lovens formål støtter det⁵, eller fordi skjønnsmessige vurderinger kan tilsa 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. Usaklig er forskjellsbehandlingen først når den eksempelvis er et resultat av vilkårlighet, utenforliggende hensyn, eller der hvor forvaltningen ikke oppgir noen grunn for avgjørelsen i det hele tatt. Hensynet til likebehandling innebærer med andre ord nødvendigvis ikke at en ensartet type saker skal få samme utfall. Hensynet innebærer heller ikke alltid at en part har krav på at saken får samme utfall som en hvilken som helst sammenlignbar sak. Høyesterett har uttalt følgende om dette i Rt. 1983 s. 1290:

«[D]et forhold at enkelte søkere – som det kan se ut til – på et kanskje sviktende grunnlag har fått en gunstigere behandling enn den som er blitt A til del, er ikke tilstrekkelig til å fastslå at det i forhold til ham er skjedd en usaklig forskjellsbehandling.»

For å oppnå størst mulig grad av forsvarlig saksbehandling, herunder likebehandling, oppstiller lovverket en rekke rettsikkerhetsgarantier. Med rettsikkerhetsgarantier siktes det til ulike bestemmelser som samlet skal medvirke til at saker underkastes forsvarlig behandling og får et riktig utfall. Eksempler på slike regler er:

- klare og detaljerte bestemmelser som sier noe om hva man har krav på under gitte omstendigheter.
- bestemmelser som skal sørge for at saker underkastes en forsvarlig og ensartet behandling.
- bestemmelser som stiller krav til kompetanse og kunnskap hos de som er satt til å forvalte regelverket.
- bestemmelser som sikrer ansvarsfordeling og bestemmelser som sikrer klageadgang og/ eller overprøving av forvaltningens vedtak.

⁵ På plan- og bygningsrettens område vil dette typisk være tilfelle i dispensasjonssaker.

Også ulovfestede prinsipper for god saksbehandling fungerer som rettssikkerhetsgarantier for innbyggerne.

Til tross for etablerte rettssikkerhetsgarantier og jevnt over forsvarlig ivaretagelse av disse i praksis⁶, oppstår det generelt i kommune-Norge likevel ganske ofte påstander om usaklig forskjellsbehandling på plan- og bygningsrettens område. Noen av disse påstandene kan bygge på faktisk usaklig forskjellsbehandling, men samtidig bygger mange også svært ofte på sviktende grunnlag.

Et typisk område hvor det ofte fremsettes påstander om forskjellsbehandling, knytter seg til dispensasjoner. Typisk har en søker fått dispensasjon for et tiltak, enten rettmessig eller på et grunnlag som fremstår som uklart eller urettmessig, og hvor andre ønsker den samme behandlingen. Når disse så får avslag på sine dispensasjonssøknader, oppleves dette som urettferdig og påstander om ulikebehandling kan oppstå i kjølvannet. Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at avslag på dispensasjon er hovedregelen og i tråd med loven. Det skal særlige grunner til for å få innvilget dispensasjon, og innvilgelse av dispensasjon skal heller ikke danne grunnlag for presedens. Hver enkelt søknad skal underkastes en selvstendig og forsvarlig behandling.

Et annet område som kan forårsake påstander om forskjellsbehandling er ulovlighetsaker. En nabo søker om et tiltak og får avslag, og opplever senere at en annen nabo utfører et lignende tiltak. Vedkommende har imidlertid ikke søkt kommunen. For den første naboen kan dette oppleves urettferdig og et klart tilfelle av forskjellsbehandling, siden han ikke er klar over at vedkommende faktisk har tatt seg til rette på ulovlig vis. Dersom det eventuelt blir kjent at tiltaket er ulovlig, og naboen i tillegg opplever at kommunen ikke forfølger overtredelsen, kan også dette skape grobunn for påstander om ulikebehandling.

⁶ Hypotetisk antakelse basert på et svært lavt antall klager til Fylkesmannsembete, sammenlignet med det store antallet byggesaker som behandles i Norge per år.

Også endringer i regelverk kan forårsake påstander om forskjellsbehandling. Typisk vil dette være tilfelle der nyere lovgivning åpner opp for andre tiltak, eller gjør det enklere å gjennomføre tiltak, enn hva eldre lovgivning åpnet opp for. En som søkte og fikk avslag for relativt få år siden, vil kunne oppleve det som ulikebehandling dersom naboen senere får innvilget sin søknad om et tilsvarende tiltak. Slike situasjoner vil typisk kunne oppstå i tiden fremover, i og med at forskriften til plan- og bygningsloven ble endret fra og med 1. juli 2015. Fra og med dette tidspunktet ble en rekke tiltak unntatt søknads- og meldeplikt. Ansvaret for at tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovgivningen er i disse sakene utelukkende lagt på tiltakshaver. En som har søkt før dette tidspunktet og fått avslag, vil kunne oppfatte det som ulikebehandling dersom naboen utfører et liknende tiltak senere. Slike situasjoner har for øvrig visse likhetstrekk med ulovlighetseksemplet omtalt tidligere, og vil også i noen tilfeller representere faktiske overtredelser.

Påstander om ulikebehandling kan også oppstå på grunnlag av klagebehandling. En søker får avslag og velger å ikke påklage, mens en annen søker påklager vedtaket. Slike klager går først til administrasjonen som utreder og forbereder klagesaken. Administrasjonens innstilling går til politisk behandling som fatter endelig vedtak. Som oftest opprettholder administrasjonen sin innstilling, men politisk nivå kan vektlegge andre hensyn enn administrasjonen som medfører at saken likevel innvilges. Søkeren som ikke påklaget vedtaket vil ofte oppleve dette som ulikebehandling.

Av eksemplene som er nevnt ovenfor følger det at mange påstander om ulikebehandling kan skyldes forhold som eksempelvis manglende kjennskap til regelverk eller at tiltakshavere tar seg til rette, og ikke nødvendigvis faktisk usaklig forskjellsbehandling. Eksemplene er ikke ment å være uttømmende, men har kun som formål å peke på at slike påstander kan oppstå også i tilfeller hvor hensynet til likebehandling faktisk har blitt ivarettatt.

4 SYSTEMER OG RUTINER – INTERNKONTROLL

Har kommunen systemer og rutiner som sikrer dokumentasjon og likebehandling i saksbehandlingen?

4.1 Revisjonskriterier

Rådmannen har ansvar for å etablere et fungerende internkontrollsystem, jfr. kommuneloven § 23 nr. 2.

- Det må være etablert tilfredsstillende kontrollmiljø som fremmer positive holdninger hos de ansatte hva gjelder kontroll og styring. Som eksempel bør kontrollmiljøet ivareta:
 - Klar fordeling av ansvar og myndighet.
 - Fokus på god saksbehandlingspraksis.
 - Fokus på kapasitet, kompetansesammensetning og utnyttelse av kompetanse.
- Det må være gjennomført risikovurderinger:
 - Vurderinger som analyserer risikoen for ulikebehandling og manglende etterlevelse av journalplikten.
 - Vurderingene bør dokumenteres av hensyn til etablering av tiltak og evaluering.
- Det må være etablert nødvendige kontrolltiltak, eksempelvis:
 - Handlingsplaner og planverk.
 - Veiledere for skjønnsutøvelse/presedensregister.
 - Sjekklistor for saksbehandlingen.
 - Sidemannskontroll.
- Det må være etablert fungerende kanaler for informasjon og kommunikasjon. Eksempler kan være:
 - Arenaer for informasjonsutveksling internt i avdelingen.
 - Arenaer for informasjonsutveksling i linjen.
 - Arenaer for informasjonsutveksling ut mot innbyggerne.
- Internkontrollen må være levende og gjenstand for oppfølging. Dette betyr eksempelvis at:
 - Det må gjennomføres regelmessige kontroller av om internkontrollen fungerer.
 - Risikovurderinger og kontrolltiltak må gjennomgå med jevne mellomrom.
 - Praksis må evalueres og sees opp mot internkontrolltiltak.

4.2 Fakta

4.2.1 Innledning

I Råde kommune ivaretas saksbehandlingen av bygge- og delesaker av to saksbehandlere. Disse er direkte underlagt leder for Virksomhet Teknisk. Virksomhetens ansvarsområde omfatter:

- Utarbeiding av planstrategier, kommuneplan og reguleringsplaner.
- utbygging, drift og vedlikehold av vannforsyning- og avløpsnett.
- kommunale veier og gateløp.
- parkmessig vedlikehold og drift av friområder.
- drift, vedlikehold og renhold av kommunens bygningsmasse.
- administrasjon av kommunale utbyggingsprosjekter.
- saksbehandling, rådgivning og utredningsarbeid innenfor de ulike fagområdene.

4.2.2 Kontrollmiljø

Fordeling av myndighet

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Råde kommune fremgår av «Delegeringsreglement og alminnelig reglementer for folkevalgte organer»⁷. Rådmannen er delegert myndighet til å fatte vedtak i alle saker som ikke er av prinsipiell

⁷ Vedtatt av kommunestyret i september 2014, sist endret oktober 2016 etter vedtak i KS sak 060/16.

betydning. Saker av prinsipiell betydning innenfor fagområdet som er tema for denne revisjonen skal avgjøres av «Fast utvalg for miljø og teknikk». Rådmannen kan videredelegere sin myndighet, men dette må gjøres skriftlig.

Videredelegering er gjort gjennom «Administrativt delegeringsreglement for Råde kommune»⁸. I henhold til reglementet har virksomhetsledere myndighet til å utøve sine oppgaver innenfor de rammer som er gitt i medhold av lov- og forskrifter, ulike avtaler, felles reglementer og styringsdokumenter, felles prosedyrer og arbeidsbeskrivelser, kommunestyrevedtak med videre. Reglementet inneholder også bestemmelser om internkontroll, samt om videredelegering. Reglementet inneholder ikke bestemmelser om skriftlighet ved videredelegering, men dette fremgår av det overordnede delegeringsreglementet.

Delegeringskjeden, slik den fremstår ovenfor, bekreftes av samtlige som revisjonen har intervjuet. Virksomhetsleder beskriver myndighetsfordelingen slik:

- Saksbehandlere har myndighet til å fatte vedtak i enkle byggesaker (typisk det som tidligere var meldingssaker). Delegeringen er gjort muntlig.
- Virksomhetsleder har myndighet til å fatte vedtak i ordinære byggesaker, herunder «enkle dispensasjoner» (typisk standard dispensasjoner fra gamle reguleringsplaner som ikke passer inn i dagens samfunnsstruktur – eksempelvis dispensasjon til å bygge garasje i et område hvor dette er forbudt, men hvor samtlige har fått bygge garasje likevel. Disse regnes ikke som prinsipielle).
- Politisk nivå fatter vedtak i alle prinsipielle saker og alle dispensasjonssaker utover de som er nevnt ovenfor.
- I sommersesongen avgjøres saker i hovedsak på sommerfullmak, men tvilstilfeller skal avklares med

⁸ Reglementet er datert 13. januar 2012, og er fastsatt av rådmannen med hjemmel i en tidligere utgave av det overordnede delegeringsreglementet (KS-032/11).

utvalgsleder. I følge virksomhetsleder forekommer det at det avholdes ekstraordinære utvalgsmøter i sommerferien.

Alle klagesaker går til politisk nivå. Politisk nivå avgjør også alle saker hvor det innstilles på avslag fra administrasjonen. Dette fremgår ikke av delegeringsreglementet, men ble vedtatt i forbindelse med budsjett for 2012.⁹

Det er virksomhetsleder som ivaretar dialogen med politisk nivå, og hun opplever at det er et velfungerende samarbeid. Fordelingen av ansvar og myndighet er klart definert. I de aller fleste saker er det også enighet mellom administrasjonen og politisk nivå. I de tilfeller det er uenighet, er som oftest utvalgets vedtak enstemmig.

Det er virksomhetsleder som avgjør hvilke saker som skal løftes til politisk nivå, men vanligvis på grunnlag av diskusjoner i avdelingens postmøter, samt med grunnlag i delegeringsreglementet. Tvilstilfeller drøftes med leder for fast utvalg for miljø og teknikk.

Overordnede rammer for saksbehandlingen

Det gis en nærmere beskrivelse av de formelle rammene for saksbehandlingen under avsnittene «Kontrolltiltak» og «informasjon og kommunikasjon» nedenfor. Her gis det først og fremst en beskrivelse av hvordan saksbehandlingen er organisert, samt hvilket fokus likebehandling har i hverdagen.

Byggesaksbehandlerne jobber som generalister. Det er to ansatte som skal håndtere et stort antall saker, og da ivaretar generalistprinsippet nødvendig fleksibilitet. I følge virksomhetsleder gjør dette jobben krevende, men også spennende. Det forventes stor grad av selvstendighet hos saksbehandlerne, og dette følges av en tillitsbasert ledelsesstil. Samtidig godkjennes de fleste vedtak av virksomhetsleder eller av politisk nivå. Saksbehandlerne rapporterer ikke på sakene de avgjør på fullmakt, men

⁹ Kommunestyresak 065/11. Dette har ikke blitt fulgt opp i senere delegeringsreglementer, men praktiseres i følge virksomhetsleder fortsatt.

virksomhetsleder opplyser om at hun har oversikt over hvilke saker som er til behandling. Det er virksomhetsleder (eller stedfortreder) som fordeler alle saker i postmøtet. I tillegg diskuteres de fleste saker enten i postmøte, eller mellom saksbehandlerne.

Råde kommune har vedtatt etiske retningslinjer, og disse har blitt formidlet til avdelingen. Begge saksbehandlerne oppgir å kjenne til innholdet i disse. Etikken er med i det daglige, selv om den ikke nødvendigvis diskuteres eksplisitt. I følge virksomhetsleder er man bevisste på etiske dilemmaer og habilitet, og begge saksbehandlerne har gitt beskjed om saker som de ikke har kunnet behandle på grunn av vennskap eller kjennskap. Den nylig omtalte korrupsjonssaken i Drammen kommune har også blitt diskutert internt i virksomheten. Virksomhetsleder mener at man har en gjensidig forståelse av hvor grensen går, og som eksempel viser hun til at til og med blomster som mottas blir stående igjen på lunsjrommet. Begge saksbehandlerne bekrefter virksomhetsleders oppfatning.

Begge saksbehandlerne opplyser også om at de har blitt utsatt for utilbørlig adferd fra tiltakshavere. En av saksbehandlerne forteller om et tilfelle der tiltakshaver ønsket at han skulle prosjektere tiltaket slik at det ble godkjent, antakelig mot betaling. Den andre saksbehandleren forteller om alvorlige trusler fra to ulike tiltakshavere. I samtlige tilfeller ble leder informert, og den ene saken ble også meldt til politiet.

I og med at hovedtemaet for denne forvaltningsrevisjonen handler om likebehandling i saksbehandlingen, har det vært naturlig å spørre om hva som ligger i dette begrepet. Her var det unison enighet blant virksomhetsleder og saksbehandlerne. Samtlige oppfatter likebehandling som et grunnleggende prinsipp, og det gis uttrykk for en omforent oppfatning av hva likebehandling innebærer. Et illustrerende eksempel er uttalelsen fra en av saksbehandlerne:

«...like saker skal behandles likt, som i at byggesaker som omfattes av samme plangrunnlag skal behandles på samme måte. Likebehandling handler også om å yte likt servicenivå til alle kunder.»

Det opplyses om at avdelingen tilstreber å etterleve prinsippet i alle sider av saksbehandlingen, og at dette er noe av begrunnelsen for det ukentlige postmøtet. Generelt opplever heller ikke avdelingen at det fremmes spesielt mange påstander om ulikebehandling.

Kompetanse

Den ene saksbehandleren har arbeidet i kommunen siden 1982, og vedkommende har hatt ulike stillinger og funksjoner, og kjenner kommunen godt. Vedkommende har arbeidet med byggesaksbehandling i 16 år, og har utdanning innen økonomi og byggesak.

Den andre saksbehandleren har arbeidet i kommunen i litt over to år, har tidligere arbeidet med byggesaker i Drammen kommune i tre år, og har også erfaring som arkitekt fra privat sektor. Vedkommende er utdannet sivilarkitekt.

Råde kommune har en opplæringsplan som gjelder for nytilsatte, men denne er ikke spesifikt rettet inn mot saksbehandling av byggesaker. I følge virksomhetsleder har man ikke hatt behov for dette, dels fordi avdelingen er liten, dels fordi man i praksis ikke har hatt utskiftning av medarbeidere. Virksomhetsleder mener at rom for diskusjon er det viktigste, noe som ivaretas gjennom «åpen dør»-kultur og regelmessige postmøter.

Virksomheten har ikke utarbeidet egen kompetanseplan, men kompetansebehov kartlegges gjennom medarbeidersamtaler. Virksomhetsleder tilrettelegger for deltakelse på kurs og konferanser når det er behov, eller ønske om det. Avdelingen deltar også fast i «Byggesaksnettverket Ytre Østfold»¹⁰

¹⁰ Byggesaksnettverk Ytre Østfold består av kystkommunene i Østfold. Nettverket diskuterer problemstillinger som er felles for kommunene, og

Nettverket gjennomfører normalt to til tre møter per år.

Både virksomhetsleder og de saksbehandlerne mener at kompetansen i avdelingen er tilfredsstillende, men saksbehandlerne mener at det kunne vært nyttig med en saksbehandler med juridisk bakgrunn. En god del av byggesakene gjelder tiltak i strandsonen eller i 100 meters beltet mot sjø, som ofte kan medføre kompliserte vurderinger og hvor motparten ofte nyttiggjør seg av juridisk bistand. En styrking av kommunens motpartskompetanse her ville vært en fordel. I enkelte saker benytter imidlertid avdelingen seg av innleid bistand, gjennom en rammeavtale med en lokal advokat.

I og med at en av saksbehandlerne har forholdsvis kort fartstid i kommunen, var det også naturlig å spørre om hvordan opplæringen ble ivaretatt. Vedkommende opplevde å bli tatt godt imot i kommunen. Opplæring ble gitt i form av «skulder ved skulder» bistand, noe vedkommende opplevde som tilstrekkelig. Vedkommende tror ikke det er nødvendig på etablere noe formelt opplæringsystem i avdelingen, men at det er tilstrekkelig med en eller annen form for fadderordning dersom kommunen skal ansette flere saksbehandlere.

Brukerundersøkelsen hadde ingen spørsmål som gikk direkte på kompetanse. Enkelte av spørsmålene gir imidlertid et bilde av brukernes oppfatning av avdelingens kompetanse. På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med forutsigbarheten i saksbehandlingen, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,5 og medianverdi på 4,5 totalt sett. Respondentene brukte hele skalaen, men mer 45 % av respondentene krysset av for 5 eller 6. Private synes å være mer fornøyd enn profesjonelle, jfr. gjennomsnittskår på 4,67 mot 3,80. Samtidig er det mindre variasjon blant de profesjonelle enn blant de private, jfr. standardavvik på 0,75 mot 1,37.

særlig tematikken rundt bygging i strandsonen har vært sentral. Nettverket har eksistert i snart 20 år.

På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med kvaliteten på saksbehandlingen, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,33 og medianverdi på 4 totalt sett. Respondentene brukte hele skalaen, og mer enn 40 % krysset av for 5 eller 6. Som på forrige spørsmål, så synes private å være mer fornøyd enn profesjonelle, jfr. gjennomsnittskår på 4,42 mot 3,80. Også her er det imidlertid mindre variasjon blant de profesjonelle enn blant de private, jfr. standardavvik på 0,75 mot 1,38.

Kapasitet

I årsmeldingen for 2015 fremgår det at virksomheten har vært «preget av høyt sykefravær, noe som har gjort det utfordrende å ivareta lovpålagte oppgaver, politiske bestillinger samt å innfri kunders forventning om responstid og omfang av veiledning. Forventningene står ikke i forhold til den kapasiteten som virksomheten har hatt.» Reell kapasitet har vært omtrent ett årsverk gjennom året.

Sykefraværet er lavere nå enn hva tilfellet var gjennom 2015, men både virksomhetsleder og saksbehandlerne opplever avdelingen som underbemannet. I følge virksomhetsleder har avdelingen vært under stor belastning over lang tid, og arbeidspresset er høyt. For å unngå fristoverskridelser prioriteres saker med lovpålagte frister på bekostning av andre type saker.

Faktaboks 4: Antall saksbehandlere i andre kommuner

Det er vanskelig å finne tall for antall saksbehandlere i andre kommuner. Revisjonen gjennomfører for tiden imidlertid en tilsvarende revisjon i Hvaler kommune, som med sine ca. 4500 innbyggere har fem byggesaksbehandlere med juridisk kompetanse. Sammenligning har likevel mindre verdi, som følge av de særegenheter som karakteriserer Hvaler. Hvaler har vesentlig mer fritidsbebyggelse enn Råde, og i sommerhalvåret øker befolkningen til det mangedobbelte. I tillegg er plangrunnlaget på Hvaler mer komplisert enn i Råde på grunn av nasjonalparkstatus. Hvaler oppfatter dessuten at heller ikke deres saksbehandlingskapasitet er tilfredsstillende.

Revisjonen har sett nærmere på KOSTRA tall for å få et bilde av avdelingens kapasitet (se vedlegg 10 for fullstendig tabell). Vi har valgt ut noen variabler som kan gi et bilde av kapasiteten og sammenlignet med andre kommuner i Østfold som også har hyttebebyggelse. Det er imidlertid kun Rygge som har tilnærmet samme antall hytter som Råde, men Rygge har en årsbefolkning som er nesten dobbelt så høy som Råde.

Sammenligningen viser at Råde kommune har høyere brutto driftsutgifter per innbygger knyttet til bygge- og delesaksbehandling enn Moss, Fredrikstad og Rygge, men lavere enn Hvaler, Sarpsborg og Halden. Dersom man kun ser på lønn og sosiale utgifter ligger Råde likt som Fredrikstad, noe høyere enn Moss og Rygge (som også ligger likt), men lavere enn Hvaler, Sarpsborg og Halden.

Sammenligningstallet sier noe om effektivitet i driften, men må leses med forsiktighet. Det er ikke uvanlig at større kommuner oppnår bedre driftseffektivitet målt på grunnlag av antall innbyggere enn mindre kommuner, fordi det er en del funksjoner som må ivaretas uavhengig av størrelse. I dette perspektivet er det interessant at Råde ligger lavere enn Sarpsborg og Halden, som begge er vesentlig større kommuner.

Sammenligning av antall behandlede saker sett i forhold til antall innbyggere viser at Råde ligger likt med Moss og noe bedre enn Halden, men dårligere enn Fredrikstad, Sarpsborg, Rygge og Hvaler. Hvaler kommer best ut på dette forholdstallet med 0,023 saker per innbygger mot Rådes 0,011 saker. Fordeler man lønn og sosiale utgifter på antall behandlede saker, så viser sammenligningen at Råde kommer bedre ut enn Sarpsborg og Halden, men dårligere ut enn Fredrikstad, Moss, Rygge og Hvaler. Forholdstallet for Råde utgjør kr 12 922,-. Lavest blant sammenligningskommunene er Rygge med 7 271,- per sak, og i motsatt ende av skalaen har vi Halden med 22 267,- per sak. KOSTRA tallene sier ikke noe om hvor mange saksbehandlere som jobber med byggesaksbehandling, men fordeler man lønn og sosiale utgifter på antall mottatte saker så kommer Råde ut med det nest høyeste

forholdstallet – kr 19 553,-, kun slått av Sarpsborg hvor forholdstallet utgjør 26 831,-. I motsatt ende av skalaen finner vi Hvaler hvor forholdstallet utgjør 9 567,-.

Vi vet at Hvaler har fem byggesaksbehandlere. Fordeler man antall behandlede saker på disse, får vi et forholdstall på ca. 68 behandlede saker per saksbehandler (343 saker delt på fem). Tilsvarende tall for Råde utgjør 43 (86 saker fordelt på to). Samtidig har avdelingen vært rammet av såpass høyt sykefravær, at det korrekte antakelig er at ett årsverk til sammen har behandlet 86 saker.

4.2.3 Risikovurderinger

Virksomhetsleder informerer om at det ikke er gjennomført formelle risikovurderinger knyttet til byggesaksbehandlingen. Samtidig mener både virksomhetsleder og saksbehandlere at uformelle risikovurderinger gjøres hver gang man diskuterer en sak, noe som også er noe av grunnen til at man har faste postmøter.

Aktuelle risikoer som nevnes er:

- Politisk behandling av saker kan medføre en risiko for ulikebehandling. Politikerne har ikke den samme fagkunnskapen, og det forekommer at de vektlegger andre hensyn enn hva administrasjonen gjør.
- Ulikheter i saksbehandlingstid internt i avdelingen kan medføre opplevelse av ulikebehandling. Den ene saksbehandleren er på tidspunktet for gjennomføringen av revisjonen 50 % sykemeldt, noe som medfører at vedkommende bruker noe lengre tid på saksbehandlingen. Dette er det noen tiltakshavere som reagerer på.
- Manglende ulovlighetsoppfølging kan medføre risiko for ulikebehandling
- Ulikebehandling kan også oppstå fordi Fylkesmannen i Østfold påklager enkelte vedtak, men ikke andre.

4.2.4 Kontrolltiltak

Et kontrolltiltak som er omtalt ved navn tidligere i rapporten, er avdelingens ukentlige postmøter. Dette fremheves som det mest sentrale og viktigste kontrolltiltaket av både

virksomhetsleder og saksbehandlerne. I møtet deltar virksomhetsleder, begge saksbehandlerne og plan- og miljørådgiver (saksbehandler/ rådgiver for blant annet reguleringsplaner). Møtet benyttes til å fordele samtlige mottatte saker, samt til å diskutere forhold ved enkeltsaker. I tillegg har man også fast praksis for å diskutere saker med hverandre, noe som innebærer at det ofte har vært to personer involvert i de fleste saker før de går til virksomhetsleder eller politisk nivå.

Kommuneplanens arealdel, Kommunedelplan for Saltnes-området, Kommunedelplan for Karlshus og 121 reguleringsplaner fungerer også som kontrolltiltak. Planen angir hva som er lov og ikke lov, og det er sjelden at det er rom for tolkning. Det vises til at ordlyden kan by på utfordringer i noen av de eldre planene, men her har man som oftest laget skriftlige påtegninger på selve reguleringsplanen om hvordan bestemmelsen skal forstås, slik at praktiseringen blir lik.

Avdelingen har ikke utarbeidet presedensregister, rutiner eller prosedyrebeskrivelser. De benytter imidlertid et saksomslag, som også fungerer som sjekklister for saksbehandlingen. Virksomhetsleder mener at det ikke er behov for et omfattende mal- og prosedyreverk, fordi avdelingen er liten og gjennomsliktig, bemanningen har vært stabil over mange år, og fordi man har regelmessige postmøter og bruker sjekklister. Samlet dekker dette nødvendig behov for å sikre ensartet og forsvarlig saksbehandlingspraksis. Saksbehandlerne deler i all hovedsak denne oppfatningen.

En av saksbehandlerne mener imidlertid at det kunne vært praktisk med en oversikt over innvilgende dispensasjoner, slik at man enkelt kunne undersøkt hvordan dispensasjoner i samme området har blitt behandlet tidligere. Saker kan søkes opp i saksbehandlings-systemet, men det er ulike personer som registrerer inn saker og det er ikke alltid at sakene gis like navn. Dette kan gjøre det vanskelig å finne «like» saker. Saksbehandlingssystemet er heller ikke linket opp mot kartsystemet, noe som ville gjort det

enklere å finne frem saker. Vedkommende mener imidlertid at mye fanges opp i postmøtene, og at man som oftest husker liknende saker.

4.2.5 Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon internt i avdelingen

Virksomhetsleder rapporterer formelt på økonomi, personal og fag hvert tertial, men det rapporteres ikke spesifikt på tjenesteutøvelsen. Rådmannen følger opp sine virksomhetsledere gjennom utviklingssamtaler og faste ledergruppemøter, hvor alle virksomhetsledere i kommunen deltar. Rådmannen involverer seg svært sjelden direkte i byggesaker eller andre saker som angår virksomhetsleders myndighetsområde.

Internt i virksomheten avholdes det virksomhetsmøter hver 5. uke, og byggesaksavdelingen har som nevnt faste ukentlige postmøter. Virksomhetsleder benytter også epost ut mot hele virksomheten dersom det oppstår forhold som må meddeles raskt. Virksomhetsleder fremhever at det også er mye uformell samhandling mellom de ulike avdelingene, og mellom saksbehandlerne, i det daglige.

Saksbehandlerne rapporterer ikke til virksomhetsleder på saker som de avgjør på egen hånd, og det rapporteres ikke til politisk nivå på saker som avgjøres av virksomhetsleder. Det er imidlertid fast praksis at hun gir muntlige orienteringer i hvert utvalgsmøte om spesielle saker, eller andre forhold som utvalget kan ha interesse av. Avgjørelser fra Fylkesmannen i Østfold settes alltid opp på sakskartet som referatsaker.

Begge saksbehandlerne opplever informasjonsflyten internt i avdelingen som tilfredsstillende og tilstrekkelig. Begge kjenner til at kommunens kvalitetssystem¹¹ inneholder varslingsrutine og avviksmul, men de har ikke hatt behov for å verken varsle eller melde

¹¹ Råde kommunen benytter «Kvalitetslosen» som overordnet internkontrollsystem.

avvik. Forhold som har dukket opp har blitt tatt direkte med virksomhetsleder.

Informasjon og kommunikasjon ut mot kundene

Informasjon ut mot kundene gjøres i hovedsak via kommunens nettsider og gjennom veiledning. Virksomheten har ikke fast praksis for å avholde informasjonsmøter eller lignende, men Facebook brukes i noen grad som informasjonskanal ved ulike forhold som gjelder kommunens vann- og avløpsnett. Innbyggerne har også tilgang til kommunekartet via kommunens nettsider, men denne funksjonen har vært tidvis ustabil.



Kilde: freeimages.com

I brukerundersøkelsen spurte vi respondentene om hvor fornøyd de var med informasjonen som finnes på kommunens nettsider. Litt mer enn 40 % av alle respondentene besvarte spørsmålet med «Vet ikke», mens øvrige respondenter oppga skår fra 1 til 4. Gjennomsnitt og medianverdi utgjorde 3. Private er generelt mer fornøyd enn profesjonelle, men det er ikke store forskjeller.

Faktaboks 5: Kommunens nettsider

Tjenesten «Plan, bygg og eiendom» er lett å finne frem til på kommunens nettsider. Informasjonen som er lagt ut er oppdatert, og revisjonen vil spesielt fremheve en rekke utførlige veiledninger som omhandler ulike typer tiltak. Det er også lagt ut linker til ulike nettressurser som gir ytterligere informasjon. Tiltakshaver vil også kunne finne kommunens gebyrregulativ på samme sted. Det er lagt ut navn på saksbehandlere som arbeider med byggesaker, men det finnes ikke kontaktinformasjon direkte til disse. Her må søker enten

henvende seg til virksomhetsleder eller til servicetorget. Det er oppgitt åpningstider for servicetorget, men ikke informasjon om telefontid eller lignende for byggesaksavdelingen. Det finnes ikke informasjon om saksbehandlingstiden i kommunen.

www.rade.kommune.no

Veiledning opp mot tiltakshavere og ansvarlig søker fremheves som en viktig del av avdelingens arbeidsoppgaver, og det er normalt svært lav terskel for å avholde møter. Det avholdes forhåndskonferanser, men det er vanligere med uformelle forhåndssamtaler. I følge virksomhetsleder og saksbehandlerne, er avdelingen normalt tilgjengelig både på telefon og for «drop in» samtaler. Kommunens praksis for veiledning vil bli nærmere omtalt i neste kapittel.

Brukerundersøkelsen inkluderte også spørsmål som gikk på tilgjengelighet. På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med åpningstider for oppmøte ved kontoret, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 3,72 og medianverdi på 3,5 totalt sett. Det er ikke noe vesentlig skille i oppfatningen blant profesjonelle og private, men standardavviket viser variasjon for begge kategorier.

På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med mulighet for timeavtale, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4 og medianverdi på 4 totalt sett. Heller ikke her er det vesentlige forskjeller i oppfatningen blant private og profesjonelle, men standardavviket utgjør henholdsvis 1,36 og 1,71, noe som viser noe variasjon i oppfatningene – og da særlig blant de private.

På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med mulighet for å få snakke med saksbehandler på telefon, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 3,95 og medianverdi på 4 totalt sett. Private synes å være marginalt mer fornøyd enn profesjonelle, jfr. gjennomsnittskår 4,09 mot 3,6. Standardavviket viser variasjon for begge kategorier, særlig blant de private søkerne (1,69).

Det er en generell oppfatning i avdelingen at folk flest er svært fornøyd med den servicen de mottar, og de oppfatter heller ikke at avdelingen mottar spesielt mange klager på de vedtakene som fattes. Også tiltakshavere som ikke nødvendigvis er fornøyd med resultatet av søknadsbehandlingen, gir ofte uttrykk for at prosessen har vært bra. En av saksbehandlerne tror dette kan ha sammenheng med at de tar seg tid til å forklare hvorfor søknadene ikke kan godkjennes.

Brukerundersøkelsen hadde også et spørsmål om hvor fornøyd vedkommende helhetlig sett var med byggesaksbehandlingen. Her oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,44 og medianverdi på 5 totalt sett. 56 % av respondentene krysset av for 5 eller 6. Dette var ett av de spørsmålene hvor det var størst forskjell mellom de private og de profesjonelle, jfr. gjennomsnitt på henholdsvis 4,69 mot 3,8. Standardavviket viser lite variasjon for begge kategoriene, men særlig det profesjonelle synes samstemte i sin vurdering (0,75).

Undersøkelsen hadde også et åpent spørsmål hvor respondenten kunne kommentere fritt. Ingen av respondentene benyttet seg av denne muligheten. Virksomhetsleder opplyser at avdelingen sjelden opplever klager på saksbehandlere, verken fra tiltakshavere, ansvarlig søker eller fra politisk nivå. Det reageres imidlertid på kapasitet og tilgjengelighet. Det er mange som synes at saksbehandlingen tar lang tid.

4.2.6 Oppfølging av internkontrollen

Det er ikke etablert formelle oppfølgingstiltak av internkontrollen. Som nevnt rapporteres det ikke på tjenesteutøvingen, og det utøves ikke kontroll med hvordan delegert myndighet praktiseres. Virksomhetsleder har mulighet til å ta ut oversikter over tjenesteproduksjonen i saksbehandlingssystemet, men gjør dette sjelden. Hun opplever dette som overflødig, da hun har full oversikt som følge av postmøtet, samt gjennomlesning og godkjenning av alle forslag til vedtak, enten de gjøres på delegert fullmakt eller går til politisk behandling. Det er kun vedtakene som

saksbehandlerne selv fatter som ikke kontrolleres. Dette gjelder imidlertid kun søknader om enkle tiltak uten ansvarsrett.

4.3 Vurderinger

Etter revisjonens vurdering gir faktabeskrivelsen totalt sett inntrykk av et – i all hovedsak – tilfredsstillende **kontrollmiljø**. Det er en klar oppfatning rundt hvordan ansvaret er fordelt mellom politisk og administrativt nivå, og internt i administrasjonen. Det er også fokus på å utøve forsvarlig og god saksbehandling.

En nøkkelfaktor i kontrollmiljøet er de ansattes holdninger til kontroll og etikk. Basert på intervjuer og en gjennomgang av utvalgte styringsdokumenter og de kontrolltiltakene som er etablert, mener revisjonen at etikk har nødvendig oppmerksomhet – det er en omforent oppfatning av hva begrepet likebehandling innebærer og hvordan dette hensynet best kan ivaretas. Samtidig er det enkelte forhold vi mener kommunen bør vurdere nærmere, og som samlet vil kunne bidra til å styrke kontrollmiljøet.

For det første vises det til delegeringen fra politisk til administrativt nivå. Det fremgår av kommunens egne reglementer at all delegering skal være skriftlig, noe som ikke er tilfellet per idag. Det synes ikke som om dette medfører noen praktiske problemer i og med at de ulike nivåene er kjent med sin myndighet, men det innebærer at delegeringskjeden er brutt. I ytterste konsekvens kan dette medføre at det fattes vedtak uten at nødvendig myndighet rent formelt foreligger. Tilsvarende bør begrensninger i virksomhetsleders myndighet, jfr. politikernes ønske om at alle avslag skal fremmes for politisk behandling, også inntas i delegeringsreglementet eller i form av en skriftlig instruks dersom det fortsatt skal være gjeldende.

Kompetanse er en del av kontrollmiljøet, og revisjonen oppfatter i utgangspunktet den samlede kompetanse som tilfredsstillende. Begge saksbehandlerne har lang fartstid hva

gjelder byggesaksbehandling, og de har også faglige kvalifikasjoner som setter dem i stand til å jobbe med slik saksbehandling. I tillegg kommer den kompetansen som besittes av plan- og miljørådgiver og virksomhetsleder. Samtidig gir begge saksbehandlerne uttrykk for at den juridiske kompetanse bør styrkes. Det er kommunen selv som må vurdere hvilken kompetansesammensetning kommunen må ha, men det synes som om behovet er tilstede. Etter revisjonens oppfatning er det flere momenter som underbygger dette:

- Saksbehandlerne oppfatning: det er de som behandler saker og som er nærmest til å vite «hvor skoen trykker».
- Flere kommuner med tilsvarende plangrunnlag som Råde (byggeforbud i 100 meters beltet, strandsoneproblematikk og et høyt antall dispensasjonssøknader) har en eller flere jurister ansatt for å sikre god motpartskompetanse. I Østfold gjelder dette blant annet Rygge, Fredrikstad, Moss, Sarpsborg og Hvaler.
- Råde kommune må i enkelte saker kjøpe juridisk kompetanse eksternt.
- Som det fremgår under kapittel fem, har fylkesmannen i Østfold opphevet eller omgjort halvparten av oversendte saker i perioden 2013 til 2015. Dette synes høyt. Tilsvarende tall for Hvaler kommune er 20 %.

Også kapasitet er en del av kontrollmiljøet, og som det fremgår av faktabeskrivelsen gir både saksbehandlerne og virksomhetsleder uttrykk for at byggesak har og har hatt kapasitetsutfordringer. Det er vanskelig for revisjonen å vurdere hva som kan være riktig nivå på antall byggesaksbehandlere i kommunen. KOSTRA tallene gir ikke noe entydig bilde av situasjonen. Råde skårer godt på noen parametere, men dårlig på andre.

På driftsutgifter per innbygger skårer Råde faktisk bedre enn noen av de store kommunene, noe som er uvanlig. Dette kan naturligvis indikere at bemanningen er for lav. På den annen side indikerer flere av de nøkkeltallene vi har tatt inn for å vurdere

kapasitet, at bemanningen i Råde er tilfredsstillende. Nøkkeltallene forutsetter imidlertid at lønnsnivået blant sammenligningskommunen er noenlunde likt – og tallene forutsetter at rapporteringen fra kommunen er likt. Dette har vi ikke kunnskap om. KOSTRA tallene tar heller ikke hensyn til sykefravær, noe som Råde har vært belastet med. Effekten av sykefravær er dessuten større jo «færre hender» oppgavene kan fordeles på.

Sammenligninger opp mot Hvaler kommune kan tyde på at bemanningen er tilfredsstillende på papiret, men korrigert for sykefravær så synes det som om belastningen på den enkelte saksbehandler er større i Råde enn på Hvaler, jfr. antall behandlede saker per saksbehandler. Som det fremgår av kapittel fem har revisjonen ikke funnet vesentlig avvik fra lovfestede saksbehandlingsfrister, men samtidig så opplyser saksbehandlerne om begrenset oppfølging av ulovlighetssaker. Samlet sett mener vi dette underbygger virksomhetsleders og saksbehandlerne oppfatning av kapasiteten.

Som fakta viser har det ikke blitt gjennomført formelle **risikovurderinger** rettet mot likebehandling og tilfredsstillende dokumenthåndtering. Samtidig viser gjennomgangen at risikovurderinger gjennomføres kontinuerlig gjennom det ukentlige postmøtet. Postmøtet skal delvis motvirke de risiki som kan oppstå, men også identifisere eventuelle risikoområder. Ideelt sett bør risikovurderinger dokumenteres, men dette er først for fremst for å kunne etterprøve om identifiserte risikoområder faktisk materialiserer seg og om iverksatte kontrolltiltak er tilstrekkelige. Når risikoområder er forholdsvis statiske og så tett knyttet opp mot plangrunnlag og lovverk, som tilfellet er innenfor byggesaksbehandling, så må det være tilfredsstillende at risikovurderinger gjøres løpende – særlig når dette kombineres med sidemannskontroll og faste arenaer hvor risiko for mulige avvik kan diskuteres. Internkontroll skal også tilpasses virksomhetens behov, og denne vil variere avhengig av størrelse, status på kontrollmiljøet, type saksområde osv. Etter

revisjonens oppfatning er den tilnærmingen som Råde har valgt hva gjelder risikovurderinger derfor tilfredsstillende.

Fakta viser også at det er etablert **kontrolltiltak**, i all hovedsak postmøtet, sjekklister og sidemannskontroll på de fleste vedtak. Samtidig fungerer også ulike arealplaner som kontrolltiltak. Samlet er dette i all hovedsak tilfredsstillende, men også her er det enkelte forhold vi finner grunn til å kommentere.

Det er ikke utarbeidet rutiner eller prosedyrer, noe verken virksomhetsleder eller rådgiverne mener det er behov for. Som nevnt under risikovurderinger, bør en effektiv internkontroll blant annet tilpasses virksomhetens behov og størrelse, og det er virksomhetsleder selv som er nærmest til å vurdere det reelle behovet. Vi legger dette til grunn, men vil påpeke at manglende rutiner og prosedyrer generelt kan øke risikoen for feil i saksbehandlingen, samtidig som det gjør avdelingen sårbar eller mindre effektiv ved turnover eller ved nyansettelser.

Videre gjennomføres det ikke sidemannskontroll på de sakene som saksbehandlerne avgjør alene. Også dette medfører en risiko for feil i saksbehandlingen, og vi anbefaler at sidemannskontroll etableres også her. Sidemannskontrollen bør ikke nødvendigvis utføres av virksomhetsleder, det kan være at det er tilstrekkelig at saksbehandlerne ivaretar dette selv. Dette vil bidra til å sikre at sakene behandles korrekt, og det vil også gi virksomhetsleder trygghet om at saksbehandlerne ikke avgjør andre typer saker alene.

En av saksbehandlerne har også ytret ønske om en oversikt over innvilgede dispensasjoner til hjelp for saksbehandlingen. Etter revisjonens oppfatning er dette et fornuftig kontrolltiltak, som bør vurderes. Antakelig kan kontrolltiltaket enkelt iverksettes ved at det utarbeides faste koder/ titler for registrering av saker i saksbehandlingssystemet til bruk for alle som registrerer inn saker. Denne praksisen har blitt innarbeidet i Hvaler kommune, noe saksbehandlerne oppfatter

som et nyttig verktøy i saksbehandlingen. Det gjør det også enkelt å ta ut oversikt over behandlede saker.

Kommunen har etablert flere kanaler for **informasjon og kommunikasjon**. Internt vises det til fast rapportering til rådmannen og politisk nivå, virksomhetsleders deltakelse i utvalgsmøter, faste virksomhetsmøter og faste postmøter. Saksbehandlerne gir uttrykk for at de er tilfredse med de kanaler som er etablert, og at informasjonsflyten oppfattes som tilstrekkelig. Dette er tilfredsstillende.

Eksternt er det først og fremst kommunens nettsider som benyttes som generell informasjonsarena. Veiledning vil bli omtalt nærmere i kapittel fem, men vi viser her til at det synes å være en omforent oppfatning av viktigheten av veiledning og at terskelen skal være lav for de som ønsker dette tilbudet. Også dette er tilfredsstillende.

Det er ikke etablert noen formelle **oppfølgingsaktiviteter** av internkontrollen samlet sett. Etter revisjonens oppfatning gir imidlertid fakta inntrykk av at en del oppfølging faktisk gjøres, jfr. det som er sagt om diskusjonene i postmøtene og virksomhetsleders kontroll med samlet produksjon. Vi mener imidlertid at oppfølgingen minimum også bør inkludere stikkprøvekontroll med de vedtakene som saksbehandlerne fatter på egenhånd (gitt at sidemannskontrollen på disse sakene ikke skal ivaretas av virksomhetsleder). Dette er særlig aktuelt all den tid avdelingen generelt ikke har skriftlige rutiner eller prosedyrer, og det heller ikke praktiseres sidemannskontroll i tilknytning til disse vedtakene. Vi vil likevel hevde at oppfølging i form av stikkprøver er viktig, selv om tiltakene ovenfor etableres. Dette fordi det er virksomhetsleder selv som er ansvarlig overfor rådmannen for at administrative vedtak er korrekte.

5 KOMMUNENS SAKSBEHANDLING

I hvilken grad ivaretas kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling?

5.1 Veiledning

5.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunen har en generell veiledningsplikt.
- Veiledningen kan tilpasses søker.
- Søker har rett til å snakke med kommunen ved behov.
- Det skal avholdes forhåndskonferanser dersom kommunen eller søker ønsker det.
- Opplysninger som har betydning for avgjørelse av saken skal dokumenteres.
- Det skal skrives referat fra avholdte forhåndskonferanser.

5.1.2 Fakta

Som nevnt i forrige kapittel gis det uttrykk for at avdelingen har en lav terskel for å yte veiledning ut mot publikum. Begge saksbehandlerne mener at god veiledning er viktig, blant annet fordi man får kjennskap til saken og kan gi råd om hva som må være på plass. Dette er tidsbesparende i den senere saksbehandlingen.

Veiledning gis per telefon, via epost, gjennom uformelle samtaler og gjennom avtalte forhåndskonferanser. Forhåndskonferanser gjennomføres, men de aller fleste ønsker heller en uformell samtale.¹²

Veiledningen tilpasses ut i fra hvilke behov og kunnskapsnivå vedkommende har. Det kreves generelt mer av en ansvarlig søker enn av en privat tiltakshaver, da en ansvarlig søker selv skal ha tilstrekkelig kunnskap om regelverket. Formålet med samtalen er ikke å

saksbehandle tiltaket, men å fortelle tiltakshaver om hvilke muligheter og begrensninger som foreligger. Dette skaper forutsigbarhet for søker, og vedkommende får en indikasjon på hva resultatet av en eventuell realitetsbehandling kan være. Særlig dispensasjonsbehandling er kostbart, og gebyret må betales uavhengig av utfallet av søknaden. Saksbehandlerne opplever at tiltakshavere setter pris på dette

Det skrives generelt ikke referat fra samtalene, og som oftest utarbeides det heller ikke journalnotat. Virksomhetsleder mener at det viktigste er å journalføre opplysninger når saken kommer inn, da avdelingens størrelse medfører at man som oftest vet hvem som har veiledet og hva som har blitt sagt. En av saksbehandlerne oppgir imidlertid at vedkommende normalt utarbeider et notat som legges i eiendomsmappen. På denne måten blir det dokumentert at kommunen har hatt kontakt med tiltakshaver. Vedkommende viser blant annet til:

«Jeg synes dette er en grei praksis, fordi man da har dokumentert at man har pratet med vedkommende. Det har for eksempel forekommet at noen har spurt om noe, men så hører vi ikke noe mer. Så oppdager vi i ettertid at tiltaket har blitt gjort uten å søke. Da er det greit å kunne vise til en telefonsamtale eller et møte, for å dokumentere at vedkommende ikke var i god tro.»

¹² Forhåndskonferanser er lovregulert, og krever en større innsats både fra kommunen og tiltakshaver. Tiltakshaver må blant annet sende inn en del dokumentasjon i forkant, slik at kommunen kan forberede møtet. I motsetning til uformelle samtaler, skal forhåndskonferanser også faktureres.



Kilde: freeimages.com

Det har blitt avholdt forhåndskonferanse i en av de undersøkte sakene, og det foreligger referat fra konferansen. I den samme saken foreligger det også dokumentasjon på en del korrespondanse i forkant av forhåndskonferansen.

I flere av de undersøkte sakene har det forekommet korrespondanse per epost, som er arkivert elektronisk på saken. Videre foreligger det referanser til telefonsamtaler/samtaler med søkere i flere saker, men revisjonen har ikke funnet journalposter for disse samtalene. Som svar på spørsmål knyttet til enkelte av disse sakene, opplyser kommunen at telefonsamtaler ikke journalføres, men at man ofte lager et skriftlig notat som legges i saksmappen.

Brukerundersøkelsen inneholdt en rekke spørsmål som gir et bilde på veiledningspraksis, tilgjengelighet og generell imøtekommenhet. Noen av resultatene ble presentert i forrige kapittel. Her presenteres noen resultater som kan sies å gjelde veiledning mer direkte.

På spørsmål om byggesaksavdelingen møtte vedkommende med vennlighet, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,84 og medianverdi på 5 totalt sett. Ca. 73 % av respondentene krysset av for 5 eller 6. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom private og profesjonelle søkere.

På spørsmål om man opplevde at ens egne rettigheter som søker ble ivaretatt, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,22 og medianverdi på 5 totalt sett. Ca. 55 % respondentene krysset av for 5 eller 6. Heller

ikke her er det vesentlige forskjeller mellom private og profesjonelle søkere, men det er mer variasjon i svarene blant de profesjonelle, jfr. standardavvik på 1,67.

På spørsmål om byggesaksavdelingen holder hva de lover, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 4,17 og medianverdi på 5 totalt sett. Ca. 55 % av respondentene krysset av for 5 eller 6. Her er det større forskjell mellom private og profesjonelle søkere, sammenlignet med spørsmålene ovenfor. Private oppnår et gjennomsnitt på 4,33 og en medianverdi på 5, mens profesjonelle oppnår et gjennomsnitt på 3,8 og en medianverdi på 4. Det er også mer variasjon i svarene blant de profesjonelle, jfr. standardavvik på 1,72.

På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med saksgangen i sin sak, oppnådde avdelingen gjennomsnittskår på 3,84 og medianverdi på 4 totalt sett. Her har ca. 68 % av respondentene krysset av for 4 og 5. Også her var det forskjell mellom private og profesjonelle tiltakshavere. Private ga et gjennomsnitt og en medianverdi på 4, mens profesjonelle ga et gjennomsnitt på 3,4 og en medianverdi på 4. Forøvrig er det lite variasjon i svarene i de to ulike gruppene.

5.2 Mottakskontroll

5.2.1 Revisjonskriterier

- Det er den private part som har ansvaret for at en søknad er tilstrekkelig og korrekt, men kommunen har et ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
- Kommunen kan ikke behandle saken før søknaden er komplett. I tråd med veiledningsplikten og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk må kommunen kontrollere innkomne søknader med henblikk på fullstendighet, og gi søker beskjed om eventuelle mangler. Dette bør gjøres så snart søknaden er mottatt av kommunen.

5.2.2 Fakta

Virksomheten har ikke etablert en sentral mottakskontrollfunksjon. Alle søknader går til

kommunens postmottak, hvor dokumentene registreres og skannes. Deretter blir sakene sendt til byggesak og fordelt i postmøtene. Saksbehandlerne foretar mottakskontrollen når saksbehandlingen påbegynnes. Begrunnelsen for praksisen er at kommunen i de aller fleste tilfeller må gjennomføre en del av saksbehandlingen for å kunne avgjøre om noe mangler. Er det mangler ved søknaden, så tar saksbehandler kontakt enten per brev eller per telefon – avhengig av hva slags mangler det er snakk om.

I følge KOSTRA rapportering ble det sendt 56 foreløpige svar om mangler i 2014 og 42 i 2015. Vår gjennomgang viste at det var sendt brev om supplerende informasjon i 12 av 25 saker. I all hovedsak redegjør brevene kortfattet for hva som mangler, og hvorfor dokumentasjonen kreves. Saksbehandlerne bruker felles brevmalen, men utforming og ordlyd er ulik avhengig av hvem som behandler saken. Den ene saksbehandleren har også fast praksis for å sende mottaksbrev når vedkommende får tildelt saken, hvor det informeres om saksbehandlingstid, at fristen løper fra søknaden er komplett mv. Dette gjør ikke den andre saksbehandleren.

Det varierer hvor lang tid det tar fra søknaden mottas i kommunen til foreløpig svar om mangler ved søknaden sendes. Korteste tidsintervall fra mottak til mottakskontroll er 3 kalenderdager, mens lengste er 77 kalenderdager. I en sak bes det også om ytterligere informasjon etter 36 dager som følge av en naboklage. I en annen sak synes det å være litt frem og tilbake med hensyn til hva kommunen faktisk krever. Gjennomsnittlig tid fra mottak til mottakskontroll er ca. 18 kalenderdager. Korrigert for de to sakene med lengst tid, utgjør gjennomsnittet ca. 10 kalenderdager.

I to av sakene hvor det er sendt foreløpig svar mottar ikke kommunen nye dokumenter og saken avsluttes. Ytterligere to saker er ikke ferdigbehandlet på tidspunktet for revisjonens gjennomgang. I resterende åtte saker varierer saksbehandlingstiden fra fire kalenderdager til 49 kalenderdager fra mottak av supplerende

dokumenter til vedtak fattes. Gjennomsnittstiden utgjør ca. 26 dager.

Det er uklart for revisjonen om samtlige foreløpige svar har vært nødvendige. Vi har i utgangspunktet ikke gjennomført noen materiell gjennomgang av søknadene, men vi har funnet flere eksempler på at det bes om opplysninger som fulgte den opprinnelige søknaden, eller hvor det – etter at det midlertidige svaret har blitt sendt ut - har blitt avklart per telefon at opplysningene likevel ikke er nødvendige. Vi har videre funnet et eksempel hvor en tiltakshaver avkreves grenseoppgang på grunn av usikre grenser, mens en annen tiltakshaver først avkreves dette etter at en nabo har merknader til tiltaket.

5.3 Overholdelse av saksbehandlingsfrister

5.3.1 Revisjonskriterier

- Søknader skal som hovedregel behandles «uten ugrunnet opphold»/ snarest mulig.
- «Maksimumsfristene» for ferdigstilt saksbehandling i plan- og bygningsloven skal som hovedregel ikke overskrides:
 - «Komplekse byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 12 uker.
 - «Enkle byggesaker med ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 3 uker.
 - «Enkle byggesaker uten ansvarlig foretak» - skal avgjøres innen 3 uker.
 - Dispensasjonssaker skal avgjøres innen 12 uker.

Oversittelse av frister medfører enten at tillatelse anses som gitt, eller at deler av byggesaksgebyret må tilbakebetales tiltakshaver.

5.3.2 Fakta

Råde kommune har rapportert til KOSTRA på saksbehandlingstid både i 2014 og 2015.

Tabell 1: KOSTRA

| Saksbehandlingsfrist | Behandlingstid snitt 2014 | Behandlings tid snitt 2015 |
|----------------------|---------------------------|----------------------------|
| 12-ukers frist (ett- | 30 dager | 31 dager |

| | | |
|---------------------------------------------|----------|----------|
| trinn) | | |
| 12-ukers frist (rammesøknader) | 30 dager | 29 dager |
| Tre ukers frist (ett-trinn med ansvarsrett) | 14 dager | 12 dager |
| 3 ukers frist (ett-trinn uten ansvarsrett) | 11 dager | 10 dager |

Kommunen har videre rapportert inn fristoverskridelser i en sak i 2014, hvor det er knyttet sanksjoner til fristoverskridelsen. Tilsvarende tall for 2015 utgjør fire saker.

Det rapporteres foreløpig ikke på gjennomsnittlig saksbehandlingstid på dispensasjoner i KOSTRA.

I vår gjennomgang av ulike typer søknader om tiltak, fant vi klare fristoverskridelser i tre av 22¹³ saker. Samtlige var sakstyper hvor det ikke er knyttet sanksjoner til overskridelsen. I en fjerde sak er vi usikre på om saksbehandlingsfristen er overholdt, da det har vært veldig mye frem og tilbake mellom kommunen, og hvor kommunen synes å ha gitt motstridende informasjon underveis. Denne saken inkluderer også dispensasjon. Lovbestemt saksbehandlingsfrist var klart overholdt i resterende 18 saker (ca. 82 % av utplukket). Også flere av disse sakene inneholdt dispensasjoner. Overholdelsen av saksbehandlingsfristene forutsetter imidlertid at det var rettslig grunnlag for å sende ut mangelsbrev i flere av de gjennomgåtte sakene.

Brukerundersøkelsen inneholdt også et spørsmål knyttet til saksbehandlingstid. På spørsmål om hvor fornøyd vedkommende var med faktisk saksbehandlingstid, oppnådde avdelingen en gjennomsnittskår på 4,33 og en medianverdi på 4 totalt sett. Ca. 42 % av respondentene krysset av for 5 eller 6, og forøvrig ble hele skalaen benyttet. De profesjonelle søkerne er mindre fornøyd enn

¹³ Utplukket bestod av 25 saker, men to saker var trukket og en var ikke ferdigbehandlet. Det var ytterligere en sak som ikke var ferdigbehandlet, men dette var pga klage. Her var fristen overholdt hva gjaldt det opprinnelige vedtaket.

de private, jfr. gjennomsnittskår på 3,8 mot 4,42. De profesjonelle er også svært samstemte i sin tilbakemelding, jfr. standardavvik på 0,75.

5.4 Kommunens vedtak

5.4.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og de som har hatt merknader til søknaden.
- Vedtak skal som hovedregel begrunnes, herunder:
 - Hvilke regler vedtaket bygger på.
 - De faktiske forhold vedtaket bygger på.
 - Hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse
- Som hovedregel skal det gis informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.
- Gebyr er ikke en del av byggesaksvedtaket, men mange kommuner oppgir gebyrberegningen i vedtaket. I henhold til kommunens gebyrregulativ skal gebyr beregnes på grunnlag av det regulativet som var gjeldende på tidspunktet for fullstendig søknad («A.1 Betalingsplikt»)/ tilfredsstillende søknad («A.2 Hvilket regulativ skal brukes»)¹⁴.

5.4.2 Fakta

Det foreligger vedtak i samtlige saker som revisjonen har gjennomgått. Unntaket er der tiltakshaver trekker søknaden eller ikke følger opp saken videre.

Samtlige vedtak er i tråd med kravene i forvaltningsloven. Samtidig fremstår vedtakene som går til politisk behandling som betydelig mer omfattende, enn vedtakene som er avgjort på delegert fullmakt. Dette er naturlig, all den tid dette normalt omhandler mer komplekse byggesaker. Vedtakene inneholder typisk en svært grundig beskrivelse av hva som omsøkes, rettslig grunnlag, og hvordan kommunen vurderer tiltaket.

¹⁴ Bestemmelsen er likelydende i gebyrregulativet for 2015 og 2016.

Videre synes det ikke som om kommunen har praksis for å informere om klageadgang der søknaden innvilges. Det opplyses heller ikke om gebyrets størrelse i alle vedtak. Kommunen opplyser om at dette kun gjøres i vedtak om tiltak uten ansvarsrett, da det er en del av malen som brukes. Forøvrig viser kommunen til at beregning av gebyrets størrelse ikke er et enkeltvedtak, og at man uansett ikke finner det hensiktsmessig at gebyret er en del av vedtaket. Begrunnelsen er at dette kan skape utfordringer ved klagebehandling. Klager etter plan- og bygningsloven avgjøres av utvalg for miljø og teknikk, mens klager på gebyr avgjøres av formannskapet.

I forbindelse med praksisgjennomgangen kontrollerte vi også gebyrberegningen opp mot kommunens gebyrregulativ i de saker hvor gebyret var oppgitt i vedtaket. Her fant vi avvik mot regulativet som var gjeldende på tidspunktet for komplett søknad i to saker. I følge kommunen er årsaken at gebyret beregnes på grunnlag av regulativet som gjaldt på tidspunktet for mottak av søknaden.

5.5 Klagebehandling

5.5.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ta stilling til klagen «uten ugrunnet opphold».
- Dersom kommunen ikke finner å kunne ta klagen til følge, skal klagen oversendes fylkesmannen for endelig avgjørelse.
- Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes Fylkesmannen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. Fristen gjelder i alle typer byggesaker.

5.5.2 Fakta

Som tidligere nevnt oppfatter både virksomhetsleder og saksbehandlerne at kommunen generelt mottar få klager på vedtak. Klager på innvilgelser fra naboer og lignede forekommer i svært liten grad. Det vanlige er klager på avslag eller der det settes vilkår for tillatelsen. Alle klagesaker går til politisk behandling.

Statistikk fra KOSTRA viser at kommunen behandlet totalt 344 ulike typer søknader i 2014 og 2015.¹⁵ I samme periode ble det mottatt og formidlet 42 klagesaker til fylkesmannen (39 i 2014 og tre i 2015), eller ca. 12,2% av andelen saker. I perioden januar 2015 og frem til september 2016 har det blitt fremmet ni klagesaker for politisk behandling.¹⁶ De aller fleste av klagesakene gjaldt avslag på dispensasjon eller vilkår knyttet til innvilgelse av dispensasjon. Av disse ble rådmannens innstilling opprettholdt i seks saker, og klagen tatt til følge i tre saker. Sakene hvor klagen ikke ble tatt til følge har blitt oversendt fylkesmannen for behandling. Samtlige klagesaker har blitt behandlet innenfor gjeldende tidsfrister.

Revisjonen har innhentet opplysninger fra fylkesmannen, som viser hvordan oversendte saker har blitt behandlet.¹⁷ I 2013 ble det behandlet totalt ni saker. Tre vedtak ble stadfestet, ett vedtak ble delvis omgjort og tre vedtak ble omgjort. Videre ble ett vedtak opphevet og ett vedtak delvis opphevet. I 2014 ble det behandlet totalt seks saker, hvor tre vedtak ble stadfestet og tre vedtak ble opphevet. I 2015 ble det behandlet totalt fem saker, hvor fire vedtak ble stadfestet og ett vedtak ble opphevet.

Oppsummert ble 10 av 20 vedtak stadfestet. Øvrige saker ble enten opphevet eller omgjort, helt eller delvis.

¹⁵ Tallet omfatter ett-trinnsøknader, rammesøknader, enkle tiltak, søknader uten ansvarsrett og dispensasjoner fra byggesak- og planbestemmelser. Tallet inkluderer ikke igangsettingstillatelser.

¹⁶ Revisjonen har ikke fått klarhet i hvor mange klager som kommunen har mottatt totalt sett i denne perioden, men legger til grunn at samtlige klager som administrasjonen ikke har tatt til følge, har blitt fremmet for politisk behandling.

¹⁷ Forskjellen i antall saker som er oversendt og hva som er behandlet av fylkesmannen, skyldes lang saksbehandlingstid hos fylkesmannen.

5.6 Ulovlighetsoppfølging

5.6.1 Revisjonskriterier

- Kommunen har plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven.
- Unntaket er overtredelser som anses å være av mindre betydning.
- Kommunens plikt innebærer ingen rettighet for private parter til å kreve at kommunen forfølger ulovlighetssaker.

5.6.2 Fakta

Som følge av kapasitetshensyn, så prioriterer Råde kommune generelt ikke ulovlighetsoppfølging. Kommunen følger opp saker som meldes inn, men driver ikke med oppsøkende virksomhet. Saksbehandlerne gir også uttrykk for at kommunen, i relasjon til ulovlighetsoppfølging, hadde vært bedre rustet dersom de hadde hatt en jurist ansatt. Begrunnelsen er at dette ofte dreier seg om kompliserte saker, som også innebærer vurderinger utover det rent bygningsfaglige. I spesielle tilfeller leier kommunen inn advokatbistand.



Kilde: Østfold kommunerevisjon IKS

5.7 Dokumenthåndtering

5.7.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha en ajourført arkivplan, som blant annet viser hva slags instruksjoner og regler mv. som gjelder for arkivarbeidet.
- Alle inngående og utgående saksdokumenter skal registreres i en journal.

- Inngående post, herunder også epost, skal leveres til arkivtjenesten og journalføres før de går til saksbehandling.
- Tilsvarende gjelder personlig adressert post som viser seg å være et saksdokument.

5.7.2 Fakta

Råde kommune har utarbeidet egen arkivplan for det arkivfaglige arbeidet. Kommunen benytter ikke «fullelektronisk arkiv», som betyr at alt skal skannes og være tilgjengelig elektronisk. Hovedregelen synes likevel å være at det meste skal scannes og arkiveres elektronisk. Uavhengig av arkivformat, elektronisk eller papir, skal inn- og utgående korrespondanse journalføres i sak- og arkivsystemet ACOS.

Det fremgår av planen at den skal oppdateres og ajourføres minimum en gang per år. Versjonen som revisjonen har mottatt er datert oktober 2014. I tillegg er det utarbeidet enkelte rutiner og brukerveiledninger som skal sette saksbehandlerne i stand til å etterleve arkivplanen i praksis. Disse er tilgjengelige for de ansatte i kommunens internkontrollsystem.

Arkivplanen og rutinene angir ansvarsfordelingen mellom arkivfunksjonen og virksomhetene. Det er sentralt postmottak som registrerer inngående post og fordeler til virksomhetene. Ordningsprinsipp for byggesaker er gårds- og bruksnummer. Forøvrig er det ikke etablert noen oversikt over standardiserte titler som skal brukes for ulike typer byggesaker.

Det er saksbehandlerne selv som er ansvarlig for at arkivverdig materiale som mottas direkte eller som utarbeides i forbindelse med saksbehandlingen, registreres på riktig sak og med riktig kode.

Det er vanskelig for revisjonen å vite hvilke dokumenter som skal foreligge i den enkelte sak. Gjennom å kryssjekke det som ligger på saken har vi imidlertid funnet eksempler på at det er dokumenter som ikke er journalført i enkelte av sakene. Vi har også funnet tydelige indikasjoner på at det har forekommet

samtaler/ veiledning i flere saker, som ikke er journalført på saken. Som nevnt tidligere i rapporten, forklarer kommunen dette med at de ikke har fast praksis på å journalføre alle samtaler med tiltakshaver.

Som eksempel sendes det i en sak ut mangelbrev om at det mangler ansvarsrett for søknad, prosjektering og kontroll. Søknaden innvilges til tross for at tiltakshaver ikke sender inn dette. I tilbakemelding fra kommunen forklares dette med at opplysninger mottatt i samtaler med tiltakshaver, samt nytt tegningsgrunnlag for tiltaket, medførte at ansvarsrett likevel ikke var nødvendig.

I en annen sak informerer tiltakshaver om at vedkommende ønsker å gjøre mindre endringer enn hva det er søkt om, og det spørres om det er nødvendig med ny søknad. Det foreligger ikke dokumentasjon på saken som viser hvordan dette er besvart fra kommunen.

I en tredje sak har det vært en del kommunikasjon frem og tilbake mellom tiltakshaver og kommunen, uten at dette er dokumentert på saken. I den aktuelle saken fremgår det også av korrespondanse at tiltakshaver leverer nye tegninger, men disse foreligger ikke på saken. Kommunen forklarer dette med at tegningene ble levert «rett i hånden på saksbehandler» og ikke scannet inn. De foreligger derfor i det papirbaserte arkivet. Kommunen mener også at det foreligger skriftlige notater på saken som viser hva som har blitt sagt i samtaler, selv om disse ikke er journalført i det elektroniske arkivsystemet.

I en fjerde sak fremgår det også at det har vært flere samtaler mellom ansvarlig søker og kommunen, blant annet om forståelsen av reguleringsplanen og om det egentlig kan kreves dispensasjon. Det er også etterspurt supplerende informasjon i flere runder, uten at alle forespørslene er journalført. I denne saken har også ansvarlig søker klaget saksbehandlingen inn for rådmannen.

5.8 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning har kommunen en 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 imot dette. Vi mener imidlertid at kommunen i større grad bør dokumentere den veiledningen som gjøres, og at dette bør gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet. Dette vil gjøre det lettere å etterprøve saker, og gjør også kommunen bedre rustet til å imøtegå eventuelle påstander om ulikebehandling eller andre feil ved saksbehandlingen. Som et minimum bør veiledningen dokumenteres i form av journalnotater i saksbehandlingssystemet, slik at det dokumenteres hva som skal ligge i papirarkivet.

Spørreundersøkelsen inneholdt en rekke spørsmål som kan sies å handle om veiledning, og resultatene her underbygger i all hovedsak oppfatningen om at veiledningspraksisen er tilfredsstillende.

Revisjonen finner ikke kommunens praksis for **mottakskontroll** som tilfredsstillende. Det er ikke lovfestet hvordan mottakskontrollfunksjonen skal organiseres, annet enn at kommunen bør kontrollere søknaden så snart den er mottatt. Leders begrunnelse for hvorfor kommunen først foretar kontrollen når saksbehandlingen påbegynnes er saklig og i søkers interesse, og må oppfattes som forsvarlig. Vi mener imidlertid at tiden det går fra søknaden er mottatt til mottakskontroll utføres ikke tilfredsstillende lovens krav om «så snart som mulig».

I noen av sakene bærer også mottakskontrollen preg av unøyaktighet fra kommunens side, all den tid det etterspørres forhold som fulgte den opprinnelige saken. I slike tilfeller er det ikke rettslig grunnlag for å sende ut mangelbrev, og saksbehandlingsfristen skal regnes fra den opprinnelige søknaden ble mottatt. Vi har også funnet eksempler på at det avklares per telefon at opplysningene likevel ikke er nødvendig, uten at dette journalføres i

saksbehandlingssystemet. Dette er opplysninger som har betydning for avgjørelsen av saken, og som skal journalføres og arkiveres.

Revisjonen finner at kommunen har tilfredsstillende **saksbehandlingstid**. Dette gjelder både ordinære byggesaker og dispensasjonssaker. Vår oppfatning bygger både på gjennomgangen av enkeltsaker, samt gjennomsnittlig saksbehandlingstid rapportert til KOSTRA. Som fakta viser er det svært få tilfeller av brudd på lovbestemte frister. Resultatene fra brukerundersøkelsen viser også at respondentene generelt er tilfredse med kommunens saksbehandlingstid.

Vår vurdering her må imidlertid leses med forbehold om at det var rettslig grunnlag for alle forespørsler om supplerende opplysninger, da våre beregninger av saksbehandlingstid har tatt utgangspunkt i tidspunktet for mottak av supplerende informasjon.

Revisjonen finner videre at **kommunens vedtak** er tilfredsstillende. Som fakta viser er alle vedtak i tråd med minimumskravene i forvaltningsloven.

Revisjonen vil dessuten fremheve at vedtakene som går til politisk behandling generelt fremstår som betydelig mer omfattende enn hva loven krever, noe vi oppfatter som særlig positivt. Dette har naturligvis sammenheng med at det generelt er snakk om mer kompliserte saker, men praksisen gjør det enklere for politisk nivå å ta stilling til søknaden, og gjør det enkelt for søker å forstå kommunens argumentasjon. Samtidig legger disse vedtakene i større grad til rette for en etterprøving av kommunens vurderinger dersom det skulle være behov for det. Sistnevnte er særlig viktig dersom søknaden ender med avslag, men er også viktig der søknaden innvilges og hvor naboer og gjenboere kan ha interesse av å påklage vedtaket.

Kommunen har ikke fast praksis for å ta inn gebyrberegningen i vedtaket eller i vedlegg til vedtaket i alle saker. Dette er ikke et lovkrav,

men revisjonen anbefaler at kommunen innarbeider dette som fast praksis. Dette gjør det enkelt for tiltakshaver å kontrollere beregningen opp mot kommunens gebyrregulativ, og det gjør det også enkelt å foreta en kontroll av dette i sidemannskontrollen. I to av vedtakene har revisjonen gjort funn som viser at gebyrberegningen ikke er korrekt i forhold til gjeldende gebyrregulativ. I begge sakene er dette til fordel for tiltakshaver. Dette representerer ulikebehandling sett i forhold til andre tiltakshavere som faktureres for riktig gebyr.

Når det gjelder kommunens **klagebehandling**, fremstår også denne som tilfredsstillende. Samtlige saker har blitt behandlet innenfor gjeldende tidsfrister. Klager behandles politisk, og oversendes fylkesmannen dersom de ikke tas til følge.

Tall fra fylkesmannen viser at kommunens endelige vedtak oppheves eller endres i halvparten av tilfellene. Forholdstallet synes noe høyt, og kan indikere utfordringer knyttet til kapasitet og/ eller kompetanse. Til sammenligning har Hvaler kommune som nevnt tidligere fått opphevet eller omgjort 20 % av sine saker i samme periode. Denne indikasjonen forsterkes av at antall klager som ble formidlet til fylkesmannen i perioden 2014 og 2015 utgjør 12,2 % av andel behandlede saker. Også dette tallet synes noe høyt sammenlignet med 3,4 % for Hvaler.

Når det gjelder kommunens generelle praksis med manglende prioritering av **ulovlighetsoppfølging**, mener revisjonen at denne ikke er tilfredsstillende. I et likebehandlingsperspektiv er oppfølging av ulovlige tiltak særlig viktig, fordi manglende oppfølging kan skape et inntrykk av at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse», eller at det er fritt frem dersom man er modig nok til å unnlate og involvere kommunen. I og med at innbyggerne flest heller ikke vet om et tiltak er lovlig omsøkt eller ikke, så kan manglende ulovlighetsoppfølging også bidra til å bygge opp under en oppfatning om at usaklig forskjellsbehandling forekommer. Revisjonen

antar imidlertid at også dette først og fremst har sammenheng med kapasitetsutfordringer.

Avslutningsvis finner vi at heller ikke kommunens **dokumenthåndtering** er tilfredsstillende. Det er ikke mulig for revisjonen å vite hvilke dokumenter som skal foreligge i den enkelte sak, men som fakta viser har vi funnet eksempler på dokumenter som ikke er journalført på saken. Fakta viser også at saksbehandlerne har ulik praksis når det gjelder å utarbeide journalnotater, slik at det fortsatt ikke er sikkert at all informasjon som har betydning for saken rent faktisk kan fremskaffes. Dette gir redusert rettssikkerhet for tiltakshaver, men også for kommunen når det gjelder å imøtegå påstander om ulikebehandling eller andre feil ved saksbehandlingen.

6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Denne forvaltningsrevisjonen har omhandlet likebehandling og dokumentasjon av saksbehandlingen på plan- og bygningslovens område. Revisjonen har undersøkt både system og praksis, og vår konklusjon er at funnene innenfor begge områder – i all hovedsak – fremstår som tilfredsstillende. Det er etablert internkontroll som skal sikre likebehandling og dokumentasjon av saksbehandlingen, og denne etterlevs i stor grad også i praksis.

Samtidig har vi også gjort enkelte funn som trekker i motsatt retning. Funnene er av ulik alvorlighetsgrad, men samlet sett ikke av en slik karakter at det endrer vår hovedkonklusjon. Funnene synes også til en viss grad å henge sammen, eksempelvis ved at noen kan skyldes manglende kapasitet og/ eller kompetanse, eller at svakheter på et område fører til svakheter på et annet område – i praksis «følgefeil».

Kommunen bør undersøke funnene nærmere og sette inn nødvendige tiltak. Dette vil etter vår oppfatning bidra til en styrking av internkontrollen, som igjen vil kunne bidra til å forbedre praksis. Våre konkrete anbefalinger er som følger:

- Muntlig delegering bør formaliseres så raskt som mulig. I henhold til kommunens eget delegeringsreglement skal videredelegering gjøres skriftlig, og dette følger også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Manglende skriftlighet kan i ytterste konsekvens medføre at vedtak ikke er gyldige.

Rolvøy, 23. januar 2017

Anders Svarholt (sign.)
forvaltningsrevisor

- Det er gjort funn som underbygger at avdelingen har utfordringer knyttet til både kapasitet og kompetanse, jfr. eksempelvis KOSTRA og sammenligninger opp mot Hvaler kommune. Det er videre sannsynlig at andre funn, slik som unøyaktighet i mottakskontroll, svakheter ved dokumentasjon og journalføring og manglende ulovlighetsoppfølging, har sammenheng med kapasitet og kompetanse. En forbedring her vil derfor også kunne medføre en forbedring av praksis på de aktuelle områdene. Kommunen bør derfor vurdere nærmere om kapasiteten og kompetansen er tilstrekkelig.
- Avdelingen har ikke utarbeidet rutiner, prosedyrer og maler, og det gjennomføres heller ikke sidemannskontroll i alle saker. Etter revisjonens oppfatning medfører dette økt risiko for feil i saksbehandlingen, og gjør kommunen sårbar. Det er også sannsynlig at et bedre prosedyre- og malverk, og fast praksis for sidemannskontroll kan bidra til en positiv forbedring av de funn som er gjort under praksis i kapittel fem. Kommunen bør derfor vurdere aktuelle tiltak her.
- Kommunen bør vurdere praksis for journalføring og arkivering. Opplysninger av betydning for saken er underlagt journalførings- og arkivplikt, og det er kommunens arkivordning som bestemmer hvordan dette skal gjøres.

Laila Nagelhus (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS UTTALELSE



RÅDE KOMMUNE Virksomhet teknisk

Forvaltningsrevisjonen v/Anders Svarholt

Vår ref.
17/351-2//HEOL

Deres ref.

Dato:
23.01.2017

Forvaltningsrevisjon - dokumentasjon og likebehandling i byggesaker - Råde kommune sin høringsuttalelse

Det vises til oversendt dokumentasjon i forbindelse med overnevnte.

Råde kommune takker innledningsvis for en nyttig prosess og godt samspill i denne i forbindelse med denne revisjonen.

Kommunen tar revisjonens funn som er oppsummert under kapittel 6; *Konklusjoner/Anbefalinger* til etterretning og vil gjennomføre prosesser og gjøre tiltak slik revisjonen anbefaler.

Med hilsen

Henriette Wisur-Olsen
Virksomhetsleder

henriette.wisurolsen@rade.kommune.no
69 29 50 72

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

8 VEDLEGG - REVISJONSKRITERIER

Innledning – Hva menes med likebehandling?

Forvaltningens utøvelse av myndighet reguleres dels av lovfestede retningslinjer for saksbehandling og myndighetsutøvelse, og dels av ulovfestede prinsipper for 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 rettssikkerhet.¹⁸

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det i noen saker er tillatt med forskjellsbehandling, enten fordi lovens formål støtter det, eller fordi skjønnsmessige vurderinger kan tilsa at avgjørelser noen ganger går i en retning og andre ganger i en annen.¹⁹ Generell endring av praksis med virkning for fremtiden er også tillatt.

Motsatt vil tilfelle være for forskjellsbehandling som er et resultat av eksempelvis vilkårlighet, utenforliggende hensyn, eller der hvor forvaltningen ikke oppgir noen grunn for avgjørelsen i det hele tatt. Flere av de rettsregler forvaltningen bygger rett på, åpner for til dels stor grad av skjønn. Dette gjelder også på plan- og bygningsrettens område. Dette innebærer at reglene har en iboende risiko for ulikebehandling, dersom det ikke stilles opp enkelte rammer for denne skjønnsutøvelsen.

¹⁸ Se blant annet Eckoff og Smith: *"Forvaltningsrett"* 8. Utg. kapittel 11, 23 og 24, samt *"Knophs oversikt over norsk rett"* 12. Utg. avsnittet om forvaltningsrett. Med rettssikkerhet menes riktige avgjørelser.

¹⁹ På plan- og bygningsrettens område vil dette typisk være tilfelle i dispensasjonssaker. Slike saker skal underkastes en individuell behandling, uavhengig av om det er gitt dispensasjoner i liknende saker.

Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvd urettmessig forskjellsbehandling, må det foretas en konkret vurdering av flere saker opp mot hverandre. Det er ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen isolert sett, men feilen kan bestå i at avgjørelsen skiller seg fra andre avgjørelser på samme område uten at det gis noen saklig grunn for hvorfor²⁰. En slik vurdering forutsetter også at det dreier seg om like saker både faktisk og i rettslig henseende. Finner man at det har forekommet usaklig forskjellsbehandling, kan det medføre at vedtaket blir ugyldig.

Av det som er skrevet ovenfor følger det også at en generell gjennomgang av saksbehandlingspraksis på plan- og bygningsrettens område for å avdekke ulikebehandling er svært vanskelig. Da må man i så fall undersøke et utvalg byggesaker innenfor en enkelt reguleringsplan, og aller helst samme tiltakstype.

Samtidig er det oppstilt en del rettssikkerhetsgarantier som skal sikre rettssikkerhet – riktige avgjørelser. Dette gjelder for det første materielle bestemmelser, som sier noe om hva som kan innvilges. Slike bestemmelser ville dannet grunnlaget for en gjennomgang av like saker. Dernest finnes det prosessuelle bestemmelser – altså bestemmelser om hvordan saksbehandlingen skal ivaretas. Videre finnes det bestemmelser som fordeler myndighet og ansvar, bestemmelser som stiller krav til kompetanse og bestemmelser som sikrer klageadgang og overprøving av avgjørelser. Etterlevelse av disse bestemmelsene skal sikre riktige avgjørelser, og kan derfor også danne en inngang til å undersøke likebehandling i praksis. En slik tilnærming er lagt til grunn i dette prosjektet. Vi vil undersøke bestemmelser som sier noe om hvordan saker skal behandles, hvilke frister som gjelder, hva slags veiledning som skal gis osv. I tillegg vil vi

²⁰ Sivilombudsmannens uttalelse 2007/1783

undersøke hvordan ansvar og myndighet er fordelt og praktiseres, samt hvordan klageadgangen ivaretas. Dersom kommunen har god kontroll og etterlevelse knyttet til ovennevnte, så taler dette også for redusert risiko for ulikebehandling.

Nødvendig internkontroll for å sikre likebehandling og dokumentasjon – kriterier for problemstilling 1.

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen:

”(…) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”.

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll innen eksempelvis helse, miljø og sikkerhet eller for tjenesteutøvelsen innenfor helse, omsorg og velferd, men internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift. Det følger av imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at:

”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) 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 blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”²¹

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens

²¹ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jfr. kommuneloven § 48, pkt. 5.²²

Overnevnte innebærer at rådmannen i sin styring av virksomheten må etablere rammebetingelser og organisatoriske løsninger som gir god kvalitet, sikrer ulike former for måloppnåelse og reduserer risikoen for svikt. Spørsmålet blir deretter hvordan internkontrollen bør organiseres og hva den bør inneholde.

I følge en utredning fra Kommunal og regionaldepartementet²³ finnes det 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. I etterkant av KRDs utredning har det også kommet ytterligere et rammeverk som er utarbeidet av KS²⁴. KS bygger i stor grad på COSO²⁵ rammeverket, men har forsøkt å tilpasse rammeverket til en kommunal virkelighet. Her defineres internkontroll i praksis som:

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

²² Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

²³ «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», Agenda utredning og utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

²⁴ Rammeverket er publisert som et arbeidshefte: «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?».

²⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Et rammeverk for vurdering av internkontroll. Rammeverket foreligger også i norsk oversettelse.

KS' modell er et godt verktøy for å etablere internkontroll, men er etter vår oppfatning vanskeligere å bruke som grunnlag for å evaluere internkontroll. I det følgende vil vi derfor bygge på elementer fra COSO rammeverket²⁶.

I henhold til COSO rammeverket består ikke internkontroll av en enkelt begivenhet eller hendelse, men er i realiteten en rekke handlinger som gjennomsyrer aktivitetene i en virksomhet, og berører hele organisasjonen. I dette ligger følgelig at internkontroll ikke bare består av strategidokumenter og instruksjer, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon og samhandlingen dem i mellom. COSO definerer deretter fem innbyrdes sammenhengende komponenter, som alle spiller sin rolle i et helhetlig internkontrollsystem:

1. **Kontrollmiljø.** Kontrollmiljøet setter standarden for organisasjonen når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur.
2. **Risikovurderinger.** Risikovurdering handler om identifisering og analyse av de risikoer som kan ha betydning for å nå de målene som er satt for virksomheten, enten det er lønnsomhet, regel-etterlevelse etc. Risikovurderingene danner så grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres – hvilke tiltak skal/ bør iverksettes?
3. **Kontrollaktiviteter.** Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, med hensikt å nå de mål som er satt. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner.
4. **Informasjon og kommunikasjon.** Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp

²⁶ Det gjøres oppmerksom på at det ikke er nødvendig at kommunen kjenner til eller formelt har lagt COSO til grunn for sitt internkontrollarbeid. Poenget er kun å bruke modellen som grunnlag for å strukturere faktafremstilling og vurderinger.

og formidles til riktig tid. Formålet er å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, det vil si på kryss og tvers. Alle ansatte må kjenne sin egen rolle i internkontrollsystemet, så vel som hvordan de ulike aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Dette forutsetter at det er kanaler og arenaer for utveksling av informasjon. Punktet omfatter også informasjonsutveksling eksternt.

5. **Oppfølging.** Oppfølging av hele internkontrollen skjer parallelt med daglig drift, og handler om å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Oppfølging kan skje løpende eller ved frittstående evalueringer, eksempelvis gjennom interne eller eksterne revisjoner.

Problemstillingene i denne revisjonen omhandler likebehandling i saksbehandlingen og overholdelse av journal- og arkivplikten. Dette innebærer at interkontroll-gjennomgangen vil konsentreres til disse to elementene. I praksis innebærer dette følgende:

- Under **kontrollmiljø** vil revisjonen i hovedsak undersøke om det foreligger en klar fordeling av ansvar og myndighet, avdelingens holdninger til god saksbehandlingspraksis, samt hvilken kompetansesammensetning avdelingen har og hvordan denne utnyttes og vedlikeholdes og eventuelt uthules.
- Under **risikovurderinger** vil revisjonen undersøke om det er gjennomført formelle eller uformelle vurderinger opp mot risiko for ulikebehandling og manglende overholdelse av journal- og arkivplikten.
- Under **kontrollaktiviteter** vil revisjonen undersøke om det er etablert tiltak som bidrar til å sikre likebehandling i saksbehandlingen og overholdelse av journal- og arkivplikten. Eksempler på slike tiltak vil kunne være planverk som angir hvordan saker skal vurderes (eksempelvis reguleringsplaner), veiledere for skjønnsutøvelse, presedensregister, ulike

rutiner og/ eller sjekklister for saksbehandlingen.

- Under **informasjon- og kommunikasjon** vil revisjonen fokusere på hvordan informasjonsflyten er internt i avdelingen, samt mellom avdelingen og overordnet nivå. I tillegg vil vi også undersøke informasjonsutvekslingen mellom kommunen og innbyggerne.
- Under **oppfølging** vil revisjonen fokusere på hvor «levende» internkontrollen er. Som eksempel kan nevnes justeringer av rutiner og prosedyrer basert på erfaring, avvikling av kontrolltiltak som ikke er formålstjenlige, etablering av nye tiltak, evaluering av avgjorte saker osv.

Praktiske krav til dokumentasjon og likebehandling i saksbehandlingen – kriterier for problemstilling 2

Som nevnt suppleres uskrevne normer for god forvaltningsskikk 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 forvaltningsområder.²⁷ 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.

Enkelte bestemmelser innenfor plan- og bygningsretten er svært detaljerte og konkrete, og gir lite rom for skjønnsutøvelse. Samtidig finnes det 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

²⁷ 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.

prosessuelle krav til kommunens saksbehandling på en rekke områder. Revisjonen har valgt ut noen av disse områdene for detaljkontroll, jfr. oppstillingen nedenfor.

Veiledning

Forvaltningsloven oppstiller en generell veiledningsplikt i § 11:

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

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

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

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

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

Plan- og bygningsloven (pbl) § 21-1 omhandler forhåndskonferanser, som skisserer en formell arena for veiledning og informasjons-

utveksling. Slik konferanse kan kreves av både tiltakshaver eller kommunen.

Forhåndskonferanse er nærmere beskrevet i SAK 10²⁸ § 6-1. Der fremgår det blant annet at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak, også for tiltakstyper som er unntatt søknadsbehandling. Bestemmelsen angir i detalj hva som kan inngå i veiledningen. Det skal føres skriftlig referat fra forhåndskonferansen, og referatet skal følge med som saksdokument i den videre behandlingen.

Mottakskontroll

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om utredningsplikt:

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”

Pbl § 21-2 stiller krav om skriftlig og undertegnet søknad, samt at søknaden gir de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. SAK 10 kapittel 5 inneholder nærmere beskrivelse av hva ulike søknader må inneholde for at de skal regnes som komplette. Det er også tidspunktet for komplett søknad som danner utgangspunktet for de lovbestemte fristene som regelverket oppstiller. Etter pbl § 21-4 kan ikke kommunen behandle en ufullstendig søknad.

Plan- og bygningsloven legger ansvaret for å sørge for korrekte og tilstrekkelige opplysninger på 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. Når kommunen mottar en søknad bør den derfor snarest mulig kontrollere at den tilfredsstiller kravene oppstilt i regelverket, alternativt informere søker om eventuelle mangler. Dette følger av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

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.

Dette er også hovedregelen etter plan- og bygningsloven pbl § 21-4 (og forskrifter), men det er også oppstilt såkalte «maksimumsfrister» for saksbehandlingen. Disse er i hovedsak følgende:

- 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger: Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak (pbl § 20-3), som krever samtykke/ tillatelse fra annen myndighet eller hvor det foreligger nabomerknader (slike saker omtales i rapporten som komplekse byggesaker med ansvarlig foretak).
- 3 uker (tillatelse anses som gitt dersom fristen oversittes): Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlig foretak (pbl § 20-3), som inneholder nødvendige uttalelser, samtykke/ tillatelser fra annen myndighet, og der det ikke foreligger nabomerknad. Søknadstypen tilsvarende det som tidligere ble omtalt som «enkle tiltak» (i rapporten omtales slike saker som enkle byggesaker med ansvarlig foretak)
- 3 uker (tillatelse anses som gitt dersom fristen oversittes): Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv, som ikke krever uttalelse, tillatelse eller samtykke fra annen myndighet (i rapporten omtales slike saker som enkle byggesaker uten ansvarlig foretak).
- 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger: Søknad om dispensasjon etter pbl § 19-1, enten alene eller i kombinasjon med søknad om tiltak. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.

I tillegg er det adgang til å dele opp en søknad i rammetillatelse og igangsettingstillatelse etter søkerens ønske. Da gjelder det egne tidsfrister for hver av tillatelsene. Det er også frister for utstedelse av ferdigattest og midlertidige brukstillatelser.

²⁸ Forskrift om byggesak av 26.03.2010 nr. 488.

Kommunen har også anledning til å forlenge frister i enkelte tilfeller, eksempelvis dersom saken er særlig komplisert eller krever ekstra politisk behandling. Dette må i så fall meddeles søker så snart det er klart at fristen vil bli overskredet.

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

Ved følgende søknader skal gebyr tilbakebetales ved overskridelse:

- SAK 10 § 7-4, jfr. pbl § 19-1 – søknad om dispensasjon : overskridelse av 12 ukers fristen.
- Pbl § 21-7 1. ledd – søknad med 12 ukers frist.
- Pbl § 21-7 4. ledd – søknad som krever dispensasjon.

SAK 10 oppstiller nærmere regler om beregning av frister, herunder utgangspunktet for fristberegningen og hva som eventuelt avbryter løpende tidsfrister. Hovedregelen er at fristen begynner å løpe når komplett søknad er mottatt og slutter å løpe når vedtak er sendt. Frister kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.

Vedtaket og underretning om vedtak

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

Det følger av §§ 23-27 at:

- Vedtak skal være skriftlige, med mindre dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for organet.
- Vedtak skal som utgangspunkt grunngis, og begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes.
- Begrunnelsen skal vise til:
 - De regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.
 - Gjengi innholdet i reglene i nødvendig utstrekning for at parten skal forstå vedtaket.

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

Plan- og bygningsloven inneholder i liten grad bestemmelser som angår vedtakets form og innhold, men § 21-4 4. ledd viser til at kommunen straks skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader.

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, at begrunnelse medfører at beslutninger blir mer veloverveide, at det gjør det lettere for søker å forstå vedtaket osv.

Når det gjelder begrunnelsens innhold er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å vise til lovhomeelen, dersom vedtaket også bygger på ulovfestet rett eller arealplan. Da skal også disse tas inn i begrunnelsen.²⁹ Bruken av ordet "bør" i forbindelse med angivelse av de skjønnsmessige vurderinger som har dannet grunnlaget for vedtaket, innebærer at dette ikke er noe ufravikelig krav. Det skal være

²⁹ Eckhoff og Smith *"Forvaltningsrett"* 8. utg. kapittel 18

anledning til å fravike bestemmelsen i unntakstilfelle.

Klagebehandling

I henhold til forvaltningsloven § 28 kan alle enkeltvedtak påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse. Pbl § 1-9 fastslår at forvaltningslovens bestemmelser om klageadgang gjelder, med de særlige bestemmelser som er angitt i plan- og bygningsloven. I henhold til pbl § 1-9 5. ledd er departementet klageinstans for enkeltvedtak etter loven. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen.

Nærmere bestemmelser om klagebehandling følger av forvaltningsloven kapittel 6.

Hovedtrekkene er følgende:

- Klagefristen er tre uker fra parten har mottatt underretning om vedtaket.
- Kommunen kan velge å behandle klagen etter at fristen har gått ut, men ikke dersom det har gått mer enn et år etter at vedtaket ble meddelt parten.
- Kommunen skal vurdere klagen og kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner at klagen bør tas til følge. Dersom den ikke finner at klagen kan tas til følge, skal klagen sendes til Fylkesmannen.
- Fylkesmannen kan i sin behandling av klagen prøve alle sider av saken, og også ta hensyn til nye opplysninger. Fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

Følgende frister gjelder for kommunens klagebehandling:

- Klagesaker skal forberedes av kommunen og oversendes Fylkesmannen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker.
- Fristen på åtte uker gjelder også der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak.
- Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder saker der tiltaket krever dispensasjon.

Antall klager, og særlig antall klager som får medhold, kan si noe om kvaliteten på saksbehandlingen. Under dette punktet vil revisjonen derfor undersøke antall klager per år i perioden revisjonen omfatter, antall klager

som tas til følge av kommunen selv, antall klager som tas til følge av Fylkesmannen og antall vedtak som stadfestes av Fylkesmannen.

Ulovlighetsoppfølging

Oppfølging av ulovlige tiltak kan ha stor betydning for oppfattelsen av likebehandling. Det strider mot rettferdighetsbetraktninger dersom en nabo tar seg til rette uten at dette får konsekvenser, samtidig som en annen som velger å søke kan måtte finne seg i avslag eller begrensinger.

Etter pbl § 32-1 har kommunen en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller medhold av plan- og bygningsloven. Unntaket er der overtredelsen er av mindre betydning. Bestemmelsen er en skjerping i forhold til tidligere lovgivning, hvor formålet er å gi føringer som sikrer at kommunen prioriterer ulovlighetsoppfølging. Plan- og bygningsloven kapittel 32 og SAK 10 gir nærmere bestemmelser for hvordan ulovligheter skal forfølges.

I følge forarbeidene innebærer bestemmelsen i § 32-1 en plikt for kommunen, men den gir ikke private rettssubjekter rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter. Innbyggere kan altså ikke kreve at kommunen følger opp ulike tiltak, og det er heller ikke knyttet sanksjoner til en kommunens manglende ivaretagelse av plikten.

Dokumenthåndtering

Regler om journalføring fremgår av arkivforskriften³⁰. Rådmannen har ansvaret for arkivarbeidet som en del av det overordnede administrative ansvaret som er tillagt administrasjonssjefen, jfr. kommuneloven § 23.

Kommunen skal ha en ajourført arkivplan, som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal også vise hva slags instruks, regler, planer mv som gjelder for arkivarbeidet, jfr. § 2-2.

³⁰ Forskrift om offentlige arkiv av 11. desember 1998 nr. 1193.

Etter § 2-6 skal alle inngående og utgående dokumenter registreres i en journal. Med dokument siktes det til dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Innføring i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Arkivforskriftens kapittel 3 omhandler behandling av post og saksdokumenter. Hovedregelen er at inngående post skal leveres til arkivtjenesten og åpnes av denne. Tilsvarende gjelder personlig adressert post som viser seg å være et saksdokument for organet.

Videre skal dokumenter som sendes eller mottas via epost, og som etter sitt innhold regnes som saksdokument, behandles som andre saksdokumenter etter arkivforskriften.

Saksdokumenter skal registres i journalen før de går til saksbehandling, jfr. arkivforskriften § 3-5.

Merk også at forvaltningsloven og plan- og bygningsloven stiller krav til journalnotater/ opprettelse av saksdokument, jfr. her bestemmelser om veiledning og forhåndskonferanser.

9 VEDLEGG – RESULTAT BRUKERUNDERSØKELSE

Brukerundersøkelse byggesak Råde

1. Søkte du som

| Navn | Prosent |
|--------------------|---------|
| Privatperson | 72,2% |
| Profesjonell søker | 27,8% |
| Annet | 0,0% |
| N | 19 |

2. Hva slags type søknad var det snakk om

| Navn | Prosent |
|--------------------------------------|---------|
| Søknad om tiltak (uavhengig av type) | 44,4% |
| Dispensasjon | 11,1% |
| Begge deler | 44,4% |
| N | 19 |

3. Ble søknaden

| Navn | Prosent |
|----------------------|---------|
| Innvilget | 100,0% |
| Innvilget med vilkår | 0,0% |
| Avslått | 0,0% |
| N | 19 |

4. Hvor fornøyd er du med forutsigbarheten i saksbehandlingen?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|--------------------------------------|----|--------------|---------------|--------|
| forutsigbarheten i saksbehandlingen? | 19 | 4,50 | 1,30 | 4,50 |

| Navn | Prosent |
|--------------------|---------|
| Svært misfornøyd 1 | 5,3% |
| 2 | 0,0% |
| 3 | 10,5% |
| 4 | 31,6% |
| 5 | 21,1% |
| Svært fornøyd 6 | 26,3% |
| Vet ikke | 5,3% |
| N | 19 |

5. Hvor fornøyd er du med kvaliteten på saksbehandlingen?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|---------------------------------|----|--------------|---------------|--------|
| kvaliteten på saksbehandlingen? | 19 | 4,33 | 1,29 | 4,00 |

| Navn | Prosent |
|--------------------|---------|
| Svært misfornøyd 1 | 5,3% |
| 2 | 0,0% |
| 3 | 15,8% |
| 4 | 31,6% |
| 5 | 21,1% |
| Svært fornøyd 6 | 21,1% |
| Vet ikke | 5,3% |
| N | 19 |

6. Hvor fornøyd er du med faktisk saksbehandlingstid/ svartid?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|--------------------------------------|----|--------------|---------------|--------|
| faktisk saksbehandlingstid/ svartid? | 19 | 4,33 | 1,29 | 4,00 |

| Navn | Prosent |
|--------------------|---------|
| Svært misfornøyd 1 | 5,3% |
| 2 | 0,0% |
| 3 | 15,8% |
| 4 | 31,6% |
| 5 | 21,1% |
| Svært fornøyd 6 | 21,1% |
| Vet ikke | 5,3% |
| N | 19 |

7. Møtte byggesaksbehandlingen deg med vennlighet?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|----------------------------------------------|----|--------------|---------------|--------|
| Byggesaksavdelingen møtte deg med vennlighet | 19 | 4,84 | 1,39 | 5,00 |

| Navn | Prosent |
|----------------------|---------|
| I svært liten grad 1 | 5,3% |
| 2 | 0,0% |
| 3 | 15,8% |
| 4 | 5,3% |
| 5 | 31,6% |
| I svært stor grad 6 | 42,1% |
| Vet ikke | 0,0% |
| N | 19 |

8. Opplevde du at dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|--------------------------------------------|----|--------------|---------------|--------|
| Dine rettigheter som bruker blir ivaretatt | 18 | 4,22 | 1,31 | 5,00 |

| Navn | Prosent |
|----------------------|---------|
| I svært liten grad 1 | 11,1% |
| 2 | 0,0% |
| 3 | 5,6% |
| 4 | 27,8% |
| 5 | 50,0% |
| I svært stor grad 6 | 5,6% |
| Vet ikke | 0,0% |
| N | 18 |

9. Opplevde du at byggesaksavdelingen holder hva de lover?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|-----------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Byggesaksavdelingen holder hva de lover | 18 | 4,17 | 1,34 | 5,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| I svært liten grad 1 | | | 11,1% | |
| 2 | | | 0,0% | |
| 3 | | | 11,1% | |
| 4 | | | 22,2% | |
| 5 | | | 50,0% | |
| I svært stor grad 6 | | | 5,6% | |
| Vet ikke | | | 0,0% | |
| N | 18 | | | |

10. Hvor fornøyd er du med åpningstider for oppmøte ved kontoret?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|---------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Åpningstider for oppmøte på kontoret? | 19 | 3,72 | 1,52 | 3,50 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | | 10,5% | |
| 2 | | | 5,3% | |
| 3 | | | 31,6% | |
| 4 | | | 15,8% | |
| 5 | | | 15,8% | |
| Svært fornøyd 6 | | | 15,8% | |
| Vet ikke | | | 5,3% | |
| N | 19 | | | |

11. Hvor fornøyd er du med muligheten for timeavtale?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|----------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Muligheten for timeavtale? | 19 | 3,88 | 1,57 | 4,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | | 10,5% | |
| 2 | | | 5,3% | |
| 3 | | | 15,8% | |
| 4 | | | 31,6% | |
| 5 | | | 5,3% | |
| Svært fornøyd 6 | | | 21,1% | |
| Vet ikke | | | 10,5% | |
| N | 19 | | | |

12. Hvor fornøyd er du med muligheten til å få snakke med saksbehandler på telefon?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|----------------------------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Muligheten til å få snakke med saksbehandler på telefon? | 19 | 3,95 | 1,57 | 4,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | 10,5% | | |
| 2 | | 10,5% | | |
| 3 | | 10,5% | | |
| 4 | | 31,6% | | |
| 5 | | 15,8% | | |
| Svært fornøyd 6 | | 21,1% | | |
| Vet ikke | | 0,0% | | |
| N | 19 | | | |

13. Hvor fornøyd er du med saksgangen som gjelder dine saker?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Saksgangen som gjelder dine saker? | 19 | 3,84 | 1,23 | 4,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | 10,5% | | |
| 2 | | 0,0% | | |
| 3 | | 15,8% | | |
| 4 | | 47,4% | | |
| 5 | | 21,1% | | |
| Svært fornøyd 6 | | 5,3% | | |
| Vet ikke | | 0,0% | | |
| N | 19 | | | |

14. Hvor fornøyd er du med informasjonen som finnes på kommunens nettsider?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|--------------------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Informasjonen som finnes på kommunens nettsider? | 19 | 3,00 | 0,95 | 3,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | 5,3% | | |
| 2 | | 10,5% | | |
| 3 | | 21,1% | | |
| 4 | | 21,1% | | |
| 5 | | 0,0% | | |
| Svært fornøyd 6 | | 0,0% | | |
| Vet ikke | | 42,1% | | |
| N | 19 | | | |

15. Hvor fornøyd er du med hvilke tjenester som byggesakskontoret kan yte?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|-------------------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Hvilke tjenester som byggesakskontoret kan yte? | 19 | 3,53 | 1,20 | 4,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | | 10,5% | |
| 2 | | | 0,0% | |
| 3 | | | 21,1% | |
| 4 | | | 31,6% | |
| 5 | | | 15,8% | |
| Svært fornøyd 6 | | | 0,0% | |
| Vet ikke | | | 21,1% | |
| N | | 19 | | |

16. Hvor fornøyd er du helhetlig sett med byggesaksbehandlingen?

| Spørsmål | N | Gjennomsnitt | Standardavvik | Median |
|--------------------------------------------------------------|----|----------------|---------------|--------|
| Hvor fornøyd er du helhetlig sett med byggesaksbehandlingen? | 18 | 4,44 | 1,21 | 5,00 |
| Navn | | Prosent | | |
| Svært misfornøyd 1 | | | 5,6% | |
| 2 | | | 0,0% | |
| 3 | | | 11,1% | |
| 4 | | | 27,8% | |
| 5 | | | 38,9% | |
| Svært fornøyd 6 | | | 16,7% | |
| Vet ikke | | | 0,0% | |
| N | | 18 | | |

27. Har du andre kommentarer til avdelingen eller saksbehandlingen som du har lyst til å komme med?

Ingen benyttet seg av muligheten til komme med tilleggskommentarer.

10 KOSTRA-TALL

Tabell 2: KOSTRA-tall som viser ulike parametere for Råde kommune og andre kommuner i Østfold

| 2015 | Hvaler | Råde | Moss | Fredrikstad | Sarpsborg | Halden | Rygge |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Årsinnbyggere | 17420 | 10276 | 33697 | 92101 | 62994 | 35935 | 18470 |
| Driftsutgifter | kr 6 667 000 | kr 1 600 000 | kr 5 113 000 | kr 13 499 000 | kr 15 467 000 | kr 7 836 000 | kr 2 533 000 |
| Driftsutgifter per innbygger | kr 383 | kr 156 | kr 152 | kr 147 | kr 246 | kr 218 | kr 137 |
| Lønnsutgifter | kr 3 444 000 | kr 1 486 000 | kr 4 224 000 | kr 13 317 000 | kr 14 569 000 | kr 6 502 000 | kr 2 305 000 |
| Lønnsutgifter per innbygger | kr 198 | kr 145 | kr 125 | kr 145 | kr 231 | kr 181 | kr 125 |
| Lønnsutgifter per behandlet sak | 8421 | 12922 | 11116 | 9022 | 19822 | 22267 | 7271 |
| Saker per innbygger | 0,023 | 0,011 | 0,011 | 0,016 | 0,012 | 0,008 | 0,017 |
| Mottatte søknader siste år | 360 | 76 | 296 | 1110 | 543 | 673 | 212 |
| Søknader behandlet siste år | 343 | 86 | 329 | 1170 | 662 | 229 | 246 |
| Dispensasjoner behandlet siste år | 66 | 29 | 51 | 306 | 73 | 63 | 71 |

Revisjonens merknader: Alle tall er hentet fra kommunens KOSTRA rapportering for 2015.

«Årsinnbyggere» er en variabel som tar hensyn til at også feriebefolkningen beslaglegger planleggingskapasitet i kommunen. Den beregnes ved å ta folke­mengde i alt + antall fritidsboliger*3. Som Tabellen viser stiger da Rådes befolkningsantall med ca. 30 % i forhold til normalbefolkningen. Råde hadde per 31.12.2014 978 fritidsboliger, og flesteparten av hyttene befinner seg i 100 meter beltet mot sjø eller i strandsonen.

«Driftsutgifter» viser brutto driftsutgifter for KOSTRA funksjon byggesaksbehandling (302), delesaksbehandling (304) og seksjonering (305).

«**Lønnsutgifter**» viser lønn og sosiale utgifter for de samme funksjonen, og er en del av brutto driftsutgifter.

«**Mottatte søknader siste år**» viser summen av mottatte ett-trinnsøknader med 12 ukers frist, rammesøknader, ett-trinnsøknader med tre uker frist og ett-trinnsøknader uten ansvarsrett.

«**Søknader behandlet siste år**» viser summen av behandlede søknader omtalt ovenfor, med tillegg av igangsettingstillatelser.

«**Dispensasjoner behandlet siste år**» viser summen av antall behandlede dispensasjonssøknader fra byggesaks- og plansaksbestemmelser.