

FORVALTNINGSREVISJON AV  
BYGGESAKER



RENNESØY KOMMUNE  
NOVEMBER 2018



# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige og utførende fagfolk i administrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

<b>Innhold.....</b>	<b>3</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>Rådmannens kommentar .....</b>	<b>7</b>
<b>Rapporten .....</b>	<b>8</b>
1    Innledning .....	9
1.1    Formål og problemstillinger .....	9
1.2    Revisjonskriterier og metode .....	9
1.3    Forkortninger .....	10
2    Fakta og vurderinger.....	11
2.1    Kommunens organisering og delegering .....	11
2.2    Kompetanse og kapasitet .....	12
2.3    Etikk, habilitet og likebehandling .....	14
2.4    Kommunens gebyr og selvkost for byggesaker .....	19
2.5    Saksbehandlingstid og gebyrtap for byggesaker .....	22
<b>Vedlegg .....</b>	<b>27</b>

# SAMMENDRAG

## OPPDRAGET

Kontrollutvalget bestilte 17.10.17 en forvaltningsrevisjon innenfor byggesaker. Prosjektets formål er å vurdere kommunens byggesaksbehandling med tanke på kompetanse, kapasitet, fullmakter og likebehandling. Praktisering av selvkost på dette området skal også vurderes. Det er gjennomført intervjuer med fire nåværende og tidligere ansatte. I tillegg er det gjennomført telefonintervju med åtte medlemmer av Hovedutvalget for plan, miljø og utbygging (PMU). Det er gjennomgått en del regler, saker o.l.

## HOVEDBUDSKAP

Rennesøy kommune har hatt begrenset kapasitet til å føre tilsyn i byggesaker. Da en saksbehandler sluttet i sommer, har kommunen inngått et samarbeid med Stavanger kommune om å kjøpe stillingsressurs til byggesøknader og tilsyn frem til sammenslåingen med Stavanger.

Etikkreglementet til Rennesøy gjelder ikke for de folkevalgte. Kommunen registrerer ikke hvor mye de taper i byggesaksgebyrer dersom saksbehandlingen går utover de lovpålagte fristene. Stavanger kommune har en etisk standard for de folkevalgte og de registrerer gebyrtapet, slik at også på dette området vil sammenslåingen med Stavanger ha en positiv effekt.

## DELEGERING AV BYGGESAKER

Rennesøy kommune har et delegasjonsreglement hvor det i byggesaker er klarlagt hvilken myndighet som ligger til rådmannen og hvilken myndighet som er delegert til Hovedutvalget for PMU. Byggesaker av prinsipiell karakter og klagesaker skal behandles av Hovedutvalget for PMU.

## KAPASITET OG KOMPETANSE PÅ BYGGESAKSOMRÅDET

Det har vært en del utskifting av byggesaksbehandlere i kommunen, noe som i perioder har påvirket kompetansen. Kommunen manglet per september 2018 en byggesaksbehandler og hadde per september 2018 mangelfull kapasitet. Kommunen har over lengre tid hatt manglende kapasitet til å gjøre tilsyn i tilstrekkelig omfang.

Det er positivt at Rennesøy kommune, fra 09.10.18, har inngått et samarbeid med Stavanger kommune om tilsyn og saksbehandling av byggesaker. Kapasiteten vil da øke, og de vil få økt kompetanse gjennom et større fagmiljø.

---

**ETIKK/HABILITET/LIKEBEHANDLING VED BYGGESØKNADER**

---

Kommunen har et etikkreglement som gjelder for de ansatte. Stavanger kommune har en etisk standard som gjelder både for de ansatte og de folkevalgte. Revisjonen anbefaler kommunen at etikkreglementet også gjøres gjeldende for de folkevalgte. Det har vært lite fokus på kommunens etikkreglement i avdeling for plan og forvaltning.

Ettersom ingen av dem som jobber med byggesak eller deres overordnede bor i kommunen er habilitetsspørsmålet i forbindelse med behandling av byggesøknader fra administrasjonen sjeldent aktuelt. De folkevalgte i Hovedutvalget for PMU tar opp i møtet i Hovedutvalget om de er inhabile, og avgjørelsen blir fattet av organet og protokollført.

Ettersom kommunen har offentlig journal og alle vedtak i byggesøknader som behandles av administrasjonen legges frem i Hovedutvalget for PMU, er det åpenhet i byggesaker. I øvrige saker, der vedtak fattes av Hovedutvalget for PMU, er saksfremleggene tilgjengelig på Rennesøy kommunes hjemmeside.

Ikke alle folkevalgte er sikre på om styrevervregisteret er oppdatert, og to folkevalgte mener at de ikke har fått informasjon om styrevervregisteret. Revisjonen anbefaler kommunen å ha bedre rutiner for å informere om styrevervregisteret.

Klager behandles av Hovedutvalget for PMU. De folkevalgte trenger ikke å ta hensyn til de faglige innstillingene fra administrasjonen, og har i utgangspunktet rett til å treffe vedtak som avviker fra rådmannens innstilling så lenge vedtaket er i tråd med gjeldende lovverk. De folkevalgte utsettes for påvirkning fra innbyggere for eksempel ved at innbyggere som har klaget på et vedtak tar kontakt med de folkevalgte før behandlingen i Hovedutvalget for PMU. Det er innbyggers demokratiske rett å delta i samsfunnsdebatten og å ha kontakt med de folkevalgte. Vi ser at i 13 av 32 klagesaker fattet Hovedutvalget for PMU et annet vedtak enn rådmannens innstilling. I byggesaker er det imidlertid rom for skjønnsmessige vurderinger, og det kan være nyanser i saker som gjør de forskjellige. Kommunen bør i alle tilfeller etterstrebe likebehandling i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Dette vil gjelde enten det er delegert til rådmannen å fatte beslutninger eller til Hovedutvalget for PMU.

---

**SELVKOST**

---

Kommunen har ikke vedtatt full selvkost for byggesaker. Kommunen fører selvkostregnskap for byggesaker og har siden 2014 gått i underskudd hvert år, dvs. at kommunens gebyr ikke overskrider kommunens selvkost for byggesaker. 95% av utgiftene som er belastet selvkostregnskapet i 2017 besto av lønn. Kommunen utarbeider en budsjettkalkyle og foretar en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor byggesaksområdet. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

I forbindelse med regnskapsrevisjonen manglet 4 av 12 utvalgte saker fakturering i 2016. Kommunen har skjerpet rutinene på dette området og kontroll utført høsten 2018 avdekket ingen avvik i forhold til utfakturering og bruk av riktig gebyrsats eller overholdelse av frister.

#### TIDSRISTER OG GEBYRTAP

---

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for registrering av antall dager saksbehandlingen har pågått. Saksbehandler har selv ansvar for å ha kontroll på tidsaspektet og fullføre sakene innen tidsfristen. Tidsbruk og tidsfrister fremgår per i dag ikke av kommunens saksbehandlingssystem slik at det blir veldig sårbart ved sykdom og utskiftninger. Ifølge kommunen får tiltakshaver automatisk gebyrreduksjon ved overskridelse av tidsfristene i plan- og bygningsloven § 21-7. Ettersom kommunen ikke har rutiner for registrering av tidsbruk foreligger det en risiko for at dette ikke blir gjort. Det ligger muligheter i saksbehandlingssystemet i forhold til registrering av tidsbruk som ikke er benyttet, og ettersom Stavanger kommune benytter samme system vil vi anbefale kommunen å øke kompetansen på området slik at mulighetene i systemet utnyttes og innbyggerne sikres automatisk gebyrreduksjon ved tidsoverskridelser.

Uformelle møter med saksbehandler og innbygger/utbygger dokumenteres ikke. Dette kan føre til uenigheter i etterkant i forhold til hva som ble sagt. Vi vil anbefale kommunen å forbedre praksis på dette området.

Kommunens gebyrtap fremgår ikke av regnskapet og det foreligger heller ingen oversikt. Vi vil anbefale kommunen å registrere gebyrtap som følge av for lang saksbehandlingstid på egen konto i regnskapet. Dette er helt avgjørende for å foreta korrekt selvkostberegning, da gebyrtap ikke må belastes selvkostregnskapet, men kommunens frie inntekter.

#### REVISJONENS ANBEFALINGER

---

Revisjonen anbefaler Rennesøy kommune å:

- gjøre etikkreglementet gjeldende også for folkevalgte, slik tilfellet er i Stavanger
- ha bedre rutine for å informere om styrevervregisteret.
- øke kompetansen i Public 360 på byggesaksområdet, slik at mulighetene i systemet utnyttes og en sikrer automatisk gebyrreduksjon ved tidsoverskridelser.
- dokumentere uformelle møter mellom saksbehandler og innbygger/utbygger.
- registrere gebyrtap som følge av for lang saksbehandlingstid på egen konto i regnskapet.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*Kommentar fra rådmannen – mottatt 02.11.18*

Rådmannen vil takke revisjonen for en vel gjennomført forvaltningsrevisjon.

Det er godt å få bekreftet at Rennesøy kommune sin byggesaksbehandling i all vesentlighet fungerer godt, og at kompetansen over tid blir vurdert som bra.

Vi vil med interesse se nærmere på de anbefalingene som legges frem i rapporten, og når denne i sin endelige form kommer til kommunestyre vurdere hvordan vi kan forbedre kommunens praksis innenfor eierskapsforvaltning.

Rådmannen vil minne om at Rennesøy er inne i sin siste kommunestyreperiode som selvstendig kommune. Rutiner og praksis vil for fagområdet byggesak – som for alle andre fagområder i kommunen – bli revidert i forbindelse med at vi sammen med Finnøy og Stavanger bygger «Nye Stavanger kommune». Vi vil fra Rennesøy sin side ta revisjonens anbefalinger med oss i dette arbeidet.

Avslutningsvis vil rådmannen fremheve at administrasjonen i Rennesøy kommune ser revisjonen og revisors sluttrapport som hjelp til selvhjelp.

# RAPPORTEN



# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Rennesøy bestilte 17.10.17 en forvaltningsrevisjon innenfor byggesaker. Prosjektets formål er å vurdere kommunens byggesaksbehandling med tanke på kompetanse, kapasitet, fullmakter og likebehandling. Praktisering av selvkost på dette området skal også vurderes.

Det fremgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på området?
- Hvordan håndteres etikk/habilitet/likebehandling ved byggesøknader?
- I hvilken grad er det en tilfredsstillende delegering på området?
- Hvordan fungerer kommunens praksis med selvkost på dette området?
- Hvordan registreres kommunens gebyrtap<sup>1</sup> ved byggesaker?
- Hvordan er mulighetene for samarbeid med byggesaksavdelingen i Stavanger kommune?
- Hvordan finansieres gebyrtapet?
- Hva er tidsrammen for byggesaker?

## 1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legger vi følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Plan- og bygningsloven med aktuelle forskrifter
- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Kommunens etiske retningslinjer
- Delegasjonsreglement
- Retningslinjer for beregning av selvkost

Revisjonskriteriene er utledet nærmere i kapittel 2.

Problemstilling vedrørende samarbeid med Stavanger kommune er beskrivende og har dermed ingen revisjonskriterier.

---

<sup>1</sup> Med gebyrtap menes her både tap av hele gebyret og gebyrreduksjon.

Metodisk er det benyttet intervju med fagleder for plan og forvaltning, nåværende byggesaksbehandler, kommunejurist som også har jobbet som byggesaksbehandler og en tidligere byggesaksbehandler. Det er gjennomført intervjuer med åtte av ni medlemmer i Hovedutvalget for plan, miljø og utbygging (PMU). Vi har gjennomgått ulike dokumenter som rutiner, etiske retningslinjer, møteprotokoll fra Hovedutvalg for plan, miljø og utbygging m.m. Det er også sett på kommunens utvikling over tid og sammenligninger mot andre kommuner (iht. KOSTRA). Kommunens regnskapsføring på selvkostområdet er også kontrollert.

En nærmere omtale av kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg 1.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

## **1.3 FORKORTNINGER**

Hovedutvalget for plan, miljø og utbygging - heretter forkortet Hovedutvalget for PMU.

## 2 FAKTA OG VURDERINGER

### 2.1 KOMMUNENS ORGANISERING OG DELEGERING

#### 2.1.1 ORGANISERING

Ansvar for byggesaker ligger under tjenesteområdet kultur og samfunn, og under enheten plan og forvaltning. Til denne enheten ligger fagområdene plan, byggesak og geodata, samt landbruk og miljø.

#### 2.1.2 DELEGERING

Ifølge kommuneloven § 6 er det Kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret kan delegere vedtaksmyndighet til andre politiske utvalg og til administrasjonssjefen<sup>2</sup> (rådmannen). I praksis utarbeides et delegasjonsreglement som regulerer hva kommunestyret har delegert.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et delegasjonsreglement som regulerer delegeringen i byggesaker.

Kommunen har et delegasjonsreglement som sist gang ble oppdatert 12.02.18.

PMU fungerer som Hovedutvalg for landbruk, drift, vedlikehold, plan, byggesaker og geodata. Utvalget har, i henhold til delegasjonsreglementet punkt 7-1, myndighet til å: *«Treffe vedtak, eller gi uttale, innenfor de rammer og etter de retningslinjer som følger av lover og forskrifter der kommunen er gitt slik myndighet etter følgende lover med tilhørende forskrifter, med mindre myndigheten er lagt til annet folkevalgt organ eller til rådmannen.»*

I tillegg fremkommer det at hovedutvalget for PMU kan:

- gi dispensasjoner innenfor rammene i plan og bygningsloven § 19-2.
- behandle alle klager som gjelder søknad om dispensasjon.

Nåværende delegasjonsreglement og forrige delegasjonsreglement har lik ordlyd når det gjelder dispensasjon for plan- og byggesaker<sup>3</sup>. Det er delegert til rådmannen å: *«Gjøre vedtak etter plan- og bygningsloven i saker av ikke prinsipiell karakter. Dette gjelder også dispensasjon fra loven og vedtatte planer, jf. kap. 19 i plan- og bygningsloven, og mindre*

<sup>2</sup> Kommuneloven § 10 og § 23.

<sup>3</sup> Bestemmelsen finner en i delegasjonsreglementet for 2018-2020 i punkt 11.16 og i delegasjonsreglementet for 2016-2020 i punkt 14-16.

*endringer av reguleringsplan etter § 12-14 andre ledd i loven.» I delegasjonsreglementet punkt 1c står det at følgende vurderingsmoment skal legges vekt på ved vurdering om sak er av prinsipiell karakter:*

*«-Om innholdet eller konsekvensene av et vedtak kan være avgjørende for andre saker, eller legge føringer for framtidige politiske vurderinger eller prioriteringer.*

*- Om de viktigste skjønsmessige sidene for avgjørelsen er klarlagt tidligere, gjennom politiske vedtak, instruksjer, tidligere praksis eller lokale handlingsplaner.»*

Dette kan for eksempel være saker som ikke er i tråd med gjeldende kommuneplan eller større endringer i reguleringsplanen. Leder for plan og byggesaker oppgir at de tar nok litt mange saker til behandling hos Hovedutvalg for PMU som administrasjonen kunne avgjort selv.

Rådmannen er også gitt myndighet til å:

- ta stilling til klager på vedtak nevnt ovenfor før disse eventuelt oversendes Fylkesmannen til endelig avgjørelse
- føre tilsyn

### **Vurdering**

Rennesøy kommune har et tilfredsstillende delegasjonsreglement som regulerer delegeringen i byggesaker.

## **2.2 KOMPETANSE OG KAPASITET**

Rådmannen skal ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer. I forhold til byggesaksbehandling så kreves det både kompetanse innen forvaltningslovens bestemmelser og plan- og bygningsloven. Skal byggesaksavdelingen drive god og forsvarlig saksbehandling, må de ha kompetente saksbehandlere.

Kommunen har etter plan og bygningsloven § 25-1 *plikt til å føre tilsyn i byggesaker.* Den skal sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha kompetente byggesaksbehandlere.
- Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

I juli 2018 sluttet én av to byggesaksbehandlere i kommunen slik at det per september 2018 kun er en byggesaksbehandler i kommunen. Byggesaksbehandler er byggingeniør og ble ansatt i kommunen i 2016 med et halvt års erfaring. Fagleder for plan og forvaltning har vært ansatt i kommunen siden 2009 og har tidligere jobbet i detaljplanav-

delingen i Stavanger kommune. Hun har aldri jobbet som byggesaksbehandler. Vi har fått opplyst av fagleder for plan og forvaltning at det siden 2009 stort sett har vært to stillinger på byggesak og to på plan, kun en kort periode var de tre på byggesak og en på plan. I samme periode har det vært åtte ulike byggesaksbehandlere ansatt i kommunen, og flere av disse har vært nyutdannede byggingeniører. Kommunejuristen mener at kompetansen innen byggesak stort sett har vært bra, men ved fravær og ved vikarer så tar det litt tid å få lært opp nye. Fagleder plan og forvaltning vurderer kommunen sin kompetanse innenfor byggesak som rimelig god, men at den har gått i bølger.

Frem til Rennesøy kommune skal slå seg sammen med Stavanger og Finnøy, har de, fra og med 09.10.18, inngått en avtale med Stavanger kommune om å kjøpe en 60 prosent stilling til generell byggesaksbehandling, og fra 2019 en 20 % stilling til tilsyn. Byggesaksbehandler i Rennesøy skal hospitere en dag i uken hos Stavanger kommune.

Antall søknader har variert en del i løpet av årene og kommunen har stort sett klart å behandle sakene innenfor fristen. En god del av søknadene som kommer inn er ikke komplette. Ifølge byggesaksbehandler er kommunen per september 2018 ikke i rute, noe som kan føre til at de går over lovpålagt saksbehandlingstid. Kommunens kapasitet sett i lys av saksbehandlingstidene er nærmere omtalt i kapittel 2.5. Når det gjelder tilsyn har kommunen kun hatt anledning til å følge opp direkte henvendelser om tiltak som ikke er av bagatellmessig art. Utover dette har de ikke hatt kapasitet til å drive aktivt tilsyn.

Intervjuobjektene er positive til samarbeidet med Stavanger, både med tanke på økt kapasitet og å få et større fagmiljø.

## KLAGESAKER

---

Dersom kommunen har mange klagesaker som blir opphevet eller omgjort av Fylkesmannen, kan det blant annet være et tegn på at kompetansen er lav ved at en for eksempel legger seg på en feil tolkning av regelverket. Men dette forutsetter at det er rådmannens innstilling som er vedtatt. I noen av klagesakene omgjorde Hovedutvalget for PMU rådmannens vedtak, noe som ligger innenfor de folkevalgtes myndighet.

Rogaland Revisjon har sett på hva utfallet ble av de klagesaker som har vært til behandling hos Fylkesmannen, og som er lagt frem til orientering i Hovedutvalg for PMU/Hovedutvalg miljø og utbygging<sup>4</sup> fra januar 2017 – september 2018. Det er i denne perioden lagt frem endelig vedtak fattet av Fylkesmannen i 19 klagesaker som angår Rennesøy.

- Fylkesmannen stadfestet 13 av kommunens vedtak.<sup>5</sup> (68,4 prosent. I en av sakene vedtok Hovedutvalget for PMU noe annet enn rådmannens innstilling).

---

<sup>4</sup> Det het Hovedutvalg for miljø og utbygging før 04.10.17.

<sup>5</sup> I to av sakene brukte Fylkesmannen en annen begrunnelse enn kommunen.

- Fylkesmannen opphevet kommunens vedtak i 4 av sakene. (21,1 prosent. I to av sakene vedtok Hovedutvalget for PMU noe annet enn rådmannens innstilling.)
- Fylkesmannen omgjorde kommunens vedtak i 2 av sakene. (10,5 prosent. I disse to sakene vedtok Hovedutvalget for PMU noe annet enn rådmannens innstilling.)

Vi har fått oppgitt av rådgiver hos Fylkesmannen at Fylkesmannen totalt i Rogaland i perioden 01.01.17 – 10.10.18 hadde følgende fordeling på klagesaker:

- Fylkesmannen stadfestet 75,5 prosent av sakene.
- Fylkesmannen opphevet 16,7 prosent av sakene.
- Fylkesmannen omgjorde 7,8 prosent av sakene.

Fylkesmannen oppgir at de ser generelt at det kan være utfordrende for små kommuner å håndtere byggesaker når det er få saksbehandlere, da saksfeltet er komplekst og mange hensyn skal tas.

### Vurdering

Det har vært en del utskifting av byggesaksbehandlere, noe som i perioder har påvirket kompetansen. Kommunen manglet per september en byggesaksbehandler og hadde i september mangelfull kapasitet. Kommunen har over lengre tid hatt manglende kapasitet til å gjøre tilsyn i tilstrekkelig omfang. Rennesøy kommunes kapasitet vil øke i forbindelse med samarbeidet med Stavanger kommune.

Fylkesmannen opphevet eller omgjorde 6 av 19 saker, og i 4 av disse sakene hadde Hovedutvalget for PMU gått for en annen innstilling enn rådmannens. Det er samlet sett ikke store forskjeller mellom fordelingen av hvor mange saker som Fylkesmannen stadfestet, opphevet eller omgjorde totalt for Rogaland og for Rennesøy kommune. Dette kan tyde på at kommunens byggesakskompetanse har vært god. Et samarbeid med Stavanger kan ytterlig styrke kompetansen.

## 2.3 ETIKK, HABILITET OG LIKEBEHANDLING

### REVISJONSKRITERIER

Forvaltningslovens kapittel II inneholder habilitetsregler som kommunen må forholde seg til. Vi tar med et utdrag av reglene i lovens § 6 (habilitetskrav):

*«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han selv er part i saken, når han er i slekt med eller gift med er part i saken, når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret i et selskap som er part i saken, eller når andre særegne forhold er egnet til å søkke tilliten til hans upartiskhet.*

Kommunens etiske retningslinjer inneholder blant annet punkt om god forvaltningsskikk og habilitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Kommunens etiske retningslinjer ligger i [vedlegg 3](#).

I punkt to i kommunens etiske retningslinjer står det blant annet: «Kommunens ansatte skal opptre profesjonelt og i tråd med god forvaltningsskikk. Med god forvaltningsskikk mener en at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Dette kan være å sette rimelige frister, nedtegne opplysninger som blir gitt muntlig skriftlig, innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, gi grundig, rask og korrekt saksbehandling og praktisere likebehandling.»

I punkt fire står det blant annet at:

- «Ansatte skal være åpne omkring bivero og/eller engasjement i interesse- eller politiske organisasjoner som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i form av inhabilitet.
- Ansatte skal ikke la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke deres handlinger, saksframstilling eller vedtak.
- Ansatte kan ikke inneha bivero, styrevero eller annet lønnet oppdrag som kan skade kommunens interesser.»

I forvaltningen gjelder et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling<sup>6</sup>. Forskjellsbehandling kan ifølge Eckhoff T. og Smith E<sup>7</sup>. være tillatt når dette fremtrer som saklig ut fra lovens formål mv., og skjønnsmessige vurderinger kan tilsi at avgjørelser noen ganger går i én retning og andre ganger i en annen.

«Forvaltningens oppgave er jo ofte nettopp å forskjellsbehandle gjennom å foreta politiske prioriteringer, slik at noen får dispensasjon og andre ikke, uten at det alltid er lett å se hvorfor den ene fikk, men den andre ikke. Man kan også når som helst sette et tak for tildelinger eller dispensasjoner eller plutselig bestemme å stramme inn praksis. Forvaltningen står også svært fritt når det gjelder å vektlegge hensyn, slik at de kan vektlegge mindre forskjeller ulikt i saker, som for øvrig ellers står svært likt.

Forvaltningen kan dermed utvilsomt forskjellsbehandle (og gjør det også i det daglige), men forskjellsbehandlingen må være saklig. Et likt tilfelle skal som et utgangspunkt behandles likt. Imidlertid vil man i de fleste tilfeller normalt kunne finne forskjeller mellom tilfellene som begrunner forskjellsbehandling<sup>8</sup>.»

### **Revisjonskriterier:**

- Kommunen skal etterleve reglene om habilitet i forvaltningslovens § 6 ved behandling av byggesøknader.

<sup>6</sup> Jfr. eksempelvis <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1326/1328>

<sup>7</sup> Forvaltningsrett. 9. utgave. Universitetsforlaget. Otta.

<sup>8</sup> Jusinfo.no

- Det skal være åpenhet i behandlingen av byggesaker<sup>9</sup>.
- Det skal ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling.

### 2.3.1 KOMMUNENS ETISKE RETNINGSLINJER

Kommunens etiske retningslinjer er ikke tilgjengelig på kommunens hjemmeside, men ligger på kommunens intranett. Personal og organisasjonssjef opplyser at nærmeste leder skal opplyse nyansatte om at kommunens etiske retningslinjer ligger på intranett. En av byggesaksbehandlerne oppgir at hun ble informert om retningslinjene ved ansettelse. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at det er lite fokus på gjennomgang av kommunens etiske retningslinjer i byggesaksavdelingen.

Kommunens etikkreglement gjelder ikke for de folkevalgte. Stavanger kommune sin etiske standard gjelder både for de ansatte og de folkevalgte. I oktober 2015 gjennomgikk de folkevalgte i Rennesøy et folkevalgtprogram arrangert av KS hvor etikk var et av temaene.

### 2.3.2 KOMMUNENS PRAKTISERING AV HABILITETSSPØRSMÅLET

Habilitetsvurderingen av saksbehandlerne og folkevalgte gjelder først og fremst slektsforhold, særlige relasjoner og private interesser. Det er ingen som jobber med byggesaksområdet i kommunen som bor i Rennesøy kommune. De ansatte som jobber med byggesaker har heller ingen familie som bor i kommunen. Hvis det skulle dukke opp en sak hvor saksbehandler er inhabil, må en selv erklære seg inhabil og gi saken til en annen saksbehandler. Dette er ikke formalisert i skriftlige rutiner. Kommunejuristen oppgir at ansatte generelt i kommunen er flinke til å gi beskjed hvis de kan være inhabile, og ved usikkerhet kommer de til henne for å få en vurdering av om de kan behandle saken.

Rennesøy kommune har et saksbehandlingsreglement for folkevalgte, og i dette fremkommer det: *«Medlemmene plikter selv å vurdere om det er forhold som kan gjøre dem inhabile i noen sak, og plikter å gi organets leder beskjed i god tid om de mener dette kan være tilfellet, (revisjonens merknad: gjennom sekretariatet). Spørsmål om inhabilitet skal avklares før selve saken blir behandlet. Avgjørelse av habilitetsspørsmålet treffes av det folkevalgte organet selv, uten at det aktuelle medlemmet deltar utover å innledningsvis redegjøre for sin tilknytning til saken, jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd.»*

Dersom den folkevalgte blir vurdert inhabil trekker vedkommende seg tilbake, men forlater som regel ikke rommet. Det blir protokollført om folkevalgtes habilitet er vurdert, og hva som ble resultatet av vurderingen. Flertallet i Hovedutvalget for PMU oppgir at de er flinke til å melde seg inhabile i saker, og da særlig i saker hvor de eller nærstående er part. Enkelte oppgir at det ved særlige forhold er vanskeligere (for ek-

---

<sup>9</sup> Kommunens etikkreglement



sempel ved vennskap), men at det er viktig at det blir løftet frem i Hovedutvalget, og så er det organet som skal vurdere om den folkevalgte er inhabil.

På kommunens hjemmeside ligger det oversikt/lenke til KS sitt styrevervregister. Styrevervregisteret er rettet mot folkevalgte og ledere. Rådmann og kommunalsjef står i databasen. Alle faste utvalgsmedlemmer i Hovedutvalget for PMU er registrert i registeret. Når kommunestyret har valgt å tilslutte seg styrevervregisteret, innhentes opplysninger automatisk om den enkelte fra kommuneregisteret, enhetsregisteret og foretaksregisteret i Brønnøysund<sup>10</sup>. Men den som står registrert har også mulighet til å selv legge inn oppdateringer. To av de folkevalgte husker ikke at de har fått informasjon om at de blir registrert i styrevervregisteret. Enkelte folkevalgte oppgir at de er usikre på om alle styreverv er registrert.

### 2.3.3 ÅPENHET I BEHANDLINGEN AV BYGGESAKER

Kommunen har elektronisk postliste som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. I Rennesøy kommune blir alle vedtak i byggesaker som er behandlet på delegert fullmakt lagt frem til Hovedutvalget for PMU som en orienteringssak. Hovedutvalget for PMU behandler blant annet klagesaker og saker av prinsipiell karakter, og saksfremleggene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

### 2.3.4 BEHANDLING AV BYGGESAKER OG LIKEBEHANDLING

Intervjuobjektene i administrasjonen oppgir at de er opptatt av å behandle saker likt og en av saksbehandlerne oppgir at de er ganske samstemte. Ifølge intervjuobjektene er det saker der Hovedutvalget for PMU går mot det rådmannen har innstilt. Dette gjelder blant annet i klagesaker hvor administrasjonen har gitt avslag. I saker der søker eller part har klaget på kommunens vedtak, utarbeider rådmannen en innstilling til PMU, men det er PMU som har avgjørelsesmyndighet. I saker som ble behandlet av PMU/MU 01.01.17 – 05.09.18 var det følgende resultat:

PMU gikk for rådmannens innstilling i 19 av sakene.

PMU gikk ikke for rådmannens innstilling i 13 av sakene<sup>11</sup>.

Intervjuobjektene fra administrasjonen oppgir at de enkelte ganger lurer på hvorfor noen får tillatelse mens andre ikke får tillatelse i saker som ser like ut.

Vi har blitt gjort kjent med en byggesak der en innbygger søkte om bygging innenfor 100 metersbeltet, og rådmannen ga avslag. I Plan og bygningsloven § 1-8 står det: *«I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i hori-*

<sup>10</sup> [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)

<sup>11</sup> En av sakene ble sendt til Kommunestyret og i to saker gikk Hovedutvalget delvis for rådmannens innstilling.

sontalplanet ved alminnelig høyvann... Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan». Fylkesmannen hadde også utalt seg negativt. Da innbyggeren klaget ble saken behandlet i Hovedutvalget for PMU, som ga søker medhold. Ikke lenge etter kom det opp en tilsvarende sak, men denne gangen ville det totale BYA på fritidseiendommen være høyere enn den andre saken. Det var dermed nyanser i saken som gjorde den noe ulik. Rådmannen ga søker avslag, og søker klagde. Saken ble behandlet i Hovedutvalget for PMU som opprettholdt rådmannens avslag.

I en annen sak var det en som søkte om et byggetiltak i et LNF-området. I kommuneplanen er det en bestemmelse som regulerer bygningsmassens størrelse. Bygningsmassen var allerede større enn det som fremkom som grensen i kommuneplanen. Rådmannen ga avslag, og søker sendte klage. I klagebehandlingen opprettholdt rådmannen fortsatt avslag. Da Hovedutvalget for PMU behandlet klagen, ga utvalget søker medhold. I en annen sak søkte en innbygger om et byggetiltak i et LNF-område. Bruksarealet for eiendommen var allerede større enn bestemmelsene i kommuneloven. Rådmannen ga søker avslag, og søker klaget. I klagebehandlingen opprettholdt rådmannen avslaget, og saken ble behandlet av Hovedutvalget for PMU som opprettholdt rådmannens vedtak.

Flere av de folkevalgte oppgir at Hovedutvalget for PMU har fokus på likebehandling når de behandler saker, og at dette i noen tilfeller blir diskutert i møtet. Det hender også at en i møtet undersøker hvordan tilsvarende saker er behandlet. Flere oppgir likevel at likebehandling kan være vanskelig, spesielt siden de er en liten kommune hvor mange kjenner hverandre. Ingen saker er helt like, og det kan være nyanser i saken som avgjør utfallet. Det kan også være slik at dersom innbyggerne har tatt kontakt, så er det lettere å snakke vedkommende sin sak. På kommunens hjemmeside ligger det oversikt over hvem som sitter i Hovedutvalget for PMU med kontaktinformasjon (e-post). Alle innbyggere står fritt til å kontakte folkevalgte, og flere av de folkevalgte oppgir at de opplever at innbyggere kontakter dem i saker som skal behandles i Hovedutvalget for PMU, og noen ganger får hele utvalget e-post fra innbyggere. Det er ikke krav til at kontakt med innbyggere skal registreres noe sted, men ofte opplyser de folkevalgte i møtet om at innbygger har vært i kontakt med dem. Noen ganger drar utvalget på befaring før de fatter vedtak. Enkelte oppgir også at det er politiske hensyn som spiller inn i hva den enkelte folkevalgt stemmer for.

Ett intervjuobjektet oppgir at det virker som det er større sannsynlighet for å få gjennom en søknad som skal behandles i PMU, dersom innbyggeren har vært i kontakt med folkevalgte på forhånd.

## VURDERING

Klager behandles av Hovedutvalget for PMU. De folkevalgte trenger ikke å ta hensyn til de faglige innstillingene fra administrasjonen, og har i utgangspunktet rett til å treffe

vedtak som avviker fra rådmannens innstilling så lenge vedtaket er i tråd med gjeldende lovverk. De folkevalgte utsettes for påvirkning fra innbyggere for eksempel ved at innbyggere som har klaget på et vedtak tar kontakt med de folkevalgte før behandlingen i Hovedutvalget for PMU. Det er innbyggers demokratiske rett å delta i samsfunnsdebatten og å ha kontakt med de folkevalgte. Vi ser at i 13 av 32 klagesaker fattet Hovedutvalget for PMU et annet vedtak enn rådmannens innstilling. Selv om Hovedutvalget for PMU kommer til en annen konklusjon enn rådmannen, går ikke dette nødvendigvis mot prinsippet om likebehandling. I byggesaker er det imidlertid rom for skjønsmessige vurderinger, og det kan være nyanser i saker som gjør de forskjellige. Kommunen bør i alle tilfeller etterstrebe likebehandling i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Dette vil gjelde enten det er delegert til rådmannen å fatte beslutninger eller til Hovedutvalget for PMU.

Ettersom ingen av dem som jobber med byggesak eller deres overordnede bor i kommunen er habilitetsspørsmålet i forbindelse med behandling av byggesøknader fra administrasjonen sjeldent aktuelt. De folkevalgte i Hovedutvalget for PMU tar opp i møtet i Hovedutvalget om de er inhabile, og avgjørelsen blir fattet av organet og protokollført.

Ikke alle folkevalgte er sikker på om styrevervregisteret er oppdatert, og to folkevalgte mener at de ikke har fått informasjon om styrevervregisteret. Revisjonen anbefaler kommunen å ha bedre rutiner for å informere om styrevervregisteret.

Da kommunen har offentlig journal og alle vedtak i byggesøknader som behandles av administrasjonen legges frem i Hovedutvalget for PMU, er det åpenhet i byggesaker. I øvrige saker, der vedtak fattes av Hovedutvalget for PMU, er saksfremleggene tilgjengelig på Rennesøy kommunes hjemmeside.

Det har vært lite fokus på kommunens etikkreglement i avdeling for plan og forvaltning. Kommunens etikkreglement gjelder kun de ansatte. Revisjonen anbefaler at etikkreglementet også gjøres gjeldende for de folkevalgte.

## **2.4 KOMMUNENS GEBYR OG SELVKOST FOR BYGGESAKER**

### REVISJONSKRITERIER

Kommunen har ved plan- og bygningslovens § 33-1 hjemmel til å vedta et byggesaksgebyr som skal dekke kommunens arbeid etter loven.

Selvkostreglene består av lovhjemler om selvkost i særlovene og KMD sine retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (Vedlegg 5). I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslin-

jene ikke rettslig bindende overfor kommunen. Retningslinjene kan likevel tjene som et sentralt tolkningsmoment i vurderingen av hvilke kostnader en kommune kan kreve dekket gjennom brukerbetaling fra innbyggerne.

Retningslinjene inneholder prinsipper og fordelingsmetoder for hvordan direkte driftsutgifter (lønn etc.), indirekte utgifter (interntjenester) og kapitalkostnader (avskrivninger og renter) skal tas med i selvkostkalkylen. Dette fremgår av figuren under.

**Figur 1 - Selvkostskisse (Inntekter og utgifter/kostnader)**

<b>Direkte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader</b> Eks. lønn og materialer	<b>Kapitalkostnader (netto)</b> Avskrivninger + kalkulatorisk rentekostnad	<b>Indirekte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader</b> Eks. økonomi/regnskap, kundetjeneste,	
<b>Eventuelle refusjoner og andre inntekter</b> (ikke invest.relatert)	<b>Gebyrinntekter</b>		<b>Under-skudd</b> <b>Over-skudd</b>

Gebyrer for plan-, bygge- og oppmålings saker skal i prinsippet gå i selvkost pr. sak, men kommunene kan av praktiske årsaker forholde seg til en begrenset snittpris pr sakstype.

Regnskapet til tjenesten byggesak inneholder både arbeid kommunen kan ta gebyr for, arbeid kommunen ikke kan ta gebyr for, samt arbeid som kommunen gjør for seg selv. Arbeid som kommunen gjør for seg selv vil imidlertid delvis være arbeid som internfaktureres med gebyr på andre tjenester i kommunen. For byggesak kan det kreves gebyr for alle typer byggesaker (herunder delingssaker). Det kan ikke kreves gebyr for veiledning og klagebehandling da dette er arbeid etter forvaltningsloven. For klagebehandling gjelder forbudet også som en beregnet del av de generelle gebyrene. Kommunens arbeid med veiledning i byggesaker kan imidlertid tas med som en beregnet del av de generelle gebyrene.

Kommunene skal utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og foreta en etterkalkulasjon (etterkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal vedta et byggesaksgebyr som dekker kommunens arbeid etter loven.
- Kommunens gebyr skal ikke overskride kommunens selvkost for byggesak.
- Kommunen skal utarbeide budsjettkalkyle og foreta en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor byggesaksområdet.

---

**KOMMUNENS GEBYRER 2016-2018**


---

Rennesøy kommune har gebyrforskrift med gebyrregulativ for behandling av saker etter plan- og bygningsloven<sup>12</sup>. For byggesaker har kommunene mange gebyrer alt etter hvilken type byggesak det handler om. Vi har her sett på det vanlige byggesaksgebyret som gjelder gebyr for oppføring av ny boligbygning med en boenhet (pbl. § 20-1).

**Tabell 1 – Kommunens byggesaksgebyr (Pbl. § 20-1) og sammenligning med andre (tall i kr)<sup>13</sup> Kilde: KOSTRA 2015-2017 (som viser gebyr 2016-2018)**

Rennesøy			Finnøy	KG 2	Rogaland	Landet
2016	2017	2018	2018	2018	2018	2018
21 920	23 070	23 670	22 000	11 310	14 832	13 662

Av tabellen ser vi at Rennesøy har det høyeste gebyret for 2018, litt høyere enn Finnøy og betydelig høyere enn snittet for kommunegruppen, Rogaland og landet utenom Oslo.

I 2012 hadde kommunen en gjennomgang av gebyrregulativet hvor det ble vedtatt å øke gebyret fra kr 16 230 i 2011 til kr 20 000 i 2012. I budsjettvedtaket fra kommunestyret av 15.12.11 ble det vedtatt at inntektene for enheten plan, bygg og geodata, i 2012 skulle økes med kr 800 000. Det ble videre bestemt at budsjettert økning skulle utgjøre kr 100 000 på plan, mens kr 700 000 skulle føres på byggesak. På denne bakgrunn foretok rådmannen en påkrevd gjennomgang og oppjustering av gebyrforskriften<sup>14</sup>.

---

**KOMMUNENS SELVKOST FOR BYGGESAKER**


---

Kommunen har ikke vedtatt full selvkost for byggesaker. Kommunen fører selvkostregnskap for plan- og byggesaksbehandling. Byggesaker har siden 2014 gått i underskudd hvert år. For årene 2016-2017 var det et samlet underskudd på i overkant av kr 1,4 mil. Kommunen belaster tjenesten hovedsakelig med direkte driftsutgifter. Dette består for det meste av lønn. I 2017 besto utgiftene av 95 % lønn, de resterende 5 % er kostnader til administrasjon og andre driftsutgifter. Vi går derfor ikke nærmere inn på alle detaljene og prinsipper om fordelingsmetoder som står i KMD sine retningslinjer.

---

**REGNSKAPSREVISJON**


---

I regnskapsrevisjonen blir byggesaksområdet gjennomgått og kontrollert i forbindelse med den løpende revisjon og årsoppgjørrevisjonen. Følgende revisjonsoppgaver blir utført:

- Gjennomgang av rutiner

<sup>12</sup> Vedtatt i kommunestyret 17.06.2010, sak 44/10, sist revidert 02.06.2015.

<sup>13</sup> KG 2 står for den aktuelle kommunegruppen som Rennesøy tilhører. Kommunegruppe 2 består av små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og middels frie disponible inntekter. Rogaland står for gjennomsnittet i Rogalandskommunene, mens Landet står for gjennomsnittet i landet (utenom Oslo)

<sup>14</sup> Kilde: Orienteringssak hovedutvalget for miljø og utvikling/ Planutvalget 16.01.2012

- Kontroll av om sakene blir utfakturert
- Et utplukk byggesaker blir kontrollert i forhold til om utfakturering er i tråd med vedtatt gebyr
- Kontroll av om frister overholdes
- Kontroll av riktig periodisering

Funn regnskapsrevisjon 2016-2018:

- I 2016 manglet 4 av 12 utvalgte saker fakturering. Kommunen hadde selv gått gjennom alle byggesakene i 2016 og funnet 9 tilfeller hvor det ikke var sendt faktura. Dette skyldtes at saksbehandler hadde avsluttet saken før den som er ansvarlig for utsendelse av faktura hadde åpnet og avskrevet dokumentet gebyrspesifikasjon.
- Kontroll i 2018 avdekket ingen avvik.

## VURDERINGER

Kommunen har ikke vedtatt full selvkost for byggesaker. Kommunen fører selvkostregnskap for byggesaker og har siden 2014 gått i underskudd hvert år, dvs. at kommunens gebyrinntekter ikke overskrider kommunens utgifter på området. 95% av utgifterne som er belastet selvkostregnskapet i 2017 besto av lønn. Kommunen utarbeider en budsjettkalkyle og foretar en etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor byggesaksområdet. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

I forbindelse med regnskapsrevisjonen manglet 4 av 12 utvalgte saker fakturering i 2016. Kommunen har skjerpet rutinene på dette området og kontroll utført høsten 2018 avdekket ingen avvik i forhold til utfakturering og bruk av riktig gebyrsats eller overholdelse av frister.

## 2.5 SAKSBEHANDLINGSTID OG GEBYRTAP FOR BYGGESAKER

### REVISJONSKRITERIER

Byggesaksbehandlingen skal iht. lovreglene foretas innenfor visse tidsfrister. § 21-7 i plan- og bygningsloven (pbl.) regulerer alle tidsfrister med rettsvirkninger som plan- og bygningsmyndighetene er bundet av. Dette gjelder frister for behandling av søknader om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-1 og § 20-2, som ikke medfører dispensasjon fra plan og for behandling av søknad om ferdigattest. Det er syv forskjellige tidsfrister, men vi konsentrerer oss om de viktigste tidsfristene som blir rapportert i KOSTRA (selve byggesøknaden). De lovmessige tidsfristene ble innskjerpet ved lovendringer i 2015 (i kraft fra 01.07.15). Dette gjelder ikke selve tidsfristene, men hvordan tidsfristene skal forstås. Fristene har blitt mer absolutte. Kommunen er pliktig til å tilbakebetale de-

ler eller hele gebyret dersom saksbehandlingen overskrider lovmessige tidsfrister. Dette gjelder byggesøknader hvor det er 12 ukers tidsfrist for saksbehandlingen.

Kommunen skal behandle byggesøknaden i løpet av 3 eller 12 uker. Tidsfristen på 3 uker gjelder søknadspliktige tiltak hvor alle forholdene rundt byggesaken er avklart<sup>15</sup>. Dersom kommunen ikke har avgjort byggesøknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

**Tabell 2 – Saksbehandlingstider for byggesaker – i hovedtrekk**

- Søknad om tillatelse til tiltak skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger.
- Søknad om tillatelse til tiltak hvor det er krav om ansvarlig foretak der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.
- Søknad om tillatelse til tiltak for tiltak som kan forestås av tiltakshaver der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.
- Søknad om tillatelse til tiltak som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker.
- Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.
- Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.
- Forhåndskonferanse skal avholdes av kommunen innen 2 uker.
- Søknad om midlertidig brukstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker.

I følge byggesaksforskriften § 7-6 skal kommunen ved overskridelse av tidsfristene i pbl. § 21-7 første og fjerde ledd tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides. Ifølge § 7-2. kan frister som følger av pbl. § 21-7 forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristene løper fra mottak av søknaden i kommunen dersom søknaden kun inneholder mindre feil eller mangler som ikke er til hinder for at «kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket», jf. pbl. § 21-2 første ledd. Den tiden som går fra kommunen sender beskjed til søker om å komplettere søknaden til kommunen mottar nye opplysninger, skal komme i tillegg til fristen.

Dersom gebyrtap oppstår, kan dette regnskapsføres slik:

- Byggesakstjenesten føres (krediteres) med fullt byggesaksgebyr
- Gebyrtapet føres (debiteres) på annen/egen tjeneste.

<sup>15</sup> Tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig.

- Eventuelt på byggesakstjenesten, men med en egen dimensjon<sup>16</sup>.

Poenget er at gebyrtapet holdes utenfor selvkostregnskapet.

**Revisjonskriterier:**

- Kommunen skal overholde lovpålagte frister for saksbehandling av byggesaker.
- Kommunen skal ha rutiner for registrering av tidsbruk.
- Kommunen skal ha rutiner for tilbakebetaling av gebyr til tiltakshaver ved overskridelse av tidsfristene i pbl. § 21-7.
- Gebyrtap skal holdes utenfor kommunens selvkostregnskap.

## 2.5.1 RUTINER FOR SAKSBEHANDLING OG REGISTRERING AV TIDSBRUK

Rennesøy kommune har ikke skriftlige rutiner for hvordan byggesaker skal behandles. Ifølge fagleder for plan og forvaltning er dette noe kommunen burde ha hatt, spesielt i forbindelse med utskiftninger. Kommunen har maler for spesielle sakstyper med standardtekster for hvordan saker skal fremstilles. I utgangspunktet skal innbyggerne kun komme til byggesaksavdelingen hvis de har avtale. Det er besøkstid mellom kl. 12-14.30, men dette blir ikke alltid overholdt. Det tas ikke notater fra uformelle møter, kun hvis det er noe en skal huske selv. Dvs. at ingenting blir journalført ved uformelle møter.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for registrering av antall dager saksbehandlingen pågår. Saksbehandler har sitt eget system for å ha kontroll over antall saksbehandlingdager i egne saker. I kommunens saksbehandlingssystem er det muligheter for å registrere forløpet i saksbehandlingen slik at det lyser grønt, gult og rødt avhengig av hvor lang tid som har medgått. Dette avhenger av at saksbehandler registrerer alle nødvendige opplysninger på riktig måte. Disse mulighetene blir ikke benyttet i sin helhet og vi får opplyst av intervjuobjektene at det har vært mangelfull opplæring i saksbehandlingssystemet siden det ble tatt i bruk.

Saksbehandler kontrollerer at de innkomne søknadene er komplett, behandler byggesaken og beregner gebyret i henhold til gebyrforskriften. Ifølge gebyrforskriften beregnes gebyret på det tidspunkt fullstendig søknad/ planforslag behandles av kommunen. Dette forutsatt at søknad/ forslag behandles innen lovpålagte frister. Saksbehandler utarbeider gebyrspesifikasjon som sendes videre til økonomi for fakturering. Faktura ettersendes, dvs. sendes ikke sammen med vedtaket om byggetillatelse. For dispensasjonssaker sendes det ut brev om at saksbehandlingen tar x antall måneder. Hvis saken tar for lang tid og dette er kommunen sin feil reduseres gebyret automatisk.

<sup>16</sup> Poenget er at en med letthet skal kunne skille gebyrtapet ut fra selvkostregnskapet. Dette kan f.eks. gjøres med et ekstra siffer i tjenestedimensjonen eller som et prosjektnummer eller lignende.



## GENERELLE KOMMENTARER TIL SAKSBEHANDLINGSTIDENE OG KOSTRA

Saksbehandlingstidene sier ikke direkte noe om effektiviteten i saksbehandlingen. Lange saksbehandlingstider kan skyldes mange forhold – som eksempelvis antall saker, og omfanget av store og kompliserte saker. Andre faktorer som spiller inn er saksbehandlingsskapasitet (bemanning) samt erfaring og kompetanse. For saksbehandlingstider er det gjerne også ulik praksis hos kommunene om hvordan en registrerer stopp i saksbehandlingen pga. søkers forhold.

## KOMMUNENS SAKSBEHANDLINGSTIDER 2015-2017

**Tabell 3 – Kommunens saksbehandlingstider og sammenligning med andre<sup>17</sup>**

**Kilde: KOSTRA 2015-2017**

	Rennesøy			Finnøy	Rogaland	Landet	KG 02
	2015	2016	2017	2017	2017	2017	2017
Byggesaker med 3 ukers frist (dager)	..	23	18	8	16	16	15
Byggesaker med 12 ukers frist (dager)	..	48	78	25	37	33	28
Antall søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid	47	17	16	1	.	.	.

Det er gjennomsnittlige saksbehandlingstider som fremkommer i tabellen. Kommunens saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist økte mye i 2017. Den er da mye høyere enn Finnøy og snittet for fylket, landet og kommunegruppen. Vi har fått opplyst at dette hovedsakelig skyldes mangel på ressurser på grunn av sykemelding og omdisponerte ressurser. I de periodene det har vært to byggesaksbehandlere har det ifølge kommunen fungert greit. Antall søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid er derimot redusert betydelig siden 2015.

## KOMMUNENS GEBYRTAP

Kommunens gebyrtap som følge av for lang saksbehandlingstid av byggesaker fremgår ikke av kommunens regnskap. Det foreligger heller ingen oversikt over gebyrtapet.

## VURDERING

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for registrering av antall dager saksbehandlingen pågår. Saksbehandler har selv ansvar for å ha kontroll på tidsaspektet og fullføre sakene innen tidsfristen. Tidsbruk fremgår per i dag ikke av kommunens saksbehandlingssystem slik at det blir veldig sårbart ved sykdom og utskiftninger. Ifølge kommunen får tiltakshaver automatisk gebyrreduksjon ved overskridelse av tidsfristene i plan- og bygningsloven § 21-7. Etersom kommunen ikke har rutiner for registrering av tidsbruk foreligger det en risiko for at dette ikke blir gjort. Det ligger muligheter i saksbehandlingssystemet i forhold til registrering av tidsbruk som ikke er benyttet og etter som Stavanger kommune benytter samme system vil vi anbefale kommunen å øke

<sup>17</sup> Antall saker med overskridelse gjelder byggesaker med både 3 og 12 ukers frist.

kompetansen på området slik at mulighetene i systemet utnyttes og innbyggerne sikres automatisk gebyrreduksjon ved tidsoverskridelser. Når uformelle møter med saksbehandler og innbygger/utbygger ikke dokumenteres, kan det føre til uenigheter i etterkant i forhold til hva som ble sagt. Vi vil anbefale kommunen å forbedre praksis på dette området. Kommunens gebyrtap fremgår ikke av regnskapet og det foreligger heller ingen oversikt. Vi vil anbefale kommunen å registrere gebyrtap som følge av for lang saksbehandlingstid på egen konto i regnskapet. Dette er helt avgjørende for å foreta korrekt selvkostberegning, da gebyrtap ikke må belastes selvkostregnskapet, men kommunens frie inntekter.

## Vedlegg 1

# Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgfskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisorene Elin Fagerheim Bjerke og Therese Kristiansen, samt gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Christian Jerejian Friestad.

## Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

## Metode

### Muntlige kilder

Anbjørg Sørbo Larsen – medlem Hovedutvalg for PMU  
Astri Thorsnes – byggesaksbehandler  
Bente Marie Johansen – konstituert kommunalsjef kultur og samfunn  
Christoffer Thorske Johnsen – medlem Hovedutvalg for PMU  
Dagny Sunnanå Hanasand – medlem Hovedutvalg for PMU  
Elin Schanche – leder Hovedutvalg for PMU  
Hans Olav Holmen – medlem Hovedutvalg for PMU  
Jan Mikal Hanasand – medlem Hovedutvalg for PMU  
Inger Narvestad Anda – fagleder plan og forvaltning  
Monica Bjørklund – Nielsen medlem Hovedutvalg for PMU  
Svein Asle Wiik – rådgiver Fylkesmannen  
Tor Bernhard Harestad – nestleder i Hovedutvalg for PMU

### Skriftlige kilder

Delegasjonsreglement 2018 - 2020  
Etiske retningslinjer Rennesøy kommune  
Gebyrforskrift byggesaker Rennesøy kommune  
Kommunens byggesaksrutiner  
Kostrastatistikk  
Regneark KOSTRA fått av kommunen  
saksbehandlingsreglement for folkevalgte  
Saksfremlegg og protokoll for saker behandlet i Hovedutvalg for PMU og MU 2017-05.09.18  
[www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)

## Vedlegg 2 Utdrag fra delegasjonsreglement 2018 – 2020 Rennesøy kommune

11

## KAPITTEL VI

### DELEGASJON AV MYNDIGHET TIL KOMMUNEREFORMUTVALGET

- 6-1 Utvalget skal koordinere kommunereformarbeidet for Rennesøy kommune. Utvalget har innstillingsrett til kommunestyret for saker som har sitt utspring i kommunereformarbeidet, og som har endelig behandling i kommunestyret, men som ikke formannskapet har innstillingsrett i. Andre utvalg med unntak av formannskapet som behandler saker som berøre kommunereformarbeidet har innstillingsrett til kommunereformutvalget i overfor nevnte saker.

Ved behandling av saker som gjelder reglement for nye Stavanger vedrørende forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver har representanter for de ansatte i Rennesøy kommune i prosjektet nye Stavanger oppmøte og talerett i kommunereformutvalget. Representanten har ikke stemmerett, og det vil ikke bli oppnevnt vara ved frafall

## KAPITTEL VII

### DELEGASJON AV MYNDIGHET TIL HOVEDUTVALGET FOR PLAN, MILJØ OG UTVIKLING

- 7-1 *Hovedansvarsområde for Hovedutvalget for Plan, miljø og utvikling*  
PMU fungerer som hovedutvalg for landbruk, drift, vedlikehold, plan, byggesak og geodata, innenfor de rammene som er fastsatt i kommunestyrevedtak, lov og forskrifter gitt i medhold av lov.
- Utvalget har myndighet til å treffe vedtak, eller gi uttale, innenfor de rammer og etter de retningslinjer som følger av lover og forskrifter der kommunen er gitt slik myndighet etter følgende lover og med tilhørende forskrifter, med mindre myndigheten er lagt til annet folkevalgt organ eller til rådmannen. Utvalget har innstillingsrett til kommunestyret.
- Aktuelle lover med tilhørende forskrifter:
- Lov om friluftslivet (friluftsløven)
  - Lov om forvaltningen av naturens mangfold (Naturmangfoldloven)
  - Naturskadeloven
  - Viltloven
  - Lov om jord (jordloven)
  - Lov om regulering av svine- og fjærfeproduksjonen
  - Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom
  - Lov om odelsretten og åsetesretten (odelsloven)
  - Lov om skogbruk (skogbruksloven)
  - Lov om forpaktning (forpaktingsloven)
  - Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) med tilhørende forskrifter,
  - Lov om ymse beitespørsmål (beiteloven).
  - Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.
  - Forskrifter om midler til investering og bedriftsutvikling i landbruket
  - Stedsnavnsloven
  - Kulturminneloven
  - Delingsloven
  - Plan og bygningsloven
  - Vegloven

- Vegtrafikkloven
- Matrikkelloven
- Lov om eierseksjonering
- Forurensingsloven med tilhørende forskrifter
- Lov om erverv av vannfall
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Lov om vassdrag og grunnvann

Lovhenvisningene er ikke uttømmende.

#### Hovedutvalget

- kan gi dispensasjoner innenfor rammene i § 19-2.
- behandler alle klager som gjelder søknad om dispensasjon.
- håndhever retningslinjene for kommunal overtakelse av drift og vedlikehold av private adkomstveier i regulerte boligområder.
- administrerer kommunale forskrifter for renovasjon, og gjør vedtak på kommunens vegne. Myndigheten er begrenset til forhold som ikke er tillagt annet organ.
- administrerer kommunale forskrifter for kommunal slaminnsamling, og gjør vedtak på kommunens vegne. Myndigheten er begrenset til forhold som ikke er tillagt annet organ.
- administrerer kommunale forskrifter for vann- og kloakkavgifter, og gjør vedtak på kommunens vegne. Myndigheten er begrenset til forhold som ikke er tillagt annet organ.
- I medhold av friluftsløvsloven § 40 kan hovedutvalget stanse og fjerne byggverk m.m. som er satt opp i strid med forbud eller pålegg etter friluftsløvsloven.
- Utvalget skal ha ansvaret for den praktiske gjennomføringen av kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven og vurdere behovet for nye og reviderte planer.
- Vedta detaljreguleringer som er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, når det er mindre enn fire år siden kommuneplanen ble vedtatt av kommunestyret, jf. § 12-12, 2. ledd. Detaljreguleringer som ikke har et innhold som følger opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og føreliggende områdereguleringer, skal alltid bli behandlet av kommunestyret, jf. § 12-3, 3. ledd.
- Beslutte utlegging av reguleringsplaner til offentlig ettersyn, og fremme planen for vedtak i kommunestyret (så fremt planen ikke kan bli vedtatt av utvalget selv) jf. §§ 12-11 og 12-12.
- Ta stilling til forslag til detaljreguleringer fremmet av andre myndigheter/private.  
Ta stilling til klage på reguleringsplan. Finner utvalget ikke grunn til å ta klagen til følge, gir utvalget uttale og sender saken over til Fylkesmannen. Finner utvalget grunn til å ta klagen til følge, blir det gjort nytt vedtak i saken. Gjelder det klage på vedtak av kommunestyret, blir saken sendt over til kommunestyret for ny behandling.
- Vedta mindre endringer av reguleringsplan eller utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen, jf. § 12-14.
- Ta stilling til om kommunen vil tillate at private utarbeider hele eller deler av en områderegulering og de rammene som skal gjelde for planen, jf. § 12-2 og gi innstilling til kommunestyret.
- Vurdere og ev. fremme innsigelse til planforslag fra andre planmyndigheter, jf. § 5-4. Sak om dette skal deretter legges fram for kommunestyret så snart som mulig til orientering.

- Vedta midlertidig forbud mot tiltak, jf. pbl. kap 13.
  - Utbyggingsavtaler, § 17 i pbl.  
Godkjenner utbyggingsavtaler framforhandlet av rådmannen.
- 7-2 Hovedutvalget har avgjørelsesmyndighet på de områder som er angitt nedenfor og ellers framgår av vedtatt budsjett:
- kulturvernområdet, herunder kommunens ansvar etter lov om kulturminner
  - fastsettelse av gate- og veinavn, samt avgjørelse av andre kommunale navnesaker av offentlig betydning
  - alle reiselivssaker og gis myndighet til å ta avgjørelse i disse.
  - ansvaret for nærings- og samferdselsmessige forhold, og har myndighet til å ta avgjørelse i disse, i den grad kommuneloven og eventuelle særlover åpner for det.
  - ansvaret for å ivareta kommunens interesser på de nevnte områdene i kommunal, interkommunal og regional sammenheng.
- 7-3 Myndighet etter havne- og farvannsloven er delegert til Stavanger Havn IKS

## KAPITTEL VIII

### DELEGASJON AV MYNDIGHET TIL FORHANDLINGSUTVALGET

- 8-1 *Arbeidsgiversaker*  
Forhandlingsutvalget har det politiske hovedansvaret for de sakene som er nevnt i kommuneloven § 26 nr. 2, deriblant lokale forhandlingsprotokoll fra forhandlinger hvor ikke forhandlingsfullmakt er gitt rådmannen.
- 8-2 *Sette rammer for lokale forhandlinger*  
Forhandlingsutvalget legger rammene for forhandlingene med de lokale fagforeningene etter bestemmelsene i HTA (hovedtariffavtalen). Rammene rundt forhandlingene skal være i tråd med forutsetningene i HA (hovedavtalen) og HTA, og skal fastlegges før rådmannens lønnspolitiske drøftinger etter kapitlene 3.4.2, 4 og 5 i HTA. Rådmannen eller den rådmannen gir fullmakt til, fører de praktiske forhandlingene.
- 8-3 *Flytting av saker ved inhabilitet*  
Forhandlingsutvalget behandler saker som sorterer inn under det partssammensatte utvalget, men hvor en eller flere lokale arbeidstakerorganisasjoner er part i. Det samme gjelder personalsaker hvor rådmannen er inhabil. Saker som gir varige økonomiske eller andre konsekvenser oversendes direkte til formannskapet.
- 8-4 *Kjøp og salg av fast eiendom*  
Forhandlingsutvalgets ansvar og fullmakter ved kjøp og salg av fast eiendom er fastsatt i kapittel III i dette reglementet. Rådmannen har møte-, tale-, forslags- og protokollrett.
- 8-5 *Utbyggingsavtaler*  
Forhandlingsutvalget fastsetter rammebetingelser for forhandlinger med utbygger om utbyggingsavtale

### Vedlegg 3

**Tabell 1 – Kommunens etiske retningslinjer (kilde: Rennesøy kommune)**

1. Lovverk, interne regler og vedtak skal etterfølges.
2. Rennesøy kommune skal legge vekt på god forvaltningsskikk.
3. Saksbehandlingen skal være åpen og redelig.
4. Habilitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen.
5. Lojal opptreden overfor de folkevalgte.
6. De ansatte skal opptre lojalt overfor arbeidsgiver.
7. Plikt og rett til å varsle.
8. Vern mot gjengjeldelse ved varsling.
9. Tillitsvalgte og verneombudenes rolle.
10. Kommunens verdier skal vernes om.
11. Det skal utvises aktsomhet knyttet til økonomiske forhold.
12. Lojal opptreden mellom ansatte i alle ledd.
13. Kjøp av seksuelle tjenester.

## Vedlegg 4 Ethiske retningslinjer



### **Rennesøy kommune** **Det gode liv på dei grøne øyane**

#### **1. Lovverk, interne regler og vedtak skal etterfølges**

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer at alle forholder seg lojalt til vedtak som er truffet, både på politisk og administrativt hold. Herunder etterlevelse av kommunens vedtatte kjerneverdier; Ansvarlig, Raus og Engasjert.

#### **2. Rennesøy kommune skal legge vekt på god forvaltningsskikk**

Som forvaltere av lokalsamfunnets felles midler og ressurser stilles det spesielt høye krav til de enkelte medarbeideres etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen. Dette henger nøye sammen med kommunens visjon som er trivsel, kvalitet og service. Kommunens ansatte skal opptre profesjonelt og i tråd med god forvaltningsskikk.

Med god forvaltningsskikk mener en at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Dette kan være å sette rimelige frister, nedtegne opplysninger som blir gitt muntlig skriftlig, innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, gi grundig, rask og korrekt saksbehandling, og praktisere likebehandling.

#### **3. Saksbehandlingen skal være åpen og redelig**

Åpenhet og offentlighetsprinsippet skal praktiseres i størst mulig grad, med visse forbehold knyttet til taushetsplikt. Relevant og tilstrekkelig informasjon skal gis uopfordret.

Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker, må respekteres av de ansatte og ikke brukes til personlig vinning.

#### **4. Habilitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen**

Ansatte skal være åpne omkring biverv og/eller engasjement i interesse- eller politiske organisasjoner som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i form av inhabilitet eller brudd på lojalitetsplikten. Det påhviler ansatte som også er folkevalgte i kommunen et særskilt ansvar å være seg bevisst sine ulike roller.

Ansatte skal ikke la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke deres handlinger, saksframstilling eller vedtak. Videre kan ansatte ikke inneha biverv, styreverv eller annet lønnet oppdrag som kan skade kommunens interesser, eller som er egnet til å svekke tilliten til kommuneforvaltningen.

#### **5. Lojal opptreden overfor de folkevalgte**

Det skal utvises varsomhet med å gi uttalelser som skaper, eller kan være egnet til å skape, tvil om den politiske beslutningsprosessen.

De ansatte har ikke anledning til å fremme sine tjenstlige forhold direkte for kommunens folkevalgte med sikte på å omgå tjenesteveien.

Det forventes at de tillitsvalgtes kontakter i det politiske miljøet blir benyttet på en ryddig måte.

#### **6. De ansatte skal opptre lojalt overfor arbeidsgiver**

Kommunens ansatte plikter å følge de rettslige og etiske regler og retningslinjer som gjelder for virksomheten, samt å etterfølge pålegg fra overordnede. Lydighetsplikten medfører aldri noen plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

Kritikkverdige forhold tas opp tjenestevei. Dersom nærmeste leder viser motvilje mot å ta saken videre, kan den ansatte henvende seg til lederen. Arbeidsgiver har plikt til å sørge for at den nødvendige åpenhet er tilstede for en tillitsfull samhandling med de ansatte.

#### **7. Plikt og rett til å varsle**

Arbeidstaker har plikt og rett til å varsle om kritikkverdige forhold i Rennesøy kommune.

Kritikkverdige forhold kan være saker som er uetiske, lovstridige eller som kan true liv eller helse.



Et særskilt ansvar har ansatte som observerer forhold som kan medføre fare for brukernes sikkerhet.

#### **8. Vern mot gjengjeldelse ved varsling**

Ansatt som varsler skal være vernet mot gjengjeldelser fra virksomheten.

Det forutsettes at varslingen ikke er i strid med annen lov.

#### **9. Tillitsvalgte og verneombudenes rolle**

Tillitsvalgte og verneombudene har ansvar for og plikt til å fremme evt klagemål på vegne av enkeltmedlemmer og organisasjonen på en hensiktsmessig måte.

De tillitsvalgte og verneombudenes yringsfrihet blir utfra dette større enn for andre arbeidstakere, samtidig som den tillitsvalgte og verneombudet har ansvar for å ta vare på samarbeid og arbeidsmiljø som i enkelte tilfeller gjør at dennes yringsfrihet blir innskrenket.

Det forventes at den tillitsvalgte/verneombudet har et gjennomtenkt forhold til saker som ytres gjennom media. Det forventes at den tillitsvalgte/verneombudet søker å ordne uenigheter og kritikkverdige forhold med arbeidsgiver.

#### **10. Kommunens verdier skal vernes om**

Ansatte skal forvalte kommunens midler og ressurser på en mest mulig rasjonell og økonomisk måte.

Ansatte plikter å melde fra om egne eller andres handlinger eller forhold som påfører, eller kan påføre, arbeidsgiver økonomisk tap eller annen materiell eller ikke-materiell skade.

Det er viktig at ansatte tar aktiv avstand fra enhver uetisk handlemåte eller handlinger som kan oppfattes slik, som for eksempel:

- nedlasting av pornografisk materiale eller materiale som kan oppfattes slik
- bruk av kommunens telefoner/elektroniske verktøy til handlinger som kan oppfattes som uetiske.

#### **11. Det skal utvises aktsomhet knyttet til økonomiske forhold**

Ansatte skal verken for seg selv eller på vegne av andre ta mot gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som kan påvirke deres tjenestehandling, eller kan være egnet til å bli oppfattet slik.

Mottatte gaver skal eventuelt returneres med en kort skriftlig redegjørelse for kommunens regler om dette.

Ansatte kan ikke benytte seg av kommunale innkjøps- og rabattordninger ved personlig innkjøp.

Gaver og erkjentheter av mindre verdi som gis til vanlige anledninger og høytider aksepteres.

Moderate former for gjestfrihet og representasjon må ikke utvikle seg slik at det påvirker beslutningsprosessen eller kan være egnet til å bli oppfattet slik.

Dersom den ansatte er i tvil om et forhold er innenfor kommunens etiske normer, avgjøres saken av den ansattes leder. Gaver av vesentlig verdi skal klareres med rådmannen før de aksepteres.

#### **12. Lojal opptreden mellom ansatte i alle ledd**

Enhver ansatt plikter å møte sine kollegaer på en inkluderende og respektfull måte.

Mobbing og annen trakassering er ikke tillatt.

Det forventes at det ikke snakkes nedsettende om kollegaer som ikke er til stede og kan svare for seg.

#### **13. Kjøp av seksuelle tjenester**

Det forventes at ansatte åpent og tydelig tar avstand fra kjøp av seksuelle tjenester på tjenestereiser.

## Vedlegg 5

## Selvkostregler – Herunder om byggesaker

Selvkostreglene gjelder alle kommunale betalingstjenester. Selvkostreglene består av lovhjemler om selvkost i særlovene og KMD sine retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Lovhjemlene sier at kommunen kan, bør eller må beregne sine gebyr til full selvkost (full kostnadsdekning). Det er ikke tillatt å beregne seg gebyr større enn full selvkost.

Retningslinjene inneholder prinsipper og fordelingsmetoder for hvordan direkte driftsutgifter (lønn etc.), indirekte utgifter (interntjenester) og kapitalkostnader (avskrivninger og renter) skal tas med i selvkostkalkylen.

Det kan settes opp følgende skisse:

Figur 1 - Selvkostskisse (Inntekter og utgifter/kostnader)			
<b>Direkte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader</b> Eks. lønn og materialer	<b>Kapitalkostnader (netto)</b> Avskrivninger + kalkulatorisk rentekostnad	<b>Indirekte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader</b> Eks. økonomi/regnskap, kundetjeneste,	
<b>Eventuelle refusjoner og andre inntekter</b> (ikke invest.relatert)	<b>Gebyrinntekter</b>		<b>Under-skudd</b>
			<b>Over-skudd</b>

For de tekniske tjenestene praktiserer gjerne de større kommunene full selvkost. Det samme kan også gjelde for SFO. Det er vårt inntrykk at alle kommuner praktiserer full selvkost for VAR-tjenestene (vann-, avløps og renovasjonstjenestene). Full selvkost betinger et prinsippvedtak fra kommunestyret. Unntaket er renovasjon (husholdningsrenovasjon) hvor lovreglene krever full selvkost. For vann og avløp sier lovreglene at kommunene bør ta full selvkost. Ved foreldrebetaling i barnehager og egenbetalinger for kommunale helse- og omsorgstjenester er det maksimalsatser iht. Stortingets årlige budsjettvedtak, og tak for vederlag/egenandeler fastsatt i forskrift fra HOD. For SFO er det ikke noen slike begrensninger.

Selvkostkravet gjelder gebyrer for hver enkelt tjeneste. Vi kan imidlertid dele dette opp enda mer, f.eks. til den enkelte abonnent eller sakstype. Dette er som regel ikke noe problem for kommunene når det gjelder tekniske tjenester som VAR-gebyrer og feiing. Disse gebyrene er i utgangspunktet basert på det faktiske forbruket av tjenestene (beregnet eller målt), og det er relativt få gebyrsatser i bruk. Gebyrer for plan-, bygge- og oppmålingssaker skal i prinsippet gå i selvkost pr. sak, men kommunene kan av praktiske årsaker forholde seg til en beregnet snittpris pr. sakstype.

### Kommunes lovhjemmel for å ta gebyr for byggesaker

Kommunen har ved plan- og bygningslovens § 33-1 hjemmel til å vedta et gebyr som skal dekke kommunens arbeid etter loven. Kommunens gebyr kan ikke overskride kommunens selvkost for tjenesten.

### Regnskapet til tjenesten byggesak

Regnskapet til tjenesten inneholder både arbeid kommunen kan ta gebyr for, arbeid kommunen ikke kan ta gebyr for samt arbeid som kommunen gjør for seg selv. Arbeid som kommunen gjør for seg selv vil imidlertid delvis være arbeid som internfaktureres med gebyr på andre tjenester i kommunen. For byggesak kan det kreves gebyr for alle typer byggesaker (herunder delingssaker). Enten direkte eller indirekte. Nærmere kommentarer om dette følger nedenfor.

Det kan ikke kreves gebyr for veiledning og klagebehandling da dette er arbeid etter forvaltningsloven. For klagebehandling gjelder forbudet også som en beregnet del av de generelle gebyrene. Kommunens arbeid med veiledning i byggesaker kan imidlertid tas med som en beregnet del av de generelle gebyrene. Det vises til lovforarbeider til plan- og bygningsloven.<sup>18</sup> Gebyrtap (gebyrreduksjoner) ved overskridelse av lovmessige tidsfrister kan ikke medtas i selvkostregnskapet. KR D har bekreftet dette (se nedenfor). Kommunens arbeid med tilsyn bør tas med som en beregnet del av de generelle gebyrene og ikke som et særskilt gebyr. Det kan etter PBL 2008 også kreves gebyr for ulovlig forhold. Dette siste er ikke omfattet av de ordinære selvkostreglene. Overtredelsesgebyret er ment å skulle finansiere kommunens ulovlighetsoppfølging.<sup>22</sup>

Funksjonene som det skal rapporteres på i KOSTRA er ikke entydige selvkostfunksjoner. Kommunen bør derfor ha en hensiktsmessig inndeling av internregnskapet, slik at selvkosttjenestene kan identifiseres under den aktuelle funksjon. Jf. KMD sine retningslinjer side 12.

### **Forkalkyle og etterkalkyle**

Kommunene skal utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og foreta en etterkalkulasjon (etterkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

### **Selvkostfond og fremføring av underskudd**

Dersom det er overskudd på tjenesten et år eller periode, må overskuddet avsettes til bundet driftsfond (selvkostfond for tjenesten). Underskudd på tjenesten føres mot samme fond. Dersom kommunen opererer med full selvkost for tjenesten, må det foretas en fremføring av underskuddet dersom det ikke er noe selvkostfond. Slik fremføring av underskudd er ikke tillatt for tjenester hvor det ikke opereres med full selvkost. Kommunen kan velge om den vil ha årlige føringer mot selvkostfond, eller om dette skal gjøres over en lengre tidshorisont (3-5 år) dersom dette gir en jevnere gebyrutvikling. Årlige føringer synes å være det klart mest vanlige i kommunene.

---

<sup>18</sup> Lovforarbeider: NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning Kapittel 27 (27.4.6.4).

<sup>22</sup> Lovforarbeider: NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning Kapittel 27 (27.4.6.2).



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**