

Follo distriktsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport

Likebehandling i byggesaker

Frogn kommune

Rapport til kontrollutvalget i Frogn

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Frogn kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

I denne undersøkelsen har revisjonen sett på om Frogn kommune har lagt godt nok til rette for å praktisere likebehandling i byggesaker. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at likebehandlingshensynet kan ivaretas på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført av avdelingsleder Arne Bodin (prosjektleder) og rådgiverne Tone Kristensen og Even Tvetter.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Frogn kommune 28. mars 2006.

10.11.2006

Steinar Neby
revisjonssjef

Arne Bodin
avdelingsleder

Innhold:

FORORD	2
1. SAMMENDRAG	4
2. BAKGRUNN	5
3. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
4. METODE	6
4.1 Dokumentanalyse	6
4.2 Intervju	6
5. REVISJONSKRITERIER	7
6. ANALYSEN	7
6.1 Ensartet behandling av byggesaker	7
6.2 Kvalitetssikring av byggesaker	11
6.3 Dispensasjoner	15
7. KONKLUSJON	20
8. ANBEFALINGER	21
9. RÅDMANNENS UTTALELSE	22
10. REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	24
11. LITTERATUR OG KILDEHENSVISNINGER	25
12. VEDLEGG	25

1. Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om likebehandling i byggesaksbehandling er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Frogn kommune i sak 11/2006.

Formålet med prosjektet er å undersøke om Frogn kommune har lagt godt nok til rette for å praktisere likebehandling i byggesaker.

Ensartet behandling av byggesaker

De undersøkte sakene var avgjort og begrunnet med henvisninger til relevant regelverk og vedtatte planer. Partene fikk tilfredsstillende informasjon om retten til å klage. Ved underretninger til partene blir det imidlertid ikke gitt informasjon til partene om at de har rett til å se sakens dokumenter på tross av at Forvaltningsloven eksplisitt setter krav om at slik varsling skal skje.

Frogn kommune har ikke etablert noe register over saker som danner norm for senere avgjørelser, også beskrevet som presedens. Frogn kommunes oversikt over presedens-saker er først og fremst basert på saksbehandlerens hukommelse. Dette fører til at det er en risiko for at like saker ikke blir behandlet på samme måte.

Kvalitetssikring av byggesaker

I Frogn kommune er saksbehandlerne delegert myndighet fra enhetslederen til å fatte vedtak i byggesaker. Frogn kommune har lagt til grunn at kvaliteten i saksbehandlingen sikres i tilstrekkelig grad gjennom aktiv informasjon til saksbehandlere og kollegabasert støtte mellom disse i det løpende arbeidet, og ved at sjekklister brukes aktivt.

Det er en svakhet at det ikke er etablert noen rutine for etterkontroll av ferdigbehandlede saker hvor vedtak fattes etter delegert myndighet. Revisjonen finner at de kvalitetssikrings-tiltakene som er satt i verk, neppe er tilstrekkelig til at Frogn kommune har kontroll med vedtakene i så stor grad at kravene i videredelegasjonsreglementet er dekket.

Dispensasjoner

For at dispensasjon skal kunne gis fra reguleringsplan, bebyggelsesplan eller arealdel til kommuneplanen eller andre bestemmelser, må det foreligge særlige grunner.

Gjennomgangen av behandlede saker viste at begrepet "særlige grunner" ikke ble konsekvent brukt i saksutredningen i alle dispensasjonssaker. Den begrensede utredningen i dokumentene av om særlige grunner foreligger, kan gi grunnlag for at parter med klageinteresse unnlater å klage over beslutninger om å tillate dispensasjoner.

Revisjonen anbefaler at Frogn kommune vurderer:

- Å innarbeide informasjon om at partene har innsynsrett i sakens dokumenter i malen for underretning om vedtak i byggesaker.
- Å etablere et system/register for å lagre saker som kan anses å gi presedens, eller saker hvor det er gitt dispensasjon fra sentrale bestemmelser.
- Å la enhetsleder kvalitetssikre og gjennomgå administrativt fattede vedtak og undertegne på melding om vedtak til partene.
- Å utarbeide retningslinjer for bruk av sjekklister.

2. Bakgrunn

Området likebehandling i byggesaksbehandlingen ble av kontrollutvalget ansett å ha både høy konsekvens og høy risiko da temaet ble vurdert i den overordnede analysen høsten 2005. Kontrollutvalget i Frogn kommune vedtok planen for prosjektet i sak 11/2006.

3. Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om Frogn kommune har lagt godt nok til rette for å praktisere likebehandling i byggesaker.

Ut fra dette er det utledet følgende problemstillinger:

1. Er det etablert rutiner som sikrer ensartet behandling av likeartede saker ?
 - a) Foreligger det standardiserte bestemmelser som regulerer samme forhold ?
 - b) Foreligger det henvisninger til gjeldende regelverk ved vedtak i saken ?
 - c) Informeres søkerne om klageadgang over kommunens vedtak i byggesaken og om fritak for retten til å slippe å betale byggesaksgebyr når tidsfristene for vedtak er overskredet?
 - d) Framgår det av saksdokumentene at naboprotester blir vurdert?
2. Blir avgjørelser som fattes i byggesaker kvalitetssikret på en tilfredsstillende måte ?
 - a) Er det etablert rutiner som sikrer at den faglig ansvarlige for byggesaksområdet godkjenner de enkelte avgjørelsene som tas i avdelingen og at vedtakene fattes i medhold av den til enhver tid gitte delegasjon?
 - Praktiseres to underskrifter ved meldinger om administrativt fattede vedtak?
 - Avholdes forhåndskonferanse?
 - Benyttes andre kvalitetssikringsmetoder ?
3. I den utstrekning kommunens vedtak inneholder dispensasjoner fra overordnet planverk, lover og forskrifter:
 - a) Gis slike dispensasjoner innenfor samme rammer i de sakene som undersøkes? (utnyttelsesgrad, avstand til tomtengrense, antall etasjer, ...)
 - b) Oppgis det særlige grunner for å gi dispensasjoner ?
 - Er det en ensartet oppfatning av hva som kan være særlige grunner ?
 - Kommer ”særlige” grunner eksplisitt fram i sakene hvor det gis dispensasjoner ?

4. Metode

4.1 Dokumentanalyse

Kommunens praksis ved behandling av byggesaker er vurdert på grunnlag av et utvalg av behandlede saker. Sakene er hentet fra Frogn kommunes saksbehandlingssystem Kontor 2000. Utvalget omfatter alle sakene hvor:

- Saken kan grupperes som påbygg eller garasjer ut fra sin sakstittel i Kontor 2000
- førstegangsvedtaket er påklaget av en part og klagen er behandlet i 2003, 2004 eller 2005.

Til sammen gjelder dette 14 saker. Av disse var det 10 saker i gruppen påbygg og fire i gruppen garasjer. 9 av sakene innebar søknad om dispensasjon fra planbestemmelser.

Saksmappene ble gjennomgått for å kontrollere at de inneholdt dokumentasjon for at likebehandlingshensyn var ivaretatt. Revisjonen har ikke hatt som mål å gjøre vurderinger av det skjønnet som er utvist av administrasjonen i tilknytning til de undersøkte sakene. Gjennomgangen av saksbehandlingen har bestått i å vurdere behandlingen av sakene fra administrasjonens side.

Vedtakene etter førstegangsbehandlingen av de utvalgte sakene er påklaget av en part. Sakene har derfor også vært gjennom en klagesaksbehandling. Revisjonen har også vurdert om kriterier for likebehandling ble etterlevd i saksframlegget til det utvalget som skulle behandle klagesaken.

Datagrunnlaget er saker som er påklaget av en part. Det kan ikke utelukkes at det er særlige kjennetegn ved saker som er påklaget sett i forhold til saker som ikke er påklaget. Det kan derfor være grunn til varsomhet med å generalisere ut fra det utvalget som er gjort. Motivet for å velge blant påklagede saker, var at dette ville gi grunnlag for å vurdere hvordan likebehandlingshensynene var ivaretatt i saker hvor innbyggerne selv hadde reagert på ett eller flere elementer i sakene. Saker om påbygg og garasjer ble valgt på grunn av at dette er sakstyper som mange innbyggere blir berørt av.

Fakta grunnlaget for rapporten er sendt til enhetsleder for gjennomgang og verifikasjon.

4.2 Intervju

Det er gjennomført intervjuer med leder for enhet for samfunnsutvikling, Kari Myhre Hellem. Revisjonen har skrevet referater fra intervjuene. Disse er senere godkjent av Hellem.

5. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene og forventningene som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon. Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene, holdt sammen med faktagrunnlaget, danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

For å besvare problemstillingene i dette prosjektet har revisjonen definert revisjonskriterier som er hentet fra følgende kilder:

- Plan og bygningsloven av 14. juni 1985
- Forskrift til Plan og bygningsloven om saksbehandling og kontroll i byggesaker av 24. juni 2003 (Forskrift om saksbehandling)
- Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker – Statens bygningstekniske etat, september 2003
- Frogn kommunes kommuneplan 2001-2012
- Videre delegeringsreglementet for Frogn kommune av 11/6- 2004
- Veileder – dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, utarbeidet av Akershus fylkeskommune og fylkesmannen i Oslo og Akershus, datert 6. oktober 2006
- Kommuneloven av 25.09.1992
- Forvaltningsloven av 10.02.1967
- Forvaltningsrett, Torstein Eckhoff, Oslo 1980

6. Analysen

6.1 Ensartet behandling av byggesaker

6.1.1 Revisjonskriterier

Reguleringsplaner regulerer hvordan byggegrenser, utnyttelsesgrad, høyeste tillatte mønehøyde, osv. skal være. For de områdene som er uregulerte vil det være kommuneplanbestemmelsenes arealdel som setter disse grensene. Plan og bygningsloven¹ setter også krav til hvordan bygging kan foretas. Det må derfor vises til disse bestemmelsene i de saker som behandles. Vedtakene må videre begrunnes.

Av Forvaltningsrett av Torstein Eckhoff framgår det at usaklig og urimelig forskjellsbehandling truffet i medhold av samme bestemmelse er myndighetsmisbruk. Dette innebærer at de vurderinger som legges til grunn for tillatelser eller avslag i byggesaker må begrunnes i saksdokumentene og dette gjelder i særlig grad i de tilfellene der lignende saker tidligere har fått et annet utfall enn i den aktuelle saken.

¹ §70

Prinsippet om lik behandling av like saker er imidlertid ikke den eneste rettesnoren for å oppnå likebehandling. Utgangspunktet skal alltid være bestemmelsene i den vedtatte planen. Hvis den vedtatte planen følges, vil dette sikre likebehandling i planområdet. Hvis det har utviklet seg en praksis over tid som er lempeligere enn vedtatt plan, er bestemmelsene i vedtatt plan likevel overordnet og det vil være behov for å vurdere planbestemmelsene opp mot eventuell presedens fra tidligere enkeltvedtak.

Forskrift om saksbehandling § 23 innebærer at kommunene må tilbakebetale 25% av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynte uke tidsfristene i forskriften overskrides. For å etterleve denne bestemmelsen må det etableres rutiner som sikrer at kommunen følger regelen.

Av forvaltningsloven §27 framgår det at kommunen, sammen med underretning om vedtaket, skal gi opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klagen samt at vedtakene skal være begrunnet. I tillegg skal det gis opplysninger om at partene har rett til å se sakens dokumenter.

Forvaltningslovens § 16 forutsetter at forvaltningsorganet skal sikre at parter får anledning til å uttale seg i saken. I byggesaker skjer dette rutinemessig ved at tiltakshaver sender nabovarsel til berørte parter. Forvaltningslovens § 25 forutsetter at begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på.

6.1.2 Faktabeskrivelse

Overordnet planverk

I det utvalget av byggesaker som er gjennomgått, ble det i alle sakene vist til den bestemmelsen eller de bestemmelsene som regulerte det forholdet som saken dreide seg om. Dette var enten en eller flere paragrafer i Plan og bygningsloven, bestemmelsene i aktuell reguleringsplan eller aktuell kommuneplanbestemmelse. Det var i flere av sakene også henvisning til en kombinasjon av nevnte lover og regelverk. Revisjonen har gjennomgått de referanser til lover og planbestemmelser som det er henvist til i de forskjellige sakene og kontrollert at disse er relevante for den aktuelle saken.

Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke kontroll av at de oppgitte henvisninger samsvarer med berørte reguleringsplaner.

Presedens

De folkevalgte organer i Frogn kommune har gitt føringer for behandlingen av byggesaker gjennom:

- kommunestyrets beslutninger gjennom vedtatt kommuneplan med planbestemmelser
- vedtatte reguleringsplaner
- normer som settes gjennom enkeltvedtak i folkevalgte organer på nivået under kommunestyret og som skaper presedens.

Ved rullering av kommuneplanen innarbeider rådmannen forslag til endringer i kommuneplanbestemmelser som det er skapt presedens for gjennom den foregående fireårsperioden.

Enhetsleder har opplyst til revisjonen at byggesaksavdelingen tar innover seg de vedtakene som politiske utvalg fatter. Dette gjelder først og fremst vedtak som ikke går på "faglig" integritet. Avdelingen prøver å holde på den kompetansen den har, og praktiserer derfor liten ettergiveness når det gjelder estetikk, da dette vurderes som viktig.

Når det gjelder å undersøke om det har vært lignende saker tidligere, har enhetsleder opplyst at det ikke er lett å gjøre søk på dette verken i det fysiske arkivet eller i fagsystemet. Saker som gir presedens har ikke noen kjennetegn som gjør dem søkbare i det elektroniske saksarkivet. Det er heller ikke etablert noe separat register over tidligere saker som gir presedens. Enheten er derfor avhengig av at saksbehandlere husker lignende saker for å kunne bruke disse avgjørelsene når nye saker vurderes. Spesielt ved behandling av saker om bygging av garasjer er det opplyst at enheten søker aktivt for å finne lignende saker. Opplysningen bekreftes gjennom revisjonens gjennomgang av slike byggesaker. I to av sakene om bygging av garasje ble vurderingene gjort blant annet med grunnlag i hva som var etablert praksis innenfor de respektive reguleringsplanene.

Enhetsleder opplyser også at enheten i enkelte saker ser at det er behov for å stramme inn etablert praksis med å dispensere fra bestemmelser i vedtatte planer. Det kan være saker hvor enheten velger å "sette foten ned" for en byggesøknad selv om lignende saker er godkjent tidligere. Enhetsleder har opplyst at dette har skjedd i tilknytning til saker i 100-metersbeltet på bakgrunn av at fylkesmannen har gitt uttalelser i flere enkeltsaker som innebærer krav om innskjerpet praksis med dispensasjoner. Det har også vært tilfeller hvor endringer i reguleringsplaner har ført til at enheten har fått endret sitt grunnlag for å gi dispensasjoner.

I undersøkelsen er det ikke funnet noe mønster for at likebehandlingshensynet har noen fast plass i malen for saksbehandling. Enhetslederen opplyser at det ikke er lagt inn noe fast punkt i saksbehandlingen som innebærer at saksbehandler blir ledet gjennom vurderingspunktet likebehandling dvs. hvordan tilsvarende saker er vurdert og avgjort tidligere. Dette elementet ligger ikke inne i malen for avgjørelser etter delegert myndighet. Sakene som legges fram for behandling i politiske organer blir gjenstand for mer omfattende saksbehandling, men heller ikke her er det lagt inn føringer for at likebehandlingshensynet skal drøftes spesielt.

Informasjon om klageadgang

I kommunens mal for vedtak er det lagt inn en standard tekst hvor det framgår hvor eventuell klage kan sendes og hvilken klagefrist som gjelder. Det er også oppgitt de formalia som klagen må inneholde. Leder for enhet for samfunnsutvikling har opplyst at standardteksten om klagerett ligger på malene for rammetillatelse, igangsettingstillatelse og i svarbrev etter politisk behandling.

Revisjonens undersøkelse viser at samtlige vedtak i utvalget inneholdt standard informasjonen om klagerett, klagefrist og opplysninger om framgangsrett ved eventuell klage.

Det ble imidlertid ikke opplyst i vedtakene om partenes rett til å se sakens dokumenter selv om Forvaltningslovens §27 setter krav om at det skal informeres om dette. Enhetsleder har opplyst at det ikke har vært et bevisst valg å utelate dette punktet fra standardteksten. I enhet for samfunnsutvikling er de i følge enhetsleder oppmerksomme på at partene har rett til å se sakens dokumenter.

Byggesaksgebyr

Enhetsleder har videre opplyst til revisjonen at kommunen ikke informerer om retten til å slippe å betale byggesaksgebyr når de lovpålagte tidsfristene overskrides fra kommunens side, men at avdelingen fakturerer redusert byggesaksgebyr av eget tiltak hvis kommunen har oversittet fristen. Saksgangen blir gjennomgått og gebyret blir regnet ut på bakgrunn av den tiden som er gått fra komplett søknad er innlevert. Dato for når søknaden er komplett skal registreres på spesielt felt i fagsystemet kontor 2000. Enheten fører ikke noen oversikt over hvilke saker som er så seint behandlet at fristen oversittes. Det er heller ikke noen oversikt over hvor mange saker som behandles for seint. I fakturaen gis det ingen opplysninger om hvordan enhet for samfunnsutvikling er kommet fram til den reduserte satsen når de sender ut et redusert krav om betaling på grunn av oversittet behandlingsfrist.

Frogn kommune har laget serviceerklæring for byggesaksbehandling. I denne opplyses det at kommunestyret fastsetter prisen på slik behandling hvert år, men det gis ikke opplysninger om at oversittelse av frister påvirker prisen.

Naboprotester

I 7 av de 14 undersøkte byggesakene har det vært protest fra berørte naboer ved første gangs behandling. Revisjonens undersøkelse viser at samtlige protester er vurdert i kommunens saksutredning. Det gikk videre fram av dokumentene at både tiltakshaver og de partene som hadde protestert fikk melding om vedtaket i form av et fullstendig saksdokument hvor både faktagrunnlag, vurderinger og hjemmel ble gjengitt.

6.1.3 Vurderinger

Overordnet planverk

Bestemmelsene i Plan- og bygningsloven, de tilhørende forskriftene, reguleringsplaner og kommuneplanbestemmelser utgjør et sett av bestemmelser som sammen legger sterke føringer for hvilke tillatelser som skal kunne gis og hvilke som ikke skal gis. Bestemmelsene i reguleringsplaner og kommuneplanbestemmelser er vedtatt av kommunestyret som kommunens høyeste organ. Det er derfor riktig at disse planbestemmelsene får stor vekt ved behandling av enkeltsaker. Gjennomgangen av de undersøkte sakene viser at saksbehandler har henvist til disse rettskildene i tilknytning til vedtakene i alle de behandlede sakene.

Presedens

For at saksbehandlerne skal kunne utøve likebehandlingsprinsippet ut fra hva som tidligere er gitt av dispensasjoner og vedtak som er fattet i presedenssaker og som ennå ikke er innarbeidet i kommuneplanbestemmelsene, er de avhengig i å huske den konkrete saken. Dette gjør at det er risiko for at relevant informasjon ikke er tilgjengelig. I forbindelse med fravær av sentrale saksbehandlere vil enheten også være svært sårbar for mangel på kunnskap. I forbindelse med rullering av kommuneplan vil enheten også måtte legge vekt på hvilke avgjørelser som er fattet av kommunen i foregående periode.

For å kunne sikre tilgjengelighet til denne informasjonen er revisjonen av den oppfatning at enheten kan ha nytte av et register over saker som kan ha skapt presedens for behandling av seinere saker. Slikt register vil være nyttig både ved behandling av enkeltsaker og i tilknytning til arbeidet med å revidere kommuneplanbestemmelser hvert fjerde år.

I alle de undersøkte vedtakene fulgte det med informasjon om retten til å klage på kommunens vedtak. I meldingen til partene ble det imidlertid ikke gitt informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jfr. Forvaltningslovens § 27. Frogn kommune har dermed bare delvis ivaretatt sin informasjonsplikt vedrørende den enkeltes klagerett.

Manglende informasjon om innsynsrett i sakens dokumenter kan føre til at parter med klare interesser i saken kan oppleve at det er en høy terskel for å få den informasjonen de trenger for å kunne klage. Dette kan i neste omgang føre til at parter med berettigede klager ikke når fram til verken saksbehandlere for vedkommende sak, kommunens klageorgan eller til fylkesmannen. Det er derfor svært viktig at informasjon om innsynsrett blir klart formidlet til partene.

Byggesaksgebyr

Frogn kommune informerer ikke den enkelte søker om at byggesaksgebyret kan bli redusert eller bortfalle helt hvis kommunen oversitter tidsfristene for saksbehandling. Imidlertid har Frogn kommune opplyst at de reduserer byggesaksgebyrene på eget initiativ i de tilfelle tidsfristen i forskriften er oversittet. Kommunen ivaretar dermed søkers interesse ved å sørge for at regelverket følges når det gjelder beregning av byggesaksgebyrer. Revisjonen synes imidlertid at disse bestemmelsene med fordel kan innarbeides i kommunens serviceerklæring for å sikre at innbyggerne er kjent med at varigheten på byggesaksbehandlingen har betydning for gebyret. Det bør også vurderes å lage statistikk over i hvor stor utstrekning kommunen oversitter tidsfristene for byggesaksbehandling og hva som er kommunens økonomiske tap i denne forbindelse.

Naboprotester

I det utvalget vi har gjennomgått framgår det at alle naboprotester er vurdert i administrasjonens saksutredning.

6.2 Kvalitetssikring av byggesaker

6.2.1 Revisjonskriterier

I Frogn kommunes videredelegeringsreglement² gis enhetsleder fullmakt til *på rådmannens vegne å treffe vedtak i enkeltsaker og saker som etter en konkret vurdering anses ikke å være av prinsipiell betydning eller politisk lite viktig innen sitt virkeområde*. Enhetsleder kan videredelegere sin avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker internt innen sin administrasjon hvis ikke delegeringsfullmakten sier noe annet³. Det framgår videre av reglementet at *hvert ledd i delegeringslinjen har ansvar for å kontrollere at de underordnede ledd utøver sin myndighet i henhold til gjeldende lov og forskrifter..*

Av kommuneloven § 23 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet, framgår det:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

² Oppdatert den 6.07.2005.

³ Pkt. 4 i Videredelegeringsreglementet

Av forskrift til Plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll, framgår det at forhåndskonferanse skal avholdes før innsending av søknad eller melding dersom tiltakshaver krever det eller kommunen foreslår det.

6.2.2 Faktabeskrivelse

Enhetsleder for enhet for samfunnsutvikling har opplyst at det er tatt i bruk flere virkemidler for å sikre kvaliteten på byggesaksbehandlingen, herunder dialog i fordelingsmøter, avklaringer ved behov mellom saksbehandler og kollegaer/ leder, sjekklister, opplæring av saksbehandlere og forhåndskonferanser.

Fordelingsmøter

Enheten gjennomfører fordelingsmøter to ganger pr. uke. Alle saksbehandlere deltar i møtene. Enhetsleder har opplyst at disse møtene er prioritert fra hennes side. Hun anslår at hun har vært til stede på møtene litt over halvparten av gangene. I de tilfeller hun ikke har vært til stede har hun hatt en stedfortreder. Fra sommeren 2006 er det utnevnt en fast stedfortreder på enheten. På møtene gjennomgås og fordeles alle nye saker som er kommet inn siden forrige møte. I møtene gjennomgås sakene i plenum før de fordeles på saksbehandler. Avklaringer og informasjon omkring sakene gjør det lettere for saksbehandler å vite hvor de skal hente eventuell ytterligere informasjon i det videre arbeidet. Enhetsleder opplyser at de alltid ser på kart og tegninger i denne forbindelse. Hun mener at de er godt trent til å se mulige problemområder og at de dermed kan drøfte disse på møtene. Enhetsleder mener at disse møtene er med på å sikre ensartet saksbehandling. Når det gjelder selve fordelingen av sakene har enhetsleder opplyst at det er systematikk i fordelingen av sakene. En saksbehandler med lang erfaring innenfor gamle Drøbak tildeles for eksempel gjerne de sakene som sorterer her. Det tilstrebes også at saksbehandlere gjerne følger eiendommen for å sikre nødvendig kontinuitet.

Enhetslederen opplyser at nyansatte følges opp spesielt i minimum to år. Enhetsleder vil også ha mer oppmerksomhet på den nyansatte. De vil også få standard saksbehandlingsopplæring og eksterne kurs etter behov.

Sjekklister

Enhet for samfunnsutvikling har utarbeidet ulike sjekklister til bruk i sin behandling av dele- og byggesaker. Det er utarbeidet slike for enkle tiltak, ett-trinn søknader, rammetillatelse, igangsettingstillatelse og meldingssaker. Enhetsleder opplyser at sjekklista er et viktig kvalitetssikringsverktøy for å sikre ensartet behandling i saker som er av samme type.

I sjekklista hukes det av for formelle ting i tilknytning til søknaden, for eksempel om naboer er varslet, om det foreligger merknader, om kart og tegninger er med, om søknaden gjelder dispensasjon fra bestemmelser osv. Den utfylte sjekklista skal arkiveres i mappa sammen med resten av byggesaken.

Revisjonen har undersøkt om det forelå sjekklister i byggesakene. Av de 14 sakene revisjonen har sett på var det fylt ut sjekkliste i 5 av sakene. Et eksempel på sjekkliste er lagt ved som vedlegg 3.

Med grunnlag i den gjennomførte kontrollen opplyste enhetsleder at sjekklister i utgangspunktet skal brukes i alle saker, men at de til nå ikke er brukt i det omfanget som er ønskelig. I følge enhetsleder skal dette nå innskjerpes.

Kontroll av saksutredninger

I medhold av delegasjonsreglementet har lederen for enhet for samfunnsutvikling delegert sin avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker til sine saksbehandlere. Enhetslederen anser dette som forsvarlig på grunnlag av flere tiltak som bidrar til å sikre kvaliteten på sakene som behandles.

Administrasjonen er delegert avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som ikke er prinsipielle. Det er Enhet for samfunnsutvikling selv som vurderer om en sak er prinsipiell eller ikke. Prinsipielle saker handler ofte om dispensasjoner fra kommuneplanbestemmelsene. Oftest har det vært saker innenfor 100-metersbeltet eller saker som innebærer at grensene for utnyttelsesgrader overskrides. De saker som enheten finner som prinsipielle, blir lagt frem for politisk utvalg⁴ i forbindelse med førstegangssaksbehandling fordi slike saker ikke er delegert til administrasjonen.

I byggesakene hvor avgjørelsesmyndigheten er delegert til administrasjonen, er den enkelte saksbehandler alene om å undertegne på avgjørelsen. Dette innebærer ikke at saksbehandler er alene om å vurdere saken. De har anledning til å drøfte saken i fordelingsmøtet, med kollegaer i avdelingen eller med enhetsleder. Enhetsleder opplyser likevel at det ikke er noen kontroll av saksbehandlerens avsluttede arbeid med saken internt i avdelingen før vedtaket ekspederes. Enhetsleder mener at kommunen gjennom dette oppnår at saksbehandlerne opplever tillit og at de vokser på dette. Dermed gjør de også grundigere arbeid med saken enn om enhetsleder skulle overtatt saken før den blir ferdigstilt. Enhetsledere opplyser også at det ikke er noen etterkontroll med om det finnes utfylt sjekklister i saksmappen, og at det aldri har vært sett som noe mål å innføre en rutine med underskrifter fra både saksbehandler og enhetsleder på vedtakene etter delegert myndighet.

Klagebehandling

I de tilfellene hvor en part klager på kommunens administrative vedtak vil saken med klagen bli lagt frem for politisk utvalg⁵ for behandling. Enhetsleder har opplyst at det er saksbehandler som skriver saksfremlegget til utvalget, mens enhetsleder går gjennom og vurderer disse. I tillegg gjennomgås sakene av rådmannen før de legges fram for politisk utvalg.

Klagebehandlingen reguleres av Plan- og bygningslovens §15, 5. ledd. I Frogn kommune behandles klagesaker av politisk utvalg (Utvalg for plan og utvikling eller Utvalg for kultur og miljø). Hvis utvalget finner klagen begrunnet, kan utvalget omgjøre det opprinnelige vedtaket. I motsatt fall sendes saken med utvalgets uttalelse til fylkesmannen for avgjørelse.

Hvis politisk utvalg endrer det opprinnelige vedtaket, gir dette partene mulighet til å klage over det nye vedtaket.

⁴ I plansaker legges de fram for Utvalg for plan og utvikling . De resterende sakene legges de fram for Utvalg for kultur og miljø.

⁵ Politisk utvalg vil si: Enten Utvalg for plan og utvikling, eller Utvalg for kultur og miljø.

Enhet for samfunnsutvikling har vært gjenstand for oppmerksomhet i Akershus Amtstidende i forbindelse med at innbyggere har kritisert enheten. Det vises i denne sammenheng til vedlegg 1 trykt i avisen den 19. september 2006. I den aktuelle oppslaget er det et poeng at kommunens saksbehandler kan ha tatt utenforliggende hensyn. Som vedlegg 2 ligger intervju med rådmann Roald Hansen om samme tema.

Forhåndskonferanser

Det er opplyst at det kan gjennomføres forhåndskonferanser mellom kommunen og berørte parter i forbindelse med byggesøknader før søknad er utarbeidet og etter bestilling fra søkerne. Enhetsleder opplyser at forhåndskonferanser er relativt vanlig i Frogn og at det avholdes flere her enn i andre kommuner. Hun har antydning at det kan dreie seg ca om 1/3 – 1/4 av alle sakene og at dette gjennomføres i alle type saker. I de tilfellene kommunen tar initiativ til forhåndskonferanser er det snakk om større utbyggingsprosjekter. Den som skal saksbehandle søknaden deltar også normalt på forhåndskonferansen. Kommunen er ansvarlig for at det skrives referat fra møtet. I det undersøkte utvalget av 14 saker fant revisjonen dokumentasjon for at det var gjennomført to forhåndskonferanser.

6.2.3 Vurderinger

Fordelingsmøter

Enhetsleder opplyser at fordelingsmøtene er det viktigste instrumentet for å sikre likebehandling. Dette ivaretas ved at alle saksbehandlere blir informert om de innkomne sakene og disse gjennomgås individuelt slik at mulige problemstillinger blir belyst og det kan gis innspill til hvilke hensyn som må ivaretas i saksbehandlingen. Revisjonen ser at slik informasjon er et viktig redskap for å belyse saker, men ser også at dette har begrensninger som kvalitetssikringstiltak siden fordelingsmøtet ikke behandler de avsluttede produktene av saksbehandlingen. Informasjonen i fordelingsmøtet legger derfor i større grad grunnlag for kvalitet i saksbehandlingen enn å sikre kvaliteten.

Sjekklistor

Enhetsleder har videre opplyst at bruk av sjekklistor i byggesaksbehandlingen er et viktig kvalitetssikringsverktøy for å sikre ensartet behandling. Revisjonen er enig i at de utarbeidede sjekklister kan være til stor nytte i saksbehandlingen, og at disse kan være med på å kvalitetssikre denne. De gir videre en nyttig sammenstilling av dokumentasjonen i søknaden.

Revisjonens kontroll avdekket imidlertid at utfylte sjekklister manglet i 9 av 14 undersøkte saker (64%). Enhet for samfunnsutvikling har i stor grad argumentert med at aktiv bruk av sjekklister i saksbehandlingen sammen med annen kvalitetssikring gir grunnlag for at det er forsvarlig å delegere avgjørelsesmyndigheten til saksbehandler alene. Med dette grunnlaget er det revisjonens vurdering at det bør være sjekklister i alle sakene for å legge til rette for etterkontroll og for å sikre at andre saksbehandlere raskt skal kunne sette seg inn i saken i tilfelle bytte av saksbehandler.

Revisjonen anbefaler at enheten gir retningslinjer for hvilke funksjoner sjekklister skal ha og hvordan de skal brukes i saksbehandlingen slik at de kan ivareta de funksjonene de er tiltenkt.

Det synes som om enheten aktivt følger delegasjonsreglementet, da flere saker er vurdert som prinsipielle og lagt direkte frem for politisk utvalg eller undertegnet av rådmannen. Enhetsleder har vurdert det som lite hensiktsmessig at hun bruker tid på å gjennomgå og undertegne på alle vedtakene som enheten fatter. Enhetsleders eneste kontroll med de vedtak som gjøres vil da være basert på de diskusjoner som gjøres i fordelingsmøtene samt i den utstrekning medarbeiderne involverer enhetslederen i den respektive saken.

Kontroll av saksutredninger

I kommunelovens § 23 heter det: ”*Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.* I Frogn er dette hensynet tatt inn i delegasjonsreglementet ved at det er satt krav om at ”*hvert ledd i delegeringslinjen har ansvar for å kontrollere at de underordnede ledd utøver sin myndighet i henhold til gjeldende lov og forskrifter*”.

Frogn kommune praktiserer ikke noen faktisk etterkontroll av de vedtakene som er formulert av saksbehandlerne før de sendes ut til partene og derved forplikter kommunen. For revisjonen er det tvilsomt om det er tilstrekkelig å utøve intern kontroll av fattede vedtak ved bare å gi veiledning i forkant av at vedtak skal formuleres uten at det gjennomføres noen kontroll av selve vedtaket før det ekspederes.

Revisjonen mener at det hadde vært en styrke for enheten om enhetsleder gikk gjennom vedtakene for å kvalitetssikre selve beslutningen og for å sikre at grunnlaget for vedtakene var tilstrekkelig dokumentert. Det ville også vært en styrke for kommunen i møtet med de innbyggerne som ikke får tillatelse til å gjennomføre sine byggeprosjekter eller parter som blir berørt av tillatte byggeprosjekter hvis enhetsleder også signerte på oversendelsen. Hvis enhetslederen står for utfallet av kommunens saksbehandling, vil vedtaket i større grad bli oppfattet som kommunens beslutning. Så lenge det er en enkelt saksbehandler som presenterer kommunens beslutning, vil det være lettere å oppfatte en enkelt saksbehandler som ”vanskelig”.

Det å skulle få godkjent en byggesøknad kan være av stor betydning på mange måter både for den som søker og for berørte naboer. Det er derfor viktig å sikre en behandling av søknader og en form på meldingene som gir innbyggerne tillitt til at utfallet av behandlingen ikke er vilkårlig.

Forhåndskonferanser

I de 14 administrativt avgjorte sakene revisjonen har gjennomgått var det gjennomført to forhåndskonferanser. Enhetsleder opplyste at det er relativt vanlig med forhåndskonferanse i Frogn kommune. Dette kan bety at forhåndskonferanser i saker vedrørende tilbygg og garasjer ikke forekommer så ofte som i andre typer saker.

6.3 Dispensasjoner

6.3.1 Revisjonskriterier

Dispensasjoner er aktuelle sett i forhold til planer som er vedtatt av kommunestyret og bestemmelser gitt i Plan- og bygningsloven. Da må det gå fram av saksdokumentene at administrasjonen har avklart fakta med hensyn til hvilke bestemmelser som regulerer

søknaden og hva som kjennetegner den aktuelle eiendommen i forkant av at det vurderes om dispensasjon kan gis.

For at det skal kunne gis dispensasjon enten fra reguleringsplan, bebyggelses plan, arealdel til kommuneplan må det i følge Plan og bygningsloven § 7 foreligge særlige grunner. Loven definerer ikke selv hva som ligger i uttrykket ”særlige grunner” men det betyr ikke at kommunen står fritt til å dispensere etter eget skjønn. Plan og bygningslovens forarbeider, særlig Ot.prp. nr 56 (1984-85) s. 101, utdyper hovedprinsippene. Lovens krav er at søknad skal behandles på en slik måte at det fremgår at det har vært foretatt en reell og konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Kommunen kan ikke treffe generelle vedtak om at det skal gis dispensasjon hvis man ikke finner noe som taler i mot. I hver eneste dispensasjonssak må den plan/bestemmelse som skal fravikes vurderes, herunder formål som planene skal ivareta, og veies konkret opp mot de argumenter som søker har anført i sin dispensasjonssøknad. Bare i de tilfellene hvor det foreligger en overvekt av grunner som taler for dispensasjon, er lovens krav til ”særlige grunner” oppfylt, og det kan vurderes om det skal gis dispensasjon i det konkrete tilfellet. Dersom lovens krav til ”særlige grunner” ikke anses å foreligge kan det ikke gis dispensasjon.

6.3.2 Faktabeskrivelse

Like rammer

De mest sentrale begrepene som er aktuelle å vurdere er hvilke planer som er bestemmende for den aktuelle saken, eiendommens utnyttelsesgrad og tiltakets avstand til tomtegrense. Tabellen under viser i hvilken grad disse elementene var beskrevet i de 9 undersøkte dispensasjonssakene. Tallene i tabellen viser antall saker hvor det var gitt opplysninger om forholdet.

	Utnyttelsesgrad beskrevet	Avstand tomtegrense.	Avklart hvilke planbestemmelser som regulerer tiltaket.
Data fantes i antall saker	6	6	9
Ikke nødvendig i lys av klagens innhold	3	3	0
Manglende data	0	0	0
Sum	9	9	9

Av de 14 sakene revisjonen har gjennomgått har ni vært søknader om dispensasjon fra byggegrense, utnyttelsesgrad, eller bestemmelser i kommuneplanen.

De utvalgte sakene er gjennomgått for å se i hvilken grad sentrale data er beskrevet i førstegangsbehandlingen etter delegert myndighet.

Særlige grunner

Av de ni sakene er fire behandlet administrativt etter delegert myndighet med positivt resultat for søkeren. Fem av disse ni sakene er også grunnlaget for seks saker om dispensasjon som ble behandlet i politiske utvalg. Nedenfor gjøres det rede for behandlingen av sakene gruppert på behandling etter delegert myndighet og behandling i saksfremlegg til politisk utvalg.

Søknader om dispensasjon ved administrativ behandling

Tabellen nedenfor viser at administrasjonen har gitt dispensasjon i fire av sakene ved den administrative behandlingen.

Hvordan drøftingen ble oppsummert i fire dispensasjonssaker innvilget ved administrativt vedtak:	
	Antall
Det ble oppsummert at særlige grunner forelå.	2
Det ble oppsummert med henvisning til §7 i Plan og bygningsloven.	2
Sum	4

Når det skal avgjøres om det skal gis dispensasjon, må det vurderes om det er særlige grunner. Begrepet ”særlige grunner” ble brukt i 2 av 4 saker hvor dispensasjon ble innvilget. I de øvrige to saken ble grunner til å gi dispensasjon drøftet uten at det ble angitt som særlig grunner, men vedtaket ble begrunnet med henvisning til Plan- og bygningslovens §7 som er den bestemmelsen som gir hjemmel for å dispensere dersom kravene til ”særlige grunner” er tilfredsstilt.

I følge enhetsleder ville det være en styrke for vedtaket eller saksfremlegget om begrepet ”særlige grunner” ble brukt. Dette er et punkt hvor de ønsker å bli bedre.

Enhetsleder har opplyst til revisjonen at når det gjelder vurderinger av hva særlige grunner kan være, bruker de aktivt veiledere og rundskriv som ligger tilgjengelig på nettet. Miljødepartementets hjemmeside er en sentral kilde i dette.

Enhetsleder opplyste at det foreligger maler for skriving av vedtak. Disse er ikke veldig detaljerte og gir saksbehandler frihet til å bestemme hvilke punkter vedtaket skal inneholde. Som standard refereres det til generelle bestemmelser i lov og forskrift i vedtaket. Ut over dette er det ikke fastsatt at det skal refereres til spesielle bestemmelser. Det er opp til den enkelte saksbehandler å vurdere hva som skal være med.

Søknader om dispensasjon behandlet i politiske utvalg

Av ni søknader om dispensasjon ble fire innvilget administrativt. De resterende fem søknadene ble påklaget og ga grunnlag for seks saker til politiske utvalg. Tabellen nedenfor viser antall saksframlegg og vedtak i tilknytning til disse sakene, der saken er behandlet i politisk utvalg som følge av at sakene er påklaget av en part.

	Antall	Utfall av behandlingen
I rådmannens saksframlegg er grunner til å innvilge dispensasjon drøftet og rådmannen foreslo å gi dispensasjon. Det ble oppsummert at særlige grunner forelå..	1	Dispensasjon ble gitt
I rådmannens saksframlegg er grunner til å innvilge dispensasjon drøftet . Rådmannen anbefalte å vedta dispensasjon for deler av det omsøkte med hjemmel i plb § 7. Særlig grunner ble drøftet.	1	Dispensasjon ble gitt som anbefalt
Rådmannen foreslo å ikke gi dispensasjon fordi kravet til særlige grunner ikke var tilfredsstilt, men oppga likevel alternativt forslag til vedtak som innebar dispensasjon. I	1	Dispensasjon ble gitt uten at særlige grunner ble angitt i politisk

Likebehandling i byggesaker Frogn kommune

saksframlegget ble det ikke gitt opplysninger om hvilke grunner dette evt. kunne støtte seg på		utvalgs vedtak
Rådmannen foreslo å ikke gi dispensasjon og oppga ikke alternativt forslag til vedtak. Særlige grunner ble ikke drøftet i saksframlegget.	2	Dispensasjon ble gitt uten at særlige grunner ble angitt av politisk utvalg.
Sum innvilgede dispensasjoner i politisk utvalg	5	
	Antall	Utfall av behandlingen
Rådmannen foreslo å ikke gi dispensasjon og oppga ikke alternativt forslag til vedtak. Særlige grunner ble drøftet.	1	Dispensasjon ble ikke gitt
Sum ikke innvilgede dispensasjoner i politisk utvalg	1	
Totalt antall saker om dispensasjon totalt i politisk utvalg	6	

Oppstillingen viser at i tre av de seks sakene til politisk utvalg om dispensasjon hadde rådmannen lagt fram forslag som åpnet for å innvilge dispensasjon. I to tilfeller anbefalte han å gi dispensasjon mens i det siste var dette en alternativ mulighet.

Begrepet ”særlige grunner” ble brukt i fire av seks av saksframlegg til politisk utvalg. I de to resterende sakene var ”særlige grunner” drøftet i den påklagede saken som var administrativt behandlet.

Enhetsleder har opplyst at når politiske vedtak avviker fra administrasjonens forslag, er vedtakene ofte dårlig begrunnet. Administrasjonen legger også frem alternative forslag men kan bli flinkere til å underbygge disse vedtaksalternativene. Dette gjelder spesielt at særlige grunner skal komme frem i saksframlegget. Det har vært et samhandlingsmøte mellom politikerne og administrasjonen i Frogn kommune. Konklusjonen der var at hvis det ikke finnes særlige grunner, skal det ikke legges frem alternative forslag. Da skal det stå i fremlegget at utvalget selv må finne særlige grunner hvis de fatter et annet vedtak.

Leder og saksbehandler er som regel til stede i utvalgsmøtene og har dermed mulighet til å komme med opplysninger i tilknytning til at sakene behandles i politisk utvalg. Enhetsleder har opplyst at det skal innskjerpes å redegjøre for særlige grunner i saksframleggene. I de tilfeller de legger frem alternative forslag til vedtak skal det fremgå aktuelle særlige grunner.

Av utvalget på 10 undersøkte dispensasjonssaker, ble det innvilget dispensasjon i samsvar med søknaden i åtte saker, en sak ble delvis innvilget og en ble avslått etter avsluttet klagebehandling i Frogn kommune. I en av de undersøkte sakene ble det fattet vedtak i politisk utvalg om å gi dispensasjon på tross av at rådmannen ikke anbefalte det. En nabo hadde imidlertid klaget og saken ble oversendt fylkesmannen for endelig avgjørelse. Fylkesmannen skrev i sin konklusjon til denne saken at den anses etter en samlet vurdering å være ugyldig og sendes derfor tilbake til kommunen for ny behandling. Fylkesmannen skrev: ”Fylkesmannen vil bemerke at *slik saken er opplyst er det ikke videre lett å se at særlige grunner foreligger. Kommunen har ikke begrunnet hvilke forhold de har vektlagt for å dispensere. Søker selv har ikke begrunnet hvorfor det bør dispenseres. ..*”

I følge enhetsleder får utvalgsmedlemmer opplæring bla. om regelverket omkring dispensasjoner og begrunnelse av vedtak. Opplæringen blir gitt i en kort periode etter at det

har vært valg. Revisjonen oppfatter ut fra dette at noe av opplæringen som er gitt, kan ha gitt begrenset læringseffekt for medlemmene i de politiske utvalgene.

Fylkesmannens avgjørelser

Oversikten ovenfor viser at av de 10 sakene om dispensasjons er avgjort slik:

4	Ble gitt dispensasjon etter administrativt vedtak
2	Ble gitt dispensasjon for hele eller deler av det omsøkte av politisk utvalg etter anbefaling fra administrasjonen ved klagebehandlingen
3	Ble gitt dispensasjon av politisk utvalg i strid med rådmannens anbefaling
1	Ble gitt avslag på dispensasjonssøknad av alle kommunale ledd gjennom klagebehandlingsprosessen
10	Totalt.

I de 4 tilfellene sakene er sendt til fylkesmannen til avgjørelse, er 3 av fylkesmannens avgjørelser i samsvar med utfallet av både førstegangsbehandlingen etter delegert myndighet til administrasjonen og i vedtaket i politisk utvalg som behandlet klagesaken. I det siste tilfellet setter fylkesmannen politisk utvalgs vedtak i klagesaken til side. Grunnen er at det ikke er vist til særlige grunner for å gi dispensasjon i vedtaket.

6.3.3 Vurderinger

I saker behandlet etter delegert myndighet som handler om dispensasjon fra gjeldende planer og bestemmelser, viser revisjonens kontroll at sakene er godt opplyste. Saksdokumentene viser til relevante bestemmelser og inneholder relevante opplysninger. Vurderingene og konklusjonene synes derfor å ha vært gjort på forsvarlig grunnlag.

Særlige grunner

Utvalget som er undersøkt viser at det i varierende grad er gjort rede for hvordan saksbehandler kom fram til at særlige grunner fantes.

Etter revisjonens vurdering er det av stor betydning at saksdokumentene har en god drøfting av om særlige grunner finnes for å oppnå likebehandling i saker om dispensasjon fra reguleringsplan eller kommuneplan. Dette vil gi alle sakens parter grunnlag for å vurdere om avgjørelsen er så godt begrunnet at de kan ha tillit til at den er riktig. Alternativt at dokumentene gir dem grunnlag for å vurdere om de skal klage på vedtaket.

Når dispensasjonssaker legges fram for politisk utvalg i tilknytning til behandling av klagesaker, er det viktig å presentere hvilke føringer som følger av den planen som er vedtatt eller de vedtekter som gjelder. Det er også viktig at det er en drøfting av om det finnes særlige grunner for å dispensere eller ikke. Hvis rådmannen legger fram alternative vedtak, er det nødvendig at det samtidig gjøres rede for hvilke særlig grunner dette støtter seg på. Innspillene fra samhandlingsmøte mellom politikerne og administrasjonen i Frogn kommune på dette området viser også at det er oppmerksomhet fra politisk hold om dette. Oppfølging av dette innspillet kan bidra til at avgjørelsene i politisk utvalg også gjøres under henvisning til særlige grunner uavhengig om vedtaket fattes i samsvar med rådmannens forslag, på grunnlag av eventuelle alternative forslag til vedtak eller om utvalgsmedlemmene selv formulerer vedtak med andre særlige grunner.

7. Konklusjon

Ensartet behandling av byggesaker

Frogn kommune har store områder med tett bebyggelse uten at det foreligger reguleringsplan. Mangelen på reguleringsplaner kompenseres ved at det er etablert kommuneplanbestemmelser som setter retningslinjer for behandlingen av byggesaker. Ved revidering av kommuneplanbestemmelsene hvert 4. år er det et mål at hensyn som det er oppstått presedens for i løpet av den siste perioden skal innarbeides i kommuneplanbestemmelsene. Den aktive utviklingen av kommuneplanbestemmelsene og aktiv bruk av disse i løpende saksbehandling, er et viktig grunnlag for likebehandling.

Alle de undersøkte sakene hadde henvisninger til relevant regelverk og det er funnet flere eksempler på at det var lagt vekt på forhold knyttet til hvordan lignende saker tidligere var avgjort. Partene fikk tilfredsstillende informasjon om retten til å klage. Det ble imidlertid ikke gitt informasjon til partene om at de har rett til å se sakens dokumenter på tross av at Forvaltningsloven eksplisitt setter krav om at slik varsling skal skje.

Frogn kommune har ikke etablert noe register over saker som skaper presedens. Oversikten over presedens-saker er først og fremst basert på saksbehandlerens hukommelse. Dette fører til at det er en risiko for at like saker ikke blir behandlet på samme måte. Dette vil være særlig risikabelt i perioder med skifte av bemanning eller i perioder med fravær. Mangelen på slikt register innebærer også risiko for at konsekvenser av presedenssaker ikke blir innarbeidet i kommuneplanbestemmelsene ved revisjon av disse.

Kvalitetssikring av byggesaker

I Frogn kommune er saksbehandlerne delegert myndighet fra enhetslederen til å fatte vedtak i byggesaker. Frogn kommune har lagt til grunn at kvaliteten sikres tilstrekkelig gjennom aktiv informasjon til saksbehandlere og kollegabasert støtte mellom disse i det løpende arbeidet, og at sjekklister brukes aktivt.

Det er en svakhet at det ikke er etablert noen rutine for etterkontroll av ferdigbehandlede saker hvor vedtak fattes etter delegert myndighet. Revisjonen finner at de kvalitetssikrings-tiltakene som er satt i verk, neppe er tilstrekkelig til at Frogn kommune har kontroll med vedtakene i så stor grad at kravene i videredelegasjonsreglementet er dekket. Reglementet forutsetter at *”hvert ledd i delegeringslinjen har ansvar for å kontrollere at de underordnede ledd utøver sin myndighet i henhold til gjeldende lov og forskrifter”*. Praksis i Frogn kommune er at det ikke er etablert rutiner for etterkontroll i saker som avgjøres etter delegert myndighet i byggesaker.

Dispensasjoner

For at dispensasjon skal kunne gis fra reguleringsplan, bebyggelsesplan eller arealdel til kommuneplanen eller andre bestemmelser, må det foreligge særlige grunner. Gjennomgangen av behandlede saker viste at begrepet ”særlige grunner” ikke ble konsekvent brukt i saksutredningen. Den begrensede utredningen i dokumentene av om særlige grunner foreligger kan gi grunnlag for at parter med klageinteresse unnlater å klage over beslutninger om å tillate dispensasjoner. Det kan videre – som en følge av begrenset klagemengde - også innebære en risiko for at planer vedtatt av kommunestyret blir dispensert fra i større grad enn nødvendig.

8. Anbefalinger

Frogn kommune bør vurdere:

- Å innarbeide informasjon om at partene har innsynsrett i sakens dokumenter i malen for underretning om vedtak i byggesaker.
- Å etablere et register for saker som kan anses å gi presidens, eller hvor det er gitt dispensasjon fra sentrale bestemmelser.
- Å la enhetsleder kvalitetssikre administrativt fattede vedtak ved å gjennomgå og undertegne på meldingen om vedtak til partene.
- Å utarbeide retningslinjer for bruk av sjekklister.

9. Rådmannens uttalelse



FROGN
KOMMUNE

Rådmannen

09 NOV. 2006



Ofi §5

Follo Distriktsrevisjon
Postboks 3010

1402 SKI

Vår ref:
06/1579/RH
06/13650

Deres ref:

Ark :
216

Dato:
06.11.2006

FORVALTNINGSREVISJONEN - LIKEBEHANDLING I BYGGESAKER UTTALELSE TIL HØRINGSRAPPORT

Rådmannen viser til oversendt høringsrapport datert 24.09.06 og gir med dette sin høringsuttalelse. "Guide til høringsuttalelse fra rådmannen" utarbeidet av Follo Distriktsrevisjon blir benyttet som støtte for uttalelsen. Rådmannen mener informasjon om prosjektets hensikt er tilstrekkelig klar og at den gir et godt grunnlag for videre fremlegg av rapporten til behandling.

Rådmann har ingen kommentarer til revisjonskriteriene og anser rapporten som oversiktlig i oppbygging og lett forståelig. Prosjektets metode, anvendte kilder eller data kan imidlertid oppfattes som noe begrenset i omfang i forhold til de utvalgte type sakene som er gjennomgått, samt at intervju kun er gjort med enhetsleder. Rådmannen vil påpeke at rapportens henvisning til avisartikler, vedlegg 1 og 2, kan være noe uheldig med tanke på å oppnå en helhetlig forståelse av byggesakenes kompleksitet.

Revisjonen har i rapporten gitt følgende anbefalinger:

- Å innarbeide informasjon om at partene har innsynsrett i sakens dokumenter i malen for underretning om vedtak i byggesaker.
- Å etablere et system/register for å lagre saker som kan anses å gi presedens, eller saker hvor det er gitt dispensasjon fra sentrale bestemmelser.
- Å la enhetsleder kvalitetssikre og gjennomgå administrativt fattede vedtak og undertegne på melding om vedtak til partene.
- Å utarbeide retningslinjer for bruk av sjekklister

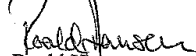
Konklusjonene og anbefalingene er både konkrete og praktiske. Rådmannen mener at rapporten synliggjør viktige grep for å forbedre likebehandling i byggesaker. Det punktet som blir mest krevende i forhold til ressursbruk er punktet om at enhetsleder kvalitetssikrer, gjennomgår og undertegner samtlige vedtak. Rådmannen ser imidlertid at dette er et

GATEADRESSE: POSTADRESSE: TELEFON: TELEFAX: BANKGIRO SKATT: BANKGIRO: ORG.NR.:
Rådhusveien 6 Postboks 10 64 90 60 00 64 90 60 01 7855 05 02150 1617 07 02720 963 999 089
1440 DRØBAK 1440 DRØBAK www.frogn.kommune.no postmottak@frogn.kommune.no

nødvendig tiltak for å sikre og synliggjøre at enhetsleder står bak alle administrative vedtak som fattes.

Rådmannen anser rapportens konklusjoner og anbefalinger som en støtte for å fremme likebehandling og vil iverksette tiltakene. Iverksetting og gjennomføring av samtlige tiltak vil kunne skje innenfor en tidsramme på inntil 2-3 måneder. I hverdagen for saksbehandlere og enhetsleder blir det ofte for liten tid til refleksjon og gjennomgang for å finne fram til metoder som sikrer og forbedrer saksbehandlingen. Rådmannen mener derfor at gjennomgangen har vært nyttig nettopp for slik fordypning.

Med hilsen


Roald Hansen
rådmannen

10. Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Vi viser til rådmannens uttalelse vedrørende rapportens henvisning til avisartikler, vedlegg 1 og 2. Bakgrunnen for at artiklene er vedlagt rapporten er at kontrollutvalgets medlemmer har vist interesse for pressens dekning av denne typen saker.

Revisor er enig med rådmannen i at avisartiklene ikke reflekterer en helhetlig forståelse av byggesakenes kompleksitet. Revisjonens vurderinger og konklusjoner er heller ikke basert på faktagrunnlag hentet fra disse artiklene.

11. Litteratur og kildehensvisninger

Lover, forskrifter og retningslinjer

- Plan og bygningsloven av 14.juni 1985
- Kommuneloven av 25.09.1992
- Forvaltningsloven av 10.02.1967
- Forskrift til Plan og bygningsloven om saksbehandling og kontroll i byggesaker av 2. jan. 1997
- Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker av 2. januar 1997
- Veileder – dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, utarbeidet av Akershus fylkeskommune og fylkesmannen i Oslo og Akershus, datert 6. oktober 2006.

Frogn kommunes vedtak og retningslinjer

- Frogn kommunes kommuneplan 2001-2012.
- Videre delegeringsreglementet for Frogn kommune. Oppdatert 06.07.2005.

Annen litteratur

- Dokumentene i 14 utvalgte byggesaker
- Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 1980

12. Vedlegg

1. Artikkel i Akershus Amtstidene 19. september 2006 med overskriften Kommunalt nei etter 11 måneders taushet.
2. Artikkel i Akershus Amtstidene med overskriften Tilbakeviser påstander i byggesak
3. Eksempel på sjekkliste som brukes i byggesak

Kommunalt nei etter 11 måneders taushet

Paul Heltzen er oppgitt over behandlingen hans byggesak har fått av saksbehandler i Frogn kommune. To ganger har den havnet hos Sivilombudsmannen. Nå har han fått avslag på søknaden.

Av PÅL MØRK
[paal.mork@amta.no
64 90 54 63

– Det kan bety at jeg får problemer med erstatningskravet fra forsikringsselskapet, sier Heltzen. Han påpeker både løgn og forskjellsbehandling i denne saken.

Hytta brant ned

Hytta til Paul Heltzen og hans søster brant ned i 2002. Siden den gang har han møtt på en rekke hindringer for å få satt opp ny bolig på branntomta. Det er søkt og innvilget dispensasjon for å bygge bolig, og Heltzen avviser at det er en tomanns bolig som bygges.

– Men vi har hele tiden spilt med åpne kort om mulighetene for senere å gjøre boligen om til en tomanns bolig. Da må det blant annet bygges brannvegger innvendig, og det har ikke vi med på våre tegninger. I henhold til tekniske forskrifter bygger vi enebolig, noe også saksbehandler i kommunen må forholde seg til. Og selvsagt forsøker vi å utnytte tomten best mulig, forteller Paul Heltzen.

I forhold til hytta som sto på tomten tidligere hevder Heltzen å ha skutt tomten tre meter lavere i terrenget.

– Bunnsvillen til det nye huset ligger nesten halvannen meter under bunnsvillen til hytta. Forskjellen er at det nye huset får saltakk mens hytta hadde pulltak.

– Men det blir en betydelig større bolig enn sommerhytta som sto her før, og da er det rimelig å møte litt motstand.

– Det skjønner jeg, men vi har fått dispensasjon til å oppføre en



Paul og Unni Heltzen blir ikke trodd av Frogn kommune. Paul Heltzen mener kommunen lyver når det gjelder kommunikasjon. Foto: Pål Mørk

enebolig, og en bolig er nødvendigvis større enn en hytte. Bakkenforliggende nabo mister bare deler av sin utsikt fra hyttas kjeller, og der bor det vel neppe noen, svarer Heltzen.

Forskjellsbehandling

Heltzens tomt ligger på begge sider av Batteriveien. Nå har saken strandet på et tilleggsareal som ligger i sjøkanten, som Heltzen ikke får innlemmet som en del av eiendommen. Noe som har stor betydning for utnyttelsesgraden av tomten.

– Jeg reagerer på dette så lenge en nabo fikk innlemmet tilsvarende tomt i en tilsvarende byggesak. Fra mitt ståsted snakker vi da om en betydelig forskjellsbehandling. Ikke minst siden tilleggsarealet er regulert til bolig.

Uten å nevne konkrete eksempler hevder Heltzen at kommunen høyst sannsynlig hadde funnet masse ulovligheter dersom de hadde tatt en befaring på en del av hyttene i Gyltåsen.

– Vi søker på alt vi gjør, og holder oss innenfor gjeldende bestemmelser. At det ble en del forsinkelser i startfasen skyldes blant annet at en av arkitektene som skulle tegne for oss ble syk. Men jeg fikk jo tilbakemelding fra en annen offentlig instans, da det gjaldt arbeidsbrakka vi var i diskusjon med kommunen om, at vi ville merke dette når vi leverte byggemelding.

Ingen tilbakemelding

Heltzen forteller om sakspapirer som av en eller annen grunn plutselig forsvinner fra arkivet, og om møter med kommunen hvor det blir lagt fram løgnaktige på-

stander.

– Da vi hevdet ikke å ha hørt fra kommunen på 11 måneder, påsto saksbehandler at han telefonisk hadde kontakten oss.

– Dette tilbakeviser jeg på det sterkeste, sier Heltzen. – Verken jeg eller min søster har snakket med saksbehandler, og han kunne da heller ikke oppgi tid for når han hadde ringt, hvilke nummer han hadde slått eller hva han hadde spurt oss om da vi etterlyste informasjon i møtet i kommunen. Det var heller ikke gjort notater om hva det skulle spørres om.

– Vi har hatt kommunikasjon.

– Da foreslår jeg at det framskaffes en utskrift av denne telefonoppringning, sier Heltzen.

– Hva med forskjellsbehandling av to like byggesaker?

– Jeg kjenner ikke den andre byggesaken, og vi gjør selvsagt alt for å unngå forskjellsbehandling, svarer rådmann Hansen på en dårlig telefonlinje fra Finnmark.

– Det er ikke første gang Amta skriver om personer som er redd for å bli straffet av kommunen

fordi de klager på saksbehandlere, og det er ikke ukjent at folk unnlater å uttale seg nettopp i frykt for å bli straffet. Er det «straffen» vi ser nå?

– Noen sånt vil jeg bestemt avvise, men det er riktig at vi har hatt få saksbehandlere og stor pågang av saker de siste årene. Men nå er bemanningen styrket, svarer rådmann Hansen.

– Jeg sitter dessverre igjen med inntrykket at denne saken er blitt en ren prestisjesak, hvor vi har havnet hos en saksbehandler hvor «trynefaktoren» er avgjørende. Det er da også derfor vi har sendt saken til Sivilombudsmannen to ganger, sier en oppgitt, med langt fra slagen Paul Heltzen.

Siste: Heltzen må nå sende skriftlig anmodning til kommunen om å få fullt innsyn i sin egen byggesak.

Heltzens historikk:

- 15. april 2002 – Hytta i batteriveien brenner ned
- 3. mai 2002 – Rekvireres situasjonskart
- 17. juni 2002 – Purrer på kart
- 10. juli 2002 – Mottar kart etter masse masing
- 12. aug. 2002 – Forhåndskonferanse, må framskaffe tomteareal og dispensasjon
- 21. nov. 2002 – Frogn kommune utarbeider vurdering av netto tomteareal
- 12. des. 2002 – Advokat skal lage dispensasjonssøknad
- 18. mars 2003 – Dispensasjonssøknad leveres
- 14. april 2003 – Plan- og utvikling utsetter saken
- 4. juni 2003 – Plan- og utvikling innvilger dispensasjon
- 11. juli 2003 – Rivesøknad levert Frogn kommune
- 16. okt. 2003 – Rivesøknad innvilget etter framføring
- 19. nov. 2003 – Kommunen har oversatt frist med 12 uker. Gravelmelding levert, arbeidet med utgraving av tomt, grøfter, drenering, vann og kloakk osv. starter. Arkitekt blir syk og måp frasi seg jobb.
- 7. juli 2005 – Nabovarsel sendes
- 15. juli 2005 – Pga. mange saker kan ikke kommunen behandle søknaden før medio september
- 18. juli 2005 – Naboprotest
- 19. juli 2005 – Alfa Øst svarer nabo
- 13. okt. 2005 – Frogn kommune ønsker avklaring på fire punkter. (Har gått 12 uker)
- 8. nov. 2005 – Alfa Øst og tiltakshaver avklarer punktene
- 13. okt. 2005 – 1. sept 2005 – TAUSHET



Tilbakeviser påstander i byggesak

Rådmann Roald

Hansen tilbakeviser

enkelte av påstander i

byggesaken i

Batteriveien i Drøbak.

Han poengterer at han

holder sin fane høyt for

at alle innbyggerne skal

få lik behandling.

AV PÅL MØRK

paal.mork@anta.no

64 90 54 63

— Og det er slett ikke slik at noen blir straffet fordi de kritiserer enkelte vedtak og avgjørelser i kommunen, understreker Hansen.

Høyt tempo

Men han poengterer også at det er et høyt tempo i enheten som behandler byggesaker, og at det kan hende noen saker tar unødig lang tid. Som i dette tilfellet med byggesaken i Batteriveien, og det beklager han.

— Når det er sagt vil jeg påstå at avdelingen har svært kompetente saksbehandlere, og når vi nå endelig har fått fylt opp de vakante stillingene, er det vårt håp å knytte ned behandlingstiden, forteller Hansen.

Han liker ikke påstanden om at enkelte følger seg forskjellsbe-

handlet fordi de har klaget på vedtak eller avgjørelser i kommunen.

— Ofte kan en klage, som gjør at vi må se på avgjørelsen på nytt, kaste nytt lys på saken. Det er absolutt ingen som blir straffet for å si hva de mener om kommunen, understreker Hansen. Det håper jeg å bli trodd på.

Masse brev

Rådmannen forteller at enheten får en mengde henvendelser hver dag, både pr. telefon, mail og post.

— Vi mottar også mailer som kan inneholde til dels sterke påstander fra ulike utbygere, og for mange er det forståelig nok mye som står på spill om de får bygge eller ikke. Det kan også være snakk om betydelige summer som tjenes eller tapes på en saksbehandlers innstilling. Da er det viktig for en saksbehandler å holde tunga rett i munnen, og ikke minst behandle alle likt. Noe jeg bestemte mener er vår praksis i Frogn.

— For selv om saken kan se ganske så like ut, er det sjelden forutsetningene er de samme. Dette gjelder også for Batteriveien, som vi sterkt beklager at utbygger følger som en sak det er gått prestisje i. Slik er det ikke. Men det er flere forhold som ikke er brakt i orden, og det er grunn til at rådmannen har av-

slått saken.

— Med vårt arkivsystem er det svært sjelden at papirer blir borte i en byggesak, og mappene i egen byggesak er det fullt innsyn for utbyggerne uten å måtte sende en skriftlig søknad. All post inn til kommunen scannes også.

Yte service

— Vår jobb i kommunen er å tjene innbyggerne, ikke oss selv. Det er noe vi har sterk fokus på, understreker rådmann Hansen. Han presiserer at Frogn har spesielle utfordringer både når det gjelder Drøbak som antikvariske spesialområdet, bygging innenfor 100 meter sonen og i forbindelse med miljø og naturlandskap.

— Med utbyggingen vi ser i Frogn i dag vil en kanskje si at det siste toget alt er gått når det gjelder naturlandskap?

— Det vil jeg ikke si, men det er viktig å ta alle viktige aspekter grundig med i behandlingen av slike saker, understreker Hansen.

— I perioder hvor vi har tunge oppgaver som for eksempel arbeidet med kommuneplanen, blir det nødvendigvis et ekstra trykk på enheten, sier Hansen.

Dette arbeidet er nå inne i sin siste fase, noe som vil lette trykket i Enhetsfor samfunnsutvikling.

— Behøver man disse tunge



Rådmann hevder å holde sin fane høyt når det gjelder å behandle alle likt i byggesaker.

Foto: Pål Mørk

kommuneplanløftene når det kommer til dispensasjoner i fleng? — Det er jo blant annet dette vi vil unngå ved å ha en god plan, svarer Hansen.

Rådmannen har vondt for å tro at noen av hans saksbehandlere snakker usant. Han hevder kommunen ikke har mottatt søknad om å grave og sprengte byggegruben i Batteriveien. Bare til å rive hytta. Nå venter saken på ny politisk behandling.

SJEKKLISTE FOR:

Søknad om rammetillatelse

Saksnr: 04/01787		
Datert:	Mottatt: 01.02.05	Sjekkert: 10.02.05

Eiendomsadresse:	
Type tiltak:	
Tiltakshaver:	
Ansvarlig søker:	

Mangler ved søknadsskjema, 5150 ?:

Risikoklasse: foreslått Samsvar med TEK §7-22 Ja Nei - skal være _____
 Brannklasse: foreslått Samsvar med TEK §7-22 Ja Nei - skal være _____

Foreligger?:

Nabovarsling - alle varslet?: Ja Nei *tilbygget vil ta utsett, ut medføre vardeforholdene for naboeiendene*
 Foreligger det merknader: Nei Ja _____
 Varsling av event dispensasjon: Ja Nei _____

Søknad om dispensasjon fra pbl reg./beb.plan komm plan
 Dispensasjonssøknad oversendt planavd; _____ Planavd. innvilget/avslått disp; _____

Situasjonsplan (på sit kart): Ja Nei _____

Tegninger Ja Nei _____

Oppgave over prosjekteringsansvar Ja Nei _____

Kontrollplan for prosjekteringen Ja Nei _____

Uttalelser fra andre myndigheter Ikke nødv. Arbeidstilsynet Næringsm t
 Veivesenet Andre; _____
 Disse mangler: _____

Er alle fag-/ansvarområder for SØK og PRO dekket: Ja Nei _____

Er teknisk beskrivelse tilstrekkelig /fremkommer det av kontrollplaner at krav i TEK er oppfylt? Ja Nei

Tiltakets BYA: $2,7 \times 6 = 16,2 m^2$

Eksisterende BYA: $(11,5 \times 2,4) + (13 \times 6) + (3,6 \times 6 \times 0,5) + (5,5 \times 4,6) + (9,9 \times 5,5 \times 0,5)$ Sum BYA: $198,6 m^2$ *gammel byggesak Hves, herunder*

Esik BRA: U: $(82 + 181 + 54) = 317$ Sum: _____
 + Nytt BRA = 15 / $332 m^2$

Reguleringsmessige forhold:

Formål i plan: <u>60%</u> <input checked="" type="checkbox"/> ok	Takform: _____ <input checked="" type="checkbox"/> ok
U-grad: $208/857 = 24,4\%$ <input checked="" type="checkbox"/> ok < 25%	Byggegrenser: _____ <input type="checkbox"/> ok <i>Søken disp.</i>
Mønehøyde: _____ m <input checked="" type="checkbox"/> ok	Avstand til bygning: _____ m <input checked="" type="checkbox"/> ok
Gesimshøyde: _____ m <input checked="" type="checkbox"/> ok	Vann- /kloakk- /veiforhold: <input checked="" type="checkbox"/> ok
Etasjeantall: _____ <input checked="" type="checkbox"/> ok	Kulturminner: <input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nei
Antall boenheter: _____ <input checked="" type="checkbox"/> ok	Sefrak -registrert: <input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nei