



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Forvaltningskompetanse

ÅSNES KOMMUNE 2023

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Rapporten er utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens

innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag,
- informasjon om bestillingen (kap. 1),
- problemstillingene (kap. 6-7),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 4),
- revisjonskriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 6-7),
- vurderinger (kap. 6-7),
- konklusjon (kap. 8),
- anbefalinger (kap. 9),
- referanser (kap. 11) og
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 10).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 13.11.2023

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Gjertrud Aas Moen
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn for prosjektet	6
2	Formål og problemstillinger	6
3	Avgrensninger.....	7
4	Metode for revisjonen.....	7
4.1	Dokumentstudier	7
4.2	Intervjuer og gjennomgang av saksbehandlingssystem.....	8
5	Fakta om Åsnes kommune	8
6	Problemstilling 1 – Kommunale rutiner og retningslinjer	10
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1	10
6.2	Innhentet data.....	10
6.3	Revisors vurdering.....	14
7	Problemstilling 2 – Praksis i kommunen.....	17
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	17
7.2	Innhentet data.....	17
7.3	Revisors vurdering.....	21
8	Konklusjon	25
9	Anbefalinger	25
10	Kommunedirektørens uttalelse.....	27
11	Referanser	28
	Vedlegg A: Revisjonskriterier	29

Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å undersøke om Åsnes kommune, ved sektor Samfunnsutvikling, enhet Tekniske tjenester, har tilfredsstillende forvaltningskompetanse. For å avgrense prosjektet har det blitt sett nærmere på rutiner, kompetanse og saksbehandling innen plan- og byggesaker.

For å ivareta en betryggende forvaltningspraksis, er det noen grunnleggende elementer som må være til stede. Gjennom sektorovergripende internkontroll (overordnet risikovurdering, virksomhetsstyring og sektorovergripende reglement) etablerer og tilrettelegger kommunedirektøren for god internkontroll, jf. veileder fra KS.

Sektorovergripende reglementer for delegering, økonomi, etiske forhold, personforvaltning, datasikkerhet og personvern er viktige dokumenter for administrasjon og drift av en kommune. For en kommune er det mange ulike føringer og bestemmelser, både i lov og forskrift og i kommunens egne reglementer og retningslinjer. Det poengteres at det er viktig å se på helheten av kommunens ansvar, organisering og myndighetsutøvelse

I undersøkelsen har vi sett at Åsnes kommune har oppdatert delegeringsreglement, både politisk for kommunestyret, og administrativt for kommunedirektøren. Det administrative reglementet ble vedtatt i juli 2023 og kommunedirektøren har et overordnet ansvar for at sektorene i kommunen med sektorledere, enhetsledere og ansatte får delegert og etablert rutiner som følger av reglementet.

Undersøkelsen har avdekket at Teknisk enhet har få interne rutinebeskrivelser. Det vil være viktig å utarbeide slike i forbindelse med at Åsnes kommune skal inn i et vertskommunesamarbeid med Våler kommune fom. 2024.

Åsnes kommune har etiske retningslinjer som ansatte og folkevalgte i kommunen skal kjenne til og følge opp. I disse retningslinjene er bl.a. habilitet, ytringsfrihet og andre viktige punkter med. Vurderinger av habilitet er et sentralt punkt for alle ansatte i kommunen, det gjelder for alle nivåer i kommunen, fra saksbehandler til ledere. Etiske retningslinjer er viktige for å sikre at de ansatte i kommunen ivaretar god forvaltningsskikk. Vi har erfart at de vi intervjuet på plan- og byggesak kjente til kommunens etiske retningslinjer og at etiske problemstillinger blir diskutert jevnlig.

Vi har fått informasjon om at habilitetsvurderinger fra underordnet til overordnet leder noen ganger etterspørres, og at det kan ta tid før slike spørsmål blir besvart, jf. fvl. § 8.

I undersøkelsen har vi fått demonstrert saksbehandlingsverktøyet som Plan- og byggesaksavdelingen i Åsnes kommune bruker i sin saksbehandling. Vi har registrert at saksbehandlerne på plan- og byggesaker har veiledning og informasjon i mange saker og at kommunens internettsider i tillegg inneholder mye informasjon og lenker til videre fagsider. Saksbehandlerne i bygg- og plansaker sender mangelbrev for å få inn mer dokumentasjon og foreløpig svar i de sakene hvor dette vurderes som nødvendig. I saksbehandlingen av byggesøknadene blir dokumentasjon av nabovarsel kontrollert.

Etter gjennomgangen av et utvalg enkeltvedtak har vi konkludert med at saksbehandlerne følger bestemmelsene i forvaltningsloven til enkeltvedtak, slik som skriftlighet, begrunnelse og informasjon om klageadgang.

Vi har fått vite at det er utarbeidet noen få interne rutiner/retningslinjer for dette på plan- og byggesaksområdet. Men at det vil bli mer fokus og utvikling av dette når Tekniske tjenester går inn i et vertskommunesamarbeid med Våler f.o.m. 2024 med Våler kommune som vertskommune.

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner har vi følgende anbefalinger for Åsnes kommune:

- Det administrative delegeringsreglementet fra juli 2023 må implementeres på alle nivåer i kommunen, fra kommundirektøren, sektorledere, enhets- og avdelingsledere og til saksbehandlere/ansatte. Det innebærer også at
 - Åsnes kommune må sørge for at det utarbeides interne rutinebeskrivelser for Tekniske tjenester for behandlingen av plan- og byggesaker som utfyller det aktuelle lovverket.
- Åsnes kommune må sørge for at det nye delegeringsreglementet kommuniseres i hele kommunen og at fullmakter, forvaltningsmyndighet og oppgaver er tydelige og kjente for alle sektorer og enheter/avdelinger/ansatte.
- Kommunen bør vurdere om saksbehandlingssystemet Acos websak er tilstrekkelig som saksbehandlingssystem, og eventuelt iverksette tiltak.
- Hvis noen saksbehandlere stiller spørsmål ved om de er habile ved behandling av en sak og dette forelegges overordnet, må ledelsen sørge for å avklare og svare på dette innen rimelig tid.

1 Bakgrunn for prosjektet

Det følger av kommuneloven § 23-2 punkt c at kontrollutvalget skal påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

I sak 36/22 bestilte kontrollutvalget i Åsnes kommune en forvaltningsrevisjon rettet mot forvaltningskompetanse i sektor samfunnsutvikling i Åsnes kommune. Forvaltningsrevisjonen er omtalt i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for 2019-2023. Revisjon Øst IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet.

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er behovet for å se nærmere på hvilken forvaltningskompetanse og saksbehandling som praktiseres i Åsnes kommune. Det vises til tidligere varslingssak i kommunen hvor det ble avdekket svakheter i rutineene innenfor sektor Samfunnsutvikling. I KPMGs sluttrapport etter denne saken ble kommunen anbefalt å vurdere om internkontrollen er tilstrekkelig. På bakgrunn av denne saken fremmet kommunestyret et ønske om at kontrollutvalget skulle følge opp saken med en forvaltningsrevisjon på området.

Funnene fra KPMGs granskning viser at det kan være mangel på rutiner og skriftlighet i saker. I rapporten vises det til at tillitsbaserte og muntlige avtaler er praksis i flere saker, og at det ikke er klare rutiner og retningslinjer for hvordan disse sakene skal håndteres. I tillegg til det KPMG har omtalt i sin rapport, er det også et spørsmål om habilitetsforståelse i både delegeringen og utføringen.

2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Åsnes kommune, ved sektor Samfunnsutvikling, enhet Tekniske tjenester, har tilfredsstillende forvaltningskompetanse.

Dette belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

1. Har kommunen rutiner og retningslinjer som sikrer god forvaltningsskikk?
2. Praktiserer saksbehandlere i enhet Tekniske tjenester god forvaltningsskikk i saksbehandlingen?

Forvaltningsloven ¹ beskriver gjeldende saksbehandlingsregler for offentlige myndigheter i Norge. Forvaltningsretten har til formål å ivareta rettsikkerheten og skal ivareta grunnleggende prinsipper som sikrer en forsvarlig offentlig saksbehandling, som også bevarer upartiskheten og grundigheten. Forvaltningen må ha et rettslig kompetansegrunnlag som er bindende for borgeres rettigheter og plikter når offentlig myndighet utøves.

I forvaltningsloven er det bestemmelser om hvordan man fatter vedtak, veiledningsplikt, habilitetsregler, saksbehandling og saksbehandlingstid. I tillegg er det regler om taushets- og opplysningsplikt, utrednings- og informasjonsplikt, hørings- og forhåndsvarslingsplikt, innsyn/ innskrenkning, klage/klagebehandling og sanksjoner. Det er også regler om forvaltningens plikt til å skrive ned opplysninger og ivareta kravet om skriftlighet.

Kommunens ansatte bør ha kunnskap om forvaltningsloven fordi det er en overordnet lov for all forvaltningspraksis. For bestemte tjenester gjelder også særskilte saksbehandlingsregler i særlover, som for eksempel plan- og bygningsloven, opplæringsloven eller barnevernloven.

¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.02.1967

Saksbehandlerens kunnskap og praktisering av forvaltningsloven og lovverk som er relevante for deres fagområde legger derfor grunnlaget for god saksbehandling og forvaltningsskikk.

Begrepet forvaltningskompetanse omhandler kunnskapen om forvaltningsretten, saksbehandlerreglene, etikk i forvaltningen og internkontroll og revisjon i forvaltningen, jf. definisjon fra Difi.² Vi velger å bruke dette begrepet for å beskrive i hvilken grad Åsnes kommunes saksbehandlere har kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for saksbehandling i kommunal sektor.

Vi vurderer også etiske spørsmål i denne forvaltningsrevisjonen. Etikk og etiske retningslinjer³ går hånd i hånd med god forvaltningskompetanse. Etiske retningslinjer og systematisk etisk refleksjon er med og bidrar til god forvaltningskompetanse og god forvaltningsskikk. En del av forvaltningslovens hensikt er å ivareta borgernes og virksomheters rettssikkerhet og tillit til forvaltningen.⁴ I tillegg til å følge lovverket, vil etisk atferd være en sentral del av forvaltningskompetansen.

3 Avgrensninger

Prosjektet avgrenses til å omhandle Sektor samfunnsutvikling og enheten Tekniske tjenester, spesielt plan- og byggesaker. Bakgrunnen for dette er at det blir for omfattende å undersøke alle tjenesteområdene i kommunen.

Enhet Tekniske tjenester leverer mange viktige tjenester til kommunen; de sørger for drikkevann, veivedlikehold, planlegging, utbygging og bruk av både kommunale og private eiendommer til beste for innbyggerne.

Det inngår ikke i forvaltningsrevisjonen å undersøke kommunens tilsyn med byggesaker.

4 Metode for revisjonen

Det følger av NKRFs standard RSK 001⁵ at revisor skal bruke metoder som sikrer at de data som brukes er relevante og pålitelige, og at dataene skal være tilstrekkelige for å besvare prosjektets problemstillinger. Metodene som er brukt skal begrunnes. En måte å sikre dataenes relevans og pålitelighet på, er å innhente data om samme forhold gjennom flere metoder. Bruk av to eller flere metoder kalles metodetriangulering, og bidrar til å sikre gyldigheten og påliteligheten i resultatene og konklusjonene. I dette prosjektet har vi brukt metodene dokumentstudier, intervjuer og stikkprøvegjennomgang av enkeltvedtak.

4.1 Dokumentstudier

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått dokumenter fra internettssidene til Åsnes kommune og dokumenter tilsendt fra kommunen. Dokumentene omfatter kommunale planer og strategier, kommunens delegeringsreglement, økonomireglement, organisasjonskart, rapporter, vedtak, rutiner og prosedyrer, veiledninger, avtaler og annet. Denne gjennomgangen skjedde i perioden februar til mai.

Fokuset har vært å få oversikt over kommunens internkontroll, styringsdokumenter og rutiner i forbindelse med forvaltningskompetanse og saksbehandling i enheten Tekniske tjenester.

² Kilde: <https://laeringsplattformen.difi.no/kurs-kategori/forvaltningskompetanse>

³ Kilde: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/status-og-rad-for-etikkarbeid-i-kommunesektoren.pdf>

⁴ Kilde: Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

⁵ Kilde: RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fra NKRF (Kontroll og revisjon i kommunene)

4.2 Intervjuer og gjennomgang av saksbehandlingssystem

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet med et oppstartbrev til kommunedirektøren i Åsnes kommune. Oppstartsmøte ble avholdt 18.01.2023 hvor sektorleder for Samfunnsutvikling og konstituert enhetsleder for Tekniske tjenester representerte kommunen.

Vi hadde et eget møte 16. mars 2023 med saksbehandlere i Tekniske tjenester hvor vi fikk demonstrert deler av saksbehandlingssystemet *Acos websak*, som blir brukt i saksbehandlingen for både plan- og byggesaker. Vi ble blant annet vist hele gangen i en sak med byggesøknad og enhetens behandling av slike saker. I tillegg fikk vi se prosessen i plansaker, som ofte tar lengre tid enn byggesaker. Det ble også foretatt stikkprøver av 8 enkeltvedtak som er fattet i plan- og byggesaker, hentet fra sakslister i kommunestyret.

Det ble i tillegg gjennomført intervjuer 19. april 2023 med tre saksbehandlere og konstituert enhetsleder. Alle mottok i forkant intervjuguider med veiledende spørsmål. Vi førte referater fra hvert intervju, intervjureferatene ble sendt til respondentene som verifiserte disse.

5 Fakta om Åsnes kommune

Åsnes kommune har 7300 innbyggere per 2. kvartal 2023. Kommunen har et areal på 1041 km², hvor Flisa er det største tettstedet. Kommuneplanens arealdel 2019-2030 fastsetter framtidig arealbruk for hele kommunen. Planen gjelder fra 23. september 2019.

Sektor Samfunnsutvikling, enhet tekniske tjenester

Åsnes kommune er delt i tre hovedsektorer, hvorav sektor Samfunnsutvikling er den ene. Denne sektoren har ansvaret for sentrale kommunale oppgaver som vann, veg, eiendom, plan- og byggesaker m.m. Overordnet organisasjonskart for kommunen er som følger:



Figur 1: Organisasjonskart for Åsnes kommune fra www.asnes.kommune.no datert 30.03.2021

Følgende organisasjonskart illustrerer organiseringen av sektor Samfunnsutvikling:

SAMFUNNSUTVIKLING



Figur 2: Organisasjonskart for Sektor samfunnsutvikling fra www.asnes.kommune.no datert 30.03.2021

Enhet Tekniske tjenester har ansatte fordelt på flere områder. Ifølge oversikten over ansatte på internettssidene til kommunen er det 72 ansatte i tekniske tjenester inkl. eiendom.

På områdene byggesak, plan, miljø/klima og GIS er det ansatt fire saksbehandlere. Det er to saksbehandlere på plansaker som arbeider med areal- og samfunnsdelen av kommuneplanen, reguleringsplaner, delplaner, planstrategier, plansaker og andre oppgaver på plansiden. For byggesaker er det en person som arbeider primært med byggesak, og som i tillegg har oppgaver innen klima/miljø. Konstituert enhetsleder for Tekniske tjenester arbeider også med byggesaker i tillegg til lederoppgavene. De som arbeider med byggesaker gjennomfører saksbehandling av byggesøknader, dispensasjonssaker og andre saker/oppgaver som kommunen har, jf. hovedsakelig plan- og bygningsloven og noen andre lover.

Vertskommunesamarbeid om Tekniske tjenester mellom Åsnes og Våler kommuner

Det er fattet vedtak i kommunestyrene ⁶ om at Åsnes og Våler kommuner skal ha et vertskommunesamarbeid om Tekniske tjenester. Dette er planlagt innført fra 01.01.2024, med Våler som vertskommune. Disse to kommunene har allerede et slikt samarbeid på Landbruk.

⁶ Jf. vedtak om vertskommunesamarbeid i Våler kommunestyre og vedtak i Åsnes kommunestyre

6 Problemstilling 1 – Kommunale rutiner og retningslinjer

Har kommunen rutiner og retningslinjer som sikrer god forvaltningsskikk?

6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterium 1	Kommunen skal ha skriftlige rutiner for <u>internkontroll</u> for hele den kommunale virksomheten, herunder enhet Tekniske tjenester i sektor Samfunnsutvikling.
Kriterium 2	Kommunen skal ha et oppdatert <u>delegeringsreglement</u> , både politisk og administrativt, som også regulerer myndigheten i plan – og byggesaker.
Kriterium 3	Sektor Samfunnsutvikling, enhet for Tekniske tjenester, bør ha retningslinjer og rutiner som sikrer god saksbehandling og forvaltningspraksis i plan- og byggesaker.
Kriterium 4	Kommunen bør ha oppdaterte etiske retningslinjer for kommunens virksomhet som: <ol style="list-style-type: none"> a. Beskriver hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler b. Beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene

6.2 Innhentet data

6.2.1 Internkontroll i Åsnes kommune

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen i kommunen, og skal minst en gang i året rapportere til kommunestyre om internkontroll ⁷ og om resultater fra statlige tilsyn. I kommunens årsberetning for 2022 ⁸ er det et punkt om *Etikk og internkontroll, hvor kommunedirektørens lovmessige ansvar iht. kommuneloven blir oppsummert:*

Kommunedirektøren skal påse at alle saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak iverksettes. Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Betryggende kontroll vil være forskjellig fra kommune til kommune avhengig av hvilke utfordringer kommunen har og er villig til å akseptere. Valget bør være bevisst.

Åsnes kommune har et overordnet kvalitetssystem for å ivareta internkontrollen som heter Compilo med blant annet ROS-modul ⁹ og avviksmodul. I årsberetningen for 2022 er det også skrevet noe om databaser for rutiner, avvikshåndtering og Compilo:

⁷ Kilde: Jf. kommuneloven § 25-7

⁸ Kilde: Jf. Åsnes kommune – årsberetning 2022

⁹ Risiko- og sårbarhet (forkortet til ROS).

*Det er oppnevnt en gruppe som arbeider med **systematisk innhenting og rapportering av data for rutiner, avvikhåndtering m.m.** I 2016 ble Compilo innført som helhetlig styringssystem for Åsnes kommune. Alle rutiner, prosedyrer og maler er lastet inn i systemet. All informasjon samles på et sted, og det unngås dobbelt arkivering og en lik og helhetlig behandling og oversikt.¹⁰*

Deler av systemet for å ivareta internkontroll er på plass i Compilo. I møter og intervjuer med kommunen etterspurte vi internkontrollrutiner for Tekniske tjenester, og da spesielt for plan- og byggesaker. Vi fikk vite at det er utarbeidet få internkontrollrutiner for dette saksområdet, og at det ikke er så systematisk og helhetlig som det bør være,

Delegeringsreglement i kommunen

I kommuneloven § 5-14 som regulerer reglement for delegering og innstilling står det følgende:

«Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.»

Kommunestyrets delegeringsreglement er det politiske reglementet. Med hjemmel i reglementet delegerer kommunestyret myndighet og innstillingsrett til andre folkevalgte organer og til kommunedirektøren. Det er så videre kommunedirektørens ansvar å videredelegere oppgaver til administrasjonen, gjerne til kommunalsjefer på de enkelte sektorer. Denne videredelegeringen kalles ofte for *det administrative delegeringsreglementet*.

Kommunestyret i Åsnes kommune fattet vedtak om politisk delegeringsreglement 22. februar 2021.¹¹ Dette reglementet viser samlet delegert myndighet og innstillingsrett som er lagt til kommunedirektøren og folkevalgte organer. Det er presisert at delegeringsreglementet må ses i sammenheng med reglement for kommunestyret, formannskap og hovedutvalget. Disse to reglementene ble vedtatt 2. februar 2018. I tillegg vises det til at økonomireglementet er sentralt i en kommune, da all myndighet skal utøves innenfor vedtatte plan- og budsjettammer.

Kommunedirektøren kan, som tidligere beskrevet, delegerer myndighet videre til administrasjonen, med mindre annet er besluttet eller at det fremgår av lov at det ikke er adgang til videredelegering. Slik videredelegering, som skjer i ett trinn av gangen, skal knyttes til stilling/rolle. Vi har fått dokumentasjon fra kommunen som viser at kommunedirektøren i Åsnes fastsatte et administrativt delegeringsreglement i juli 2023.

Administrativt delegeringsreglement

De organisatoriske forutsetningene i delegeringsreglementet for sektor Samfunnsutvikling er følgende: Tjenesteområdet omfatter tekniske tjenester herav plan- og bygningsavdeling, kommunalteknikk vann og avløp, kommunal veg og park. Tjenesteområdet omfatter videre eiendomsavdeling, kultur og frivillighet.

Under overskriften myndighet står det følgende:

Det er presisert at delegert myndighet skal utøves i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lov, forskrift og god forvaltningsskikk. For øvrig gjelder de rammer som følger av budsjett og planverk fastsatt av kommunestyret eller annet overordnet organ.

¹⁰ Kilde: Jf. Åsnes kommune - Årsberetning for 2022

¹¹ Jf. Sak 024/2021 i Kommunestyret

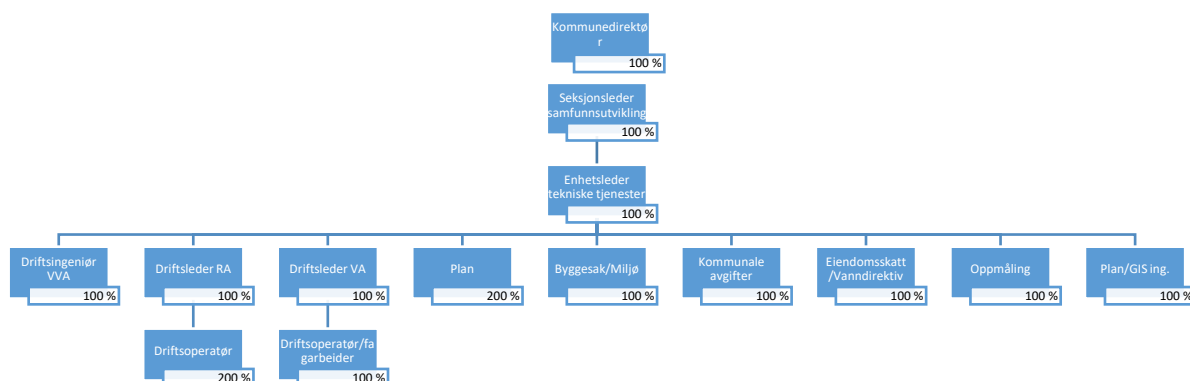
Kommunedirektøren gir videre delegering til sektorledere i henhold til reglementet her. Sektorledere er øverste ledere for sine fagområder og enheter. Plikter og rettigheter fremgår blant annet av kommuneloven og dette reglement. Sektorleder skal sørge for god forvaltning, gode rutiner for internkontroll og effektiv bruk av kommunale ressurser.

Enhetsledere/avdelingsledere er delegert den nødvendige myndighet for å ta ansvar for den daglige driften av sin enhet/avdeling. Dette omfatter gode rutiner for interkontroll, oppfølging av budsjett, personal, kvalitet og fag, i tillegg til ansvar for å følge opp politiske vedtak, rapportere på enhetens regnskap og flere andre oppgaver.

Det vises til at delegering etter særlov er gjort til sektor Samfunnsutvikling og enhet Tekniske tjenester. Denne delegeringen gjelder for å forvalte tjenester i henhold til lov og forskrift, samt fatte vedtak i enkeltsaker. Enhetsleder Tekniske tjenester har fått delegert forvaltningsansvar for vedtaksmyndighet i henhold til 27 særlover, derav plan- og bygningsloven.

6.2.2 Retningslinjer og rutiner for god saksbehandling og forvaltningspraksis i sektor Samfunnsutvikling og enhet Tekniske tjenester

Tekniske tjenester består av 14 ansatte og har en organisatorisk flat struktur. Enhetsleder har personalansvar og fagansvar ute på enkelte områder.



Figur 3: Organisasjonskart, fagansvar, Tekniske tjenester. Gjeldende fra 01.01.2019

I oppstartsmøte fikk vi vite at enhet Tekniske tjenester er i ferd med å utarbeide og innføre rutinebeskrivelser og saksflytskjemaer, men at de ikke er i mål med dette. Det er så langt utarbeidet få egne rutinebeskrivelser eller retningslinjer for saksbehandlingen på plan- og byggesaker i Åsnes kommune.

På internettsidene til Åsnes kommune ser vi at kommunen har noen felles rutiner og retningslinjer som skal sikre at saker på ulike tjenesteområder blir behandlet på en forsvarlig måte og etter lovbestemmelsene på området. Eksempler på slike rutiner er økonomireglement, personvernerklæring for Åsnes kommune, håndtering av personopplysninger, rutiner for journalføring og arkivering, etiske retningslinjer, varsling om kritikkverdige forhold med flere.

Informasjon på kommunens internettsider

Åsnes kommunes nettsider har en egen del for Tekniske tjenester. Delen er inndelt i 12 underkapitler hvor ulike temaer/områder tas opp. I denne forvaltningsrevisjonen er underkapitlene *Byggesak* og *Reguleringsplaner* de to områdene som vi har sett nærmere på. På internettsidene til Tekniske tjenester er det mye informasjon og henvisninger med lenker til andre aktuelle internettsider.

Det ble opplyst i intervju at personer som henvender seg til plan- og byggesaksavdelingen også får råd om å se på internettsidene for å få enda mer informasjon om de spørsmålene de har.

På internettsidene til Åsnes kommune er det opplyst at profesjonelle aktører i byggenæringen kan bruke digitale søknadsløsninger for byggesak.¹² For privatpersoner er det mulig å bruke digitale tjenester/skjemaer for byggesøknader,¹³ hvis de skal bygge en frittliggende bygning mindre enn 70 m² eller et tilbygg mindre enn 50 m². Det samme gjelder hvis de skal sende nabovarsel. Det opplyses på internettsidene at flere av disse digitale søknadsløsningene for privatpersoner er under utvikling.

Når det gjelder plansaker i kommunen, er det rutiner for informasjon og varsling om oppstart av planarbeid, reguleringsplaner, detaljreguleringer m.m. i aviser og på nett. Det blir oppgitt frister for spørsmål og innspill til planarbeidet til kommunen. Kommunen har ansvaret for å behandle ulike typer plansaker, planarbeid pga. krav om rullering/ revidering av ulike kommuneplaner m.m., samt at det er saker hvor kommunen mottar private planforslag som må behandles. Dette er ofte saker som tar en del tid, da det er krav om høringsrunder, innsigelser, klager m.m.

Veiledning i forbindelse med byggesøknader eller planprosess

I intervjuene ble det opplyst at det kan være behov for noe veiledning av personer som har spørsmål i forbindelse med byggesøknader eller planprosesser. Det ble også opplyst at de har opplegg/rutiner for veiledning (formell/uformell) enten i telefonsamtaler, per e-post eller i veiledningsmøter. For byggesaker er det også adgang til forhåndskonferanser,¹⁴ som er et møte mellom tiltakshaver og saksbehandler for å gå gjennom og klarlegge ytre rammebetingelser for byggetiltaket mht. offentlige bestemmelser. Åsnes kommune har en ny arkivleder som bistår enhetene i kommunen, spesielt i innsynssaker og journalføring/arkivering av dokumenter.

6.2.3 Etske retningslinjer i Åsnes kommune

Systematisk etikkarbeid handler om å gjøre ansatte og folkevalgte bedre i stand til å håndtere og vurdere hva som er rett og galt, å skape bevissthet og å gjøre folkevalgte og medarbeidere trygge på å håndtere etiske dilemmaer i sitt arbeid for kommunen.

Kommunestyret fattet vedtak om etiske retningslinjer 21. februar 2022. Det uttalte formålet med disse retningslinjene er å sikre en god praksis og definere felles standard for alle ansatte og folkevalgte i Åsnes kommune. Retningslinjene omhandler også forvaltning av ressurser, anskaffelser, habilitet, gaver og representasjon, ytringsfrihet og lojalitetsplikt, rett til å varsle m.m. Det er også beskrevet hvordan ansatte og folkevalgte skal håndtere ulike interessekonflikter. Dette gjelder blant annet den enkeltes ytringsfrihet kontra lojalitetsplikten som arbeidstakeren har. Kommunikasjon og bruk av sosiale medier er også tatt med i retningslinjene.

I punktet om habilitet står det at alle skal være åpne om bierverv og/eller engasjement i organisasjoner og virksomheter som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i form av inhabilitet eller brudd på lojalitetsplikten. Det påhviler ansatte som samtidig er folkevalgte, et særskilt ansvar å være seg bevisst sine ulike roller. Ingen ansatte eller folkevalgte skal la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke deres handlinger, saksfremlegg eller vedtak. Reaksjoner og konsekvenser ved brudd på retningslinjene er også beskrevet.

Det vises ellers til at habilitet og interessekonflikter er regulert i kommuneloven § 40 nr. 3 og forvaltningslovens §§ 6 til 10. I retningslinjene er det nevnt at alle må gjøre seg kjent med disse lovene og følge fastsatte bestemmelser.

¹² Jf. nettsidene til Direktoratet for byggkvalitet

¹³ Jf. nettsidene til Direktoratet for byggkvalitet

¹⁴ Jf. PBL § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1

6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 1 – Rutiner for internkontroll

I årsberetningen for 2022 har kommunedirektøren skrevet noe om etikk og internkontroll hvor fokus er verdigrunnlag, etiske retningslinjer, lederplattform og database for rutiner og avvikskontroll. Vi er kjent med at Åsnes kommune har et overordnet kvalitetssystem for å ivareta internkontrollen. Systemet heter Compilo og inneholder blant annet ROS-modul og avviksmodul.


En risikobasert internkontroll og en systematisk avvikshåndtering skal bidra til at uønskede hendelser oppdages når de oppstår, forebygge risiko gjennom iverksettelse av tiltak og på en sånn måte bidra til forbedring av tjenestene. Kommunen bør ha felles struktur, maler og standarder for internkontrollarbeid/kvalitetsarbeid. Årshjul for oppgaver, frister, evalueringer, revisjoner m.m. kan være til god hjelp i arbeidet med internkontrollen både overordnet i en kommune og for de enkelte virksomheter i kommune.

Ledere som har ansvar for en enhet, har også ansvaret for internkontrollen – på samme måte som økonomi- og budsjettoppfølging og mål- og resultatoppnåelse. Dersom det er usikkerhet eller uklarhet om hva som inngår i stillingens ansvar, kan dette tydeliggjøres gjennom lederavtale, delegeringsreglement eller stillingsbeskrivelse.

Det er krav i det administrative delegeringsreglementet for Åsnes kommune om at det skal være gode rutiner for interkontroll både på sektornivå og enhetsnivå.

Vårt inntrykk er at det er på plass deler av systemet for arbeid med internkontroll, men at det ikke er så systematisk og helhetlig som det bør være, samt at rutiner for internkontroll bør gjennomgås for enhet Tekniske tjenester for å oppfylle delegeringsreglement og kommuneloven.

Vi mener at revisjonskriterium 1 er delvis etterlevd.

 Kommunen skal ha skriftlige rutiner for internkontroll for den kommunale virksomheten, herunder tekniske tjenester i sektor samfunnsutvikling.

6.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 2 – Kommunens delegeringsreglement

Åsnes kommune har et politisk delegeringsreglement fra 2022 som inneholder de vesentligste punktene for et slikt reglementet. Dette reglementet må som tidligere nevnt ses i sammenheng med kommunens økonomireglement, årsbudsjett og økonomisk handlingsplan med flere dokumenter.

I det politiske delegeringsreglementet er det et punkt for videre delegering av myndighet fra kommunedirektøren til administrasjonen, jf. pkt. 6 under hovedprinsipper for delegering, dette er det administrative delegeringsreglementet som ble vedtatt i juli 2023. Det er presisert i delegeringsreglementet at delegert myndighet i kommunen skal utøves i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lov, forskrift og god forvaltningsskikk.

Etter en gjennomgang av det administrative delegeringsreglementet har vi sett at ansvaret for gjennomføring av god forvaltning og saksbehandling og gode rutiner for internkontroll på de ulike særlovene/fagområdene og enhetene er delegert fra kommunedirektør til sektorleder og videre til enhetsleder.

Etter intervjuene vi gjennomførte i april 2023, har vi inntrykk av at de ansatte i Tekniske tjenester på plan- og byggesak har god oversikt over hvilke saksområder og oppgaver de har forvaltningsansvar for. Dette ansvaret fremgår nå skriftlig i det administrative delegeringsreglementet fra juli 2023.

Etter revisjonens mening gjenstår det noe arbeid med å skriftliggjøre delegeringen i sektoren fra sektorleder til enhetsleder og til de ansatte når det gjelder rutiner for internkontroll og retningslinjer.

Etter vår vurdering har kommunen et delegeringsreglement, både politisk og administrativt, som er oppdatert og som også regulerer myndigheten i plan- og byggesaker.

Vi mener at revisjonskriterium 2 er etterlevd.

Kommunen skal ha et oppdatert delegeringsreglement, både politisk og administrativt, som også regulerer myndigheten i plan – og byggesaker.

6.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 3 – Retningslinjer og rutiner for saksbehandling

Det kom fram i møter og intervjuer at det er utarbeidet få egne rutinebeskrivelser eller retningslinjer for saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet. Sektorleder uttalte at det i forbindelse med vertskommunesamarbeidet med Våler kommune innen tekniske tjenester vil være fokus på å sikre felles rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen.

Tekniske tjenester benytter Acos websak som sakssystem ved saksbehandling av plan- og byggesaker. I sin saksbehandling og oppgaveløsning innenfor plan- og byggesaker bruker saksbehandlerne offentlige veiledere, retningslinjer, forskrifter og annet regelverk som regulerer området. Kommunens etiske retningslinjer, jf. pkt. 6.3.5, er også sentrale for å sikre god forvaltningspraksis.

I tillegg til disse felles rutinene er det behov for rutinebeskrivelser for de enkelte tjenesteområdene, slik som plan- og byggesak. Slike rutiner/retningslinjer vil bidra til at enheten og enhetslederne som har ansvar for den daglige driften av enheten har gode rutiner for interkontroll, oppfølging av budsjett, personal, fagområde og kvalitet. Og de vil gi enda bedre grunnlag for felles regeltolkning og sikre at oppgaveløsningen og praksis er rimelig lik.

Vår vurdering er at Sektor Samfunnsutvikling og Tekniske tjenester bør utarbeide flere felles rutinebeskrivelser for sin saksbehandling og for å sikre muligheter for internkontroll og faglig oppfølging.

Vi mener at revisjonskriterium 3 er delvis etterlevd.

Sektor Samfunnsutvikling og enhet for Tekniske tjenester bør ha retningslinjer og rutiner som sikrer god saksbehandlingen og forvaltningspraksis i plan- og byggesaker.

6.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 4 – Etiske retningslinjer

Åsnes kommune har vedtatt etiske retningslinjer for alle ansatte og folkevalgte i kommunen. Vår vurdering etter gjennomgang av disse retningslinjene er at de inneholder sentrale føringer for hvordan ansatte og folkevalgte skal håndtere ulike etiske problemstillinger. I retningslinjene er det også fokus på å bevisstgjøre alle i målgruppen om hvordan de kan vurdere og takle ulike konflikter og utfordringer på en etisk god måte.

Vi mener at revisjonskriterium 4 er etterlevd.

Kommunen bør ha oppdaterte etiske retningslinjer for kommunens virksomhet som:

- a. Beskriver hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
- b. Beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

6.3.5 Konklusjon på problemstilling 1 – Kommunale rutiner og retningslinjer

Åsnes kommune bruker kvalitetssystemet Compilo for å sikre internkontrollsystem og rutiner i kommunen, det inneholder blant annet ROS-modul og avviksmodul.

Vi ser at deler av systemet for arbeid med internkontroll er på plass, men at det ikke er så systematisk og helhetlig som det bør være. Vi mener også at systemet og rutinene for internkontroll for enhet Tekniske tjenester bør gjennomgås for å innfri kravene i delegeringsreglement og kommuneloven.

Åsnes kommune har et politisk delegeringsreglement fra 2021. Kommunen har også et nytt administrativt delegeringsreglement fra juli 2023 som viser videre delegering av myndighet fra kommunedirektøren til administrasjonen ved sektorledere og videre til enhets- og avdelingsledere. Implementering av det administrative delegeringsreglementet, bør bidra til at saksbehandlerne får klargjort den delegerte myndigheten iht. reglementet.

Det er beskrevet i delegeringsreglementet at delegert myndighet også innebærer å sikre gode rutiner for internkontroll og skal utøves i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lov, forskrift og god forvaltningsskikk.

Enhet Tekniske tjenester har ikke utarbeidet så mange rutinebeskrivelser for saksbehandlingen av bygg- og plansaker. I saksbehandling og oppgaveløsning i plan- og byggesaker brukes offentlige veiledere, retningslinjer, forskrifter og annet regelverk som regulerer området. Det ble også opplyst at enheten forholder seg i stor grad til bestemmelser i plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og uttalelser/veiledninger fra Direktorat for byggkvalitet med mer, i saksbehandlingen av byggesaker.

I tillegg bruker enheten saksbehandlingssystemet Acos websak som har maler, sjekklister og andre relevante funksjoner for saksbehandlingen. Acos websak saksbehandling er et system som ifølge de ansatte ikke tilfredsstiller dagens krav.

Åsnes kommune har vedtatt etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte som omhandler en del sentrale etiske forhold som ansatte og folkevalgte bør ha bevissthet om og hvordan de skal håndtere etiske problemstillinger.

Vi konkluderer med at Åsnes kommune har en del rutiner og retningslinjer som bidrar til å sikre god forvaltningsskikk. Dette er f.eks. delegeringsreglement, etiske retningslinjer, personvernerklæring, rutiner for håndtering av personopplysninger. Det administrative delegeringsreglementet stiller krav til at det skal opprettes gode rutiner for internkontroll både på sektornivå og enhetsnivå.

7 Problemstilling 2 – Praksis i kommunen

Praktiserer saksbehandlerne i enhet Tekniske tjenester god forvaltningsskikk i saksbehandlingen?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

Kriterium 5	Ansatte i Tekniske tjenester bør være kjent med og følge kommunens rutiner for god saksbehandling og forvaltningsskikk.
Kriterium 6	Ansatte i Tekniske tjenester må ivareta veilednings- og informasjonsplikten.
Kriterium 7	Informasjon fra muntlige konferanser og forhåndskonferanser skal være skriftliggjort
Kriterium 8	Ved behandling av byggesøknader må det kontrolleres for nabovarsel.
Kriterium 9	Tekniske tjenester må etterleve regler om tidsfrister for behandling av byggesøknader og klager, herunder krav til foreløpig svar om saksbehandlingstid.
Kriterium 10	Enkeltvedtak i plan- og byggesøknader skal være skriftlige, inneholde begrunnelse for vedtaket og gi informasjon om klageadgang.
Kriterium 11	Ansatte i Tekniske tjenester bør være kjent med etiske retningslinjer i kommunen.

7.2 Innhentet data

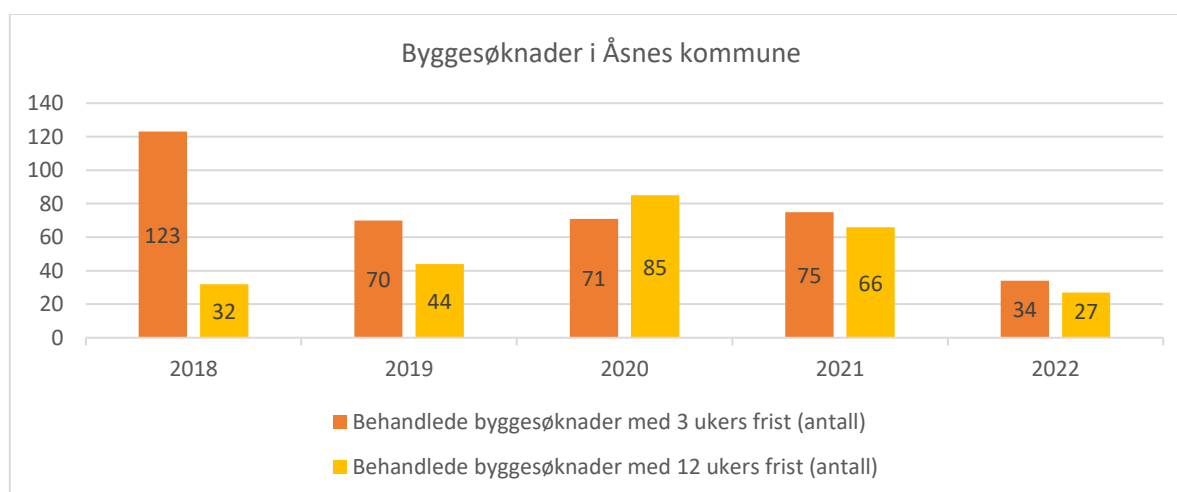
Vi har fått opplyst at det er jevn pågang med ulike søknader for plan- og byggesaker, de saksbehandler også dispensasjonssaker. Dette medfører at de ansatte i byggesak/miljø og plan har mange saker som må løpende saksbehandles. Saksbehandlerne innen byggesak/miljø og plan er kjent med og bruker Acos websak¹⁵ fra 2016 som saksbehandlingsverktøy, de har arbeidsdeling på ulike oppgaver på plan- og byggesaker.

Det ble også opplyst at de i saksbehandlingen av byggesaker forholder seg til bestemmelser i plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften og uttalelser/veiledninger fra Direktorat for byggkvalitet med mer, i tillegg til forvaltningsloven, offentlighetsloven og annet regelverk for kommunal saksbehandling. For saksbehandlingen av plansaker er også plan- og bygningsloven sentral, samt ulike statlige veiledninger for bl.a. miljø og klima.

Tekniske tjenester får en del søknader på plan- og byggesaker per e-post, med skannede dokumenter som vedlegg. All dokumentasjonen i plan- og byggesakene lagres i Acos websak. For de ulike sakstypene er det forskjellige funksjoner og arbeidsflyt i systemet. I byggesaker er det ofte mange skriftlige dokumenter, søknad og større antall vedlegg. Tekniske tjenester mottar ca. 30 % av søknadene digitalt. Disse søknadene gjelder som oftest større prosjekter fra «profesjonelle» søkere. I intervjuene kom det fram at Acos websak er et «gammelt system» som bør oppgraderes, da det ikke har den funksjonaliteten som kreves.

¹⁵ Acos websak saksbehandling Copyright 2016 ACOS AS Versjon: 7.23.11

Figur 4 viser antall behandlede byggesøknader i perioden 2018-2022 for kommunen:



Figur 4: Statistikk fra KOSTRA – Nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling (13434)

Demonstrasjonen av saksbehandlingssystemet Acos websak i kommunen ga innblikk i hvordan sakene behandles. Vi gjennomgikk eksempler på saker fra start til mål, for både plan- og byggesaker.

I møter og intervjuer med konstituert enhetsleder og saksbehandlerne fikk vi vite at de i sin saksbehandling følger bestemmelsene i plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften, veiledere for plan, forvaltningsloven og annet relevant regelverk. Det ble også uttalt at de har få egne skrevne rutinebeskrivelser eller retningslinjer for saksbehandlingen av plan- og byggesaker i Åsnes kommune. Brev fra plan- og byggesak blir sendt digitalt via Altinn.no til søkere og andre.

I intervjuene kom det fram at saksbehandlerne kjente til de etiske retningslinjene for Åsnes kommune.

Veiledning og informasjon

Plan- og byggesaksområdet er et stort og komplekst område med mange krav og bestemmelser som skal forstås og følges opp av både kommunen/saksbehandlere og innbyggere/søkere. De som henvender seg til kommunen har ofte ulike bakgrunn og interesser når det gjelder erfaringer og kompetanse om f.eks. å sende en søknad om å bygge eller fradele en tomt. Dette medfører også at de har ulike behov for veiledning og informasjon fra kommunen.

Internettssidene til Åsnes kommune under Tekniske tjenester inneholder mye informasjon som kan gi innbyggere/søkere mer kunnskap om ulike temaer. Der er det også linker til andre sider med mer informasjon og veiledninger, f.eks. www.kommunalteknikk.no¹⁶, www.dibk.no¹⁷ og flere.

Forvaltningsloven § 11 omhandler veiledningsplikten i forvaltningssaker. Første ledd i § 11 slår fast at forvaltningsorganer har en almennlig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen skal tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

I tillegg til den skriftlige informasjonen som søkere/innbyggere kan finne på kommunens nettsider, gjennomfører Tekniske tjenester, som tidligere beskrevet, mye veiledning.

¹⁶ Norsk Kommunalteknisk Forening

¹⁷ Direktoratet for byggkvalitet som forvalter det byggtkniske regelverket m.m.

I intervjuene fikk vi vite at saksbehandlerne på plan- og byggesak har kontakt og veileder søkere per e-post, telefon og i veiledningsmøter. Dette avhenger av hva slags søknad/sak det er og hvilke spørsmål søkeren har.

Det ble opplyst om at det er praksis for at informasjon fra muntlige samtaler, som har betydning i saken, blir notert ned og registrert i saken. Noen ganger avholdes det forhåndskonferanser, hvor formålet er å avklare for tiltakshaver og kommunen tiltakets forutsetninger og rammer, jf. pbl. § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1. Kommunen har ansvar for å føre referat i slike konferanser for å sikre kravet til innhold og skriftlighet.

Saksbehandling i plan- og byggesaker

Kommunen har et ansvar for at alle nødvendige dokumenter for søknaden er med og blir registrert på saken. Det er mye som skal følges opp, deriblant at søkeren har lagt ved alle nødvendige dokumenter, tegninger/skisser, innhentede samtykker, dokumentasjon på at naboen er varslet m.m. Dette kom tydelig fram under demonstrasjonen av saksbehandlingsverktøyet.

Pbl. § 21-2 fjerde ledd omhandler reglene for varsel til naboer og gjenboere. «*Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har penge-heftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3, skal vedlegges søknaden*».

Utfyllende regler om nabovarsel finnes i byggesaksforskriften § 5-2.

Det må også sørges for at eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse, skal vedlegges. Søknaden skal også vedlegges eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. pbl. § 21-5.

Det ble opplyst i intervjuer at saksbehandler sørger for at sakens dokumenter blir registrert i saksbehandlingssystemet til kommunen. Det foreligger maler for enkeltvedtak for noen saker. I saker hvor det fattes enkeltvedtak er søkeren part og har følgelig en rekke partsrettigheter etter forvaltningsloven. Dette innebærer at det skal fattes skriftlig enkeltvedtak med begrunnelse for vedtaket, rett til partsinnsyn, muligheter for å klage på vedtaket m.m. I fvl. §§ 24 og 25 er det regler for hva en begrunnelse som hovedregel skal inneholde: reglene som vedtaket bygger på, faktiske forhold og hovedhensyn hvis det har vært skjønnsutøvelse.

Vi har valgt ut 8 enkeltvedtak fra plan- og byggesak fra feb.- sept. 2023 som Tekniske tjenester har behandlet etter delegert myndighet fra kommunestyret. Disse vedtakene blir lagt frem for kommunestyret til etterretning. Det er sett nærmere på om enkeltvedtakene er skriftlige, at vedtakene har en begrunnelse for avgjørelsen og at det er informert om klageadgang. Alle de undersøkte vedtakene var skriftlige, de inneholdt begrunnelse med henvisning til hjemmel og faktiske forhold og det var informert om klageadgang i alle vedtakene. I vedtakene var det tatt med vilkår for byggetillatelsen eller det som kommunen hadde innvilget i enkeltvedtaket, f.eks. ved dispensasjon.

Saksbehandlingstid- og frister

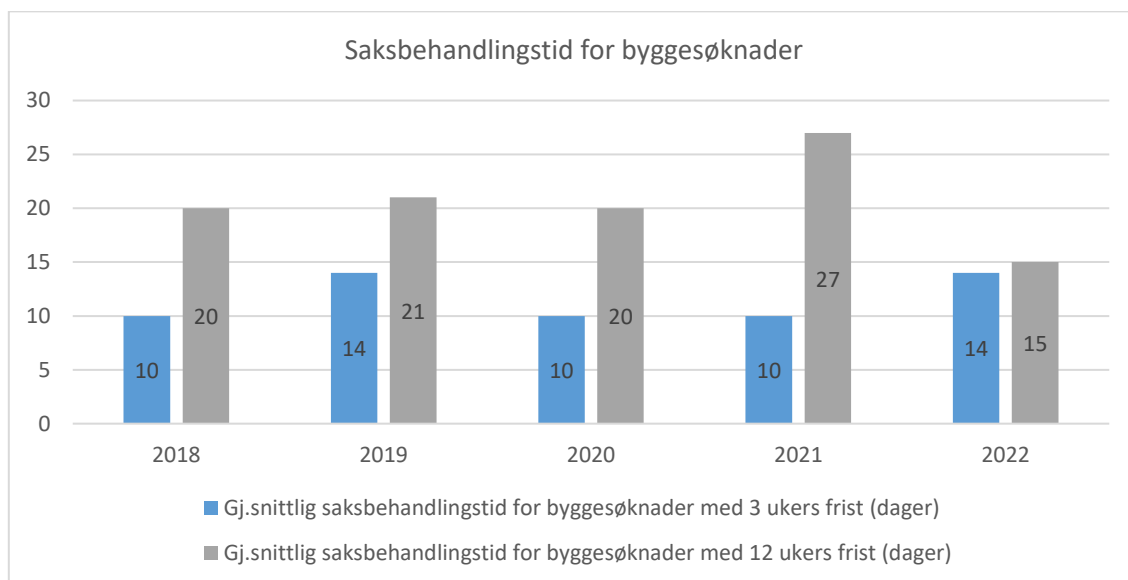
Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. pbl. § 1-9, at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften er det også satt særskilte saksbehandlingsfrister for enkelte sakstyper.

Etter pbl. § 21-7 første ledd første setning skal søknad om tillatelse etter § 20-2 avgjøres av kommunene «innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd». I andre og tredje ledd er det oppgitt sakstyper der saksbehandlingsfristen er tre uker. For søknader som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, er fristen 12 uker.

I enkelte byggesaker har ikke søkeren sendt inn all den dokumentasjonen som kommunen trenger for å behandle saken. Det ble opplyst i intervju at innhenting av manglende dokumentasjon skjer enten via telefon/e-post eller i et brev hvor kommunen ber om å få tilsendt det som mangler. Noen ganger blir slike «mangelbrev» og foreløpige svar sendt sammen for å etterlyse dokumentasjon og for å opplyse søkeren om saksbehandlingstiden.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a tredje ledd at i saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis et foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og «såvidt mulig» opplyse når svar kan forventes, jf. annet ledd. I tillegg følger det av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser under sakens gang, skal besvares innen rimelig tid.

Figur 5 viser innrapportert statistikk fra Åsnes kommune til SSB om saksbehandlingstider for byggesaker.



Figur 5: Statistikk fra KOSTRA - Nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling (13434)

Tallene for saksbehandlingstider viser at kommunen holder seg innenfor fristene for saksbehandling for både byggesøknader med 3 ukers frist og 12 ukers frist.

I pbl. § 21-4 første ledd står det: «Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven».

Stikkordet er fullstendig søknad, saksbehandlingsfristen starter ikke å løpe før kommunen har en fullstendig søknad med alle nødvendige dokumenter.

Klagesaker

Klagesaker skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Ifølge intervjuer har kommunen hatt få klagesaker på vedtak i byggesaker. Dette bekreftes av statistikk fra KOSTRA som viser at Åsnes kommune har registrert en klagesak de siste fem årene.

Etiske retningslinjer og etiske forhold

Under pkt. 6.3.4 om etiske retningslinjer har vi skrevet at Åsnes kommune har vedtatt etiske retningslinjer som er kommunisert til de ansatte. I intervjuene hadde vi spørsmål om håndtering av habilitet og om saksbehandlerne var opptatt av habilitetsspørsmål. Vi fikk vite at temaet habilitet tas opp på avdelingsmøter med jevne mellomrom, og de vi intervjuet ga uttrykk for at habilitet er et sentralt punkt i saksbehandlingen som de vurderer jevnlig. Det ble også nevnt at spørsmålet om habilitet har blitt tatt opp med ledelsen for å få en overordnet vurdering, og at det kan ta tid før ledelsen får avklart spørsmål om habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd. Flere av de vi intervjuet har deltatt på kurs og samlinger hvor habilitet har vært et tema som har blitt gjennomgått.

Et annet etisk spørsmål som kom fram i intervjuene er kravet om at saksbehandlerne i utgangspunktet skal likebehandle innbyggerne og at forskjellsbehandling skal være saklig begrunnet. Dette kan noen ganger oppleves som krevende. Et eksempel kan være at noen søkere ønsker at en sak skal prioriteres og behandles så raskt som mulig, noe som kan innebære at andre saker må vente. Det ble gitt uttrykk for at de løste slike henvendelser rimelig greit basert på informasjon og erfaring.

7.3 Revisors vurdering

7.3.1 Vurdering av revisjonskriterium 5 – kunnskap om rutiner (felles/overordnede)


Vi har tidligere nevnt at kommunen har felles rutiner og retningslinjer som skal sikre at saker på tjenesteområdene blir behandlet på en forsvarlig måte og etter lovbestemmelsene på området. Eksempler på slike rutiner er økonomireglement, personvernerklæring, rutiner for håndtering av personopplysninger, rutiner for journalføring og arkivering, etiske retningslinjer, varsling om kritikkverdige forhold med flere.

I intervjuene fikk vi vite at saksbehandlerne kjente til kommunens felles rutiner og at de opplyste at de forholdt seg til disse i saksbehandlingen. Av saksbehandlere vi intervjuet har flere lang arbeidserfaring fra kommunal saksbehandling innen plan- og byggsaker og tekniske tjenester.

Kommuner har en selvstendig stilling på mange måter og kommuneloven åpner for at kommuner kan organisere seg noe ulikt. En kommune har mange ulike føringer og bestemmelser å forholde seg til, både i lov og forskrift og i kommunens egne reglementer og retningslinjer med flere. Det er noen grunnleggende lovkrav som må følges og elementer som må være til stede. Dette gjelder først og fremst rutiner for internkontrollen, både overordnet og for de ulike sektorene. I tillegg er delegeringsreglement, økonomireglement med flere sentrale dokumenter viktige for administrasjon og drift av en kommune.

Vår vurdering etter intervjuer og gjennomgang av saksbehandlingssystem, er at de ansatte kjenner til og følger kommunens rutiner i sin saksbehandling.

Vi mener at revisjonskriterium 5 er etterlevd.

 Ansatte i Tekniske tjenester bør være kjent med og følge kommunens rutiner for god saksbehandling og forvaltningsskikk.

7.3.2 Vurdering av revisjonskriterium 6 – Veiledning og informasjon

Det kom fram i flere intervjuer at lovverket for plan- og byggeområdet har blitt revidert flere ganger i løpet av de siste 40 årene, og at forskrifter og retningslinjer er blitt stadig mer detaljert og omfattende. Dette omfattende regelverket viser at det er behov for informasjon og veiledning i en del plan- og byggesaker.

Tekniske tjenester har, som tidligere skrevet, omfattende internettsider med mye informasjon og lenker til eksterne for mer informasjon. I tillegg registrere vi at saksbehandlerne gir mye veiledning og rådgivning både før søknad sendes og under sakens gang, avhengig av søkerens kompetanse/behov og sakens kompleksitet. Det gjennomføres forhåndskonferanser med en del søkere før saken starter.

Vår vurdering er at saksbehandlerne på plan- og byggesak har fokus på å veilede og gi informasjon og ivaretar denne oppgaven.

Vi mener at revisjonskriterium 6 er etterlevd.

Ansatte i Tekniske tjenester må ivareta veilednings- og informasjonsplikten.

7.3.3 Vurdering av revisjonskriterium 7 – Krav om skriftlighet

I møte hvor vi fikk demonstrert saksbehandlingssystemet Acos websak, fikk vi inntrykk av mengden dokumentasjon i en del saker. Dette gjaldt både plan- og byggesaker. I tillegg til søknader, er det i mange saker skisser og tegninger, kartutsnitt og andre dokumenter.

I intervjuene fikk vi vite at saksbehandlerne er opptatt av å få med også muntlig informasjon som kommer fram i samtaler og at saksbehandleren sørges for å skrive det ned. jf. fvl. 11 d) andre ledd:

«Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres.»

Stikkordet er om det er informasjon som er viktig for å avgjøre saken.

Vi legger til grunn at saksbehandlerne i forbindelse med forhåndskonferanser sørger for å få skriftliggjort det som har kommet fram av vesentlige forhold og informasjon. Vår vurdering er at saksbehandlerne er bevisste kravet om skriftlighet og dokumentasjon i saksbehandlingen av plan- og byggesaker.

Etter vår vurdering ivaretas kravet om skriftlighet i saksbehandlingen

Vi mener at revisjonskriterium 7 er etterlevd.

Informasjon fra muntlige konferanser og forhåndskonferanser skal være skriftliggjort.

7.3.4 Vurdering av revisjonskriterium 8 – Nabovarsel

Lovverket viser til at de som skal søke om tiltak etter plan- og bygningsloven i mange saker må sørge for å varsle naboene/gjenboerne. Kravet er at dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte skal vedlegges søknaden.

I saksbehandlingsverktøyet Acos websak ble det vist til at søkerens dokumentasjon på nabovarsel blir kontrollert i saksbehandlingen. Dette er et viktig punkt i byggesaker, da de som kan bli utsatt for endringer i nabolaget skal få gitt sin uttalelse. I intervjuer kom det også fram at ufullstendig eller manglete nabovarsel blir fulgt opp av saksbehandlerne. Vår vurdering er at oppfølgingen av nabovarsler er ivarettatt.

Vi mener at revisjonskriterium 8 er etterlevd i det alt vesentligste.

Ved behandling av byggesøknader må det kontrolleres for nabovarsel.

7.3.5 Vurdering av revisjonskriterium 9 – Saksbehandlingstid

Saksbehandlerne på Plan- og byggesak på Tekniske tjenester har mange oppgaver. En av de sentrale oppgavene er å svare på og behandle søknader innen de frister som lovverket setter.

Samtidig skal de sørge for at sakene blir forsvarlig opplyst og behandlet. Det vil derfor i noen saker være behov for å innhente mer dokumentasjon før saken kan ferdigstilles.

På grunnlag av informasjon fra intervjuene og tall fra KOSTRA for perioden 2018-2022, legger vi til grunn at saksbehandlerne på plan- og byggesak ser ut til å overholde saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. Det ble opplyst at det blir sendt ut mangelbrev hvis vesentlig dokumentasjon mangler og i noen saker foreløpig svar hvis det er behov for det. Vår vurdering er at reglene om tidsfrister for saksbehandlingen av byggesøknader i stor grad etterleves.

Vi mener at revisjonskriterium 9 er etterlevd.

Tekniske tjenester må etterleve regler om tidsfrister for behandling av byggesøknader og klager, herunder krav til foreløpig svar om saksbehandlingstid.

7.3.6 Vurdering av revisjonskriterium 10 – Skriftlige enkeltvedtak

Etter en gjennomgang av saksbehandlingssystemet og hvordan dette brukes i behandling av plan- og byggesaker, registrerte vi at det ble tatt skriftlige enkeltvedtak i de sakene hvor dette er påkrevd. Det ble brukt maler for enkeltvedtak i noen saker. Etter en stikkprøvekontroll av 8 enkeltvedtak så vi at disse i stor grad oppfylte lovkravene til enkeltvedtak. Vedtakene var skriftlig, det ble vist til hjemmel for vedtakene, faktiske forhold var tatt med, nødvendige vilkår for vedtaket var med og det ble informert om klageadgang i enkeltvedtakene vi så på.

Vi mener at revisjonskriterium 10 er etterlevd.

Enkeltvedtak i plan- og byggesøknader skal være skriftlige, inneholde begrunnelse for vedtaket og gi informasjon om klageadgang.

7.3.7 Vurdering av revisjonskriterium 11 – Etske retningslinjer og etiske forhold

Åsnes kommune har som tidligere nevnt vedtatt etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i kommunen. I retningslinjene står det at formålet med dem er å sikre god praksis og definere en felles standard for alle ansatte og folkevalgte i kommunen. Det nevnes spesifikt at vanskelige problemstillinger og dilemmaer krever etisk bevissthet og god vurderingsevne.

Vi har som tidligere skrevet ikke hatt mulighet til å snakke med alle ansatte i Åsnes kommune. Men vi har fått svar og synspunkter fra ansatte i kommunen som har arbeidsoppgaver hvor etiske vurderinger om habilitet og likebehandling ikke er uvanlig. Det kom tydelig fram i intervjuer at saksbehandlerne på plan- og byggesaker kjente til kommunens etiske retningslinjer, og at de var opptatt av å utføre arbeidsoppgavene på en etisk forsvarlig måte.

Kravet til likebehandling og saklig forskjellsbehandling ble nevnt som spørsmål som kunne dukke opp i saker. Vurderinger av etiske forhold, deriblant habilitet, er temaer som jevnlig tas opp på interne møter i enheten/avdelingen. Det blir innimellom løftet spørsmål om habilitet fra enkeltpersoner til ledelsen for å få en vurdering/avklaring fra dem om habiliteten. Erfaringer viser at det kan ta tid før det gis tilbakemelding/svar.

Det ble også opplyst at etiske spørsmål og spesielt habilitet har blitt gjennomgått på kurs og fagdager. Informasjonen vi har mottatt tilsier at saksbehandlerne er opptatt av etiske forhold og kjent med de etiske retningslinjene i kommunen.

Vi mener at revisjonskriterium 11 er etterlevd.

Saksbehandlerne bør være kjent med etiske retningslinjer i kommunen og ivareta etiske forhold som habilitet og likebehandling i sin saksbehandling.

7.3.8 Konklusjon på problemstilling 2 – Praksis i kommunen

I plan- og byggesaker blir veilednings- og informasjonsplikten ivaretatt på flere måter, både gjennom informasjon på kommunens internettsider og gjennom veiledning/rådgivning og forhåndskonferanser.

Hvis det mangler dokumentasjon i en sak, får søkeren et mangelbrev eller en telefon hvor søkeren blir bedt om å sende inn det som trengs, slik at søknaden skal bli komplett og klar for å behandles. Saksbehandlerne i bygg- og plansaker sender foreløpig svar i de sakene hvor dette vurderes som nødvendig for å opplyse om saksbehandlingstid. I saksbehandlingen av byggesøknadene blir dokumentasjon av nabovarsel kontrollert.

Etter gjennomgangen av et utvalg enkeltvedtak har vi konkludert med at saksbehandlerne i hovedsak følger bestemmelsene i forvaltningsloven til enkeltvedtak, slik som skriftlighet, begrunnelse og informasjon om klageadgang.

Vi har fått bekreftet i intervjuer at etiske retningslinjer i kommunen er kjent og at etiske spørsmål om bl.a. habilitet og likebehandling blir tatt opp i avdelingsmøter og andre sammenhenger.

Det blir noen ganger løftet spørsmål om habilitet fra saksbehandlere til ledelsen for å få en vurdering av saksbehandlerens habilitet. Saksbehandleres erfaringer er at det kan ta tid før det gis tilbakemelding/svar. Vår vurdering er at kommunen må sørge for at ledere som får slike spørsmål besvarer dette rimelig raskt. jf. fvl. § 8.

Konklusjonen på problemstilling 2 er at saksbehandlerne i plan- og byggesaker i enhet Tekniske tjenester i løsningsen av sine oppgaver følger lovverket jf. plan- og bygningsloven, byggesaksforskriften, forvaltningsloven med forskrifter og at saksbehandlingen skjer etter god forvaltningsskikk.

8 Konklusjon

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å undersøke om Åsnes kommune, ved sektor Samfunnsutvikling, enhet Tekniske tjenester, har tilfredsstillende forvaltningskompetanse. For å avgrense prosjektet, er det sett nærmere på rutiner, kompetanse og saksbehandling innen plan- og byggesaker.

For å ivareta en betryggende forvaltningspraksis, er det noen grunnleggende elementer som må være til stede. Dette gjelder først og fremst rutiner for interkontrollen, både overordnet og for de ulike sektorene. I tillegg er delegeringsreglement, økonomireglement, personvernreglement og flere sentrale dokumenter viktige for administrasjon og drift av en kommune.

Vi har konkludert med at Åsnes kommune har en del rutiner og retningslinjer som bidrar til å sikre god forvaltningsskikk, herunder delegeringsreglement, etiske retningslinjer, personvernerklæring, rutiner for håndtering av personopplysninger. I det administrative delegeringsreglementet for Åsnes kommune er det krav om at det skal være gode rutiner for interkontroll både på sektornivå og enhetsnivå.

Hvis det er usikkerhet eller uklarhet om hva som inngår i stillingens ansvar må enhetsledere med ansvaret for internkontroll sørge for at det tydeliggjøres gjennom lederavtale, delegeringsreglement eller i stillingsbeskrivelse.

Åsnes kommune må sørge for at det utarbeides interne rutinebeskrivelser for Tekniske tjenester og for saksbehandlingen av plan- og byggesaker. Dette er sentralt å få til i forbindelse med at Åsnes kommune skal inn i et vertskommunesamarbeid med Våler kommune f.o.m. 2024.

Det er også presisert i delegeringsreglementet at delegert myndighet i kommunen skal utøves i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lov, forskrift og god forvaltningsskikk.

Kommunen har etiske retningslinjer som ansatte og folkevalgte i kommunen skal kjenne til og følge opp. Vurderinger av habilitet er et sentralt punkt for ansatte i kommunen, det gjelder for alle nivåer i kommunen, fra saksbehandler til ledere. Vi ser at habilitetsvurderinger fra underordnet til overordnet leder etterspørres, kommunen må sørge for at ledere som får slike spørsmål besvarer dette rimelig raskt. jf. forvaltningsloven § 8.

Enhet for Teknisk tjenester skal inn i et vertskommunesamarbeid med nabokommunen Våler f.o.m. 2024. Åsnes kommune har erfaring med vertskommunesamarbeid fra landbrukssektoren som de tar med seg i planleggingen og samarbeidet om vertskommune.

9 Anbefalinger

- Det administrative delegeringsreglementet fra juli 2023 må implementeres på alle nivåer i kommunen, fra kommunedirektøren og til saksbehandlere/ansatte. Det innebærer også at
 - Åsnes kommune må sørge for at det utarbeides interne rutinebeskrivelser for Tekniske tjenester for behandlingen av plan- og byggesaker som utfyller det aktuelle lovverket.
- Åsnes kommune må sørge for at det nye delegeringsreglementet kommuniseres i hele kommunen og at fullmakter, forvaltningsmyndighet og oppgaver er tydelige og kjente for alle sektorer og enheter/avdelinger/ansatte.
- Kommunen bør vurdere om saksbehandlingssystemet Acos websak er tilstrekkelig som saksbehandlingssystem, og eventuelt iverksette tiltak.

- Hvis noen saksbehandlere stiller spørsmål ved om de er habile ved behandling av en sak og dette forelegges overordnet, må ledelsen sørge for å avklare og svare på dette innen rimelig tid.

10 Kommunedirektørens uttalelse

Takk for tilsendt foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet om Forvaltningskompetanse i Åsnes kommune.

Kommunedirektøren har hatt store forventninger til forvaltningsrevisjonen, spesielt for å verifisere tekniske tjenesters forvaltningskompetanse samt rutiner og retningslinjer som sikrer god forvaltningsskikk og hvordan saksbehandlerne praktiserer denne. Kommunedirektøren ønsker også tydelige tilbakemeldinger om forbedringsområder som det er spesielt viktig å sette søkelys på i implementeringen av vertskommunesamarbeidet med Våler. Dette vil bidra til å styrke det totale tjenestetilbudet til Åsnes og Vålers innbyggere innen plan- og byggesaksbehandling over tid.

Etter kommunedirektørens vurdering gir forvaltningsrevisjonen et korrekt bilde av de reviderte problemstillingene. Den bekrefter at tekniske tjenester forvalter sitt ansvar for plan- og byggesaksbehandling på en meget tilfredsstillende måte der totalt 9 av 11 evalueringskriterier vurderes som etterlevd og kun to er delvis etterlevd. Det er spesielt positivt at revisjonen viser at det ikke eksisterer områder som ikke er i henhold til gitte krav i relevante lover og retningslinjer.

De to delvis etterlevede kriteriene peker på kjente forbedringsområder som kommunen, gjennom tidligere forvaltningsrevisjoner i 2023, har fått belyst. Det er allerede iverksatt tiltak for å styrke kommunens systematiske og mer helhetlige arbeid med internkontroll, både på overordnet ledelsesnivå, sektornivå og enhetsnivå. I dette ligger også en revisjon av eksisterende rutiner og komplettering med ikke utarbeidede rutiner som skal sikre god saksbehandling og forvaltningspraksis i plan- og byggesaker.

Kommunedirektøren er spesielt fornøyd med at de etablerte etiske retningslinjer for kommunens virksomhet etterleves på en tilfredsstillende måte. Noe som er meget viktig i en mellomstor kommune der saksbehandlerne ofte skal håndtere interessekonflikter som habilitetsspørsmål, bierverv, mm.

Mange kommuner utfordres på lange saksbehandlingstider både på byggesaks- og reguleringsplaner. Det er derfor positivt at revisjonen bekrefter kommunedirektørens inntrykk av at kommunens få ressurser praktiserer god forvaltningsskikk i saksbehandlingen og innen lovpålagte saksbehandlingstider.

Kommunedirektøren har ikke innspill til rapportens faktafremstillinger, ei heller forslag til korrigeringer/presiseringer.

Rapporten kan med denne uttalelsen dermed oversendes til kontrollutvalgets behandling som endelig rapport.

Med vennlig hilsen

Otto Langmoen
Kommunedirektør

Åsnes Kommune
Rådhusgata 1 | 2270 Flisa
Sentralbord: +47 62 95 66 00
Mobil: +47 977 77 756
www.asnes.kommune.no

 **ÅSNES KOMMUNE**

11 Referanser

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, Norges kommunerevisorforbund august 2020

Kommunale dokumenter

Delegeringsreglement for Åsnes kommune (vedtatt av kommunestyret 22.02.2021)

Administrativt delegeringsreglement for Åsnes kommune fra juli 2023

Årsberetning for 2022 for Åsnes kommune

Etiske retningslinjer for Åsnes kommune (vedtatt av kommunestyret 21.02.2021)

Veiledere og andre off.dokumenter

Veileder om internkontroll fra KS (Kommunesektorens interesseorganisasjon)

Veiledere og regelverk om etiske retningslinjer/etikk fra KS

Veileder i internkontroll i kommunesektoren – kravene i kommuneloven, Kommunal og moderniseringsdepartementet 13.10.2021

Årsmelding fra 2020 fra Sivilombudet

Lover og forskrifter

Forvaltningsloven. (1967) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner. (LOV-2018-06-22-83).

Offentleglova (2006) Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (LOV-2006-05-19-16)

Plan og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (LOV-2008-06-27-71).

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) FOR-2010-03-26-488

Vedlegg A: Revisjonskriterier

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Har kommunen rutiner og retningslinjer som sikrer god forvaltningsskikk?

Forvaltningsskikk og forvaltningskompetanse.

God forvaltningsskikk er et sett med normer og ikke regler som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgerne. Det er for eksempel god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid, for eksempel gjennom krav til effektivitet, prioriteringer, skriftlighet og god orden. De vil også ha betydning for saksbehandlingsprosessen.

Normene for god forvaltningsskikk er uskrevne,¹⁸ og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet. De er basert på de grunnleggende etiske verdiene som forvaltningen må ivareta for å oppfylle sin rolle og ha tillit hos befolkningen. Dette er verdier som saklighet, forutsigbarhet, habilitet, likebehandling, etterprøvbarehet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, effektivitet og hensynsfullhet.

I forvaltningsretten og for saksbehandlingen vises det spesielt til ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper,¹⁹ som for eksempel:

- Forsvarlighetsprinsippet.
- Forbudet mot vilkårlige avgjørelser.
- Sterkt urimelige avgjørelser.
- Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

Uttrykket «forvaltningsskikk» kan forstås slik at normene må følge av en etablert skikk eller praksis, men om en slik praksis eksisterer, vil ofte være uklart og vanskelig å bringe på det rene. Det kan også være tilfellet at den praksisen som følges, ikke er i samsvar med de forventningene samfunnet med rimelighet kan ha til forvaltningen. Ved vurderingen av hva som er god forvaltningsskikk, er det derfor ofte mest naturlig å bygge på forvaltningsetiske betraktninger. God forvaltningsskikk er vanlig å anse som en etisk, og ikke en rettslig norm. Det betyr blant annet at brudd på god forvaltningsskikk ikke i seg selv fører til at et vedtak blir ugyldig.

Alle som arbeider i forvaltningen, må følge god forvaltningsskikk. Det gjelder både når det utøves myndighet og treffes vedtak, inngås avtaler, ved faktiske handlinger og når forvaltningen opptrer som eier av offentlig eiendom. For å ivareta god forvaltningsskikk og utøve god saksbehandling kreves det at man har grunnleggende forvaltningskompetanse i tillegg til fagkunnskap, dette henger sammen.

Forvaltningskompetanse dreier seg om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for saksbehandling i offentlig sektor. Her ligger blant krav om at saksbehandlingen skal være preget av likebehandling, åpenhet, forutsigbarhet og forsvarlighet.

¹⁸ Jf. Årsmelding fra 2020 fra Sivilombudet

¹⁹ Se teorbok om Forvaltningsrett av Eckhoff/Smith (Gyldendal forlag)

Når vi skal se på forvaltningskompetanse og saksbehandling, er det naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningsloven²⁰ (fvl.). I § 1 defineres hva som regnes som et forvaltningsorgan. Kommuner er typiske forvaltningsorganer, som har mange ulike oppgaver og virksomheter, og som i sin håndtering/saksbehandling av søknader og saker må følge bestemmelsene i forvaltningsloven om saksbehandling, enkeltvedtak, habilitet, delegasjon, taushetsplikt, klagebehandling m.m.

Kommunen har mange tjenesteområder og må sørge for at de har oppdaterte retningslinjer og rutiner for saksbehandlingen for de ulike områdene. Det vil typisk være en kombinasjon av generell forvaltningskompetanse og spesielle regler som gjelder for det aktuelle fagområdet, det vil f.eks. være ulikheter for saksbehandlingen på helseområdet og byggesaker. Saksbehandlere på disse områdene vil forholde seg til en del felles forvaltningsrettslige regler og i tillegg følge opp de særlige reglene for sitt saksområde, eksempelvis kravet om forhåndskonferanse for enkelte byggesøknader.

For at innbyggerne skal ha tillit til kommunen og saksbehandlerne må man unngå at det er skjulte bindinger eller andre forhold som kan påvirke saksbehandlingen. Saksbehandlerne må vurdere mange forhold, bl.a. sin egen habilitet. Reglene om innsyn i offentlig saksbehandling skal sikre at det er åpenhet i forvaltningen, og at saker som er underlagt taushetsplikt har hjemmel for dette. Hovedregelen er likebehandling av like saker, og at eventuell forskjellsbehandling skal være saklig og begrunnet.

Når forvaltningsorgan fatter enkeltvedtak i saker skal det informeres om partsrettigheter i forvaltningsloven som innebærer begrunnelse (fvl. § 24), partsinnsyn (fvl. § 18), klageadgang (fvl. kap.VI) m.m. Når saksbehandlerne i kommunen fatter enkeltvedtak i plan- og byggesaker må de sørge for å informere om og ivareta partsrettigheter til søkerne, slik som begrunnelse for vedtaket og informasjon om klageadgang.

Regler om delegering i kommuneloven

I den første problemstillingen er det fokus på hvordan kommunen er organisert og hvordan ansvar og myndighet er ivarettatt for å sikre god saksbehandling, forvaltningskompetanse og forvaltningsskikk. Det er naturlig å starte med regler for delegering av myndighet, innstillingsrett og vedtaksmyndighet i kommunal administrasjon og virksomhet.

Det følger av kommuneloven (koml.) kap. 13 og spesielt § 13-1 at kommunedirektøren, etter instruks fra kommunestyret, har det øverste ansvaret for å sikre at kommunal drift skjer etter lover og forskrifter, og i tillegg innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir. I denne sammenhengen er delegeringsreglementet et sentralt dokument for både kommunestyret og kommunedirektøren, men også for de andre folkevalgte organene og for administrasjonen i kommunen. I tillegg er økonomireglement, beredskapsplaner, personalreglement og andre reglementer og retningslinjer, sentrale styringsdokumenter for kommunen.

I kommunene er det vanlig å skille mellom politisk og administrative delegeringsreglement. Det politiske delegeringsreglementet er kommunestyrets «verktøy» som viser samlet delegert myndighet og innstillingsrett som er lagt til folkevalgte organer og kommunedirektøren. Det administrative delegeringsreglementet viser kommunedirektørens videredelegering til administrasjonen.

Kommunedirektøren har det overordnede og samlede ansvaret for hele kommunen. Gjennom delegering får ledere på ulike nivåer ansvar for internkontroll på sitt område, samt forvaltningsansvar og vedtaksmyndighet. Uansett delegering er det kommunedirektøren som alltid har det overordnede ansvaret for internkontrollen for hele organisasjonen.

²⁰ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.02.1967,

Det er noen viktige hovedprinsipper for delegering²¹ som de som skal følge delegeringsreglement må forholde seg til. Disse prinsippene er bl.a.:

- Kommunestyret er det øverste besluttsende organ, med overordnet ansvar for kommunenes virksomhet, jf. koml. § 5-2.
- Noen avgjørelser er det kommunestyret selv som må fatte, dvs. myndighet som ikke kan delegeres.
- Prinsippet om maksimal delegering, myndighet delegeres til laveste nivå.
- Delegering fra kommunestyret til folkevalgte organ.
- Delegering fra kommunestyret til administrasjonen ved kommunedirektøren.
- Videredelegering (eget administrativt delegeringsreglement).
- Vurdering av prinsipiell eller ikke-prinsipiell sak.
- Betydningen av delegert myndighet og overordnet organs mulighet til å få seg fremlagt enhver sak.

Regler om internkontroll

I koml. § 25-1 fremgår det at: «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. [...] Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». Det fremgår videre av bokstav c at dette også innebærer å «avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik». Avvikshåndtering er således en del av internkontrollen i en kommune.

I forarbeidene til kommuneloven fremgår det at det er nødvendig at internkontrollen er risikobasert. I KS sin veileder til kommunedirektørens internkontroll²² vektlegges derfor risikobasert internkontroll. Veilederen har blant annet kapitler om kartlegging og vurdering av risiko, og om hvordan man går fra risikovurderinger til kontrolltiltak.

I veilederen om internkontroll fra KS står det følgende:

«Internkontroll er ikke noe som etableres én gang og deretter går av seg selv. Styrking av internkontrollen er som annet forbedringsarbeid – ledere går foran som et godt eksempel, og organisering og organisasjonskultur gis oppmerksomhet.»

Internkontrollen bør i større grad inngå i ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Dette rådet bør ses i sammenheng med kommuneloven § 25-1, 3. ledd bokstav e, som pålegger kommunedirektøren å «evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll», altså en plikt til oppfølging.

Sektorovergripende internkontroll omfatter overordnet risikovurdering, virksomhetsstyring og sektorovergripende reglement. Ved denne internkontrollen etablerer og tilrettelegger kommunedirektøren for god internkontroll. Gjennom internkontroll innenfor tjenester og støtteprosesser vedlikeholdes og anvendes internkontrollen, blant annet ved forebygging gjennom risikoreduksjon og læring gjennom avvikshåndtering. Det er et poeng at den sektorovergripende internkontrollen gjelder hele kommunen og innbefatter blant annet overordnede reglementer.

Det administrative delegeringsreglementet utgjør som tidligere beskrevet en viktig del av internkontrollen ved at den klargjør ansvar og myndighet i kommunen. Den som delegerer gir ikke fra

²¹ Jf. Kommuneloven av 22.06.2018 nr. 83

²² «Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll» fra Kommunesektorens organisasjon

seg ansvar selv om noen andre overtar oppgaven, og beslutning om delegering bør derfor ledsages av en forventning om tilbakemelding. Den sektorovergripende internkontrollen er også ment å bidra til styring og kontroll på områder som etikk, habilitet, korrupsjon og misligheter, organisering, ansvar, myndighet og kompetanse. Det bør være samspill og knytninger mellom internkontroll og plan- og styringssystemet, arbeidet med organisasjonskulturen, samt oppmerksomhet på bruk av erfaringer fra internkontrollen i en positiv læringsløype.

Sektorovergripende internkontroll kan oppsummeres til:

- Avklaring av hva som er god internkontroll hos oss
- Sektorovergripende reglement og rutiner
- Kommunedirektørens overordnede risikovurdering
- Virksomhetsstyringens synliggjøring og ivaretagelse av internkontroll
- Rapportering og oppfølging som gir kommunedirektøren tilstrekkelig trygghet og oversikt, inkludert vektlegging av kultur for læring og forbedring.

For Åsnes kommune betyr dette at kommunedirektøren må sørge for at det blir utarbeidet en overordnet risikovurdering for kommunen og i tillegg rutinebeskrivelser som viser at internkontrollen blir synliggjort og ivaretatt på forsvarlig vis. Det må utarbeides reglement og rutiner som er sektorovergripende, slik som delegeringsreglement, økonomireglement, HMS- rutiner med flere. Kommunedirektøren må også sørge for nødvendig rapportering, oppfølging og evaluering som videre kan sikre kulturen for læring og forbedring.

Etiske forhold og retningslinjer

Etikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten. Arbeid med etikk hjelper oss til å gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.

I forarbeidene ²³ til kommuneloven er det fokus på verdiene etikk, rettssikkerhet og åpenhet. Det er presisert i koml. § 1 andre ledd siste setning at «*Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.*» Kommuneloven signaliserer at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygge på en høy etisk standard. Å følge lovene er et etisk og moralsk krav. Samtidig går etikken utover jussen. En handling skal være lovlig, men også kunne begrunnes etisk og ses i sammenheng med kommunens øvrige mål og verdier.

Etiske retningslinjer er rettesnorer for håndtering av etiske problemstillinger som oppstår for medarbeidere og folkevalgte i kommunen.

Retningslinjene kan være konkretiseringer av kommunens verdier. Disse retningslinjene bør gi veiledning om praksis og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner. Etiske retningslinjer kan enkelte ganger være sammenfallende med god forvaltningspraksis. De bør utarbeides lokalt, men mange kommuner velger å ta utgangspunkt i andres når de lager sine egne retningslinjer, jf. erfaringer fra KS. ²⁴ Det er nyttig å se hvordan andre kommuner har løst dette, men det er likevel viktig at retningslinjene bygger på en selvstendig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situasjon.

KS har utarbeidet en oversikt over gode råd for etikkarbeid og hva etiske retningslinjer ²⁵ bør inneholde. Her er kortversjonen av disse fem rådene:

²³ Jf. Prp. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

²⁴ KS - Gode råd for etikkarbeid

²⁵ KS – Gode råd for etikkarbeid

1. Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte.
2. De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
3. De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene.
4. Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene.
5. Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten.

Etiske regler skal sikre tillit og forebygge mislighold/korrupsjon. De skal også være med på å hindre utilbørlig press på saksbehandlere som håndterer krevende saker, eksempelvis saker etter plan- og bygningsloven.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

1. Kommunen skal ha skriftlige rutiner for internkontroll for hele den kommunale virksomheten, herunder enhet Tekniske tjenester i Sektor samfunnsutvikling.
2. Kommunen skal ha et oppdatert delegeringsreglement, både politisk og administrativt, og som regulerer forvaltningsmyndigheten i plan- og byggesaker.
3. Kommunen bør ha oppdaterte retningslinjer og rutiner for saksbehandlingen og som sikrer god saksbehandling og forvaltningspraksis.
4. Sektor Samfunnsutvikling og enhet for Tekniske tjenester bør ha retningslinjer og rutiner som sikrer god saksbehandling og forvaltningspraksis i plan- og byggesaker.
5. Kommunen bør ha etiske retningslinjer for kommunens virksomhet som:
 - a. Beskriver hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
 - b. Beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Praktiserer saksbehandlere i tekniske tjenester god forvaltningsskikk i saksbehandlingen?

Saksbehandlingsregler

Det er redegjort for hva som ligger i god forvaltningspraksis, se pkt. 3.1.1. Vi tar opp igjen tråden i problemstilling 2 da en kommune i tillegg til normene for god forvaltningsskikk må forholde seg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet. De finner vi først og fremst i forvaltningsloven (fvl.), offentlighetsloven (offl.), særlover som plan- og bygningsloven (pbl.), lov om barnevern (bvl.) og andre lover.

I forvaltningsloven er det alminnelige regler for saksbehandlingen i kap. III. Dette er regler om forvaltningens veiledningsplikt, saksbehandlingstid, foreløpig svar, bruk av fullmektig/advokat, muntlige konferanser og skriftliggjøring av opplysninger, taushetsplikt, elektronisk kommunikasjon med mer. I tillegg er det bestemmelser om saksforberedelser ved enkeltvedtak (kap. IV) og om enkeltvedtaket (kap. V).

Saksbehandling av plan- og byggesaker skjer primært etter plan- og bygningsloven. I tillegg til denne lovens bestemmelser om saksbehandling, gjelder også forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling. De viktigste saksbehandlingsreglene som har betydning i byggesaksbehandlingen, ved siden av egne regler i pbl., er reglene om habilitet og byggesaksmyndighetenes veiledningsplikt.

I de følgende avsnittene vil vi ta for oss noen av de mest sentrale bestemmelsene for saksbehandlingen og forvaltningskompetansen for saksbehandlere som arbeider med plan- og byggesaker i en kommune. Da må vi også se nærmere på reglene om saksbehandling i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

Skriftlig saksbehandling, dokumentasjon og etterprøvbarehet

I utgangspunktet er muntlige avtaler like bindende som skriftlige avtaler, men det er vesentlig vanskeligere å fastslå i ettertid hva som ble avtalt. Det er mange bestemmelser i forvaltningsloven som stiller krav om skriftlighet i ulike sammenhenger. Det følger av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlige, med et lite unntak hvis det er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

De som fatter enkeltvedtak i plan- og byggesaker i kommunen må sørge for å fatte skriftlige enkeltvedtak etter forvaltningsloven og plan- og bygningsloven.

Fvl. § 23 angir ikke direkte at uttalelser, innstillinger og saksbehandlingsavgjørelser må foreligge skriftlig. Det følger av prinsipper for god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling at i hvert fall mer selvstendige ledd og opplysninger av betydning blir nedtegnet skriftlig. I noen grad følger dette også direkte av § 11 d. Kravet om skriftlighet er først og fremst oppstilt for å sikre at vedtakets innhold er klart og entydig. Det kan også være behov for å holde klart om det bare er tale om muntlige uttalelser eller meningsytringer fra en tjenestemann, eller en formell avgjørelse av saken.²⁶

Forvaltningsloven § 11 d har regler om *muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger*. Plikten til å nedtegne opplysninger er i § 11 d andre ledd første punktum knyttet til om vedkommende formelt er «part» i vedkommende sak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e.

²⁶ Jf. Norsk lovkommentarer ved Jan F. Bernt

Men det følger av forarbeider ²⁷ og alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig, skal nedtegnes, uavhengig av hvem som er kilde for disse. Dette vil typisk kunne dreie seg om nye og relevante opplysninger som gis muntlig i telefonen eller i et møte. Denne plikten til å få skriftliggjort nye opplysninger må saksbehandlerne i kommunen sørge for å utføre. Mulighetene for etterprøvnbarhet i form av skriftlighet og dokumentasjon er sentralt.

Dersom avtaler gjøres muntlig og ikke kan ettergås, kan internkontrollen ha marginal innvirkning på god forvaltningsskikk, i og med at muntlige avtaler er vanskelige å fange opp i en internkontroll. Øvrige negative effekter vil også øke i risiko, som for eksempel manglende likebehandling og at enkelte gis fordeler som andre ikke får, og i ytterste konsekvens korrupsjon.

Plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften

Plan- og bygningslovgivningen er et omfattende, komplekst og spesialisert rettsområde. Skillet mellom søknadspliktige og søknadsfrie tiltak er grunnleggende i plan- og bygningsretten. ²⁸ Lovens skille trekkes etter vurderinger av tiltakets omfang, kompleksitet og risiko, i tillegg til arealplanen på det aktuelle stedet.

For de som arbeider med plan- og byggesaker i en kommune er det mange saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven og forskrift om byggesak.

Formålet med byggesaksforskriften fremgår av § 1-1. Forskriften skal bl.a. sikre:

- a. godt forberedte søknader og hensiktsmessig oppgave- og ansvarsfordeling.
- b. effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.

Byggesaksforskriften kap. 5 inneholder mange bestemmelser om søknad og dokumentasjon som søker må forholde seg til. I § 5-1 er det listet opp generelle krav til søknaden, erklæring om ansvarsrett og dokumentasjon. Reglene skal også bidra til å sikre borgernes rett til medvirkning. I kap. 6 i byggesaksforskriften er det regler om kommunens saksbehandling, f.eks. om veiledning, forhåndskonferanse og mer, som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

I alle byggesaker har tiltakshaver hovedansvaret. Tiltakshaver kan enten være selvbygger og ha hele ansvaret for tiltaket, eller overføre deler eller hele ansvaret til et eller flere ansvarlige foretak. Opphører en ansvarsrett går imidlertid ansvaret tilbake til tiltakshaver, jf. byggesaksforskriften.

I pbl. er det i § 21-3 regler om nabovarsel som søker må sørge for å få gjennomført. Kravene til nabovarsel er nærmere spesifisert i byggesaksforskriften § 5-4. Her er det regler om hvilke opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak. Tredje ledd sier at relevante opplysninger ved søknad i pkt. n) er «redegjørelse for nabovarsling og nabomerknader, samt kvittering for nabovarsel». Behovet for å sjekke at nabovarsel er gjennomført tilsier at dette bør være skriftlig, jf. kvittering. Kontrollen av at nabovarsling er gjennomført etter kravene er en sentral oppgave i saksbehandlingen av byggesaker.

Reglene om tidsfrister og klageadgang i byggeforskriften kap. 7 og regler om tilsyn i samme forskrift skal bl.a. sikre muligheter for etterprøvnbarhet av saker.

Veiledning- og informasjonsplikt

Forvaltningsloven § 11 omhandler veiledningsplikten i forvaltningssaker. Det følger av bestemmelsens første ledd at forvaltningsorganet har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde.

²⁷ Jf. Ot.prp. nr. 75 (1993-94)

²⁸ Se teoribok om plan- og bygningsrett (Plan- og bygningsrett i et nøtteskall – Marianne Reusch, Gyldendal)

Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Det er hensyn til både forutsigbarhet og åpenhet som ligger bak disse reglene om veiledning. Omfanget av veiledningen skal likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Hvis forvaltningsorganet behandler saker med en eller flere private parter, skal det av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning, jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a. Gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde.
- b. Regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Når det gjelder veiledning om lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, omfatter dette både skrevne regler og regler eller retningslinjer som er utviklet gjennom praksis. Veiledningen bør videre ta sikte på å gjøre parten i stand til å innhente eller legge frem ytterligere opplysninger og dokumentasjon som kan være av betydning for avgjørelsen.

I forvaltningsloven § 17 reguleres forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt. I første ledd i bestemmelsen står det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. § 17 har også regler om parters rett til å bli forelagt opplysninger av vesentlig betydning for saken. Dette følger av bestemmelsens annet og tredje ledd.

Saksbehandlerne bør ha god kompetanse om veiledning og informasjon er sentralt, da søknadsprosedyrer i plan- og byggesaker med tilhørende lov- og regelverk kan oppleves som komplekse, foruten at saksutfallet kan ha stor betydning for den enkelte søker. Det vil i en del saker med uerfarne søkere være ekstra behov for god veiledning og informasjon.

I byggesaksforskriften § 6-1 er det regler om såkalt forhåndskonferanse. Formålet med slike forhåndskonferanser er at tiltakets forutsetninger og rammene skal avklares for tiltakshaver og kommunen for videre saksbehandling, jf. plan- og bygningsloven § 21-1. Det vil også ofte komme fram hvor mye veiledning og informasjon som må formidles i en slik konferanse for at saken skal bli forsvarlig behandlet. Kommunen har plikt til å føre referat fra forhåndskonferanser, jf. § 6-1 sjette ledd.

Saksbehandlerne i kommunen må sørge for å avtale og avholde forhåndskonferanser med søkere/tiltakshavere der dette er nødvendig samt føre referat og sikre skriftligheten i saksbehandlingen.

Habilitet, saklighet og likebehandling

Rettslige bestemmelser om habilitet er omtalt både i forvaltningsloven og kommuneloven. Disse bestemmelsene regulerer hvem som kan delta i behandlingen av en sak og være med å fatte beslutninger eller vedtak. Formålet med habilitetsreglene er å sikre objektive og korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. Habilitetskravene skal sikre at avgjørelser ikke treffes av en som har egeninteresse i utfallet.

Kommunens innbyggere bør være sikre på at det foregår likebehandling når saker behandles, og at ingen får noen fordeler eller favoriseres. Hvis det skjer forskjellsbehandling, skal den være saklig begrunnet.²⁹

Hovedregler om habilitet finner vi i fvl. kap. II om habilitet (ugildhet). Disse reglene om habilitet omfatter alle som utfører tjeneste eller arbeid for forvaltningen, folkevalgte, ansatte, konsulenter, frivillige mv. Det er i tillegg noen særregler for folkevalgte i kommuneloven § 11-10.

Reglene om habilitet gjelder alle saker som behandles av kommunen, både ved tilrettelegging av grunnlaget for og treffe avgjørelse i forvaltningssaker. Det omfatter også å fatte vedtak og beslutninger, kontraktsinngåelser, innkjøp, saksforberedelser, interne avgjørelser (ansettelser mv.), interne drøftinger/møter mv. Hovedreglene om habilitet reflekterer grunnleggende saklige etiske krav til de som opptrer på vegne av forvaltningen.

Det skilles mellom automatiske inhabilitetsgrunner og andre særegne forhold. De førstnevnte habilitetsgrunnene gjelder parter, dvs. den som saken direkte gjelder, familieforhold, verge m.m. jf. fvl. § 6 første avsnitt. Inhabilitet pga. av andre særegne forhold dreier seg om forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, jf. fvl. § 6 andre ledd. Her vil det være basert på bred skjønnsmessig vurdering hvor det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det kan også dreie seg om kollegiale forhold, vennskap og uvennskap, faglig og politisk uenighet og andre forhold.

Fvl. § 8 har regler for hvem som avgjør spørsmålet om habilitet. Det er tjenestemannen selv som avgjør om han/hun er habil. Hvis en part krever det eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal spørsmålet om habilitet forelegges for overordnede til avgjørelse. Det at en person er inhabil kan medføre at andre personer må løse oppgaven, varamedlem blir innkalt eller at saken blir overført til overordnet nivå og eventuelt bruk av settekommune. Det som vil være avgjørende for om et vedtak er ugyldig pga. inhabilitet eller om det likevel er gyldig, vil være om det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Kommunalt ansatte bør ha en god forståelse av sin habilitet, integritet og taushetsplikt i sin stilling når det gjelder ansvaret for de oppgavene vedkommende skal håndtere. Hvis det oppstår situasjoner hvor en person er i tvil om sin egen habilitet må det være kjent hvilke rutiner og bestemmelser som skal følges.

At det ikke er kunnskap om gjeldende reglement for delegering og liknende, og manglende kunnskap knyttet til forvaltningslovens gjeldende rammer, innebærer flere risikoer av ulik vesentlighet. Risiko for feil i saksbehandlingen kan ha følger for den enkeltes rettigheter, men kan også få følger for kommunens rykte.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

6. Ansatte i Tekniske tjenester bør være kjent med og følge kommunens rutiner for god saksbehandling og forvaltningsskikk.
7. Ansatte i Tekniske tjenester må etterleve krav til veiledning og informasjon.
8. Informasjon fra muntlige konferanser og forhåndskonferanser skal være skriftliggjort.
9. Ved behandling av byggesøknader må det kontrolleres for nabovarsel.

²⁹ Jf. Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om bl.a. forbud mot usaklig forskjellsbehandling

10. Tekniske tjenester må etterleve regler om tidsfrister for behandling av byggesøknader og klager, herunder krav til foreløpig svar om saksbehandlingstid.
11. Enkeltvedtak i plan- og byggesøknader skal være skriftlige.
12. Enkeltvedtakene skal inneholde begrunnelse for vedtaket og informasjon om klageadgang.
13. Ansatte i Tekniske tjenester bør være kjent med etiske retningslinjer i kommunen og ha skrevet under på at disse er lest og forstått.

Referanser

Lover og forskrifter

Forvaltningsloven. (1967) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner.* (LOV-2018-06-22-83).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Offentleglova (2006) Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (LOV-2006-05-19-16)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

Plan og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (LOV-2008-06-27-71).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) FOR-2010-03-26-488

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>

Forarbeider, utredninger, rundskriv og andre føringer

Ot.prp. nr. 75 (1993-94) Om lov om endringer i forvaltningsloven. Justis- og politidepartementet

Prp. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) Kommunal- og distriktsdepartementet

Veiledere

Veileder om internkontroll fra KS (Kommunesektorens interesseorganisasjon)

<https://www.ks.no/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf> (ks.no)

Veiledere og regelverk om etiske retningslinjer/etikk fra KS

https://www.ks.no/etiske_retningslinjer

Veileder i internkontroll i kommunesektoren – kravene i kommuneloven, *Kommunal og moderniseringsdepartementet 13.10.2021*

Veiledere og informasjon fra Direktoratet for byggkvalitet

<https://www.dibk.no>

Veiledere om planlegging, byutvikling, kart, tinglysing og matrikkel (Kommunal- og distriktsdepartementet) (sist oppdatert 27.09.2023) https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/veiledere/id2836208

Teori, årsmeldinger, FoU-rapporter og andre dokumenter og kilder

Årsmelding fra 2020 fra Sivilombudet

Juridisk teoribok. Forvaltningsrett av E.Smith/T.Eckhoff (Gyldendal)