



**Internkontroll i
byggesaksbehandlingen
Fredrikstad kommune**
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
12. februar 2018

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Problemstilling og avgrensing	6
2.3	Metode og gjennomføring	6
2.4	Revisjonskriterier	8
2.5	Litteratur- og dokumentliste	9
3	HAR FREDRIKSTAD KOMMUNE ETABLERT INTERNKONTROLL SOM SIKRER TILFREDSSTILLENDEN BYGGESAKSBEHANDLINGEN?	11
3.1	Revisjonskriterier	11
3.2	Fakta	13
3.2.1	Kontrollmiljø	13
3.2.2	Risikovurderinger	17
3.2.3	Kontrolltiltak	18
3.2.4	Informasjon og kommunikasjon	24
3.2.5	Oppfølging/evaluering av internkontrollen	25
3.2.6	Kommunens saksbehandling	25
3.3	Vurderinger	31
4	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	36
5	RÅDMANNENS UTTALELSE	37
6	VEDLEGG	39
6.1	Utleddning av revisjonskriterier	39
6.2	Kopi av Fredrikstad kommunes arbeidsreglement.....	47
6.2.1	Gjeldende arbeidsreglement (per februar 2018)	47
6.2.2	Versjonslogg for arbeidsreglement	52
6.2.3	Historisk arbeidsreglement fra 1993	53
6.2.4	Historisk arbeidsreglement fra 1995	60

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler internkontroll i kommunens byggesaksbehandling. I tillegg har revisjonen undersøkt om kommunens styrings- og kontrollsystemer sikrer en tilfredsstillende praksis på plan- og bygningsrettens område.

Problemstillingen har vært:

- Har Fredrikstad kommune etablert internkontroll som sikrer tilfredsstillende byggesaksbehandling?

Gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført i perioden september 2017 til januar 2018, hvor hovedvekten av aktivitetene har funnet sted høst og vinter 2017.

Revisjonskriteriene – eller målestokken – er hovedsakelig utarbeidet med utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, samt plan- og bygningsloven med forskrifter. En fullstendig utledning av kriteriene er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene er tatt inn i kapittel 3.1.

Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av praksis og KOSTRA analyser. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3. Revisjonens vurderinger fremgår av kapittel 3.3, og konklusjon med anbefalinger følger av kapittel 4.

Hovedbudskap

Revisjonens konklusjon er at funnene både hva gjelder system og praksis, i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende.

Gjennomgangen har tatt utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, og vi har identifisert elementer som kan knyttes til alle de fem komponentene i rammeverket. Etter revisjonens oppfatning er elementene sammenvevd og synes å være integrert i den løpende driften av faggruppen. Internkontrollsystemet sikrer også i all hovedsak en tilfredsstillende praksis. Hva gjelder praksis vil revisjonen særlig fremheve faggruppens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, hvilket fremstår som både systematiserte og prioriterte oppgaver.

Samtidig har vi også gjort enkelte funn som trekker i motsatt retning. Funnene er av ulik alvorlighetsgrad, men samlet sett ikke av en slik karakter at det endrer vår hovedkonklusjon. Revisjonen vil særlig trekke frem at det er en stor svakhet at det med dagens saksbehandlingssystem er vanskelig å frembringe tidsriktig og adekvat styringsinformasjon som kan synliggjøre ulike forhold knyttet til faggruppens saksbehandling. For å kunne følge opp internkontrollen på en hensiktsmessig måte, er det ifølge revisjonens vurdering, avgjørende å til enhver tid besitte god styringsinformasjon.

Kommunen bør undersøke funnene nærmere og sette inn nødvendige tiltak. Dette vil etter revisjonens oppfatning bidra til en styrking av internkontrollen som igjen vil kunne bidra til å forbedre praksis. Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen anbefale at:

- Kommunen bør revidere delegeringsreglementet slik at det stemmer overens med dagens organisering.
- Kommunen bør vurdere å systematisere gjennomføringen av risikovurderingene, samt vurdere bruken av kommunes avviksmeldings/-håndterings system.

- Kommunen bør vurdere å utarbeide register over ansattes bierverv/biarbeid.
- Kommunen bør risikovurdere bruken av faggruppens saksbehandlingssystem.
- Kommunen bør risikovurdere praksis rundt mottakskontroll og saksbehandlingstid, slik at avvik på feltet kan minimeres.
- Kommunen bør vurdere praksis for dokumentering av opplysninger gitt muntlig i møter, telefonsamtaler o.l. Opplysninger av betydning for avgjørelse av saken skal journalføres og arkiveres.

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

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Det vises til vedtak i kontrollutvalget 19. april 2017 sak PS 17/19 hvor det ble foretatt en endring i forvaltningsrevisjonsplanen. På bakgrunn av at kontrollutvalget våren 2017 hadde mottatt mange henvendelser vedrørende byggesaker, ønsket kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon av kommunens byggesaksbehandling. I den anledning ble det vedtatt at et planlagt prosjekt skulle utsettes og vurderes i forbindelse med neste planperiode.

Faktaboks 1: Bakgrunn

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

Av saksfremlegget til kontrollutvalget fremgår det blant annet:

«Det er vesentlig at kommunen sikrer likebehandling i saksbehandlingen av byggesaker. Dersom like saker ikke blir behandlet likt fører det til manglende forutsigbarhet for den enkelte innbygger. I et samfunnsperspektiv handler det om tillit til forvaltningen – medieoppslag om forskjellsbehandling, skader kommunens omdømme.

Samtidig er det viktig at kontrollutvalget skjønner rollen sin og ikke opptrer og blir oppfattet som et ekstra klageorgan i kommunen. Kontrollfokusert før i utgangspunktet være på systemkontroll. (...)

Sett på bakgrunn av at kontrollutvalget har fått mange henvendelser som angår byggesak, så kan det likevel være relevant å diskutere om det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon på dette området. (...) Mulige relevante problemstillinger for et prosjekt på byggesak kan være om:

- kommunen har systemer og rutiner som sikrer dokumentasjon og likebehandling i saksbehandlingen.
- i hvilken grad kravene til dokumentasjon og likebehandling i kommunens saksbehandling, ivaretas?

(...) Eventuelt kan en slik undersøkelse legges opp på samme måte som Deloitte's granskningsrapport om byggesaksbehandlingen i Drammen kommune. I denne rapporten vurderte Deloitte byggesaksavdelingens oppgaveutførelse i forhold til ulike lovkrav og forskrifter, retningslinjer, regler, rutiner og styringsdokumenter. «Beste praksis» for internkontroll ble også lagt til grunn.»

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

«Kontrollutvalget tar henvendelser ang. byggesaker til etterretning og ber revisjonen om å utarbeide en prosjektplan med tema byggesaksbehandling. Prosjektet igangsettes i 2017.»

Prosjektplan ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 21. juni 2017, sak 17/36. Kontrollutvalget vedtok samtidig et tillegg i fem punkter om ytterligere beskrivelse av bierverv.

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med kommunen 28. september 2017. Arbeidsutkastet til rapporten ble oversendt kommunen 18. januar 2018, og høringsmøte ble avholdt 29. januar 2018. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 5. februar 2018 og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 12. februar 2018. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- Har Fredrikstad kommune etablert internkontroll som sikrer tilfredsstillende byggesaksbehandling?

I dette prosjektet har vi undersøkt om kommunen har styrings- og kontrollsystemer som sikrer en tilfredsstillende byggesaksbehandling. I tillegg har vi undersøkt kommunens praksis på området. Hva gjelder praksisgjennomgangen er prosjektet avgrenset til prosessuelle forhold ved saksbehandlingen. Dette innebærer at vi i praksisgjennomgangen ikke har undersøkt om vedtakene er i tråd med de bygningsmessige bestemmelsene i plan- og bygningsloven, eller i reguleringsplanen. Vi har heller ikke gjennomført undersøkelser av prosesser knyttet til utarbeidelse av reguleringsplaner eller andre former for planer.

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

2.3 Metode og gjennomføring

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

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Gjennomgang av kommunens praksis
- KOSTRA analyser

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger delvis på dokumenter som vi har mottatt fra kommunen, og delvis på dokumenter som vi selv har innhentet fra RiskManager - kommunens kvalitetssystem. Med dokumenter siktes det til ulike former for styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer.

Sentrale dokumenter er opplistet i rapportens kapittel 2.5.

Intervjuer

Det er gjennomført totalt 14 intervjuer:

- Virksomhetsleder for Regulering og byggesak
- Konstituert fagleder i faggruppe byggesak¹
- Tidligere fagleder i faggruppe byggesak²
- 11 ansatte i faggruppe byggesak

I tillegg til de overnevnte har faggruppe byggesak fire ansatte som revisjonen ikke har intervjuet, henholdsvis tre nyansatte og en langtidssykemeldt medarbeider.

¹ Konstituert fagleder fra og med 01.09.2017.

² Tidligere fagleder sluttet i kommunen 01.09.2017.

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

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

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

Det ble på forhånd gitt en oversikt over hvilke temaer intervjuene skulle berøre. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Revisjonen har også stilt enkelte oppfølgingsspørsmål til flere av intervjuobjektene.

Revisjonen har hatt løpende dialog med virksomhetsleder underveis i prosjektet. I tillegg har revisjonen gjennomført et oppstartsmøte med kommunalsjef i seksjon for Kultur, miljø og byutvikling, virksomhetsleder, tidligere fagleder og konstituert fagleder, samt deltatt på et fagmøte.

Gjennomgang av kommunens praksis

Gjennomgangen av kommunens praksis har rettet seg mot byggesaker og klagesaker.

Revisjonen etterspurte en oversikt over samtlige byggesaker som har blitt avsluttet i perioden 01.06.2016 til 01.06.2017, fortrinnsvis fordelt etter sakstype.

Vi fikk oversendt en liste over samtlige delegerte vedtak fra etterspurte tidsperiode. Totalt inneholdt listen 1961 saker. Sakene omfatter ulike typer tiltak, herunder saker med 12-ukers frist, tre-ukers frist og med og uten ansvarsrett.

Listen over delegerte vedtak var ikke fordelt etter sakstype. Dette da de ulike vedtakstypene kodes likt i ePhorte. Hva vedtakene omfattet fremgikk av tittelfeltet i listen. Vedtakene var heller ikke påført saksnummer for ePhorte. Revisjonen har imidlertid fått bistand fra faggruppe byggesak til hvordan å velge ut byggesaker av en viss størrelse, samt til å finne frem saksnummeret for de utvalgte vedtakene.

Sakene er valgt ut tilfeldig i den forstand at vi ikke hadde detaljkunnskap om hva sakene gjaldt eller hvordan de ble behandlet på forhånd. Utplukket ble gjort ved søk på ordene «rammetillatelse», «igangsettingstillatelse» og «dispensasjon». Vedtak med ordene «rammetillatelse» og «igangsettingstillatelse» indikerer at det er tale om større saker med ansvarsrett. Flere av vedtakene inneholdt en kombinasjon av de tre søkeordene.

Revisjonen sendte deretter vedtakene til faggruppe byggesak for påføring av saksnummer i ePhorte og eventuelle merknader. Det har blitt gjennomgått så mange byggesaker som mulig innenfor rammene av prosjektet; totalt 40 saker:

- Søk på ordet «rammetillatelse» viste 72 forekomster, hvert fjerde vedtak ble plukket ut, og totalt 10 saker ble gjennomgått (13,89 %).
- Søk på ordet «igangsettingstillatelse» viste 170 forekomster, hvert 10. vedtak ble plukket ut, og totalt 10 saker ble gjennomgått (5,88 %).
- Søk på ordet «dispensasjon» viste 250 forekomster, hvert 10. vedtak ble plukket ut, og totalt 20 saker ble gjennomgått (8%).

Utvalget utgjør 2,04 % av alle delegerte vedtak i perioden 01.06.2016 til 01.06.2017. Utvalget er begrenset sett hen til totalt antall delegerte vedtak i perioden. Imidlertid må det hensyntas at listen over delegerte vedtak blant annet inneholder vedtak om brukstillatelse og ferdigattest, hvilket ikke har vært aktuelt for revisjonen å kontrollere nærmere.

Flere av sakene som ble valgt ut etter søk på ordene «rammetillatelse» og «igangsettingstillatelse» inneholdt også en søknad om dispensasjon.

For de 10 sakene som revisjonen har gjennomgått basert på søket «igangsettingstillatelse», har revisjonen både undersøkt søknad om rammetillatelse og søknad om igangsettingstillatelse. En av de 10 sakene inneholdt to søknader om rammetillatelser, og begge ble gjennomgått. Totalt inneholdt de 10 sakene 15 søknader om igangsettingstillatelser, hvorpå samtlige er gjennomgått.

Totalt har revisjonen gjennomgått 56 søknader i 40 saker.

Revisjonen har også etterspurt og fått oversendt en liste over klagesaker avgjort av Fylkesmannen hittil i 2017.³ Listen inneholder totalt 24 saker, og samtlige har blitt gjennomgått.

Alle byggesaker og klagesaker har blitt søkt opp og gjennomgått i kommunens arkivsystem ePhorte

Revisjonen har også hatt dialog med Fylkesmannen i Østfold, hvor vi har innhentet informasjon om omfanget og resultat av klagesaker i årene 2015 til 2017.

KOSTRA analyser

Revisjonen har også hentet ut statistikk fra KOSTRA som gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Denne statistikken er omtalt på aktuelle steder i rapporten. Kvaliteten på kommuners KOSTRA-rapportering kan variere noe. Vi har av den grunn bevisst utelatt å sammenligne Fredrikstad kommune med andre kommuner på dette feltet.

Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra flere kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre rapportens validitet og reliabilitet. Begrensninger i rapportens metodikk omhandler i all vesentlighet størrelsen/andelen utvalg av saker for praksisgjennomgangen. Dette er blitt nærmere beskrevet ovenfor, under «Gjennomgang av kommunens praksis». Vi har også tatt hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener revisjonen at rapporten fremstiller situasjonen i kommunen på en riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Ida Charlotte Stedjeberg og Bjørnar Bakker Eriksen i perioden september 2017 til januar 2018.

2.4 Revisjonskriterier

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

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet.⁴ Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

³ Listen ble oversendt 3. november 2017.

⁴ Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Ot.prp. nr.45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).
- Veileder til byggesaksforskriften (SAK 10), utgitt av Direktoratet for byggekvallitet, sist revidert 01.01.2016.
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: «Forvaltningsrett», 10. utgave, Universitetsforlaget, 2014.
- «Et rammeverk for internkontroll» - COSO modellen i norsk oversettelse.
- «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov». Agenda utredning på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.
- KS' arbeidshefte «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus», lastet ned fra KS' sider august 2017.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, samtidig er en oppsummering av disse tatt inn under rapportens problemstilling. Utleddning av kriteriene ble oversendt kommunen 26. september 2017, med mulighet for tilbakemelding dersom kommunen var uenig i utledningen eller hadde innspill til denne. Det er foretatt en mindre revidering av revisjonskriteriene underveis i prosjektet. Revisjonskriteriene ble som et resultat av dette oversendt kommunen på nytt 5. januar 2018.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Arbeidsreglement for Fredrikstad kommune.
- Etske prinsipp for Fredrikstad kommune vedtatt 23.03.17.
- Retningslinjer for bierverv/biarbeid i Fredrikstad kommune.
- Fredrikstad kommunes rutine for melding og behandling av avvik og avviksskjema.
- Fredrikstad kommunes rutine/veileder «Referat - Plikt til a skrive møtereferat fra møter med eksterne aktører».
- Delegeringsreglement for Fredrikstad kommune.
- Fredrikstad kommune administrative fullmakter.
- Ulike vedtak om intern delegering fra bygnings- og reguleringssjefen.⁵
- Serviceerklæring for virksomhet Regulering og byggesak.
- Innspill til årsrapport 2016 fra Regulering og byggesak.
- Virksomhetsplan for Regulering og byggesak 2017.
- Notatet «Ansvars- og kompetanseområder i byggesaksavdelingen», fordelingsnotat til Byarkivet.
- Notatet «Kompetanse og arbeidsområder, byggesak, oppdatert høst 2017».
- Notatet «Kompetanse og opplæring».
- Dokumentet «Organisasjon og oppgavefordeling».
- Risiko- og kontrollmatrise for Regulering og byggesak fra november 2014.
- Resultatet fra medarbeiderundersøkelse i 2016.
- Kommuneplan for byområdet 2011-2023.
- Kommuneplanens arealdel 2011-2023.
- Kystsoneplanen 2011-2023.
- Byggeskikkveileder for Fredrikstad kommune, datert desember 1997.
- Tilsynsplan 2017.
- Årsrapport for bygningsmyndighetens tilsynsvirksomhet for 2016.

⁵ De ulike fullmaktene omtales nærmere i rapportens kapittel 3.2.1.

- Plan for ulovlighetsoppfølging for 2016 og 2017.
- Årsrapport for ulovlighetsoppfølging fra 2016 og 2017.
- Møtebok fra planutvalget, bygningsmyndighetenes ulovlighetsoppfølging, fra mars 2016 og mars 2017.
- Virksomhetens rutiner, sjekklister, veiledere og maler.⁶
- Diverse notater utarbeidet av Regulering og byggesak til revisjonen i anledning prosjektet.

⁶ Virksomhetens rutiner, sjekklister, veiledere og maler omtales nærmere i rapportens 3.2.3.

3 HAR FREDRIKSTAD KOMMUNE ETABLERT INTERNKONTROLL SOM SIKRER TILFREDSSTILLENDEN BYGGESAKSBEHANDLINGEN?

3.1 Revisjonskriterier

Internkontroll

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

- Det må være etablert tilfredsstillende **kontrollmiljø** som fremmer positive holdninger hos de ansatte hva gjelder kontroll og styring. Som eksempel bør kontrollmiljøet ivareta:
 - Hensiktsmessig organisering, med klar fordeling av ansvar og myndighet.
 - Fokus på god saksbehandlingspraksis.
 - Fokus på etiske verdier.
 - Fokus på kompetansesammensetning og utnyttelse av kompetanse.
- Det må være gjennomført **risikovurderinger**:
 - Vurderinger/analyser av risikoelementer i faggruppens saksbehandling.
 - Vurderingene bør dokumenteres av hensyn til etablering av tiltak og evaluering.
- Det må være etablert nødvendige **kontrolltiltak**, eksempelvis:
 - Handlingsplaner og planverk.
 - Veiledere for skjønnsutøvelse/presedensregister.
 - Sjekklistor/rutiner for saksbehandlingen.
 - Sidemannskontroll (to eller flere kontrollerer vedtaket).
 - Kontrollspenn og lederoppfølging.
 - Oppbygging av saksbehandlingssystemet/ organisering av tilganger i systemene.
 - Håndtering av habilitet og bierverv.
- Det må være etablert fungerende kanaler for **informasjon og kommunikasjon**, eksempelvis:
 - Arenaer for informasjonsutveksling internt i faggruppen.
 - Arenaer for informasjonsutvikling i linjen.
 - System og praksis for avviksmelding og -håndtering.
 - Arenaer for informasjonsutveksling ut mot innbyggerne.
- Internkontrollen må være levende og gjenstand for **oppfølging**. Dette betyr eksempelvis:
 - Det må gjennomføres regelmessige kontroller av om internkontrollen fungerer.
 - Risikovurderinger og kontrolltiltak må gjennomgåes med jevne mellomrom.
 - Praksis må evalueres og sees opp mot internkontrolltiltak.

Kommunens saksbehandling

Følgende områder er valgt ut for detaljkontroll:

Veiledning

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

- Det skal skrives referat fra avholdte forhåndskonferanser.

Mottakskontroll

- Det er tiltakshaver/ansvarlig søker som har ansvaret for at en søknad er tilstrekkelig og korrekt, men kommunen har et ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.
- Kommunen kan ikke behandle saken før den er komplett. Kommunen må kontrollere innkomne søknader med henblikk på fullstendighet, og gi søker beskjed om eventuelle mangler. Dette bør gjøres så snart søknaden er mottatt av kommunen.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

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

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

Kommunens vedtak

- Kommunen skal gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og de som har hatt merknader til søknaden.
- Vedtak som skal som hovedregel begrunnes, herunder:
 - Hvilke regler vedtaket bygger på.
 - De faktiske forhold vedtakene bygger på.
 - Hovedhensyn som har vært avgjørende ved eventuell skjønnsutøvelse.
- Som hovedregel skal det gis informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

Klagebehandling

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

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

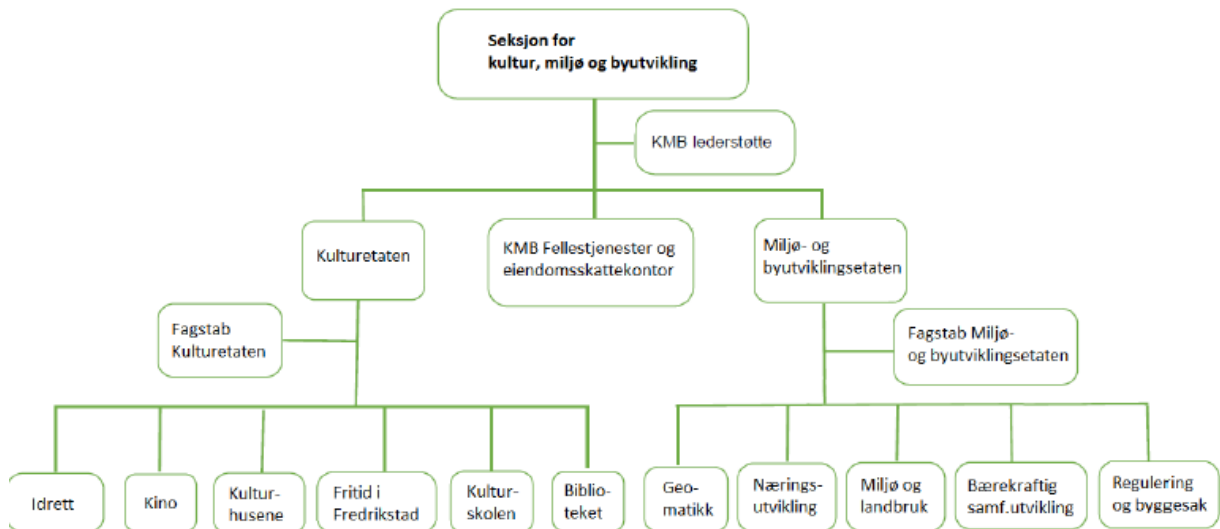
- Kommunen har en plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.
- Kommunen skal prioritere de tidsavgrensede tilsynsområdene.
- Kommunen skal utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten.
- Kommunen har en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven - ulovlighetsoppfølging. Unntaket er overtredelser som anses å være av mindre betydning.
- Kommunens plikt innebærer ingen rettighet for private parter til å kreve at kommunen forfølger ulovlighetssaker.

3.2 Fakta

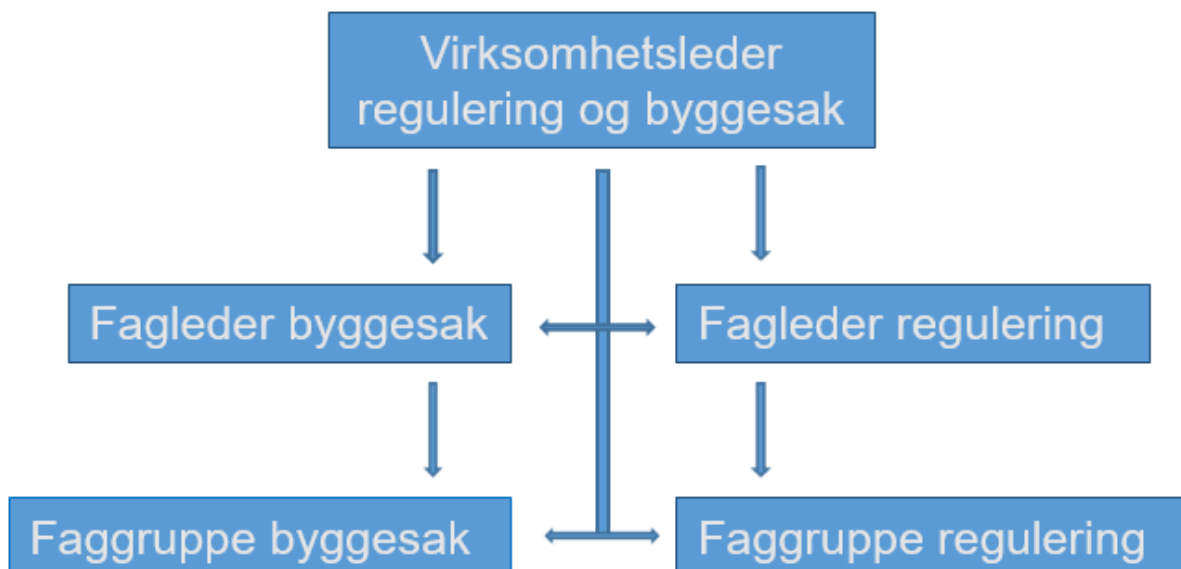
3.2.1 Kontrollmiljø

Organisering og kjerneoppgaver

Figur 1: Organisasjonskart Seksjon for kultur miljø og byutvikling



Figur 2: Organisasjonskart Virksomhet for regulering og byggesak



Som det fremgår av figur 1 er virksomhet Regulering og byggesak organisert under seksjon Kultur, miljø og byutvikling og Miljø- og byutviklingsetaten.⁷ Virksomheten ledes av regulerings- og

⁷ Miljø- og byutviklingsetaten er en forholdsvis nyopprettet etat. Stillingen som etatsjef er utlyst, men pr. 16.10.2017 er den ubesatt.

byggesakssjefen (heretter virksomhetsleder) og er organisert i to faggrupper – faggruppe byggesak⁸ og faggruppe regulering⁹. Hver faggruppe ledes av en fagleder. Virksomhetsleder har det organisatoriske og økonomiske ansvaret for virksomheten, og har også personalansvaret. Alle delegerte fullmakter er gitt til virksomhetsleder, som kan videredelegere sin myndighet skriftlig.

Virksomheten forvalter, saksbehandler og fatter vedtak, samt saksforbereder i saker etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, veiloven og naturmangfoldloven til planutvalg og bystyret. Virksomheten fører tilsyn med byggesaker og foretak, og følger opp ulovligheter etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Fordeling av myndighet

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Fredrikstad kommune fremgår av «Delegeringsreglement for Fredrikstad kommune»¹⁰. Innledningsvis angir reglementet hovedprinsippene for delegeringslinjen i kommunen og delegeringens omfang. Myndighet i saker etter plan- og bygningsloven er tillagt planutvalget¹¹. Planutvalgets avgjørelsesmyndighet i bygge- og fradelingsaker og i plansaker er nærmere definert i delegeringsreglementet punkt 1.9.3. I bygge- og fradelingsaker har planutvalget myndighet til å:

- avgjøre alle større byggesaker etter pbl. § 20-1
- avgjøre byggesaker av mindre kurant art eller av prinsipiell betydning
- behandle klager på vedtak fattet av planutvalget selv, og klager i bygge- og fradelingsaker som omhandler dispensasjoner fra kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, og klager i bygge- og fradelingsaker av mindre kurant art eller av prinsipiell betydning
- ilegge tvangsmulkt, vedta forelegg og tvangfullbyrdelse og ilegge overtredelsesgebyr over kr. 10.000, jf. pbl. kapittel 32

Delegeringsreglementet tillater videredelegering, noe som er gjort i «Fredrikstad kommune administrative fullmakter»¹². Alle oppgaver og all myndighet som ikke er tillagt politiske organer og/eller ordfører og som ikke er av prinsipiell art, er delegert rådmannen. Det følger av retningslinjene for videredelegering at delegering fra rådmannen går gjennom kommunalsjef og eventuelt etatssjef til den enkelte virksomhetsleder. Med mindre annet er uttrykkelig bestemt av overordnet organ har virksomhetsleder rett til å delegere egen myndighet videre innenfor sin virksomhet. Slik delegering skal gjøres skriftlig.

Ansvaret for utøvelse av myndighet etter plan- og bygningsloven følger delegeringslinje fra rådmannen, kommunalsjef for Regulering og teknisk drift, til virksomhetsleder for Regulering og byggesak. I 2015 ble Regulering og byggesak flyttet fra seksjon for Regulering og teknisk drift til seksjon for Kultur, miljø og byutvikling. Virksomhetsleder opplyser at hun i september 2016 ga innspill til revidering og oppdatering av delegeringsreglementet og de administrative fullmaktene. Dette er på revisjonens tidspunkt ikke gjennomført.

Virksomhetsleder er delegert myndighet til å fatte avgjørelser i alle saker, også dispensasjonssaker, som ikke faller inn under kategorien «større byggesaker» eller saker av «prinsipiell betydning», jf.

⁸ Faggruppe byggesak består pr. tiden av 16 årsverk.

⁹ Faggruppe regulering består pr. tiden av 7 årsverk.

¹⁰ Vedtatt av bystyret 3.12.2015 (sak 121/15). Delegeringsreglementet er tilgjengelig i kommunens nettsider og i Kvalitetssystemet.

¹¹ Planutvalget består av 11 medlemmer med varamedlemmer. Bystyret velger medlemmer og varamedlemmer fortrinnsvis blant Bystyrets medlemmer, men uten av det er et absolutt krav. Valgene skal gjelde for valgperioden.

¹² Vedtatt av rådmannen 22.12.2014.

opplistingen på forrige side. Revisjonens samtaler med saksbehandlere i faggruppen viser at virksomhetsleders vedtakskompetanse er godt kjent blant de ansatte.

I virksomheten er det fattet tre skriftlige vedtak om intern delegering. Konstituert fagleder er gitt delegert fullmakt som stedfortreder for virksomhetsleder. En saksbehandler i faggruppe byggesak er gitt delegert fullmakt til godkjenning av vedtak fra Servicetorget's byggesaksgruppe. I tillegg er virksomhetsleder for Miljø og landbruk gitt delegert fullmakt i saker som omfatter etablering av mindre avløpsanlegg. Grensene for sistnevnte fullmakt er nærmere beskrevet i vedtaket.¹³

Virksomhetsleder opplyser at alle byggesaker over 1000 kvm i praksis anses som «større byggesaker», men at enkelte kurante saker over 1000 kvm kan behandles delegert etter drøftelse med planutvalgsleder. Det har blitt drøftet om grensene for når saken skal behandles av planutvalget bør defineres konkret, men det ble konkludert med som hensiktsmessig å beholde den noe utydelige avgrensning. Det er virksomhetsleder som vurderer hvorvidt saker skal behandles delegert eller politisk. Dersom det oppstår tvil må saken forelegges planutvalgsleder. Planutvalget behandlet 14 søknader om tillatelser (byggesaker) i 2015 og 11 i 2016.

Fordeling av ansvar og oppgaver

Tidligere fagleder informerer om at hun ikke hadde noen klart spesifiserte arbeidsoppgaver når hun tiltrådte stillingen i 2009. Stillingen ble i stor grad utformet på bakgrunn av de erfaringer og kunnskapen hun hadde. I hovedsak innebar stillingen følgende:

- Å være en veileder og støtte for saksbehandlerne
- Kvalitetssikre vedtakene som ble fattet
- Holde oversikt over den samlede saksporteføljen
- Sørge for noenlunde lik fordeling av arbeidsmengde mellom saksbehandlerne
- Ansvar for å utarbeide og oppdatere faggruppens rutiner
- Arbeidsmetoder
- Bistå i forhåndskonferanser
- Kontaktperson for servicetorget

Ifølge virksomhetsleder har fagleder noen saksbehandlingsoppgaver selv, men dette er hovedsakelig for å holde seg oppdatert på feltet. Utover dette er det fagleders ansvar å lage system for fordeling av sakene, veilede saksbehandlerne, sørge for at de blir informert om endringer i lovverk og forskrifter fra departementet, informasjon fra fylkesmannen og fylkeskommunene og oppdatere de på klagesaksavgjørelser. Fagleder skal også fungere som en samtalepartner og veileder for saksbehandlerne i alle faglige spørsmål, utenom det som gjelder estetiske problemstillinger.

Arkivet fordeler ut innkomne saker etter et fordelingsnotat utarbeidet av fagleder. De enkelte saksbehandlerne er i all hovedsak tillagt ansvar for bestemte geografiske områder i kommunen. Enkelte saksbehandlere er imidlertid tillagt ansvar etter bestemte fagområder som favner om hele kommunen; saker uten ansvarsrett, ulovlighetsoppfølging, klagesaker, strandsonesaker, fradelingsaker og tilsynssaker. Byggesaker kan omfordeles av fagleder ved behov, for eksempel som følge av sykdom, ferieavvikling og store restanser.

Samtlige saksbehandlere har ansvar for å saksbehandle sine egne saker i samsvar med plan- og bygningsloven, saksbehandlingsforskriften, tekniske forskrifter og virksomhetens rutiner. Saksbehandlerne har ansvar for fullført saksbehandling, for å sørge at saken er tilstrekkelig opplyst og at det foreligger et forslag til vedtak. Saken sendes etter dette til virksomhetsleder (i ePhorte) for gjennomlesning og godkjenning.

¹³ Vedtak om intern delegering til virksomhetsleder for Miljø og Landbruk av 21.04.2017.

Faggruppen fullfører saksbehandlingen for politisk nivå, og legger frem ferdig utredede saker med forslag til innstilling. Det er utvalgsleder som foretar den formelle innstillingen. Utvalgsleder kan innstille på rådmannens forslag, eller han kan utarbeide en egen innstilling. Rådmannen har anledning til å gi en kommentar i de tilfellene hvor innstillingen endres, men kun om innstillingen har innvirkning på økonomien eller om det er ulovlig. Utvalget fatter deretter sine vedtak og faggruppen følger opp vedtaket.

Servicetorget har en egen byggesaksgruppe som behandler ukompliserte saker som eksempelvis tiltak uten ansvarsrett. Gruppen består av åtte personer som har gjennomført kurs i byggesak (byggesaksskole). Sakene blir behandlet komplett av byggesaksgruppen før den sendes med forslag til vedtak til saksbehandler i faggruppe byggesak, som kontrollerer og godkjenner vedtaket.

Kompetanse

Det fremkommer av virksomhetsplan for regulering og byggesak 2017 at virksomheten minimum må være bemannet med:

- Jurist
- Arkitekt/ sivilarkitekt
- Byggingeniør/ sivilingeniør
- Naturviter/ naturforvalter

Ifølge notat «*Kompetanse og opplæring*» består faggruppe byggesak pr. 16.10.2017 av 15 ansatte. Åtte ansatte er bygningsingeniører/ sivilingeniører, tre er jurister, to er arkitekt/ sivilarkitekt og to er naturvitere/ naturforvalter.

Virksomheten arbeider med målsetning om å rekruttere komplementær kompetanse, slik at kollegiet som helhet har bredde, og variert erfaring og bakgrunn. Ved rekruttering legges det ikke avgjørende vekt på at søkere har konkret erfaring med saksbehandling, men det forutsettes høyere utdanning innen relevante fagfelt på bachelor-/ masternivå. Søkere med erfaring fra saksbehandling/ offentlig forvaltning prioriteres. Faggruppen har pr. i dag ikke landskapsarkitekt. Det er også vurdert om det skal etterspørres kulturminnefaglig kompetanse.

Kompetansekartlegging og kompetanseheving er et området som det ble bestemt at virksomheten skulle ha større fokus på etter medarbeiderundersøkelsen i 2016. Det opplyses at virksomheten i større grad skal kartlegge sin kompetansen, slik at kompetansen kan benyttes mer effektivt, samt finne ut hvilken kompetanse virksomheten eventuelt har behov for. På grunn av tidsmangel har ikke kompetansekartleggingen blitt gjennomført i 2017. Dette satsningsområdet vil bli videreført i 2018.

Nødvendig opplæring i saksbehandling gjennomføres fortløpende internt gjennom mentorordningen, erfaringsdeling og kursing. Medarbeidere oppfordres til selv å melde inn behov for opplæring og kursing. Behov for kompetanseutvikling tas opp med den enkelte som eget punkt under medarbeidersamtalen. Medarbeidere deltar etter vurdering av behov på ekstern opplæring, herunder:

- Juristenes årlige samling innenfor plan/byggesak
- Byggesaksdagene i regi av Direktoratet for byggekvalitet
- NKF's konferanse for plan og byggesak
- Fylkesmannens samlinger innen plan/bygg
- Kurs i regi av NAL, Husbanken osv.

Tidligere fagleder opplyser også at de som ledd i kompetanseutvikling for faggruppen har invitert foredragsholdere til fagmøtene hvor de har presentert aktuelle temaer. De ansatte revisjonen har

intervjuet, opplyser at det er fokus på kompetanseheving i faggruppen og at de får delta på kurs og konferanser etter behov og ønsker.

Nyansatte må gjennomføre obligatoriske kurs i kommunens saksbehandlingssystem (ePhorte) før de får tilgang. Ved oppstart tildeles den nyansatte en mentor. Mentoren er en erfaren saksbehandler som får et spesielt ansvar for å introdusere og følge opp den nytilsatte. Oppfølgingen tilpasses den enkeltes forutsetninger og forkunnskaper.

Nyansatte starter som regel med noen uker hvor de følger mentor, deltar som tilhører på møter, og får anledning til via selvstudium og samarbeid med mentor å gjøre seg kjent med saksbehandlingssystem, lovverk og planverk, samt gjennomgang av eksempler på saksbehandling. Nyansatte følges også tett av fagleder. Når det vurderes forsvarlig av fagleder, tildeles saksbehandlingsoppgaver etter «Learning-by-doing»-prinsippet. Alle utgående dokumenter som nyansatte har produsert kontrolleres av fagleder, mentor eller annen erfaren saksbehandler før utsendelse. Dette kommer i tillegg til ordinær vedtaks kontroll/godkjenning fra virksomhetsleder. Dette fortsetter så lenge fagleder finner det nødvendig.

Virksomheten vektlegger at all erfaring, kunnskap og kompetanse som finnes i virksomheten, skal benyttes og deles. Alle saksbehandlere oppfordres aktivt til å bruke hverandres kunnskap og erfaring. I intervjuer med revisjonen gir flere saksbehandlere uttrykk for at det er lav terskel for å spørre kollegaer om bistand.

Kapasitet

Virksomhetsleder er av den oppfatning at faggruppe byggesak har i nærhet av tilstrekkelig kapasitet, men at det alltid er mye å gjøre. Tidligere fagleder og konstituert fagleder uttrykker at kapasiteten avhenger av tilflyt av arbeidsoppgaver, hvilket er noe de aldri har kontroll på. Det er her store variasjoner gjennom året og fra år til år. På nåværende tidspunkt er kapasiteten god – de er litt få, men samtidig er ikke saksmengden stor.

Virksomhetsleder informerer om at faggruppen ikke er veldig høyt bemannet opp mot innbyggertallet i kommunen. Samtidig opplyses det at det er vanskelig å sammenligne seg med andre kommuner.

Det har vært forholdsvis lav turnover i faggruppen, men det skjer utskiftninger i bølger. Det siste året har to ansatte sluttet og tidligere fagleder har gått av med pensjon. Faggruppen har samtidig ansatt tre nye det siste halvåret, herunder to nyutdannede jurister og en erfaren byggesaksbehandler.

Pr. 1. desember 2017 hadde faggruppen 506 saker til behandling. Tidligere fagleder opplyser at faggruppen lå ganske stabilt på en saksrestanse på rundt 475-500 saker mens hun arbeidet der. Som fagleder fulgte hun opp den samlede saksporteføljen hver måned for å ha kontroll på at faggruppen lå der den burde ligge. Konstituert fagleder opplyser at han på tidspunktet for intervjuet ikke har hatt tid til å sette seg inn i den samlede saksporteføljen, men at han fortløpende går igjennom saksrestansene for hver enkelt saksbehandler. Det fremkommer at faggruppen i stor grad greier å overholde saksbehandlingsfristene. Videre at tidsoverskridelser forekommer, men ikke noe dramatisk som har gitt store utslag i økonomien.¹⁴

3.2.2 Risikovurderinger

Ifølge virksomhetsleder ble det gjennomført formelle risikovurderinger i forbindelse med at faggruppens kvalitetssystem ble flyttet fra KS-boken til RiskManager. Revisjonen har fått oversendt

¹⁴ Saksbehandlingsfrister behandles nærmere under kapittel 3.2.6 «Kommunens saksbehandling».

en risikomatrix som inneholder 8 risikovurderinger omhandlende kundeveiledning, planbehandling og bygge- og delesaksbehandling.¹⁵ Det er ingen fast praksis at det gjennomføres formelle risikovurderinger jevnlig i faggruppen, men det er planlagt at dette i større grad skal gjennomføres i fremtiden.¹⁶ Samtidig opplyser virksomhetsleder at det i stor grad bedrives en mer uformell risikovurdering i faggruppen. Når det fremkommer et behov eller ett hull i systemet, så arbeides det med å tette hullet. Flere rutiner inneholder også en vurdering av hvilken konsekvens eventuelle feil eller mangler på feltet rutinen omhandler kan forårsake. Det påpekes at faggruppen setter fokus på mange områder, uten at det nødvendigvis er blitt gjennomført en formell risikovurdering i forkant. Ett eksempel på dette er habilitetsvurderinger. Det er mer fokus på habilitetsvurderinger nå enn tidligere. Faggruppen har også nylig utarbeidet en skriftlig rutine for habilitetsvurderinger.

Utover dette hjelper beredskapsleder faggruppen med å arbeide med risikovurderinger og beredskapsarbeid. Slike risikovurderinger omhandler for eksempel brann, epidemier, strømbrudd osv.

3.2.3 Kontrolltiltak

Saksbehandlingssystem

Fredrikstad kommune, inkludert Regulering og byggesak, benytter saksbehandlingssystemet ePhorte. Det er et godkjent Noark 5 system med elektronisk produksjon og arkivering av dokumenter. Programmet har en egen byggesaksmodul som byggesaksfaggruppen benytter. Systemleverandør er Evry og IT-faggruppen i Fredrikstad kommune drifter systemet, som ligger på kommunens egne servere. Ifølge virksomhetsleder organiseres tilgang til ePhorte primært av seksjonens personalkonsulent. Det sendes tilgangsskjemaer på nyansatte og de meldes på ePhorte kurs. Når kurs er gjennomført, får saksbehandler tilgang til ePhorte. Ved prekært behov eller ved stor kurspågang, hender det at faggruppen ber byarkivet om midlertidig tilgang for saksbehandler frem til kursdato. Dette gis dersom faggruppen tar ansvar for oppfølging av saksbehandler. Saksbehandler har tilgang til egne saker og dokumenter i ePhorte. Sakene i Regulering- og byggesak er i liten grad unntatt fra offentlighet, dermed er tilgang ikke et stort tema. Alle ePhorte brukere har teoretisk tilgang til alle saker og dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet. Merkantil og virksomhetsleder har tilgang til alt som er unntatt offentlighet innen sin virksomhet. Virksomhetsleder bestemmer hvem andre som eventuelt skal ha tilgang til saker/dokumenter unntatt offentlighet i sin virksomhet.

Virksomhetsleder informerer om at ePhorte i stor grad oppleves som et arkivsystem og ikke et saksbehandlingssystem. Systemet åpner i altfor liten grad til sortering på ulike dokumenttyper og sakstyper. Systemet oppleves som uoverstigelig og vanskelig. Videre fremhever virksomhetsleder og faggruppens saksbehandlere følgende:

- Ephorte har ikke gode nok funksjoner for å holde orden på en stor saksportefølge, tidsfrister for behandling osv.
- Ephorte er et dårlig verktøy for å generere rapporter over produksjon (f.eks. statistikk over saksbehandlingstid).
- I ePhorte ligger dokumentene sortert kronologisk, viktige og uviktige dokumenter plasseres om hverandre uten at det er mulighet for å gi de en struktur.
- Elektronisk godkjenning hos flere enn en person fungerer ikke.

¹⁵ Denne risikovurderingen ble gjennomført i november 2014.

¹⁶ Det har blitt gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess i Seksjon for kultur, miljø og byutvikling, og en konsekvens av den prosessen er at det er innført et etatsnivå. Det vises til figur 1 i rapportens kapittel 3.2.1 hvor det fremkommer at seksjonen nå har to etater; Kulturetaten og Miljø- og byutviklingsetaten. Det har i den anledning blitt ansatt to koordinatorene på kommunalsjefs nivå, hvorpå en av disse blant annet skal ha ansvar for risikovurderinger i seksjonen. Virksomhetsleder opplyser at det vil opprettes et samarbeid med han med tanke på systematisering av risikovurderinger i virksomheten.

- Brukergrensesnittet er lite funksjonelt, og brukervennlighet oppleves generelt som lav.
- Det er teoretisk mulig at vedtak kan sendes ut fra saksbehandler uten at det er blitt kontrollert av leder.
- Systemet i seg selv, samt alle feilene som oppstår (f.eks. nedetid) medfører at saksbehandlingen blir mindre effektiv. Dette kan føre til kostnader for kommunen gjennom at saksbehandlingsfrister overskrides.

Kommunens kvalitetssystem og styringsdokumenter

Kommuneplanens arealdel (2011-2023), kystsoneplan (2011-2023) og kommunedelplan for byområdet (2011-2023) er grunnleggende rammebetingelser for virksomhetens arbeid og innsats både i plansaker og bygge- og delingssaker. Gjeldende planer er vedtatt i 2011, og rulleringen ble startet i 2017. Ifølge tidligere fagleder er det plan- og bygningsloven, byggesaksforskriftene med veiledning, rundskriv fra Departementet og Fylkesmannen og faggruppens egne prosedyrer og sjekklister som ligger til grunn for faggruppens saksbehandling.

Kommunens kvalitetssystem er tilgjengelig for samtlige ansatte og inneholder overordnede rutiner og prosedyrer (gjeldende for hele kommunen), rutiner og prosedyrer gjeldende for kommuneområde (Kultur, miljø og byutvikling) og virksomhetsspesifikke rutiner og prosedyrer (gjeldende for Regulering og byggesak). Kvalitetssystemet som omhandler avdeling Regulering og byggesak er delt inn i 8 underfaner som alle inneholder aktuelle rutiner, sjekklister, veiledere og maler:

1. Felles
2. Plansaker
3. Byggesaker
4. Fradelingssaker
5. Klagesaker
6. Tilsyn
7. Ulovligheter
8. Erfaringsarkiv

Kvalitetssystemet inneholder også egen modul for avviksmelding og modul for intern varsling (beskrives nærmere senere i kapitlet).

Byggesaksgruppa på Servicetorget har tilgang til og benytter også overnevnte rutiner, prosedyrer og maler. I tillegg har de utarbeidet et byggesakskompendium som ligger plassert i «OneNote»¹⁷. Dette har samtlige ansatte i byggesaksgruppa tilgang til.

Erfaringsarkivet gir en vurderingspraksis innen ulike felt, og inneholder:

- Brygger – vurderingspraksis
- Endringer om krav til ansvarsrett
- Hybelhus – vurderingspraksis
- Nye energikrav
- Om TEK-krav i eksisterende bygninger
- Om varighet av rammetillatelse
- Veiledning om husplassering
- Rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15.04.15 og 08.03.17 (byggeforbud i 100 m beltet)

Tilsynsgruppen har et eget kapittel med rutiner og maler i fagsystemet. Tilsynsgruppen har selv ansvar for utvikling og oppdatering av disse rutinene. Det informeres at det ble gjennomført en stor

¹⁷ Microsoft OneNote er en programvare for notater og samling av informasjon, og for flerbruker-samarbeid.

revisjon av tilsynsgruppens rutiner i 2015. Faggruppen gikk da fra å være en til to ansatte som arbeidet med tilsyn. Mindre endringer/oppdateringer gjennomføres fortløpende. De som arbeider med ulovlighetsoppfølging har også selv ansvar for å utvikle og oppdatere egne rutiner.

Kommunalsjef opplyser at kvalitetssystemet er i endring og at innholdet i dagens system vil bli løftet over i en ny modul. Dette for å gjøre kvalitetssystemet mer oversiktlig og brukervennlig. Rutinene og prosedyrene som ligger i systemet vil samtidig bli gjennomgått. Det er antatt at arbeidet vil være ferdig tidlig sommer 2018.

Ifølge virksomhetsleder er det særlig to områder, i saksbehandling etter plan- og bygningsloven, som krever skjønnsmessige vurderinger. Det gjelder vurdering av **dispensasjon** og **estetikk**. Vurdering av bevaringsverdig bebyggelse (verneverdi) er også en skjønnsutøvelse som formelt tilligger bygningsmyndighetene. I slike saker foreligger det som regel, men ikke alltid, vurdering fra fylkeskonservator og/eller byantikvar. Skjønnnet bygger følgelig stor grad på faginstanser. I enkelte dispensasjonssaker, som angår andre myndigheter (som fylkesmannen eller fylkeskommunen), vil det foreligge uttalelse som skjønnsutøvelsen, i større eller mindre grad, bygger på.

Dispensasjon er fravik fra bestemmelse som følger av plan- og bygningsloven. Skjønnsutøvelsen vil ofte omhandle å undersøke hva som var hensikten med bestemmelsen i utgangspunktet, herunder hvilke konsekvenser det vil ha å fravike bestemmelsen. I tillegg til at det skal vurderes om bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt, og om hensynene som taler for dispensasjon oppveier hensynene som taler imot dispensasjon. For å vurdere bakgrunnen for dispensasjoner fra bestemmelser i plan- og bygningsloven kan forarbeider, lovkommentarer og rundskriv benyttes som veiledning. Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel/byområdeplanen/kystsoneplanen er det hovedsakelig retningslinjene til kommuneplanens arealdel/byområdeplanen/kystsoneplanen som tjener som veileder. Ved dispensasjon fra reguleringsplan kan planbeskrivelsen i enkelte tilfeller være til hjelp for å tolke planen nærmere.

Virksomhetsleder informerer om at virksomheten behandler få dispensasjoner fra byggeteknisk forskrift. Her finnes det utdypende veileder fra sentralt hold. Når det gjelder fravik fra byggeteknisk forskrift i eksisterende byggverk (pbl. 31-2) innebærer dette noe skjønnsutøvelse. Men denne skjønnsutøvelsen er i stor grad styrt av lovteksten. Også her finnes det en sentral veileder.

På fagmøtene, som gjennomføres annenhver uke, blir de siste avgjørelsene fra Fylkesmannen referert. Dette gjelder hovedsakelig klagesaker. Disse klagesakene er også viktige referanser ved behandling av dispensasjoner.

Når det gjelder **estetiske** vurderinger har kommunen, ifølge virksomhetsleder, et forholdsvis fritt skjønn. Det er utarbeidet en egen byggeskikkveileder for Fredrikstad kommune. Veilederen er særlig innrettet mot tilbygg, påbygg og endring av eksisterende bebyggelse. Saksbehandlere med særlig arkitektfaglig kompetanse utgjør virksomhetens A-panelet. A-panelet gjennomgår ukentlig byggesaker der en estetisk vurdering kan være påkrevd. A-panelets vurdering skal danne utgangspunkt for den estetiske vurderingen som saksbehandleren utarbeider.

Hensikten med A-panelet er å sørge for at estetiske vurderinger i størst mulig grad bygger på konsensus fra fagpersoner. Det kan ellers lett påstås at slike vurderinger bygger saksbehandleres subjektive vurderinger.

Samtlige av saksbehandlerne i revisjonen har intervjuet gir uttrykk for at kommunens kvalitetssystem er hensiktsmessig og fungerer på en god måte. De opplever faggruppens rutiner som konkrete, detaljerte og enkle å følge. Det er et levende system som er godt strukturert. Tidligere fagleder har kontinuerlig revidert faggruppens rutiner slik at de til enhver tid har vært oppdaterte.

Sidemannskontroll og lederoppfølging

Samtlige utgående vedtak kontrolleres og godkjennes av virksomhetsleder. Ifølge virksomhetsleder varierer det hvor nøyaktig denne kontrollen utføres. Når det gjelder ferdigattester og midlertidig brukstillatelser er det et omfattende arbeid om virksomhetsleder skal gå inn å kontrollere alt som saksbehandler har gjort. Slik kontroll gjennomføres ikke. Virksomhetsleder har tillit til at saksbehandlerne behandler sakene riktig. Det er også ansvarlig søkers ansvar å sørge for at saken er komplett. Alle rammetillatelser, dispensasjoner og klagesaker hvor det må gjøres skjønnsmessige vurderinger gjennomgås grundig. Dette er arbeidskrevende. Ifølge virksomhetsleder benyttes ca. ett dagsverk i løpet av uken til å gjennomgå utgående vedtak.

Virksomhetsleders kontroll startet opp rundt 2008. Før dette hadde saksbehandlerne delegert myndighet og det var ingen sidemanns- eller lederkontroll som ble gjennomført. Fordelen med nåværende praksis er at virksomhetsleder har god oversikt over og er tettere på produksjonen i faggruppen. Samtidig tar det opp mye av tiden til virksomhetsleder. Ifølge virksomhetsleder er det svært få vedtak som oppheves grunnet saksbehandlingsfeil, noe som indikerer at systemet fungerer på en tilfredsstillende måte.

Virksomhetsleder informerer om at det finnes en teoretisk mulighet for at vedtak kan behandles og gå ut uten at det har gått gjennom leders kontroll. Dette vil derimot være sporbart i systemet, og kan dokumenteres i ettertid.

Vedtak som utarbeides av nyansatte går til fagansvarlig for gjennomlesning før det går til kontroll hos virksomhetsleder, så lenge det anses å være nødvendig. Ifølge fagansvarlig er det andre mer erfarne saksbehandlere som også vil at han skal lese gjennom vedtaket før det går til godkjenning. Det er også slik at det søkes råd og veiledning i saker uten at han går igjennom/leser igjennom hele saken.

Virksomhetsleder opplever at kontrollen er god og at kontrollspennet er overkommelig. Samtidig informeres det om at praksisen kan gå utover saksbehandlingstiden i de periodene virksomhetsleder er opptatt med mye møter og lignende.

Etikk

Virksomheten har ikke vedtatt egne etiske retningslinjer som omhandler behandling av byggesaker spesifikt, men etiske prinsipper foreligger for kommunen som helhet:¹⁸

1. Vi møter alle med respekt.
2. Vi forvalter samfunnets fellesmidler på best mulig måte.
3. Vi vurderer egen inhabilitet og ber rett instans å vurdere habilitet.
4. Vi tar ikke imot gaver, arv eller andre ytelser.
5. Vi er en åpen og etterrettelig kommune.
6. Vi har ytringsfrihet og rett til å si ifra.
7. Vi tar selvstendig ansvar.
8. Vi er miljøbevisste.
9. Vi er bevisste på når vi har taushetsplikt, og etterlever den.
10. Vi har et bevisst forhold til bruk av sosiale medier.

Virksomhetsleder opplyser at prinsippene tas opp med de ansatte med jevne mellomrom. Både virksomhetsleder, fagleder og saksbehandlere uttrykker at virksomheten har stort fokus på etikk. Det vises i den sammenheng til at etikk er et fast punkt på møteplanen i virksomhetsmøtene.

¹⁸ Nye etiske prinsipper ble vedtatt av bystyret 23. mars 2017. De etiske prinsippene er også inntatt i punkt 2. i kommunens arbeidsreglement.

Ingen av de revisjonen har intervjuet har opplevd forsøk på påvirkning og/eller korrupsjon. De har heller ikke kjennskap til at noe slik har forekommet tidligere. Virksomhetsleder opplyser at saksbehandlerne er redde for å trå feil, og at det er lav terskel for å ta opp sine bekymringer rundt dette temaet med henne. Virksomheten hadde for ca. 2 år siden en gjennomgang av hva som er akseptabelt å ta imot av gaver. Fagleder opplyser at de får noen konfektesker til jul som deles i faggruppen, men at det ikke gis/mottas gaver utover dette. Det føres ikke noe register over gaver, men virksomhetsleder mener dette ville vært en enkel oppgave i lys av det ikke mottas gaver. Virksomhetsleder viser til at forsøk på press eller påvirkning heller foregår ved at det kan trues med en telefonsamtale til kontrollutvalget eller avisen. Det er riktignok ikke mange som gjør det, men når det først skjer kan det oppleves som ubehagelig og belastende for de ansatte. Virksomhetsleder er av den oppfatning at flere opplever kontrollutvalget som et ekstra klageorgan de kan kontakte.

Habilitet

Virksomheten har en egen prosedyre for vurdering av habilitet.¹⁹ Formålet med prosedyren er å sikre at bestemmelsene om habilitet i forvaltningslovens kapittel 2, samt kommunelovens § 40 nr. 3 overholdes, ved behandling av enkeltsaker og forberedelse av politiske saker etter plan- og bygningsloven. Det følger blant annet av prosedyren at:

«Når sak mottas til behandling og underveis i saken skal saksbehandler vurdere følgende punkter for å avklare habilitet:

- Er du selv part i saken?
- Er noen i din familie / svigerfamilie part i saken?
- Er du med i ledelse eller styre i selskap som er part i saken?
- Har du, eller har du hatt, et arbeidsforhold med part i saken?
- Har du vennskap eller uvennskap med part i saken, eller er det andre særegne forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til din upartiskhet?»

Dersom et eller flere av kulepunktene blir besvart med ja, skal vedkommende ta dette opp med leder. Leder vurderer habilitetsspørsmålet, og omfordeler saken til en annen saksbehandler ved eventuell inhabilitet.

Virksomhetsleder opplyser til revisjonen at rutinen skal revideres, og at det skal inntas et punkt om at habilitetsvurderinger skal dokumenteres. Flere saksbehandlere gir uttrykk for at de kjenner til at habilitetsvurderinger nå skal skriftliggjøres i et notat eller merknad i saken.

Virksomhetsleder opplyser at reglene for habilitet gjennomgås med jevne mellomrom i virksomhetsmøter, og at alle saksbehandlere kjenner god til reglene. Dette bekreftes i intervjuer revisjonen har hatt med saksbehandlere i faggruppen.

Bierverv

Bierverv er omtalt i arbeidsreglementet for Fredrikstad kommune, punkt 14.²⁰ Arbeidsreglementet ligger tilgjengelig i Kvalitetssystemet, og nyansatte får alltid tilsendt arbeidsreglementet sammen med tilsettingsbrevet. Virksomhetsleder opplyser at det i arbeidsavtalen/tilsettingsbrevet er inntatt følgende standard formulering:

«Melding om at aksepterer stillingen samt arbeidsreglementets bestemmelser bekreftes med underskrift av tilsettingsbrevet».

¹⁹ Prosedyre for vurdering av habilitet, versjon 1.0, gyldig fra 01.01.2017.

²⁰ Arbeidsreglement, versjon 22.0, sist revidert 10.05.2012.

I arbeidsreglementet fremkommer det at:

«Kommunal arbeidstaker skal orientere nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid i eller utenfor Fredrikstad kommune. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningsloven Kap. 2. Fredrikstad kommune er primært ikke biarbeidsgiver uten at dette avklares ved tilsetningen.

Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede.

Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
- Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.

Listen er ikke uttømmende.»²¹

Det er i tillegg utarbeidet retningslinjer for bierverv/biarbeid for kommunen. I retningslinjene er det blant annet presisert at arbeidstaker i kommunen ikke kan ha bierverv/biarbeid som kan gjøre arbeidstakeren inhabil, eller kan medføre lojalitetskonflikt. Det fremkommer videre at dersom det er virksomheter i kommunen som på grunn av sin egenart trenger særlige regler, skal slike utarbeides ved virksomheten.

Virksomhetsleder opplyser til revisjonen at det forutsettes at de ansatte i virksomheten er kjent med retningslinjene. For å sikre oppmerksomhet rundt retningslinjene gjøres også de ansatte oppmerksom på dem ved påminnelse fra virksomhetsleder. Den enkelte ansatte er informert om plikten til å ta opp forhold rundt bierverv med virksomhetsleder, og virksomhetsleder opplyser at dette blir gjort. De har en god intern tillitt på dette.

Ifølge virksomhetsleder er det ikke behov for særlige regler eller å føre særskilt register over ansattes bierverv/biarbeid. Dette fordi Regulering og byggesak er en liten og oversiktlig virksomhet med fulltidsansatte. Virksomhetsleder viser til at hun uansett må forholde seg til de opplysninger ansatte gir, enten disse er skriftlige eller muntlige. Videre at risikoen knyttet til bierverv er vurdert å være høyest i relasjon til eventuelle habilitets- og lojalitetsmessige spørsmål. På dette området foreligger det klare retningslinjer og personlig ansvar som de ansatte må forholde seg til.

²¹ Revisjonen har fått opplyst av konstituert personalsjef ved Personal- og lønnsavdelingen at bestemmelse om bierverv ble inntatt i arbeidsreglementet ved kommunesammenslåingen i 1994 gjennom vedtak i administrasjonsutvalget 29.12.1993. Ordlyden i arbeidsreglementet fra 1994 er i all hovedsak identisk med nåværende punkt 14 i arbeidsreglementet, hvilket er sitert ovenfor. Det har ikke lyktes kommunen å finne reglementer forut for kommunesammenslåingen, men det er informert at reglementer da stort sett var bygd opp på normer fra KS. Konstituert personalsjef opplyser videre at det ikke finnes noe samlet søkbart register/oversikt over ansattes bierverv/biarbeid.

Virksomhetsleder er ikke kjent med at noen har bierverv som kommer i konflikt med deres rolle i kommunen i dag. Samtlige revisjonen har intervjuet opplyser å være kjent med at det eksisterer retningslinjer for bierverv/biarbeid eller hovedinnholdet i denne. Videre har enkelte opplyst at de har eller har hatt bierverv:

- En opplyste å tidligere ha bistått med utarbeidelse av et par byggesøknader. På dette tidspunktet ble det informert til leder om hvilke saker man var involvert i slik at det ble sikret at det ikke oppsto noen interessekonflikt. Det ble meldt ifra fra sak til sak.
- En opplyste å ha et enkeltmannsforetak innenfor en annen bransje.
- En opplyste å ha et sovende enkeltmannsforetak innenfor arkitektbransjen. Vedkommende har tidligere hatt noen oppdrag, men da bevisst ikke i Fredrikstad.
- En opplyser å ha et bierverv i dag, og at dette er avklart med leder.

3.2.4 Informasjon og kommunikasjon

Rapportering til politisk nivå

Kultur – og miljøutvalget fungerer som virksomhetens driftsutvalg, mens det er planutvalget som saksbehandler virksomhetens saker. Virksomheten rapporterer månedlig på økonomi, sykefravær og lignende til kultur- og miljøutvalget. Til planutvalget oversendes det liste over delegerte vedtak og liste med saker til behandling månedlig. Det rapporteres på ulovlighetsoppfølging og tilsyn til begge utvalgene en gang i året.

Det er virksomhetsleder som ivaretar kontakten med politisk nivå. Verken planutvalgsleder eller andre politikere skal ha kontakt med enkelt saksbehandlere. Politikere som kontakter saksbehandlere skal henvises til virksomhetsleder. Dette skal sikre at saksbehandlere ikke skal oppleve politisk påvirkning i saksbehandlingen. Kommunalsjef Kultur, miljø og byutvikling og virksomhetsleder gjennomfører ukentlig møte med planutvalgsleder. Møtet benyttes til å informere om og drøfte pågående prosesser/saker i virksomheten.

Informasjon og kommunikasjon internt i faggruppen

Internt i virksomheten avholdes det **virksomhetsmøter** ca. 1 gang i måneden (avholdes etter gjennomført planutvalgsmøte), samt at det gjennomføres **fagmøter** i byggesaksfaggruppen ca. hver 14 dag. Virksomhetsmøtene benyttes blant annet til å referere og gjennomgå planutvalgets saksbehandling. Her gis også felles informasjon til virksomheten. Etter medarbeiderundersøkelsen i 2016 er «erfaringsutveksling» innført som fast punkt på virksomhetsmøtene. Fagmøtene i byggesaksfaggruppen benyttes til å gjennomgå relevant informasjon for saksbehandlerne. Dette innebærer; Fylkesmannens avgjørelse i klagesaker, lov- og forskriftsendringer og sentrale rundskriv. I tillegg tas prinsipielle spørsmål og generelle problemstillinger opp til drøfting og avklaring.

Det gjennomføres fast møte mellom virksomhetsleder og faglederne en gang i uken. Virksomhetens to fagledere og saksbehandler med delegert myndighet for godkjenning av vedtak fra servicetorget deltar i møtet. Møtet er uten agenda og benyttes i all hovedsak til å drøfte enkeltsaker.

Det gjennomføres A-panel (arkitektpanel) møte en gang i uken. A-panelet består pr. i dag av fem ansatte fra faggruppe byggesak med arkitektfaglig kompetanse og erfaring. Møtene benyttes til å diskutere og gi råd omhandlende estetiske spørsmål/problemstillinger. A-panelet er et viktig forum for å i størst mulig grad kunne sikre likebehandling av estetiske spørsmål/problemstillinger. Panelet har en koordinator som skriver referater fra møtene.

Virksomhetsleder og fagleder ved byggesaksfaggruppen gjennomfører fast månedlig møte med de to ansatte i faggruppen som arbeider med tilsyn.

Arenaer for informasjonsutveksling ut mot innbyggerne

Servicetorget fungerer som byggesaksfaggruppens førstelinjetjeneste. Her kan kommunens innbyggere få mye informasjon. Ut over dette gis det informasjon i all vesentlighet via kommunens nettsider og gjennom veiledning. Virksomheten har ingen fast praksis for å avholde informasjonsmøter eller lignende.

Virksomhetsleder informerer også om at virksomheten har blitt invitert til dialogkonferansen som blir arrangert av Næringsforeningen. Dette er et forum for eiendomsutviklere som gjennomføres annethvert år.

System og praksis for avviksmelding og –håndtering

Kommunen har utarbeidet rutine «Melding og behandling av avvik». Rutinens formål er å sikre en enhetlig håndtering og behandling av avvik. Alle avvik skal meldes via det sentrale avvikssystemet i kommunens kvalitetssystemet.

Ifølge virksomhetsleder skal avvikssystemet eventuelt benyttes når interne rutiner ikke overholdes. Det meldes avvik, men dette er svært sjeldent. Virksomhetsleder anslår 1-2 avvik i året. Det har vært en diskusjon i virksomheten om avvikssystemet bør benyttes i de tilfellene hvor virksomheten får opphevet eller endret vedtak i forbindelse med klagesaksbehandlingen, men denne praksisen har foreløpig ikke blitt innført. Virksomhetsleder er usikker på om dette vil ha en nytteverdi, da disse sakene uansett følges opp.

Samtlige ansatte som er intervjuet informerer om at de kjenner til systemet for avviksmelding.

3.2.5 Oppfølging/evaluering av internkontrollen

Virksomhetsleder informerer om at det foregår en løpende evaluering av intern metodikk. Virksomheten har et godt kvalitetssystem som kontinuerlig utbedres og oppdateres. Utarbeidelse av nye rutiner og forbedring/revidering av rutiner foregår kontinuerlig. Dette skyldes blant annet av at lovverket kontinuerlig endres. Når det kommer lovendringer går man systematisk igjennom hver eneste prosedyre for å oppdatere de. Det er fagleder som er ansvarlig for oppdatering av kvalitetssystemet.

Når det oppdages saksbehandlingsfeil eller mangler ved en sak før den går ut, så rettes dette opp fortløpende. Klagesaker som skyldes saksbehandlingsfeil må behandles på nytt, med mindre Fylkesmannen har fattet nytt vedtak. Samtlige klagesaker går gjennom og drøftes i faggruppens fagmøter. De blir også referert til i referatene, slik at det kan benyttes i et læringsperspektiv. Der det har vært nødvendig er kommunens praksis i tilsvarende saker blitt endret.

En av avdelings saksbehandlere er ansvarlig for å utarbeide oversikter over tjenesteproduksjonen. Fagleder har kontroll over faggruppens restanser. Dette ligger registrert i ePhorte. Fagleder er også ansvarlig for faggruppens KOSTRA-rapportering.

3.2.6 Kommunens saksbehandling

Veiledning

Som det fremkommer i rapportens kapittel 3.2.4 er Servicetorget byggesaksfaggruppens førstelinjetjeneste. Servicetorget byggesaksgruppe ivaretar mye av veiledningen, og de skal kunne gi veiledning i enkle byggesaker uten ansvarsrett.

I byggesaksfaggruppen gis det veiledning pr. telefon, via epost, gjennom uformelle samtaler og gjennom avtalte forhåndskonferanser. Virksomhetsleder opplyser at når det foregår uformell veiledning er det tilfeldig om det skrives referat eller ikke, da denne veiledningen er av en generell karakter. Her må saksbehandlerne bruke skjønn. Det er i tillegg et spørsmål om ressurser. I intervjuer med revisjonen gir saksbehandlere i faggruppen uttrykk for en varierende praksis knyttet til dokumentasjon av veiledning. Det fleste uttrykker at de som hovedregel forsøker å skrive et referat eller notat fra telefonsamtaler og møter hvor det gis veiledning om saken.

Forhåndskonferanser er lovregulert, krever større innsats fra tiltakshaver og kommunen, og skal også faktureres. Det utarbeides et referat ved avholdt forhåndskonferanse.

Virksomhetsleder, konstituert fagleder og tidligere fagleder opplyser at veiledningen differensieres og tilpasses kunnskapsnivået til mottakeren. Det forutsettes fra lovgivers side at ansvarlige foretak er profesjonelle aktører som kjenner til lovverket. Derimot vil det for eksempel kreves en mer omfattende veiledning til byggherrer for tiltak uten ansvarsrett. Som nevnt ovenfor avlaster Servicetorget faggruppen når det kommer til veiledning i saker uten ansvarsrett. Saksbehandlere i faggruppen gir uttrykk for en noe varierende praksis knyttet til differensiering av veiledningen. Enkelte opplyser at de tilpasser veiledningen til mottakeren, mens andre opplyser at innholdet i veiledningen som gis er lik, men at ordbruk/fagterminologien tilpasses.

I følge virksomhetsleder har kommunen en sterk veilednings- og opplysningsplikt, samtidig stilles det store krav til ansvarlige søkere i plan- og bygningsloven. Byggesaksfaggruppen er klare på at de ikke skal trå over grensen og gjøre jobben til ansvarlige søkere. Det er imidlertid vanskelig å sette en grense for hvor mye veiledning kommunen skal gi, og ofte kan søkere forvente mer veiledning enn det kommunen skal gi i henhold til lovverket.

Revisjonens praksisgjennomgang viser at det i 24 av 40 saker har blitt ytt ulike former for veiledning. Dokumentasjon på veiledningen foreligger i hovedtyngden av sakene, og fremgår på ulike måter:

- I enkelte saker sendes det et foreløpig svar som redegjør for mangler ved søknaden, herunder lister opp hva som må foreligge før søknaden kan behandles/anses komplett.
- I enkelte saker foreligger det e-postkorrespondanse med tiltakshaver/ansvarlig søker. I all hovedsak har korrespondansen funnet sted etter søknaden har kommet inn.
- I enkelte saker er det lagt inn en merknad som redegjør for telefonkontakt med tiltakshaver/ansvarlig søker.
- I tre av sakene foreligger det referat fra forhåndskonferanse.

Revisjonen har funnet at det i enkelte saker har blitt gjennomført veiledning pr. telefon og møte som ikke har blitt dokumentert i saken. Eksempelvis fremkommer det i en søknad at det har funnet sted flere forhåndsgjennomganger med saksbehandler uten at det er utarbeidet referat, notat eller merknad på dette. Det forekommer også i enkelte saker at søker oversender etterspurt tilleggsinformasjon eller dokumentasjon, uten at henvendelsen fra saksbehandler er notert eller journalført.

Videre har revisjonen funnet et tilfelle av mangelfull veiledning, hvilket resulterte i at det tok over et år å behandle søknaden. Den lange saksbehandlingstiden skyldes mangler ved søknaden, men saksbehandler kommuniserte ikke dette tydelig til søker underveis. Dette til tross for at søker etterspurte avklaring etter å ha sendt inn tilleggsinformasjon.

Mottakskontroll

Som nevnt i rapportens kapittel 3.2.1 blir sakene mottatt og journalført av Byarkivet før de fordeles til saksbehandlerne etter fordelingsnotatet. Saksbehandlerne foretar først mottakskontroll når saksbehandlingen påbegynnes.

Servicetorget gjennomfører mottakskontroll for sakene de selv saksbehandler, hvilket dokumenteres i et skjema som journalføres på saken. I skjemaet krysses det av for hvilke punkter som er gjennomgått. Skjemaet undertegnes deretter av saksbehandler som har gjennomført mottakskontrollen.

Konstituert fagansvarlig opplyser at saksbehandlerne på faggruppen prøver å skrive et foreløpig svar før det har gått for lang tid. I den forbindelse vil de fleste ha gjort en kontroll av søknaden og sett om det er mangler ved den. Dersom det sendes ut et foreløpig svar grunnet feil og mangler ved søknaden, stanses saksbehandlingstiden inntil komplett søknad er mottatt. En saksbehandler uttrykker det slik:

«For søknad løper behandlingsfristen fra en fullstendig søknad mottas i kommunen og til vedtak er sendt. Fullstendig/komplett søknad innebærer at saken må være godt nok dokumentert/opplyst for å kunne tas opp til behandling. Dersom vi ser at søknaden ikke er å regne som fullstendig, sendes et foreløpig svar hvor vi klart definerer hvilke mangler som foreligger, og hvorfor manglende opplysninger må innsendes.»

Enkelte saksbehandlere revisjonen har intervjuet gir uttrykk for at de også kan ringe søker dersom det avdekkes mindre mangler. Dersom det er tale om større mangler ved søknaden kan kommunen returnere saken. Tidligere fagleder opplyser at det er saksbehandlingsforskrifter for hva en søknad skal inneholde og når en kommune kan avvise/returnere søknaden.

Revisjonens praksisgjennomgang viser at det ble sendt ut foreløpig svar fra kommunen i forbindelse med behandlingen av 22 av 56 søknader (også inkludert søknader om igangsettingstillatelse). I enkelte saker er det sendt ut flere foreløpige svar underveis i saksbehandlingen.

I all hovedsak sendes det foreløpig svar i tilfeller hvor det er mangler ved søknaden eller behov for avklaringer knyttet til søknaden. Dernest blir det i flere saker sendt ut foreløpig svar når det skal informeres om at saken er sendt Fylkesmannen og Fylkeskommunen til uttalelse.

Gjennomgangen viser videre at foreløpig svar i all hovedsak sendes ut mellom 1 til 3 uker etter søknaden er mottatt. Imidlertid er det i enkelte av sakene sendt foreløpig svar svært sent i saksbehandlingen eller etter saksbehandlingsfristen har gått ut.

Saksbehandlingstid

Virksomhetsleder opplyser at antall saker med fristoverskridelse i 2015 var 23 (1,23%) og antallet for 2016 også er 23 (1,27%).²² Det eksisterer ingen oversikt over betydningen fristoversittelser har med tanke på reduksjon eller tilbakebetaling av gebyrer. Virksomhetsleder opplyser at det i all hovedsak dreier seg om reduksjoner, og en oversikt må i så tilfelle fremskaffes ved manuell telling.

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 og 12 ukers frist for Fredrikstad kommune for 2015 og 2016.

²² Det finnes en kategori i KOSTRA som omhandler dette («Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid (%)»). Fredrikstad er derimot ikke oppført med registreringer på denne kategorien for 2015 og 2016. Til sammenligning er Østfold registrert med 9 % i 2015 og 5 % i 2016, mens landet (som helhet) er oppført med 7 % både i 2015 og 2016.

Tabell 1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers (21 dager) og 12 ukers (84 dager) frist (kalenderdager)

	2015	2016
Fredrikstad (3 ukers frist)	24	26
Fredrikstad (12 ukers frist)	74	89

Det fremkommer av tabell 1 at Fredrikstad kommune har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid, for byggesaker med 3 ukers frist, på 26 dager i 2016. Dette er 2 dager mer enn hva kommunen hadde i 2015. Videre fremkommer det at kommune har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid, for byggesaker med 12 ukers frist, på 89 dager i 2016. Dette er 15 dager mer enn hva kommunen hadde i 2015.

Revisjonen har i sin praksisgjennomgang undersøkt syv søknader med tre ukers frist, 34 søknader med 12 ukers frist og 15 søknader om igangsettingstillatelse med tre ukers frist. Gjennomgangen viser at fire av syv søknader med tre ukers frist er behandlet innenfor saksbehandlingsfristen, mens 28 av 34 søknader med 12 ukers frist har blitt behandlet innenfor saksbehandlingsfristen. Av de 15 søknadene om igangsettingstillatelse var 13 behandlet innenfor fristen på tre uker. Samlet er det konstatert fristoverskridelse i 11 av 56 søknader.

Vedtak og underretning om vedtak

Faggruppen har ulike brevmaler avhengig av type søknad, eksempelvis brevmal for søknad med ansvarsrett (3 ukers frist), for søknad uten ansvarsrett, for søknad uten tillatelse med dispensasjon, for søknad om tillatelse (12 ukers frist) m.m. Malene inneholder alltid tre punkter:

- Saksopplysninger
- Vurderinger
- Vedtaket

Det er imidlertid noe forskjell mellom de ulike malene hva slags informasjon som er relevant og som følgelig skal fylles inn under de tre punktene.

Revisjonens praksisgjennomgang viser at det foreligger skriftlig vedtak i alle saker, samt at vedtakene i all hovedsak er detaljerte og grundige både hva gjelder faktagjengivelse og vurderinger.

Revisjonen har ikke kontrollert hvorvidt riktig brevmal er benyttet, men selve begrunnelsen er undersøkt nærmere. Revisjonen finner at vedtakene inneholder informasjon om hva som omsøkes, det rettslige grunnlaget som gjelder for tiltaket og vurdering av tiltaket opp mot grunnlaget. Revisjonen har også funnet at vedtakene inneholdt opplysninger om klageadgang og klagefrist, samt informasjon om gebyrgrunnlaget. I de sakene hvor gebyret av ulike årsaker har blitt redusert, har vedtaket i all hovedsak inneholdt en nærmere begrunnelse for hvorfor redusert gebyr legges til grunn.

Klagebehandling

Praksis for behandling av klager er omgjort i faggruppen i den senere tid. For inntil 2-3 år siden ble klagen behandlet av den saksbehandler som fattet det første vedtaket i saken. På revisjonens tidspunkt går klagen som hovedregel til faggruppens jurister. Tidligere fagleder opplyser at dette har vært et effektivt tiltak som har økt kvaliteten på klagesaksbehandlingen. Det har også frigjort kapasitet hos saksbehandlerne.

Det er definert nærmere i delegasjonsreglementet hvilke klager som skal behandles politisk.²³

²³ Planutvalgets myndighet er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 3.2.1.

Hvis klagebehandlingen er delegert, fatter faggruppen vedtak selv. Dersom vedtaket opprettholdes, oversendes saken til fylkesmannens juridiske avdeling som avgjør klagen endelig.

Revisjonen har innhentet statistikk over innkomne byggesaker, avslag, klagesaker og resultatet av klagesakene. Statistikken er inntatt i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Statistikk fra virksomhet Regulering og byggesak²⁴

	2015	2016
Antall innkomne byggesaker (søknader og meldinger) ²⁵	1868	1803
Antall avslag på byggesøknader	14	28
Antall klagesaker ²⁶	52	54
Antall påklagede vedtak opphevet i planutvalget	2	2
Antall vedtak stadfestet av Fylkesmannen	30	28
Antall vedtak omgjort/opphevet av Fylkesmannen	4	3

Tabell 2 viser at det i 2016 kom inn 1803 søknader og meldinger, og det ble gitt 28 avslag på byggesøknader. Det har kommet inn 54 klagesaker, hvilket også er medregnet klager på gebyr og klager trukket før de er behandlet. Totalt har 31 klagesaker blitt oversendt Fylkesmannen. Fylkesmannen har omgjort eller opphevet 3 vedtak, hvilket gir en omgjøringsandel på 9,68% av sakene som har blitt oversendt Fylkesmannen.

Virksomhetsleder opplyser at virksomheten pr. 12.01.2018 ikke har begynt å arbeide med statistikken for 2017.

Revisjonen har også hentet inn opplysninger fra fylkesmannen, som viser hvordan oversendte saker har blitt behandlet.

Tabell 3: Statistikk – Vedtak fattet av Fylkesmannen 2015-2017²⁷

	Fredrikstad			Byggesaker totalt (Østfold)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Stadfestet	31	31	16	95	67	85
Omgjort/opphevet	4	3	8	42	56	39
Totalt	35	34	24	137	123	124

Tabell 3 viser at Fylkesmannen mottok 24 klagesaker fra Fredrikstad kommune i 2017, hvilket er en nedgang fra 34 saker i 2016. Antall saker som ble omgjort eller opphevet har steget noe fra 2015 og 2016, hvor kommunen lå på fire og tre saker hvert år, til åtte saker i 2017.

²⁴ Revisjonen bemerker at det er noe differanse mellom tallene (antall stadfestede vedtak) oversendt fra kommunen og de vi har innhentet fra Fylkesmannen i Østfold. På spørsmål fra revisjonen opplyser virksomhetsleder at de har hentet inn tallene fra Fylkesmannen. Fylkesmannen har opplyst i sin oversendelse til revisjonen at de oversendte tallene inkluderer byggesaker der klagen er avvist av kommunen. Hvorvidt dette er årsaken til differansen kan ikke revisjonen stadfeste med sikkerhet.

²⁵ Revisjonen bemerker virksomheten mottok 1833 byggesaker i 2013 og 1911 byggesaker i 2014.

²⁶ Tallene baserer seg på en manuell telling. Antall klagesaker inkluderer, i tillegg til klagesakene som har gått til Fylkesmannen, klager på gebyr, klager som er omgjort, avvist eller trukket før behandling.

²⁷ Statistikken ble oversendt fra Fylkesmannen til revisjonen den 22.09.2017. Oppdatert statistikk for 2017 ble oversendt fra Fylkesmannen til revisjonen den 04.01.2018.

Revisjonens praksisgjennomgang viser at 16 av 24 vedtak ble opprettholdt av Fylkesmannen, 3 vedtak ble helt eller delvis omgjort, og 4 vedtak ble opphevet. En av de 24 sakene var ikke ferdigbehandlet på tidspunktet for revisjonens mappegjennomgang.

13 av 24 klagesaker var behandlet av planutvalget før saken ble oversendt Fylkesmannen for klagesaksbehandling.

14 av 24 saker hadde blitt oversendt Fylkesmannen innen fristen på åtte uker.²⁸ I de øvrige sakene er det brukt mellom 9 til 21 uker fra klagefristens utløp til saken hadde blitt oversendt Fylkesmannen. I tre av sakene hvor saksbehandlingsfristen er oversittet, fremkom det at behandlingen av saken i planutvalget ble utsatt grunnet forslag og vedtak om befaring.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Virksomhetsleder og tidligere fagleder opplyser at det har blitt arbeidet systematisk med tilsyn og ulovlighetsoppfølging de siste årene. Når virksomhetsleder tiltrådte i 2013 hadde faggruppen nesten ikke noe saksbehandlingskapasitet til dette arbeidet. Det har over tid blitt arbeidet med å frigjøre ressurser til disse oppgavene. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging var prioriterte områder i virksomhetsplanen for 2016, og prioriteringen er videreført for 2017.

Det opplyses at faggruppen har klare avgrensninger på hva som er tilsyn og hva som er ulovlighetsoppfølging, og at det er en kontinuerlig diskusjon om det mellom tilsynsgruppa og de som arbeider med ulovlighetsoppfølging. Tilsyn gjennomføres som ledd i et pågående tiltak. Tilsynsgruppa har i lys av dette ansvar for å gjennomgå alle innkomne dokumenter i byggesakene annenhver uke. Ulovligheter er tiltak som ikke er omsøkt, og de fleste sakene kommer i gang som følge av tips og spørsmål fra publikum og andre kommunale virksomheter.

Byggesaksfaggruppen har i dag to heltidsansatte som er dedikert til tilsynsarbeid, hvorpå en er fagansvarlig for tilsyn. Virksomhetsleder opplyser at de har god kapasitet, kompetanse og system på det tilsynsarbeidet som gjennomføres.

Det utarbeides hvert år en tilsynsplan hvor lovpålagte tilsynsområder inngår i tillegg til andre prioriterte tilsynsområder. Planen er forankret politisk ved behandling i planutvalget. I 2017 har de prioritert tilsyn med kvalifikasjonskrav, produktokumentasjon, universell utforming, brannsikkerhet, avfallshåndtering, energibruk, radonsikring, ansvarlig søker-funksjon og foretakstilsyn. Bekymringsmeldinger fra innbyggere, foretak eller andre saksbehandlere kan medføre at det må gjennomføres tilsyn på andre områder også.

Det utarbeides årsrapport for tilsynsarbeidet som behandles i planutvalget. Årsrapporten i 2016 viser at det totalt ble gjennomført tilsyn i 168 byggesaker med krav om ansvarlig foretak, jf. pbl. § 20-3, som tilsvarer 29 % av total saksmengde i 2016. Det fremkommer at dette er over målsetningen på 25 % av byggesakene.

Hva gjelder ulovlighetsoppfølging er det pr. i dag tre ansatte jurister som arbeider med dette, hvorpå en er fagansvarlig for området. Juristene arbeider også med klagebehandling. To jurister er forholdsvis nye, hvilket medfører at de også gjennomfører opplæring i byggesaksbehandling pr. i dag. Virksomhetsleder opplyser at på sikt skal to årsverk være dedikert til ulovlighetsoppfølging.

På lik linje med tilsynsarbeidet utarbeides det årlig plan og rapport for ulovlighetsarbeidet, og disse behandles i planutvalget. Sentrale myndigheter setter ikke prioriteringer for arbeidet som utføres i

²⁸ Fristen er beregnet fra klagefristen har utløpt (tre uker etter vedtak er fattet) til saken er oversendt Fylkesmannen.

kommunene etter plan- og bygningsloven kapittel 32. Utgangspunktet for faggruppens ulovlighetsarbeid er prioriteringer vedtatt av planutvalget i 2015.²⁹ Det er anbefalt høy prioritering av ulovligheter som setter menneskers liv- og helse i fare. Videre er det anbefalt at miljøhensyn gis høy prioritet, hvilket gjør seg særlig gjeldende i områder særskilt satt av til vern og i 100-metersbeltet.

Planutvalget har også vedtatt at hensynet til effektivisering tilsier at enkelte saker av mindre plan- og bygningsrettslig betydning, og som i hovedsak fremstår som konflikter mellom naboer, familiemedlemmer, utleier/leietaker, heller bør løses i konfliktrådet, forlikrådet og domstolene. I avgrensningen mot denne type saker, anbefales det at kommunen bruker plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd aktivt i prioriteringsarbeidet. Bestemmelsen gir en skjønsmessig adgang til å avstå fra å forfølge ulovligheter av mindre betydning.

Det følger av årsrapporten for 2016 at ulovlighetsgruppa har avsluttet totalt 129 saker i 2016, hvilket er en økning fra 120 saker i 2015 og i tråd med målsetningen om å opprettholde volumet på innsatsen. I tillegg kommer saker hvor det er gjort undersøkelser rundt en rekke tiltak som har vist seg å ikke gi grunnlag for å opprette sak.

3.3 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning gir faktabeskrivelsen totalt sett et inntrykk av et godt fungerende og tilfredsstillende **kontrollmiljø**. Som eksempel vises det til skriftlig og ubrukt delegeringslinje fra bystyret og til virksomhetsleder som er ansvarlig for samtlige vedtak saksbehandlet av byggesaksfaggruppen. Ansvaret for vedtak behandlet av servicetorget byggesaksgruppe er delegert til en av faggruppens saksbehandlere. Samtidig må det bemerkes at kommunens delegeringsreglement ikke er oppdatert etter at Regulering og byggesak ble organisatorisk plassert under seksjon for Kultur, miljø og byutvikling i 2015. Etter revisjonens vurdering bør delegeringsreglementet oppdateres slik at det er i tråd med de endringene som har funnet sted. Det er videre en klar oppfatning av hvordan ansvaret er fordelt mellom politisk og administrativt nivå, og internt i administrasjonen. Det er fokus på å utøve forsvarlig og god saksbehandling, og nødvendig kompetanse og kompetanseheving fremheves som viktig i dette perspektivet. Det fremstår for revisjonen som om faggruppen består av ansatte med en bred og variert erfaring, samt at faggruppen har en klar visjon i sin rekrutering. Nødvendig opplæring i saksbehandling gjennomføres fortløpende internt gjennom mentorordningen, erfaringsdeling og kursing. Videre fremkommer det at kompetansekartlegging og kompetanseheving er et satsningsområde som det skal settes fokus på i 2018.

En annen nøkkelfaktor i kontrollmiljøet er de ansattes holdninger til kontroll og etikk. Basert på intervjuer og en samlet vurdering av de ulike styringsdokumentene og kontrolltiltakene som er etablert, mener revisjonen at etikk har nødvendig oppmerksomhet i faggruppen.

Kapasitet er også en del av kontrollmiljøet, og som det fremgår av faktabeskrivelsen gir virksomhetsleder uttrykk for at byggesaksfaggruppen har i nærheten av tilstrekkelig kapasitet. Tidligere fagleder og konstituert fagleder uttrykker at kapasiteten avhenger av tilflyt av arbeidsoppgaver, hvilket er noe faggruppen ikke kan ha kontroll på. Det kan være store variasjoner gjennom året og fra år til år. På revisjonens tidspunkt oppleves kapasiteten som god. Virksomhetsleder informerer om at faggruppen i stor grad greier å overholde saksbehandlingsfristene. Videre er det vanskelig for revisjonen å vurdere hva som kan være riktig nivå på antall saksbehandlere i kommunen. På bakgrunn av at ansvar og oppgaver organiseres ulikt

²⁹ Prioritering av hensyn og organisering av arbeidet med ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven i Fredrikstad kommune. Vedtatt av planutvalget 02.07.2015 (sak 56/15).

mellom kommuner, vil det også være vanskelig for revisjonen å gjennomføre nøyaktige sammenligninger av kapasitet på tvers av kommuner.

Som fakta viser har faggruppen gjennomført formelle **risikovurderinger**, men at det ikke er noen fast praksis på å gjennomføre dette jevnlig. Samtidig fremkommer det at det i stor grad bedrives en mer uformell risikovurdering. Det påpekes blant annet at faggruppen fortløpende setter fokus på nye områder, uten at disse områdene er blitt skriftliggjorte i risikovurderinger. Et eksempel på dette er fokuset på og utarbeidelsen av ny rutine omhandlende habilitetsvurderinger. Etter revisjonens mening skal internkontroll tilpasses virksomhetens behov, og denne vil variere avhengig av størrelse, status på kontrollmiljøet, type saksområde osv. Når risikoområder er forholdsvis statiske og så tett knyttet opp mot plangrunnlag og lovverk, som tilfellet er innenfor byggesaksbehandlingen, så er det i utgangspunktet tilfredsstillende at risikovurderinger gjøres løpende. Samtidig har faggruppen et betydelig press på seg fra eksterne interesser og brukere. Det vil av den grunn kunne være hensiktsmessig å risikovurdere visse områder nærmere, slik at eventuelle tiltak kan igangsettes før risikoene materialiserer seg.

Fakta viser at det er etablert en rekke **kontrolltiltak**, hvor flere også fungerer som veiledning i saksbehandlingen. Eksempler på dette er virksomhetens overordnede styringsdokumenter og faggruppens egne prosedyrer og sjekklister. Samtlige styringsdokumenter, prosedyrer og sjekklister ligger tilgjengelig på kommunens kvalitetssystem og er tilgjengelig for alle ansatte. I tillegg til overnevnte inneholder virksomhetens kvalitetssystem et erfaringsarkiv som gir en vurderingspraksis innen ulike felt. Det fremstår for revisjonen som om overnevnte kontrolltiltak er godt implementert i faggruppens saksbehandlingspraksis, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

Det fremkommer av fakta at virksomhetsleder gjennomfører kontroll av samtlige utgående vedtak. På grunn av kapasitet varierer det hvor nøyaktig kontrollen utføres, og den kan slik sett ikke sidestilles med en komplett sidemannskontroll. Revisjonen mener likevel det er positivt at virksomhetsleder har god oversikt over og er tett på faggruppens produksjon. Vedtakskontrollen er tidkrevende og praksisen kan i perioder gå utover saksbehandlingstiden. Ifølge revisjonens vurdering vil det være viktig å kontinuerlig evaluere kontrollpraksisen, slik at en er trygg på at kontrollen er god nok, samt at den i minst mulig grad går utover faggruppens tidsfrister.

Virksomheten har utarbeidet egen prosedyre for vurdering av habilitet, og det fremkommer av fakta at rutinen er kjent blant samtlige ansatte. Tidligere har det ikke vært fast praksis på å dokumentere at det er gjennomført habilitetsvurdering. Rutinen skal derimot revideres slik at dette blir fast praksis. Revisjonen stiller seg positiv til revideringen, da det er viktig å kunne dokumentere hvilke vurderinger som er gjort i en sak, ved for eksempel henvendelser, uenigheter fra eksterne og/eller konflikter som kan oppstå i ettertid.

Informasjon angående bierverv er omtalt i kommunens arbeidsreglement. Arbeidsreglementet ligger tilgjengelig i kvalitetssystemet og nyansatte får alltid tilsendt arbeidsreglementet sammen med tilsettingsbrevet. I tillegg har kommunen utarbeidet retningslinjer for bierverv/biarbeid. Det finnes ikke særlige regler for virksomheten og det føres heller ikke register over ansattes bierverv/biarbeid. Det er ikke et krav til at det skal føres register over ansattes bierverv/biarbeid, samtidig mener revisjonen dette kan være hensiktsmessig for faggruppen. Selv om virksomheten oppleves som liten og oversiktlig innad, vil et slikt register gi god dokumentasjon om det skulle bli stilt spørsmål ved dette fra eksterne.

Kommunen har etablert flere kanaler for **informasjon og kommunikasjon**. Internt vises det til fast rapportering både til kultur- og miljøutvalget og planutvalget, ukentlige møter mellom kommunalsjef, virksomhetsleder og planutvalgsleder, faste månedlige virksomhetsmøter og fagmøter som gjennomføres ca. hver 14 dag. Det gjennomføres også faste møter mellom

virksomhetsleder og faglederne en gang i uken, samt A-panel (arkitektpanel) møte en gang i uken. Sistnevnte er ett tiltak for å sikre likebehandling i estetiske spørsmål/problemstillinger. Det fremstår for revisjonen som om faggruppen har en god informasjonsflyt med godt etablerte møtearenaer. For ekstern informasjon vises det til at servicetorget fungerer som faggruppens førstelinjetjeneste, hvor innbyggeren kan møte opp og motta mye informasjon. Ut over dette gis det informasjon via kommunens nettsider og gjennom veiledning.

Videre fremkommer det at kommunens system for avviksmelding/-håndtering i liten grad benyttes i virksomheten. I et internkontrollperspektiv er god avvikskultur generelt nyttig og relevant, men det er kommunen selv som må avgjøre hvor hensiktsmessig det er på dette området. Avviksmeldinger kan gi god informasjon om forhold man ellers ikke er oppmerksom på. Et konkret eksempel kan være trusler eller ufin opptreden fra tiltakshavere. Som fakta viser synes det ikke som om frekvensen på slike hendelser er spesielt hyppige – ei heller problematiske – men ved å ha fast praksis på å melde avvik på denne typen hendelser, kan omfanget dokumenteres dersom det skulle bli et problem med tiden. Tilsvarende kan for eksempel gjelde brudd på saksbehandlingsfrister. Ved å avviksmelde brudd får man tilgang på detaljert og til enhver tid oppdatert styringsinformasjon.

Det er ikke etablert noen faste formelle **oppfølgingsaktiviteter** av internkontrollen. Samtidig fremkommer det intern metodikk og virksomhetens kvalitetssystem gjennomgår kontinuerlig utbedring og oppdatering, samt at rutiner revideres og utarbeides ved behov, noe revisjonen finner tilfredsstillende. Samtidig fremstår det for revisjonen som en stor svakhet, både for faggruppens kontroll og oppfølging av internkontrollen, at det er vanskelig, om ikke umulig, å frembringe tidsriktig og adekvat styringsinformasjon som kan synliggjøre ulike forhold knyttet til faggruppens saksbehandling. Ifølge de ansattes uttalelser skyldes dette i stor grad et lite funksjonelt saksbehandlingssystem. For å kunne følge opp internkontrollen på en hensiktsmessig måte, er det ifølge revisjonens vurdering, avgjørende å til enhver tid besitte god styringsinformasjon. Videre fremstår det for revisjonen som om saksbehandlingssystemet inneholder flere iboende risikomomenter. En av disse er at det er teoretisk mulig at saksbehandlere kan sende ut vedtak uten at de går gjennom leders kontroll.

Etter revisjonens oppfatning har kommunen i all hovedsak en tilfredsstillende praksis med hensyn til **veiledning**. Fakta viser at det i realiteten finner sted en tilpasning enten av innhold eller ordbruk/fagterminologi i veiledningen, avhengig av mottakeren. Revisjonen har funnet dokumentasjon på ulike former for veiledning i hovedtyngden av de sakene hvor veiledning var gitt. I de sakene det er gjennomført forhåndskonferanse, er det utarbeidet et referat. Imidlertid er det også avdekket enkeltsaker hvor det fremkommer at det er gitt veiledning i møte eller pr. telefon uten at dette er dokumentert i saken. Revisjonen er av den oppfatning at dette er opplysninger av betydning for avgjørelse av saken, og som skal journalføres og arkiveres. Dokumentasjon av veiledningen vil gjøre det lettere å etterprøve saker, og vil gjøre kommunen bedre rustet til å imøtegå eventuelle påstander om feil ved saksbehandlingen.

Revisjonen finner at kommunens **mottakskontroll** i all hovedsak er tilfredsstillende, men at det er avdekket enkelte svakheter i kommunens praksis. Det er ikke lovfestet hvordan mottakskontrollfunksjonen skal organiseres, annet enn at kommunen snarest mulig bør kontrollere søknaden etter den er mottatt og opplyse søker om eventuelle mangler. Fakta viser at kommunen først foretar kontrollen når saksbehandlingen starter. I de tilfeller hvor kommunen avdekker mangler ved søknaden, viser praksisgjennomgangen at supplerende opplysninger i all hovedsak etterspørres skriftlig (foreløpig svar), og at dette var tilfelle for rett under halvparten av søknadene. Fakta viser videre at foreløpig svar i all hovedsak ble sendt ut mellom en til tre uker etter søknaden ble mottatt, hvilket revisjonen oppfatter som forsvarlig. Imidlertid er det i enkeltsaker sendt ut foreløpig svar svært sent i saksbehandlingen eller etter at saksbehandlingsfristen har gått ut. I slike tilfeller er

revisjonen av den oppfatning at mottakskontrollen ikke tilfredsstillende lovens krav om at søknaden skal kontrolleres snarest mulig.

Sett i lys av funnene knyttet til kommunens saksbehandlingstid nedenfor, er revisjonen av den oppfatning at organiseringen av mottakskontrollen kan innebære en risiko for at saker blir liggende lenge før kontrollen gjennomføres. Dette underbygges til dels også av revisjonens praksisgjennomgang.

Revisjonen vil også vise til at det i fakta fremkommer at enkelte saksbehandlere også kan ringe søker dersom det er tale om mindre mangler med søknaden. Som påpekt ovenfor, under funnene knyttet til kommunens veiledning, er dette opplysninger som etter revisjonens oppfatning er av betydning for avgjørelse av saken, og som skal journalføres og arkiveres.

Hva gjelder **saksbehandlingstid** finner revisjonen at kommunens praksis ikke er tilfredsstillende. Vår oppfatning bygger på gjennomgangen av byggesaker hvor det ble konstatert fristoverskridelser på behandlingen av 11 av 56 ulike typer søknader. Videre underbygges det av gjennomsnittlig saksbehandlingstid rapportert til KOSTRA, hvilket i 2016 ligger over saksbehandlingsfristen både i byggesaker med 3 og 12 ukers frist. Til sammenligning opplyser kommunen at antall saker med fristoverskridelser var 23 både i 2015 og 2016, hvilket fremstår som noe lavt sett hen til funnene ovenfor. Etter revisjonens oppfatning indikerer fakta at kommunen har et forbedringspotensial hva gjelder behandling av byggesaker innenfor de lovpålagte fristene.

Revisjonen finner videre at **kommunens vedtak** er tilfredsstillende. Som fakta viser er vedtakene i tråd med kravene hva gjelder begrunnelse og informasjon om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Revisjonen vil også bemerke at vedtakene i all hovedsak er detaljerte og grundige både hva gjelder faktagjengivelse og vurderinger, hvilket er positivt. Vedtakene legger i så måte til rette for en overprøving av kommunens vurderinger dersom det skulle være behov for det. Dette er særlig viktig i de tilfeller søknaden ender med avslag, men også i de tilfellene søknaden innvilget og hvor naboer og gjenboere kan ha interesse av å påklage vedtaket.

Når det gjelder kommunens **klagebehandling**, finner revisjonen at denne i all hovedsak er tilfredsstillende. Fakta viser at det er faggruppens jurister som i hovedsak behandler innkomne klager, hvilket etter revisjonens oppfatning gjør klagebehandlingen mer spesialisert. Videre medfører ordningen en ekstra kontroll ved at det er en annen saksbehandler enn den som fattet vedtaket, som behandler klagen.

Praksisgjennomgangen viser at hovedtyngden av sakene behandles politisk, og oversendes fylkesmannen dersom de ikke tas til følge.³⁰ Imidlertid blir en forholdsvis stor andel klagesaker, 10 av 24, oversendt Fylkesmannen etter at fristen på åtte uker er utløpt.

Revisjonen er av den oppfatning at kommunen samlet sett har et lavt antall klager sammenlignet med antall saker per år, hvilket kan indikere at kommunen har en forsvarlig saksbehandlingspraksis. Samtidig viser tallene fra fylkesmannen en negativ utvikling i 2017 hva gjelder antall omgjøringer og opphevelser av vedtak. I 2015 og 2016 ble henholdsvis 11,4 og 8,8 % av kommunens vedtak omgjort eller opphevet, mens i 2017 har tallet det steget til 33,3 %. Samtidig som antall omgjøringer og opphevelser har økt, har imidlertid antall klagesaker til fylkesmannen sunket. I 2015 og 2016 er antall saker oppgitt å være 35 og 34, mens i 2017 har det sunket til 24 klagesaker. Revisjonen er av den oppfatning at det er viktig for kommunen å forsøke å kartlegge årsakene til den overnevnte utviklingen nærmere.

³⁰ Revisjonen bemerker at det er definert i delegeringsreglementet hvilke klager som skal behandles av planutvalget, jf. rapportens kapittel 3.2.1. Dette innebærer at enkelte klagesaker skal behandles delegert.

Avslutningsvis finner revisjonen at kommunens praksis **for tilsyn og ulovlighetsoppfølging** er tilfredsstillende. Faggruppen har arbeidet systematisk med tilsyn og ulovlighetsoppfølging de siste årene, herunder frigjort dedikerte ressurser til oppgavene. Oppgavene var også prioriterte områder for virksomheten i 2016 og 2017.

Revisjonen har funnet at faggruppen årlig utarbeider tilsynsplan og rapport over tilsynsvirksomheten, hvilket er i tråd med kravet. Videre prioriterer faggruppen de lovpålagte tidsavgrensede tilsynsområdene i tillegg til andre politisk vedtatte prioriteringsområder. Revisjonen viser også til at det i 2016 ble gjennomført tilsyn med 29 % av alle byggesaker med krav om ansvarlig foretak, hvilket er over målsetningen på 25 %.

Revisjonen har også funnet at faggruppen gjennomfører ulovlighetsoppfølging i tråd med kravet. Det utarbeides årlig plan og rapport for ulovlighetsarbeidet til tross for at dette ikke er et lovpålagt krav, hvilket revisjonen finner positivt. Fakta viser at det i 2016 ble avsluttet totalt 129 ulovlighetssaker i 2016, hvilket er en økning fra 120 saker i 2015 og i tråd med målsetningen om å opprettholde volumet på innsatsen.

4 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Denne forvaltningsrevisjonen har omhandlet internkontroll i kommunens byggesaksbehandling. I tillegg har vi undersøkt kommunens praksis på området.

Revisjonens konklusjon er at funnene både hva gjelder system og praksis, i all hovedsak fremstår som tilfredsstillende.

Gjennomgangen har tatt utgangspunkt i COSO rammeverket for internkontroll, og vi har identifisert elementer som kan knyttes til alle de fem komponentene i rammeverket. Etter revisjonens oppfatning er elementene sammenvevd og synes å være integrert i den løpende driften av faggruppen. Internkontrollsystemet sikrer også i all hovedsak en tilfredsstillende praksis. Hva gjelder praksis vil revisjonen særlig fremheve faggruppens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, hvilket fremstår som både systematiserte og prioriterte oppgaver.

Samtidig har vi også gjort enkelte funn som trekker i motsatt retning. Funnene er av ulik alvorlighetsgrad, men samlet sett ikke av en slik karakter at det endrer vår hovedkonklusjon. Revisjonen vil særlig trekke frem at det er en stor svakhet at det med dagens saksbehandlingssystem er vanskelig å frembringe tidsriktig og adekvat styringsinformasjon som kan synliggjøre ulike forhold knyttet til faggruppens saksbehandling. For å kunne følge opp internkontrollen på en hensiktsmessig måte, er det ifølge revisjonens vurdering, avgjørende å til enhver tid besitte god styringsinformasjon.

Kommunen bør undersøke funnene nærmere og sette inn nødvendige tiltak. Dette vil etter revisjonens oppfatning bidra til en styrking av internkontrollen som igjen vil kunne bidra til å forbedre praksis. Med bakgrunn i konklusjonen og de vurderinger av fakta den bygger på, vil revisjonen anbefale at:

- Kommunen bør revidere delegeringsreglementet slik at det stemmer overens med dagens organisering.
- Kommunen bør vurdere å systematisere gjennomføringen av risikovurderingene, samt vurdere bruken av kommunes avviksmeldings/-håndterings system.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide register over ansattes bierverv/biarbeid.
- Kommunen bør risikovurdere bruken av faggruppens saksbehandlingssystem.
- Kommunen bør risikovurdere praksis rundt mottakskontroll og saksbehandlingstid, slik at avvik på feltet kan minimeres.
- Kommunen bør vurdere praksis for dokumentering av opplysninger gitt muntlig i møter, telefonsamtaler o.l. Opplysninger av betydning for avgjørelse av saken skal journalføres og arkiveres.

Rolvsøy, 12. februar 2018

Ida C. Stedjeberg (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Bjørnar B. Holmedahl (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

5 RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannen er tilfreds med en godt gjennomarbeidet og grundig forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandlingen i Fredrikstad kommune. Rapporten viser at faggruppens internkontrollsystemer og praksis er tilfredsstillende, samtidig som det finnes områder med potensiale for forbedring eller utvikling.

Rapporten:

Rapporten legger til grunn at faggruppen har et godt fungerende og tilfredsstillende kontrollmiljø. En nøkkelfaktor her er ansattes holdninger til etikk, som revisjonen mener har nødvendig oppmerksomhet i faggruppen. Det påpekes også at faggruppen har fokus på å utøve god og forsvarlig saksbehandling, at kompetanse og kompetanseheving fremheves som viktig, og at opplæring gjennomføres fortløpende.

Det påpekes at faggruppen gjennomfører fortløpende uformelle risikovurderinger, men at disse vurderingene ikke skriftliggjøres systematisk. Dette vurderes som tilfredsstillende fra revisjonens side på grunn av at risikoområdet er relativt statisk og tett knyttet opp mot plangrunnlag og lovverk, men noen områder kan vurderes nærmere.

Det vises videre til at faggruppen har etablert en rekke kontrolltiltak i form av styringsdokumenter, prosedyrer og sjekklister. Revisjonen finner at disse er godt implementert.

Revisjonen har også gjort undersøkelser av **veiledning, mottakskontroll, behandlingstid, vedtak og klagebehandling**. Det konkluderes med at veiledning, vedtak og klagebehandling er tilfredsstillende, at mottakskontroll er tilfredsstillende, men at det er noen svakheter ved praksis. For behandlingstid finner revisjonen basert på mappegjennomgang at praksis ikke er tilfredsstillende.

Det trekkes spesielt fram at det med dagens saksbehandlingssystem er vanskelig å frambringe tidsriktig og styringsadekvat styringsinformasjon, som er nødvendig for å følge opp internkontrollen. Revisjonen fremhever også spesielt faggruppens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging, som fremstår som både systematiserte og prioriterte oppgaver.

Revisjonens anbefalinger med rådmannens kommentar:

Kommunen bør revidere delegeringsreglementet slik at det stemmer overens med dagens organisering.

Delegeringsreglementet er fra 07.02.2018 lagt over på digital løsning i Kvalitetssystemet. Dette er et dynamisk system hvor organisatoriske endringer enkelt kan legges inn. Anbefalingen synes å være ivaretatt.

Kommunen bør vurdere å systematisere gjennomføringen av risikovurderingene, samt vurdere bruken av kommunes avviksmeldings/-håndterings system.

KMB har fra 01.01.2018 tilsatt koordinator for kvalitet og sikkerhet, og virksomhet byggesak og regulering vil i samarbeid med koordinatoren vurdere behovet for mer systematiske risikovurderinger, og bruken av avvikssystemet.

Kommunen bør vurdere å utarbeide register over ansattes bierverv/biarbeid.

For små og oversiktlige virksomheter kan det fremstå unaturlig og unødvendig å ha et register. For kommunen som helhet vil det være mer naturlig at det finnes et system som ivaretar bierverv. Rådmannen vil vurdere om og hvordan dette kan innføres.

Kommunen bør risikovurdere bruken av faggruppens saksbehandlingssystem.

Saksbehandlingssystemet skal ikke bare kunne frambringe tidsriktig og styringsadekvat styringsinformasjon for å følge opp internkontrollen, det skal også gi saksbehandlere oversikt og styringsmulighet. Rådmannen er enig i at faggruppen må risikovurdere bruken av saksbehandlingssystemet, og eventuelle nødvendige tiltak må gjennomføres. Saksbehandlingssystemet ePhorte planlegges oppgraderes med nye servere og nytt grensesnitt i løpet av første halvår 2018. Grensesnittet Elements kommer i denne sammenheng med nytt verktøy for byggesaksbehandling, hvor Elements eBYGGESAK er utviklet i henhold til KS' standard kravspesifikasjon til støtteverktøy for digital byggesaksbehandling. Risikovurdering blir spesielt viktig å gjennomføre ved implementering av nye løsninger.

Kommunen bør risikovurdere praksis rundt mottakskontroll og saksbehandlingstid, slik at avvik på feltet kan minimeres.

Rådmannen ser at misforhold mellom styringsinformasjon fra saksbehandlingssystemet og tall som kommer fra manuell telling, er et viktig funn fra revisjonens side. Det vil bli gjennomført risikovurdering av praksis rundt mottakskontroll og saksbehandlingstid, men et vesentlig tiltak som kan beskrives allerede nå, er at kommunen må få på plass et bedre system for å innhente relevant styringsinformasjon i byggesaker. Dette kan sees i sammenheng med kommentaren til forrige punkt.

Kommunen bør vurdere praksis for dokumentering av opplysninger gitt muntlig i møter, telefonsamtaler o.l. Opplysninger av betydning for avgjørelse av saken skal journalføres og arkiveres.

Kommunen har en sentral rutine for referat fra møter med eksterne aktører. Virksomhet regulering og byggesak vurderer å utarbeide en lokal, tilpasset rutine plan- og byggesaker.

Sluttkommentar:

Rådmannen er fornøyd med revisjonens arbeid, og mener det er gjort et grundig arbeid hvor revisorene både har satt seg inn i og forstått faggruppens system, verktøy og praksis.

Revisjonens funn er i all hovedsak positive, og kan forhåpentlig bidra til å styrke tilliten til kommunen som forvaltningsorgan.

Rådmannen takker for revisjonens anbefalinger og vil følge disse opp som beskrevet over. Kommunen legger til grunn at gjennomføring av de anbefalte tiltakene vil kunne bidra til å øke kvaliteten på faggruppens arbeid ytterligere.

Ole Petter Finess
Rådmann i Fredrikstad kommune

6 VEDLEGG

6.1 Utledning av revisjonskriterier

Kriterier - internkontroll

Ifølge kommuneloven³¹ § 23 nr. 2 skal rådmannen:

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

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

”Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”³²

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jfr. kommuneloven § 48, pkt. 5.³³

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

Ifølge en utredning fra Kommunal og regionaldepartementet³⁴ finnes det ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag for organisering og strukturering av internkontroll i norske kommuner. De ulike modellene er imidlertid i varierende grad tilpasset kommunale organisasjoner. I etterkant av KRDs utredning har det også kommet ytterligere et rammeverk som er utarbeidet av KS³⁵. KS bygger i stor grad på COSO³⁶ rammeverket, men har forsøkt å tilpasse rammeverket til en kommunal virkelighet. Her defineres internkontroll i praksis som:

³¹ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

³² Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), side 104.

³³ Lov (endringslov) av 8. februar 2013 nr. 7.

³⁴ «Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov», Agenda utredning og utvikling på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008.

³⁵ Rammeverket er publisert som et arbeidshefte: «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?».

³⁶ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Et rammeverk for vurdering av internkontroll. Rammeverket foreligger også i norsk oversettelse.

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

KS' modell er et godt verktøy for å etablere internkontroll, men er etter vår oppfatning vanskeligere å bruke som grunnlag for å evaluere internkontroll. I det følgende vil vi derfor bygge på elementer fra COSO rammeverket³⁷.

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

1. **Kontrollmiljø.** Kontrollmiljøet setter standarden for organisasjonen når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur.
2. **Risikovurderinger.** Risikovurdering handler om identifisering og analyse av de risikoer som kan ha betydning for å nå de målene som er satt for virksomheten, enten det er lønnsomhet, regel-etterlevelse etc. Risikovurderingene danner så grunnlaget for hvordan risiko skal håndteres – hvilke tiltak skal/ bør iverksettes?
3. **Kontrollaktiviteter.** Kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, med hensikt å nå de mål som er satt. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner.
4. **Informasjon og kommunikasjon.** Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid. Formålet er å gjøre de ansatte i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, det vil si på kryss og tvers. Alle ansatte må kjenne sin egen rolle i internkontrollsystemet, så vel som hvordan de ulike aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Dette forutsetter at det er kanaler og arenaer for utveksling av informasjon. Punktet omfatter også informasjonsutveksling eksternt.
5. **Oppfølging.** Oppfølging av hele internkontrollen skjer parallelt med daglig drift, og handler om å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Oppfølging kan skje løpende eller ved frittstående evalueringer, eksempelvis gjennom interne eller eksterne revisjoner.

Internkontroll-gjennomgangen i rapporten vil avgrenses til å omhandle følgende områder:

- Under **kontrollmiljø** vil revisjonen i hovedsak undersøke om det foreligger en klar fordeling av ansvar og myndighet, faggruppens organisering, faggruppens holdninger til god saksbehandlingspraksis og etiske verdier, samt hvilken kompetansesammensetning faggruppen har og hvordan denne utnyttes og vedlikeholdes.

³⁷ Det gjøres oppmerksom på at det ikke er nødvendig at kommunen kjenner til eller formelt har lagt COSO til grunn for sitt internkontrollarbeid. Poenget er kun å bruke modellen som grunnlag for å strukturere faktafremstilling og vurderinger.

- Under **risikovurderinger** vil revisjonen undersøke om det er gjennomført formelle eller uformelle vurderinger opp mot risikoelementer i faggruppens saksbehandling.
- Under **kontrollaktiviteter** vil revisjonen undersøke om det er etablert tiltak som bidrar til å sikre en god saksbehandling. Eksempler på slike tiltak vil kunne være planverk som angir hvordan saker skal vurderes (eksempelvis reguleringsplaner), veiledere for skjønnsutøvelse, presedensregister, ulike rutiner og/ eller sjekklister for saksbehandlingen, kontrollspenn og lederoppfølging, oppbygging av saksbehandlingssystemer og organisering av tilganger i systemene.
- Under **informasjon- og kommunikasjon** vil revisjonen fokusere på hvordan informasjonsflyten er internt i faggruppen, samt mellom faggruppen og overordnet nivå. Faggruppens system og praksis vedrørende avviksmelding/ -håndtering er også en viktig del av kommunens internkontroll. I tillegg vil vi også undersøke informasjonsutvekslingen mellom kommunen og innbyggerne.
- Under **oppfølging** vil revisjonen fokusere på hvor «levende» internkontrollen er. Som eksempel kan nevnes justeringer av rutiner og prosedyrer basert på erfaring, utvikling av kontrolltiltak som ikke er formålstjenlige, etablering av nye tiltak, evaluering av avgjorte saker osv.

Kriterier – prosessuelle forhold ved byggesaksbehandlingen

Et overordnet hensyn ved utøvelse av offentlig myndighet er at rettsikkerheten til borgerne skal ivaretas. Med rettsikkerhet i forvaltningen, siktes det som regel til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til å kunne forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine interesser. I plan- og bygningsloven³⁸ (pbl.) kommer dette til uttrykk i § 1-1 tredje ledd, hvor det heter at lovens formål blant annet er at «[p]lanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.». I forarbeidene til loven presiseres det at:

«Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettsikkerhetsmessige prinsipper.»

Det er oppstilt en rekke rettsikkerhetsgarantier som skal sikre rettsikkerhet.³⁹ Dette gjelder for det første materielle bestemmelser, som sier noe om hva som kan innvilges. Dernest finnes det prosessuelle bestemmelser – altså bestemmelser om hvordan saksbehandlingen skal ivaretas. Videre finnes det bestemmelser som fordeler myndighet og ansvar, bestemmelser som stiller krav til kompetanse og bestemmelser som sikrer klageadgang og overprøving av avgjørelser.

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

Det følger av uskrevne krav til god forvaltningsskikk at forvaltningens saksbehandling skal være forsvarlig, og kravet til hensynsfullhet og kontradiksjon står sentralt. Videre skal forvaltningen vurdere alle relevante hensyn, behandle like tilfeller likt og ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn.

³⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

³⁹ Med rettsikkerhetsgarantier forstås ulike regler eller ordninger som fungerer som midler til å realisere rettsikkerhetskravene, herunder bidrar til at avgjørelsene blir i samsvar med gjeldende rett eller i samsvar med bestemte verdier.

Forvaltningsloven⁴⁰ utgjør fundamentet for utøvelse av forvaltningsmyndighet, men suppleres av mer konkrete regler innenfor de ulike forvaltningsområder.⁴¹ I denne sammenhengen innebærer det at der plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter har bestemmelser som presiserer reglene i forvaltningsloven, går førstnevnte regler foran. Der plan- og bygningsloven ikke inneholder krav til saksbehandlingen er det forvaltningsloven som utgjør rettsgrunnlaget. Blant annet gjelder forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og taushetsplikt fullt ut.⁴²

Saksbehandlingsreglene er som nevnt viktige garantier for å sikre rettssikkerheten. Eckhoff og Smith (2014:57) uttaler i «*Forvaltningsrett*» at ved «*stor fare for feil under saksbehandlingen, ville jo ikke de materielle reglene gi grunnlag for forutberegnelighet og formell likhet.*».⁴³ Dette gir et bra bilde på hvor viktig riktig saksbehandling er for å sikre et riktig resultat, og dette danner inngangsporten for denne undersøkelsen. Vi vil undersøke bestemmelser som sier noe om hvordan saker skal behandles, hvilke frister som gjelder, hva slags veiledning som skal gis osv. I tillegg vil vi undersøke hvordan ansvar og myndighet er fordelt og praktiseres, samt hvordan klageadgangen ivaretas. Områdene som er valgt ut for detaljkontroll fremkommer i oppstillingen nedenfor.

Veiledning

Forvaltningsloven oppstiller en generell veiledningsplikt i § 11:

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

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

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

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

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

Plan- og bygningsloven § 21-1 omhandler forhåndskonferanser, som skisserer en formell arena for veiledning og informasjons-utveksling. Slik konferanse kan kreves av både tiltakshaver eller kommunen.

⁴⁰ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

⁴¹ Det følger av det juridiske grunnprinsippet *lex specialis* at bestemmelser gitt i særlov går foran generell lovgivning. Dette er lovfestet i både gammel og ny plan- og bygningslov.

⁴² Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet følger av lovens kapittel II, og taushetspliktsbestemmelsene i lovens § 13 flg.

⁴³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: «*Forvaltningsrett*», 10. utgave, Universitetsforlaget, 2014, side 57.

Forhåndskonferanse er nærmere beskrevet i byggesaksforskriften (SAK 10)⁴⁴ § 6-1. Der fremgår det blant annet at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak, også for tiltakstyper som er unntatt søknadsbehandling. Bestemmelsen angir i detalj hva som kan inngå i veiledningen. Det skal føres skriftlig referat fra forhåndskonferansen, og referatet skal følge med som saksdokument i den videre behandlingen.

Mottakskontroll

Forvaltningsloven § 17 stiller krav om utredningsplikt:

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

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

Plan- og bygningsloven legger ansvaret for å sørge for korrekte og tilstrekkelige opplysninger på den private part. Kommunen har imidlertid ansvar for å bidra til, og kontrollere, at den har tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken på riktig måte. Når kommunen mottar en søknad bør den derfor snarest mulig kontrollere at den tilfredsstillende kravene oppstilt i regelverket, alternativt informere søker om eventuelle mangler. Dette følger av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Overholdelse av saksbehandlingsfrister

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

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

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

⁴⁴ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

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

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

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

Ved følgende søknader skal gebyr tilbakebetales ved overskridelse:

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

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

Vedtaket og underretning om vedtak

Forvaltningslovens kapittel V stiller eksplisitte krav til formen og innholdet i enkeltvedtak. Det følger av §§ 23-27 at:

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

- I underretningen skal det gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage.

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

Eckhoff og Smith (2014:283) drøfter i *"Forvaltningsrett"* hensyn for og imot at vedtak begrunnes. Det hevdes at det viktigste argumentet mot begrunnelse er at det kan øke forvaltningens arbeidsbyrde. Det antas imidlertid at hensyn for begrunnelse veier tyngre. Her legges blant annet vekt på hensynet til senere saker, at begrunnelse medfører at beslutninger blir mer veloverveide, at det gjør det lettere for søker å forstå vedtaket osv.

Når det gjelder begrunnelsens innhold er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å vise til lovhjemmelen, dersom vedtaket også bygger på ulovfestet rett eller arealplan. Da skal også disse tas inn i begrunnelsen.⁴⁵ Bruken av ordet "bør" i forbindelse med angivelse av de skjønsmessige vurderinger som har dannet grunnlaget for vedtaket, innebærer at dette ikke er noe ufravikelig krav. Det skal være anledning til å fravike bestemmelsen i unntakstilfelle.

Klagebehandling

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

Nærmere bestemmelser om klagebehandling følger av forvaltningsloven kapittel 6. Hovedtrekkene er følgende:

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

Følgende frister gjelder for kommunens klagebehandling:

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

⁴⁵ Eckhoff og Smith: *"Forvaltningsrett"*, 10. utgave, kapittel 18.

Antall klager, og særlig antall klager som får medhold, kan si noe om kvaliteten på saksbehandlingen. Under dette punktet vil revisjonen derfor undersøke antall klager pr. år i perioden revisjonen omfatter, antall klager som tas til følge av kommunen selv, antall klager som tas til følge av Fylkesmannen og antall vedtak som stadfestes av Fylkesmannen.

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Etter pbl. § 25-1 har kommunen en plikt å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal utføre tilsyn i et slikt omfang at regelbrudd kan avdekkes. Utover tilsynsplikten i avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Det er gitt nærmere regler for kommunens tilsynsvirksomhet i SAK 10 kapittel 10, herunder plikten til å utarbeide en tilsynsstrategi og en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Det er i SAK 10 § 15-3 gitt bestemmelser om prioriterte tidsavgrensede tilsynsområder, hvor kommuner i en 2-årsperiode fra 2016 er pålagt å prioritere tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner og produktdokumentasjon.

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

I følge forarbeidene⁴⁶ innebærer bestemmelsen i § 32-1 en plikt for kommunen, men den gir ikke private rettssubjekter rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter. Innbyggere kan altså ikke kreve at kommunen følger opp ulike tiltak, og det er heller ikke knyttet sanksjoner til en kommunens manglende ivaretagelse av plikten.

⁴⁶ Ot.prp. nr.45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), side 352.

6.2 Kopi av Fredrikstad kommunes arbeidsreglement

6.2.1 Gjeldende arbeidsreglement (per februar 2018)



Arbeidsreglement

1. OMFANG, VIRKEOMRÅDE OG TILSETTINGSVILKÅR

1. Reglementet gjelder arbeidstakere i fast forpliktende arbeidsforhold. Jf. Hovedtariffavtalen Kap 1, § 1, pkt 1.1.
2. Reglementet er fastsatt i henhold til [Arbeidsmiljøloven § 14-16 - § 14-20](#).
3. Arbeidsreglementet er en del av arbeidsavtalen.

2. ETISKE PRINSIPPER

1. Vi møter alle med respekt.
2. Vi forvalter samfunnets fellesmidler på best mulig måte.
3. Vi vurderer egen inhabilitet og ber rett instans å vurdere habilitet.
4. Vi tar ikke imot gaver, arv eller andre ytelser.
5. Vi er en åpen og etterrettelig kommune.
6. Vi har ytringsfrihet og rett til å si ifra.
7. Vi tar selvstendig ansvar.
8. Vi er miljøbevisste.
9. Vi er bevisste på når vi har taushetsplikt, og etterlever den.
10. Vi har et bevisst forhold til bruk av sosiale medier.

3. GAVER, RABATTER, REPRESENTASJON OG REISER

1. Arbeidstaker skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse, vedtak eller mottakers integritet.
2. Arbeidstaker skal ikke motta noen form for økonomisk fordel fra noen av Fredrikstad kommunes forbindelser. Dette gjelder personlige fordeler som tilleggsytelser til lønn, gaver, rabatter, etc. Det gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster, og lignende. Dette punkt gjelder også for de som står arbeidstakeren nær dersom gaven/fordelen antas å ha sin bakgrunn i arbeidstakers tilsetningsforhold i Fredrikstad kommune.
3. Testamentariske gaver kan ikke mottas når man har fått denne i egenskap av å være ansatt i Fredrikstad kommune. Mottak av testamentariske gaver kan være egnet til å så tvil om ansattes habilitet mens arvelater var i live.
4. Arbeidstaker må aldri motta noen form for gaver, ytelser eller andre påskjønnelser i tilknytning til forhandlinger, eller for en bestemt kontrakt eller atferd.
5. Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.
6. Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilt tillatelse av leder for berørte seksjon.

Utskriftsdato:	Dokumentansvarlig:	Revideres av:	Gyldig fra:	Versjon:
15.02.2018	Aune Kirsti Sand	Johnsen Kirsti Angeland	10.05.2012	22.0

4. ALMINNELIG ORDEN

1. Arbeidstaker må være på arbeidsstedet/frammøtestedet ved arbeidstidens begynnelse. Fravær fra arbeid i løpet av dagen skal avtales med nærmeste overordnede.
2. Arbeidstaker må følge anvisningene fra sine overordnede, utføre sitt arbeid etter beste evne og behandle inventar, materialer, maskiner, verktøy etc. med forsiktighet.
3. Pengespill på kommunens datamaskiner er ikke tillatt, jf. Fredrikstad kommunes IT-reglement.
4. Enhver må vise sømmelig og høflig opptreden mot alle han/hun i egenskap av kommunalt ansatt kommer i forbindelse med.
5. Arbeid for andre enn Fredrikstad kommune skal ikke forekomme i arbeidstiden. Dette gjelder også egenmeldt/sykemeldt fravær dersom ikke annet er avtalt.
6. Arbeidstaker må ikke være påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel utover det som er medisinsk påkrevd i arbeidstiden. Fravær må heller ikke ha sin bakgrunn i rusmiddelbruk.

5. AKAN- RETNINGSLINJER

1. Fredrikstad kommune har inngått avtale med de ansattes organisasjoner vedrørende AKAN-avtale. (Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk)
2. [AKAN- retningslinjene](#) er en del av arbeidsreglementet.
3. Brudd på AKAN-avtalen kan få arbeidsrettslige konsekvenser for arbeidstaker som har inngått slik avtale.

6. FRAVÆR FRA ARBEIDET PÅ GRUNN AV SYKDOM

1. Fravær fra arbeidet på grunn av sykdom skal så snart som mulig meldes nærmeste overordnede. Arbeidstaker må følge bestemmelsene for bruk av egen-/sykemelding m.v. som er gitt i Folketrygdloven m/forskrifter samt i tariffavtaler og andre forpliktende avtaler.
2. Egenmelding skal leveres senest første dag på arbeid etter sykdom. Sykemelding fra lege skal leveres snarest og senest 7 dager etter at sykdommen startet, med mindre det er særskilte grunner for forsinkelsen.

7. UTBETALING AV LØNN

1. Lønn utbetales den 12. hver måned.
2. Faller den 12 på lørdag, søndag eller helligdag blir lønnen utbetalt på nærmeste forutgående virkedag.
3. Fast lønn utbetales for inneværende måned.
4. Forskudd utbetales i hovedregel ikke.
5. Variabel lønn og lønn for arbeid av kortere varighet utbetales etterskuddsvis den 12. i måneden.
6. All lønnsutbetaling skjer via bank eller bankanvisning.
7. Den enkelte arbeidstaker skal kontrollere lønsslippen sin for å påse at det er utbetalt riktig beløp. Eventuelle feil må meldes omgående.
8. Ved ulegitimert fravær kan arbeidsgiver stoppe lønn.

8. FRADRAK I LØNN

Følgende trekk i lønn og feriepenger kan foretas jf. [Arbeidsmiljøloven § 14-15 andre ledd](#)

1. Lovbestemte trekk.
2. Pensjonsinnskudd og avgift som fremgår av sentrale tariffavtaler. Pensjonsinnskudd trekkes fra tiltredelsesdato.
3. Beløp som på forhånd er skriftlig avtalt mellom kommunen og arbeidstaker.
4. Fagforeningskontingent dersom fastsatt ved tariffavtale.
5. Erstatning for skade eller tap arbeidstaker forsettlig eller grovt uaktsomt har påført Fredrikstad kommune. Betingelse for slikt trekk er at arbeidstaker skriftlig erkjenner erstatningsansvar, eller at det er fastslått ved dom, eller at arbeidstaker rettsstridig fratrer sin stilling.

Lønnstrekk skal begrenses til den del av lønnen som overstiger det arbeidstaker med rimelighet trenger til underhold for seg og sin husstand. Før trekk gjennomføres skal det drøftes med arbeidstaker og med arbeidstakers tillitsvalgte dersom arbeidstakeren selv ønsker det.

9. FERIE

1. Følger av den til enhver tid gjeldende ferielov/tariffavtale.
2. Hovedferielister skal gjøres kjent minst 2 mnd før ferien tar til. (dvs. innen 01.04.)

10. ARBEIDSTID OG HVILETIDER

1. Skal gjøres kjent for arbeidstaker.

11. PERMISJON

1. For permisjon gjelder bestemmelser gitt i lov, forskrifter, tariffavtaler samt permisjonsreglementet for Fredrikstad kommune.

12. BEHANDLING AV UTSTYR

1. Arbeidstaker må behandle kommunens utstyr, eiendom m.v. med størst mulig aktsomhet, slik at ødeleggelse og unødvendig slitasje ikke oppstår. Ved uaktsom omgang med materiell kan arbeidstaker pålegges erstatningsansvar.
2. Bruk av kommunens maskiner, biler og annet utstyr utenom tjenesten skal kun skje etter særskilt tillatelse fra nærmeste overordnede.

13. OPPHAVS OG EIENDOMSRETT

1. Alt materiale som arbeidstaker lager i tjeneste for Fredrikstad kommune er kommunens eiendom med bruks og opphavsrett med mindre særlige avtaler gjøres.
2. Alle som har skriverett til kommunal PC skal ved tiltredelse underskrive erklæring om at filer de oppretter og lagrer, uansett katalog eller program er Fredrikstad kommunes eiendom med opphavs og bruksrett.
3. Ved arbeidsforholdets opphør har Fredrikstad kommune som eier rett til å slette filene eller ev. overføre dem til etterfølger eller annen arbeidstaker.
4. Enhver overføring av slike filer fra kommunens database krever samtykke fra rådmannen. For øvrig gjelder kommunens IT reglement.

14. ENGASJEMENT ELLER LØNNET ARBEID I OG UTENOM KOMMUNEN

Kommunal arbeidstaker skal orientere nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid i eller utenfor Fredrikstad kommune. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningsloven Kap. 2. Fredrikstad kommune er primært ikke biarbeidsgiver uten at dette avklares ved tilsetningen.

Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede.

Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
 - Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
 - Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
 - Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
 - Familiære og andre nære sosiale forbindelser.
- Listen er ikke uttømmende.

15. KONTROLLILTAK

1. Fredrikstad kommune kan iverksette kontrolltiltak overfor arbeidstaker når det er grunn til mistanke om straffbare forhold. Bestemmelsen for kontrolltiltak gjelder også for elektronisk kommunikasjon.
2. Kontrolltiltak vil bli iverksatt i henhold til Arbeidsmiljøloven kapittel 9.
3. Personopplysningsloven gjelder for arbeidsgivers behandling av opplysninger om arbeidstaker i forbindelse med kontrolltiltak.
4. Oppstår behov av hensyn til virksomheten under arbeidstakers fravær for adgang til dennes arbeidsrelaterte e-post skal arbeidstaker selv bistå så langt det er mulig for å finne det som etterspørres. Ved fravær må arbeidstaker påregne at e-posten åpnes når det er særskilt viktig for virksomheten drift.

16. TAUSHETSPLIKT- FORTROLIGE OPPLYSNINGER

1. Når en sak er undergitt taushetsplikt i henhold til lov, eller når den følger av sakens art må ingen arbeidstaker omtale saken overfor en utenforstående.
2. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker må respekteres og ikke brukes til personlig vinning.

17. INFORMASJON

Rådmannen, kommunalsjefer, fagsjefer, virksomhetsledere og ledere for kommunens forretningsbedrifter kan på kommunens vegne gi opplysninger til media.

1. Lederen har ansvaret for at denne oppgaven delegeres slik at det alltid kan gis korrekt og fyllestgjørende informasjon.
2. Arbeidstaker har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i virksomheten der dette ikke strider mot annen lov.
3. Arbeidstaker skal likevel først ha varslet internt uten at henvendelsen har medført endringer.
4. Med intern varsling menes at arbeidstaker har sagt fra til nærmeste overordnede eller til representant for ledelsen av virksomheten/kommunen.
5. Henvendelse til tilsynsmyndighet er ikke å anse som varsling til offentligheten.
6. All informasjon som gis i forbindelse med tjeneste eller opptreden for kommunen skal være mest mulig korrekt og entydig/klar.

18. BRUDD PÅ ARBEIDSREGLEMENTET

Ved brudd på arbeidsreglementet vil arbeidsrettslige tiltak bli vurdert.

19. FORTOLKNING OG TVIST

1. Endringer eller tilpasninger som kommunen finner grunn til å gjennomføre i det vedtatte reglementet fastsettes i henhold til [AML § 14-17](#) - [§ 14-20](#).

6.2.2 Versjonslogg for arbeidsreglement

Versjonslogg

Nr. 4	Endret	Endret av	Størrelse	Kommentar
Data er gjeldende publisert hovedversjon				
22.0	07.04.2017 09:21	Høyum Charlotte	166,7 kB	Endret etiske prinsipper
Versjonen 22.0				
21.0	07.04.2017 09:20	Høyum Charlotte	164,8 kB	Endret etiske prinsipper
Versjonen 21.0				
20.0	28.02.2017 15:55	Aune Kirsti Sand	164,2 kB	
Revidert av Johnson Kirsti Angeland				
Varsel neste revisjon 30.08.2017				
Organisasjonsnøkkelord reglement; arbeidsreglement; arbeid				
Versjonen 20.0				
19.0	03.09.2015 11:54	Høyum Charlotte	171,6 kB	
Versjonen 19.0				
Enhet Fredrikstad kommune				
18.0	15.06.2015 13:26	Høyum Charlotte	170,1 kB	
Versjonen 18.0				
17.0	06.02.2015 12:35	Høyum Charlotte	161,7 kB	
Varsel neste revisjon 31.05.2015				
Versjonen 17.0				
16.0	24.03.2014 14:21	Schneider Mona Elisabeth	180,7 kB	
Aktuell for Særvotter og reglement				
15.0	25.11.2013 10:38	Høyum Charlotte	180,5 kB	
14.0	29.04.2013 12:55	Høyum Charlotte	173,5 kB	Ingen endring
Varsel neste revisjon 31.05.2014				
13.0	19.04.2013 12:36	Høyum Charlotte	173,8 kB	
12.0	11.03.2013 08:44	Høyum Charlotte	172,1 kB	
11.0	07.03.2013 09:53	Høyum Charlotte	172,1 kB	
10.0	07.03.2013 08:44	Høyum Charlotte	174 kB	
9.0	19.02.2013 13:50	Høyum Charlotte	174 kB	
Varsel neste revisjon 31.05.2013				
Aktuell for				
8.0	24.03.2014 14:21	Schneider Mona Elisabeth	180,6 kB	
Aktuell for Særvotter og reglement				
7.0	25.11.2013 10:38	Høyum Charlotte	180,5 kB	
6.0	29.04.2013 12:55	Høyum Charlotte	173,5 kB	Ingen endring
Varsel neste revisjon 31.05.2014				
5.0	19.04.2013 12:36	Høyum Charlotte	166,7 kB	
4.0	11.03.2013 08:44	Høyum Charlotte	166,5 kB	
3.0	07.03.2013 09:53	Høyum Charlotte	166,5 kB	
2.0	07.03.2013 08:44	Høyum Charlotte	172,4 kB	
1.0	19.02.2013 13:50	Høyum Charlotte	172,4 kB	
Tittel Arbeidsreglement				
Revidert av Johannessen Tone				
Varsel neste revisjon 31.05.2013				
Dokumentansvarlig Aune Kirsti Sand				
Gyldig fra 10.05.2012				

6.2.3 Historisk arbeidsreglement fra 1993



Hovedsammenslutningen LOK
Hovedsammenslutningen AP/YS
Fredrikstad-distriktes Lærerlag

Deres ref.:

Vår ref./J.nr.:
17

Arkiv:
400 600

Dato:
15.12.1993

PERSONALREGLEMENTER I NYE FREDRIKSTAD KOMMUNE.

Vedlagt oversendes forslag til personalreglementer i Nye Fredrikstad kommune. De personalreglementer som oversendes er:

1. Ansettelsesreglement
2. Permisjonsreglement
3. Arbeidsreglement
4. Telefonreglement
5. Reise- og kostgodtgjøringsreglement
6. Velferdsreglement

I tillegg oversendes i tråd med pkt. 1.2 i samarbeidet for Nye Fredrikstad kommune forslag til retningslinjer for fleksitidsordningen.

Kommunestyret vil 13. januar 1994 ta stilling til delegeringsbestemmelsene i Nye Fredrikstad kommune. Bestemmelsene om avgjørelsesmyndighet i de ulike reglementene må derfor betraktes som foreløpige. Det tas sikte på en behandling av reglementene i administrasjonsutvalgets møte 29.12.93.

Reglementene oversendes hovedsammenslutningene til uttalelse. Frist for uttalelse må, p.g.a. utsending av sakspapirer til administrasjonsutvalget, settes til 21.12.93. Selv om tidsfristen er kort håper vi hovedsammenslutningene vil bidra til at reglementene kan behandles og gjøres gjeldende fra 01.01.94.

Trara 15.12.93

Leif Johnsen
personal- og organisasjonssjef

Vedlegg

FREDRIKSTAD KOMMUNE

ARBEIDSREGLEMENT

1. OMFANG / VIRKESOMRÅDE

Reglementet gjelder alle kommunale arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold, hel- eller deltidsstilling, jfr. Hovedtariffavtalens Fellesbestemmelser § 1. Bestemmelser i reglementet gjelder ikke når de strider mot lov, tariffavtaler eller andre bestemmelser som er bindende for kommunen.

2. ETISKE PRINSIPPER

Fredrikstad kommune legger til grunn redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Ansatta har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen.

Medarbeiderne skal være seg bevisst at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De skal derfor ta aktiv avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis.

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til vedtak som er truffet.

3. ANSETTELSESVILKÅR

Arbeidstakeren ansettes for tjeneste i Fredrikstad kommune, på de lønns- og arbeidsvilkår som til enhver tid fremgår av gjeldende lover, reglementer, ansettelsesdokumenter og tariffavtaler. Jfr. ansettelsesreglementet.

4. ARBEIDS- OG HVILETIDER

Arbeids- og hviletider skal gjøres kjent for arbeidstakeren.

5. FERIE

Ferien utvikles i samsvar med reglene i gjeldende ferielov og tariffavtale. Arbeidsgiver fastsetter ferietid etter konferanse med arbeidstakeren eller vedkommendes tillitsvalgte. Ferielister skal gjøres kjent minst 1 måned før ferien tar til.

6. FRÅVER FRA ARBEIDET

Fråver fra arbeidet skal så snart som mulig meddeles nærmeste overordnede. Hvis fraværet gjelder sykdom, må arbeidstakeren følge bestemmelsene for bruk av egen-/sykemelding m.v. som er gitt i Folkestrygdloven m/ forskrifter samt i tariffavtaler.

7. PERMISJON

For permisjon gjelder bestemmelser gitt i lov, forskrifter, tariffavtaler samt permisjonsreglementet for arbeidstakere i Fredrikstad kommune.

8. UTBETALING AV LØNNINGER

Måned- og årslønne, d.v.s. fast ansatte og ansatte i engasjementer og vikariatet av lengre varighet, utbetales den faste lønn den 12. i innsvarende måned, eller nærmeste foregående virkedag. Forskudd ut over denne ordning utbetales i hovedregel ikke.

Variable tillegg utbetales samtidig med den ordinære lønn i etterfølgende måned.

Ved arbeidsforhold av kortere varighet utbetales lønn etterskuddsvis den 12. i måneden.

All lønnsutbetaling skjer over bank- og/eller postgiro.

Den enkelte arbeidstaker skal kontrollere at det er utbetalt riktig beløp. Eventuelle feil må meldes snarest mulig.

FRADRAG I LØNN

Følgende trekk i lønn kan foretas :

- a. Lovbestemte trekk.
- b. Pensjonsinnskudd og avgift som fremgår av sentrale tariffavtaler. Pensjonsinnskudd trekkes fra tiltredelsesdato.
- c. Beløp som på forhånd er skriftlig avtalt mellom kommunen og arbeidstakeren.
- d. Fagforeningskontigent dersom fagforening/tillitsvalgt ber om det, jfr. Hovedavtalen.
- e. Erstatning for skade eller tap arbeidstakeren forsettlig eller grovt uaktsomt har påført Fredrikstad kommune. Betingelse for slikt trekk er at arbeidstakeren skriftlig erkjenner erstatningsansvar, eller det er fastslått ved dom, eller arbeidstakeren rettstridig fratrer sin stilling. Lønntrekk skal begrenses til den del av lønnen som overstiger det arbeidstakeren med rimelighet trenger til underhold for seg og sin husstand. Før trekk gjennomføres, skal det konfereres med arbeidstakerens tillitsvalgte.

9. ALMINNELIG ORDEN

Arbeidstakeren må være på arbeidsstedet/framøttestedet ved arbeidstidens begynnelse.

Ingen må forlate arbeidsstedet uten tillatelse i arbeidstiden.

Arbeidstakeren må ikke være påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel i arbeidstiden.

10. BEHANDLING AV UTSTYR

Arbeidstakeren må behandle kommunens utstyr, eiendom m.v. med størst mulig varsomhet, slik at ødeleggelse og unødvendig slitasje ikke oppstår. Ved uforsiktig omgang med materiell kan arbeidstaker pålegges erstatningsansvar.

Arbeidstakeren må rette seg etter bestemmelser og pålegg som er gitt for å trygge liv, helse og eiendom, og bruke det verneutstyr som er påbudt etter lov og forskrifter.

Bruk av kommunens maskiner, biler og annet utstyr utenom tjenesten kan bare skje for enkeltstående tilfeller og etter særskilt tillatelse av nærmeste overordnede.

11. MOTTAKELSE AV GAVER O.L.

Ansette i kommunen skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke, handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamenmateriell, blomster o.l.

Gaver omfatter ikke bare materielle gjenstander, men også andre fordeler f.eks. i form av personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester.

Ved tilbud om gaver o.l. som går ut over kommunens retningslinjer, skal nærmeste overordnede kontaktes. Mottatte gaver skal returneres avsenderen sammen med et brev som redegjør for kommunens regler om dette.

Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilt tillatelse av leder for berørte organisasjonsledd.

12. ANNET ENGASJEMENT / LØNNET ARBEID UTENOM KOMMUNEN

Kommunal arbeidstaker kan ikke uten tillatelse fra nærmeste overordnede overta annet lønnet arbeid som vil være av et slikt omfang at det kan gå utover vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningsloven kap. 2. Fredrikstad kommune er primært ikke biarbeidsgiver uten at dette avklares ved tilsetningen. Hovedstilling og bistilling skal ikke kunne overstige 100% stilling.

Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av Forvaltningslovens inhabilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta

detta opp med nærmeste overordnede.

Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være :

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
- Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.

13. TAUSHETSPLIKT / FORTROLIGE OPPLYSNINGER

Når en sak er undergitt taushetsplikt i henhold til lov, bestemmelser, eller når det følger av sakens art, må ingen arbeidstaker omtale saken overfor en utenforstående.

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig virning. All informasjon som gis i forbindelse med virksomhet for kommunen, skal være korrekt og pålitelig og ikke med hensikt gis tvetydig formulering.

14. INFORMASJON TIL MEDIA

Kommuneledelsen, ledere av organisasjonsledd, virksomhetsledere og ledere for kommunale forretningsbedrifter kan på kommunens vegne gi opplysninger overfor media. Lederen har ansvar for at denne oppgaven delegeres slik at det alltid kan gis korrekt og fyllestgjørende informasjon.

Andre medarbeidere i kommunen kan gi opplysninger fra eget arbeids-/kompetanseområde.

15. OPPSIGELSE

Kommunestyret er tilleggt myndighet til å foreta oppsigelser.

Oppsigelser skal være i samsvar med gjeldende bestemmelser i lov og tariffavtale.

16. AVSKJED

Administrasjonsutvalget kan avskjedige en arbeidstaker med påbud om øyeblikkelig fratreden dersom denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

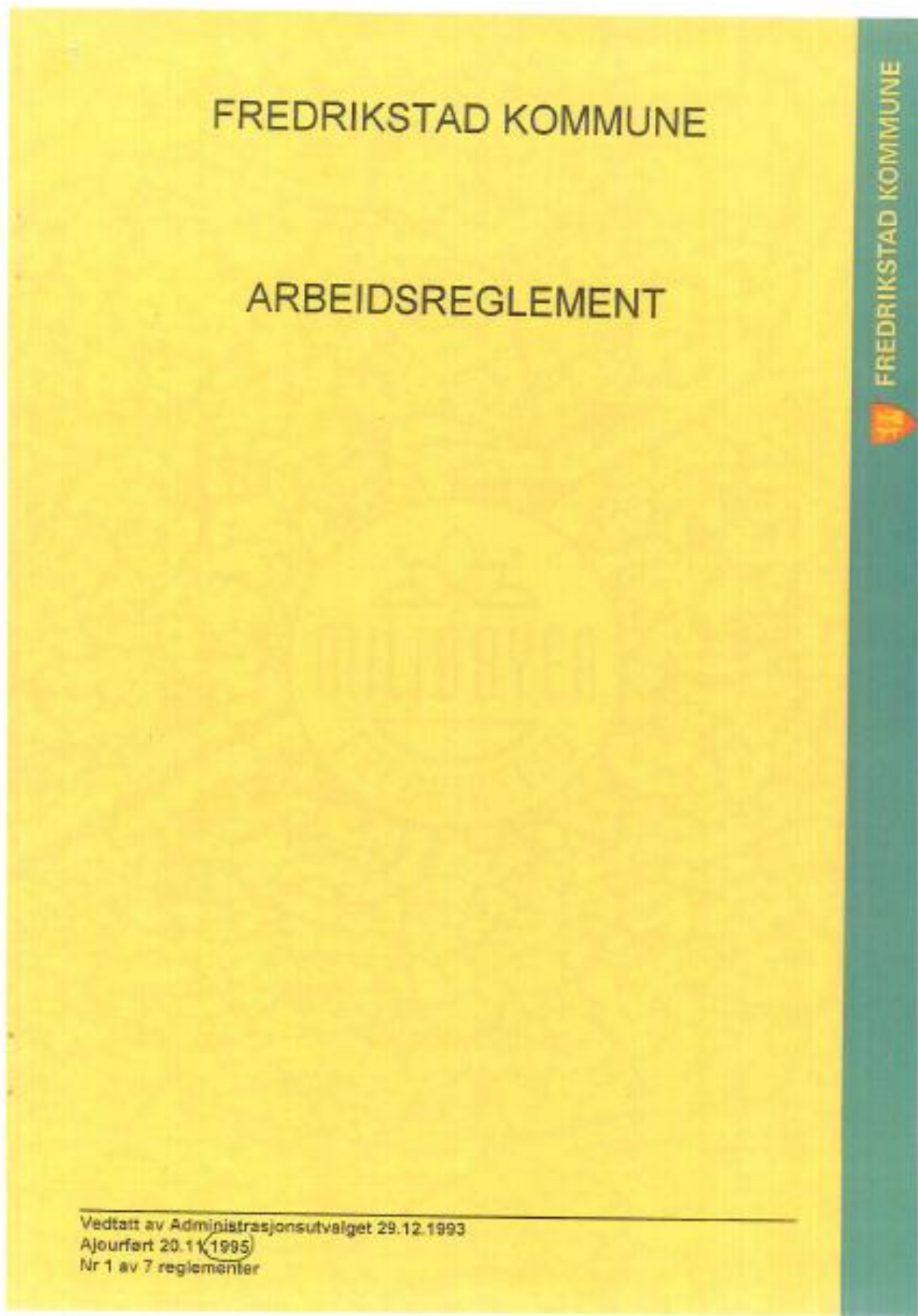
Dersom slikt pliktbrudd eller mislighold foreligger, skal nærmeste overordnede snarest mulig forelegge saken for personal- og organisasjonssjefen som skal sørge for at forsvarlig prosedyre følges.

Avskjedigelse skal skje i samsvar med gjeldende bestemmelser i lov og tariffavtale.

17. FORTOLKNING / TVIST

Administrasjonsutvalget har myndighet til å avgjøre spørsmål om fortolkninger eller tvister som gjelder arbeidsreglementet. Endringer eller tilpasninger som kommunen finner grunn til å gjennomføre i det vedtatte reglementet, fastsettes etter at endringene er drøftet med de ansattes organisasjoner.

6.2.4 Historisk arbeidsreglement fra 1995



Innhold:

§ 1.0 Omfang / virkeområde	s. 3
§ 2.0 Etliske prinsipper	s. 3
§ 3.0 Ansettelsesvilkår	s. 3
§ 4.0 Arbeids- og hviletider	s. 3
§ 5.0 Ferie	s. 3
§ 6.0 Fravær fra arbeidet	s. 3
§ 7.0 Permisjon	s. 4
§ 8.0 Utbetaling av lønninger	s. 4
§ 9.0 Alminnelig orden	s. 4
§ 10.0 Behandling av utstyr	s. 5
§ 11.0 Mottakelse av gaver o.l.	s. 5
§ 12.0 Annet engasjement / lønnet arbeid utenom kommunen	s. 5
§ 13.0 Taushetsplikt / fortrolige opplysninger	s. 6
§ 14.0 Informasjon til media	s. 6
§ 15.0 Oppsigelse	s. 6
§ 16.0 Avskjed	s. 7
§ 17.0 Fortolkning / tvist	s. 7

§ 1.0 OMFANG / VIRKEOMRÅDE

Reglementet gjelder alle kommunale arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold, hel- eller deltidsstilling, jfr. Hovedtariffavtalens Fellesbestemmelser § 1. Bestemmelser i reglementet gjelder ikke når de strider mot lov, tariffavtaler eller andre bestemmelser som er bindende for kommunen.

§ 2.0 ETISKE PRINSIPPER

Fredrikstad kommune legger til grunn redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen.

Medarbeiderne skal være seg bevisst at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De skal derfor ta aktiv avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis.

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til vedtak som er truffet.

§ 3.0 ANSETTELSESVILKÅR

Arbeidstakeren ansettes med tjeneste i Fredrikstad kommune etter gjeldende lønns- og arbeidsvilkår, som framgår av gjeldende lover, reglementer, tariffavtaler og ansettelsesdokument. Det tas forbehold om organisasjonsmessige endringer, jfr. ansettelsesreglementet.

§ 4.0 ARBEIDS- OG HVILETIDER

Arbeids- og hviletider skal gjøres kjent for arbeidstakeren.

§ 5.0 FERIE

Ferien avvikles i samsvar med reglene i gjeldende ferielov og tariffavtale. Arbeidsgiver fastsetter ferietid etter konferanse med arbeidstakeren eller vedkommendes tillitsvalgte. Ferielister skal gjøres kjent minst 2 måneder før ferien tar til. (dvs. 01.04.)

§ 6.0 FRAVÆR FRA ARBEIDET

Fravær fra arbeidet skal så snart som mulig meddeles nærmeste overordnede. Hvis fraværet gjelder sykdom, må arbeidstakeren følge bestemmelsene for bruk av egen-/sykemelding m.v. som er gitt i Folketrygdløven m/forskrifter samt i tariffavtaler.

§ 7.0 PERMISJON

For permisjon gjelder bestemmelser gitt i lov, forskrifter, tariffavtaler samt permisjonsreglementet for arbeidstakere i Frødnestad kommune.

§ 8.0 UTBETALING AV LØNNINGER

Måned- og årslønnede, d.v.s. fast ansatte og ansatte i engasjementer og vikariater av lengre varighet, utbetales den faste lønn den 12. i inneværende måned, eller nærmeste foregående virkedag.

Forskudd ut over denne ordning utbetales i hovedregel ikke.

Variable tillegg utbetales samtidig med den ordinære lønn i etterfølgende måned.

Ved arbeidsforhold av kortere varighet utbetales lønn etterskuddsvis den 12. i måneden.

All lønnsutbetaling skjer over bank- og/eller postgiro.

Den enkelte arbeidstaker skal kontrollere at det er utbetalt riktig beløp. Eventuelle feil må meldes snarest mulig.

Fradrag i lønn.

Følgende trekk i lønn kan foretas:

- a. Lovbestemte trekk.
- b. Pensjonsinnskudd og avgift som fremgår av sentrale tariffavtaler.
Pensjonsinnskudd trekkes fra tiltredsdato.
- c. Beløp som på forhånd er skriftlig avtalt mellom kommunen og arbeidstakeren.
- d. Fagforeningskontingent dersom fagforening/tillitsvalgt ber om det, j.fr. Hovedavtalen.
- e. Erstatning for skade eller tap arbeidstakeren forsettlig eller grovt uaktsomt har påført Frødnestad kommune. Betingelse for slikt trekk er at arbeidstakeren skriftlig erkjenner erstatningsansvar, eller det er fastslått ved dom, eller arbeidstakeren rettsstridig fratrer sin stilling. Lønns trekk skal begrenses til den del av lønnen som overstiger det arbeidstakeren med rimelighet trenger til underhold for seg og sin husstand. Før trekk gjennomføres, skal det konfereres med arbeidstakerens tillitsvalgte.

§ 9.0 ALMINNELIG ORDEN

Arbeidstakeren må være på arbeidsstedet/frammetestedet ved arbeidstidens begynnelse.

Ingen må forlate arbeidsstedet uten tillatelse i arbeidstiden.

Arbeidstakeren må ikke være påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel i arbeidstiden.

§ 10.0 BEHANDLING AV UTSTYR

Arbeidstakeren må behandle kommunens utstyr, eiendom m.v. med størst mulig varsomhet, slik at ødeleggelse og unødvendig slitasje ikke oppstår. Ved uforsiktig omgang med materiell kan arbeidstaker pålegges erstatningsansvar. Arbeidstakeren må rette seg etter betømmelser og pålegg som er gitt for å trygge liv, helse og eiendom, og bruke det verneutstyr som er påbudt etter lov og forskrifter.

Bruk av kommunens maskiner, biler og annet utstyr utenom tjenesten kan bare skje for enkeltstående tilfeller og etter særskilt tillatelse av nærmeste overordnede.

§ 11.0 MOTTAKELSE AV GAVER O.L.

Habiliteringsreglene tar sikte på å regulere ansattes adferd når det foreligger særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til den ansattes uavhengighet. Det er derfor viktig at alle ansatte unngår personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke, handlinger, saksforberedelse eller vedtak.

Målet for reglene om ansattes forhold til Fredrikstad kommunes forbindelser er å bevare de ansattes uavhengighet.

For å nå dette målet må alle ansatte i Fredrikstad kommune:

- unngå å motta noen form økonomisk fordel fra noen av Fredrikstad kommunes forbindelser. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster o.l.

- ikke motta rabatter ved personlig kjøp av varer eller tjenester fra Fredrikstad kommunes forbindelser, med mindre det dreier seg om en rabattordning som omfatter samtlige ansatte.

(De to overstående punktene gjelder også tilsvarende for nærstående dersom gaven eller fordelene må antas å ha sin bakgrunn i den ansattes ansettelsesforhold i Fredrikstad kommune).

- underrette overordnede dersom man mottar eller blir tilbudt en gave av betydelig verdi

- aldri motta noen form for påskjønnelse i tilknytning til forhandlinger eller for en bestemt kontrakt eller adferd fra selskapets side.

Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilt tillatelse av leder for berørte organisasjonsledd.

§ 12.0 ANNET ENGASJEMENT / LØNNET ARBEID UTENOM KOMMUNEN

Kommunal arbeidstaker kan ikke uten tillatelse fra nærmeste overordnede overta annet lønnet arbeid som vil være av et slikt omfang at det kan gå utover

vedkommendes arbeidstytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstrarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningsloven Kap. 2. Fredrikstad kommune er primært ikke biarbeidsgiver uten at dette avklares ved tilsetningen. Hovedstilling og bistilling skal ikke kunne overstige 100 % stilling.

Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede.

Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
- Lønnettløst bløt arbeid som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurranse situasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familære og andre nære sosiale forbindelser.

§ 13.0 TAUSHETSPLIKT / FORTROLIGE OPPLYSNINGER

Når en sak er undergitt taushetsplikt i henhold til lov, bestemmelser, eller når det følger av sakens art, må ingen arbeidstaker omtale saken overfor en utenforstående.

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig vinning. All informasjon som gis i forbindelse med virksomhet for kommunen, skal være korrekt og pålitelig og ikke med hensikt gis tvetydig formulering.

§ 14.0 INFORMASJON TIL MEDIA

Kommuneledelsen, ledere av organisasjonsledd, virksomhetsledere og ledere for kommunale forretningsbedrifter kan på kommunens vegne gi opplysninger overfor media. Lederen har ansvaret for at denne oppgaven delegeres slik at det alltid kan gis korrekt og fyllestgjørende informasjon.

Andre medarbeidere i kommunen kan gi opplysninger fra eget arbeids-/kompetanseområde.

§ 15.0 OPPSIGELSE

Kommunestyret er tillagt myndighet til å foreta oppsigelser.

Oppsigelser skal være i samsvar med gjeldende bestemmelser i lov og tariffavtale.

§ 16.0 AVSKJED

Administrasjonsutvalget kan avskjede en arbeidstaker med påbud om øyeblikkelig fratreden dersom denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

Dersom slikt pliktbrudd eller mislighold foreligger, skal nærmeste overordnede snarest mulig forelegge saken for personal- og organisasjonssjefen som skal sørge for at forsvarlig prosedyre følges.

Avskjedigelse skal skje i samsvar med gjeldende bestemmelser i lov og tariffavtale.

§ 17.0 FORTOLKNING / TVIST

Administrasjonsutvalget har myndighet til å avgjøre spørsmål om fortolkninger eller tvister som gjelder arbeidsreglementet.

Endringer eller tilpasninger som kommunen finner grunn til å gjennomføre i det vedtatte reglementet, fastsettes etter at endringene er drøftet med de ansattes organisasjoner.