



**SOLODDEN**  
Fredrikstad kommune

Undersøkelse

Rolvsøy  
11. januar 2012

---

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1	Oppdragets bakgrunn .....	3
1.2	Mandat.....	3
1.3	Gjennomføring og metode.....	4
<b>2</b>	<b>REVISJONSKRITERIER/ VURDERINGSGRUNNLAG</b> .....	<b>6</b>
2.1	Fullmaktstruktur .....	6
2.2	Habilitet .....	6
2.3	Dispensasjon .....	6
<b>3</b>	<b>SOLODDEN-SAKEN</b> .....	<b>8</b>
3.1	Søknad av juni 2006.....	8
3.2	Planutvalgets behandling .....	9
3.3	Søknad av august 2007 .....	10
3.4	Habilitetsspørsmål .....	10
3.5	Dispensasjonspraksis .....	11
3.6	Fullmaktstruktur i praksis i 2006/2007 .....	12
3.7	Nåværende fullmaktstruktur .....	13
<b>4</b>	<b>VURDERINGER OG KONKLUSJON</b> .....	<b>14</b>

---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Oppdragets bakgrunn

Kontrollutvalget i Fredrikstad vedtok 9. april 2010 å igangsette undersøkelse av fire særskilte byggesaker. Bakgrunnen for vedtaket var anmodning om gransking fremmet av henholdsvis advokat Helge Skaaraas og seks bystyrerepresentanter. Solodden var en av disse sakene. Formålet var å vurdere de formelle sidene ved saksbehandlingen, samt om resultatet var riktig.

Resultatet av undersøkelsen ble behandlet i kontrollutvalget 3. november 2010. Vår vurdering vedrørende Solodden var følgende:

*”Sakens dokumenter og partenes anførsler viser at kommunens saksbehandling ikke har vært tilfredsstillende. Forholdet erkjennes av kommunen selv, og er påpekt av fylkesmannen. Revisjonen støtter seg til disse vurderingene”*

Da både kommunen selv og fylkesmannen hadde foretatt en grundig gjennomgang av saken, herunder kommunens skjønnsutøvelse, fant vi det mest hensiktsmessig å vise til denne.

I protokollen fra møtet fremgår det:

*”Bestillingen/ mandatet til revisjonen ble diskutert i forhold til om politikernes opptreden skulle vært gransket og om revisjonen skulle vurdere personlige ansvarsforhold. Det var enighet om at revisjonen hadde tolket bestillingen/ mandatet i henhold til utvalgets intensjon, selv om noen av utvalgsmedlemmene hadde forventet at revisjonens vurderinger av Solodden ville være mer omfattende. Kontrollutvalget fant det ikke nødvendig å gjøre ytterligere bestillinger til revisjonen i forbindelse med Solodden.*

*Rådmannen opplyste om at han på eget initiativ vil vurdere om han bør se nærmere på interne forhold knyttet til saksbehandlingen av Soloddensaken for å unngå at lignende forhold skjer igjen”*

Østfold kommunerevisjon IKS (heretter omtalt som ØKR) mottok 18. august 2011 henvendelse om å gjennomføre ovennevnte undersøkelse. Vi vurderte forespørselen i forhold til revisjonsforskriften § 14, og fant at oppdraget ikke var egnet til å påvirke eller reise tvil om vår uavhengighet og objektivitet.

## 1.2 Mandat

I rådmannens oppdragsbeskrivelse fremgår:

*” Vi mener fokus på oppdraget bør rettes mot prosessen som lå til grunn for godkjenning av byggeprosjektet. Hvordan beslutningen ble fattet og hva som var årsaken til at man anbefalte og godkjente såpass omfattende dispensasjoner fra reguleringsplan mv. Vi ønsker alle sider av saken belyst. Vi ber revisjonen også om å gjennomgå hva som var vanlig praksis i avdelingen på dette tidspunktet, om disse ble fulgt, og at rutiner og praksis nå er endret. Det er viktig for rådmann at tilsvarende sak ikke skal eller kan gjenta seg i Fredrikstad kommune.”*

Det ble avholdt et avklaringsmøte 8. september 2011 hvor Ståle Aarseth (internrevisor, Fredrikstad kommune), Einar Gundersen (daglig leder, ØKR) og Anders Svarholt

---

(seksjonsleder, ØKR) deltok. Det var enighet om at fokus for undersøkelsen skulle være habilitetsforhold.

### 1.3 Gjennomføring og metode

Den gjennomførte undersøkelsen har hatt som formål å belyse saken, slik den er avgrenset i mandatbeskrivelsen. Fakta har blitt innhentet ved intervju og dokumentanalyse.

Det er ikke gitt lovregler eller forskrifter som særskilt regulerer fremgangsmåten eller innholdet av denne type undersøkelser.

ØKR har gjennomført undersøkelsen i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17 har stått sentralt i arbeidet. Prinsippet om kontradiksjon er ivaretatt ved at alle intervjuobjekter har fått anledning til å skriftlig godkjenne egne uttalelser, samt er gitt mulighet til å svare på tillegsspørsmål i etterkant av intervjuene.

ØKR har hatt samtaler med totalt åtte personer:

- Tor- Anders Olsen, tidligere plan- og miljøsjef (sluttet i kommunen i 2009)
- Øyvind Aarvig, tidligere bygnings- og reguleringsjef (Sluttet i kommunen i 2006)
- Lasse Henriksen, nåværende bygnings- og reguleringsjef
- ██████████, fagleder byggesak
- ██████████, tidligere saksbehandler byggesak (sluttet formelt i kommunen i 2011)
- ██████████, tidligere juridisk spesialrådgiver (sluttet i kommunen i 2008)
- Helge Skaaraas, advokat
- ██████████, tidligere ansatt i bygnings- og reguleringsavdelingen

Personene som ikke lenger er ansatt i Fredrikstad kommune har blitt informert om at det er frivillig å stille seg til rådighet for undersøkelsen. Samtlige ØKR har intervjuet har tatt forbehold om at saken er gammel og at de derfor ikke kan gjengi nøyaktig hvordan saksbehandlingen ble gjennomført.

Det er gjennomført dokumentanalyse av relevante saksdokumenter. Saksframlegget til planutvalgets møte den 22. juni 2006 og tilhørende protokoll, samt delegert vedtak av 15. oktober 2007, har vært styrende dokumenter. Undersøkelsen er avgrenset til prosessen forut for disse to vedtakene.

ØKR har videre trukket inn fakta innhentet i forbindelse med prosjektet *”Likebehandling i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven”* gjennomført våren 2010, der dette har kunnet gi nyttig informasjon.

Vi har kontrollert rolletilknytninger for utvalgte personer som har vært eller er ansatt i Fredrikstad kommune, for å se om det kan foreligge mulige konflikter. Vi har også kontrollert hvem som hadde styreverv i FOBBL Eiendom AS på tidspunktene for de to vedtakene nevnt ovenfor. Det er videre innhentet informasjon fra Brønnøysundregistrene, samt Skatt Øst.

---

Undersøkelsen er gjennomført av Anders Svarholt (seksjonsleder forvaltningsrevisjon) med bistand fra Jolanta Betker (seksjonsleder regnskapsrevisjon), samt Einar Gundersen (daglig leder).

---

## 2 REVISJONSKRITERIER/ VURDERINGSGRUNNLAG

### 2.1 Fullmaktstruktur

I henhold til delegeringsreglement vedtatt av bystyret 14. oktober 2003 var planutvalget delegert all myndighet med hensyn på å ivareta de oppgaver som plan- og bygningsloven la til det faste utvalget for plansaker, herunder full dispensasjonsmyndighet med mindre annet fulgte av vedtatte planer.

Alle oppgaver og all myndighet som ikke var tillagt politiske organer og som ikke var av prinsipiell art, var delegert rådmannen. Rådmannens videredelegering fulgte av kommunens administrative fullmakter. Her fremgikk det at rådmannens oppgaver og ansvar etter plan- og bygningsloven var delegert til bygnings- og reguleringssjefen via plan- og miljøsjefen.

Inntil 1. juni 2009 var praksisen slik at bygnings- og reguleringssjefen videredelgerte sin myndighet til saksbehandlerne etter at de hadde vært gjennom en generell opplæringsperiode. Dette gjaldt også saker som innebar dispensasjoner. I praksis innebær organiseringen at saksbehandlerne var overlatt full myndighet til både å avgjøre, samt bestemme hvilke saker som burde underkastet politisk behandling, på egenhånd.

Til tross for videredelegeringen, skulle saker som kunne være kontroversielle eller som innebar viktige dispensasjoner, diskuteres med bygnings- og reguleringssjefen eller fagleder for byggesak før vedtak ble fattet.

Saker av uvanlig, kontroversiell, særlig stor viktighet eller spesielt politisk karakter, skulle diskuteres med bygnings- og reguleringssjefen, eller i særlige tilfeller plan- og miljøsjefen, før de ble fremmet for utvalget.

### 2.2 Habilitet

Hovedregelen om inhabilitet følger av forvaltningsloven § 6. Inhabilitet medfører at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet i en gitt sak. Det er flere hensyn som taler for at den som kan ha en egeninteresse i utfallet av en sak, eller som er nær slektning, venn eller fiende av eller ansatt hos noen av partene, ikke bør behandle og avgjøre saken. For en nærmere redegjørelse av de ulike hensynene vises det til *"Forvaltningsrett"* av Eckhoff og Smith, men i korthet reflekterer habilitetsreglene etiske krav til de som opptrer på vegne av forvaltningen.

Forvaltningsloven § 6 sier at en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe selve avgjørelsen, blant annet når vedkommende selv er part i saken, er i et bestemt slektskapsforhold til en part i saken eller det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Med offentlig tjenestemann menes blant annet en person som er ansatt i kommunen.

### 2.3 Dispensasjon

Kommunen er gjennom plan- og bygningsloven gitt en særskilt mulighet til å tillate tiltak som er i strid med loven, eller med kommunens vedtatte planer. Plan- og bygningsloven av 1985 § 7 lyder:

---

*”Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift.(...) Det kan settes vilkår for dispensasjonen.*

*Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som er nevnt i § 94 nr.3.”<sup>1</sup>*

Begrepet ”særlige grunner” er mye diskutert i rettspraksis og rettsteori, og det synes klart at begrepet ”... må ses i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon, er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn”. (Ot.prp. nr. 56 om motivene til lovens §7).

Det fremgår videre at ”I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger det en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis”. Det presiseres hos Tyrén (2004:46) at dispensasjon ikke bør gis dersom de oppgitte grunner er generelle for flere eiendommer innenfor et planområde, slik at dispensasjonen kan skape presedens. Generelle grunner kan ikke sies å være ”særlige”.

Det har i juridisk teori vært diskutert om § 7 representerer et rettsanvendelsesskjønn eller et fritt skjønn. Sivilombudsmannen har i flere uttalelser utvist usikkerhet i forhold til spørsmålet.<sup>2</sup> Fra fylkesmannshold har bestemmelsen vært praktisert slik at vurderingen av ”særlige grunner” er et rettsanvendelsesskjønn som kan underkastes domstolskontroll, mens spørsmålet om dispensasjon skal innvilges, dersom det foreligger ”særlige grunner”, må avgjøres på grunnlag av det forvaltningens frie skjønn.

Problemstillingen er ikke lenger aktuell etter at et enstemmig Høyesterett i 2007 uttalte: ”(...) at ”Særlige grunner” må vurderes i forhold til de hensyn som ligger bak planen. Vurderingen vil altså være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planen er av faglig og politisk karakter. Kombinert med at uttrykket ”særlige grunner” er svært skjønnsmessig, trekker dette nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk. (...) Etter dette er det min konklusjon at vurderingen av begrepet ”særlige grunner” i plan- og bygningsloven § 7 må sees i sammenheng med bestemmelsens ”Kanskjønn” og samlet falle inn under det frie skjønn.”

---

<sup>1</sup> § 94 nr.3 regulerer ordinært nabovarsel

<sup>2</sup> Se eksempelvis Somb-2004-70

---

## 3 SOLODDEN-SAKEN

### 3.1 Søknad av juni 2006

Reguleringsplanen for Tankodden (Solodden) ble stadfestet av kommunestyret i juni 2000. I henhold til denne skulle bebyggelsen være i tradisjonell byggestil typisk for kystbebyggelse. Planutvalget innvilget rammetillatelse for utbygging av 22 boliger, samt parkeringskjeller og felles forsamlingshus i september 2001. I vedtaket ble det betinget at reguleringsplanens bestemmelser skulle følges.

I et brev fra ansvarlig søker datert mai 2006 fremkommer det at FOBBL har overtatt prosjektet som en følge av at tidligere byggeherre har gått konkurs. Det anføres videre at prosjektet ikke lenger treffer markedet, da boligene er for store og for dyre. Det fremlegges derfor et revidert prosjekt, hvor stilen er endret fra typisk kystbebyggelse til "funkis stil" med leiligheter i to etasjer og takterrasse. På grunnlag av brevet ble det søkt om ny rammetillatelse og dispensasjon i juni 2006.

Ansvarlig saksbehandler for prosjektet i kommunen på dette tidspunktet, [REDAKERT], opplyser at søknaden ble positivt mottatt i kommunen. Markedet og arkitekturen hadde endret seg, slik at byggestilen som reguleringsplanen la opp til ikke lenger var like aktuell. Området var et tidligere industriområde og det var enighet om at nåværende arkitektoniske uttrykk passet bedre inn i omgivelsene. [REDAKERT] mener også at det ble avholdt en forhåndskonferanse hvor både han og daværende bygnings- og reguleringssjef Øyvind Aarvig deltok. Her ble det signalisert fra kommunens side at man ønsket det nye prosjektet fremfor det gamle. Nødvendige dispensasjoner måtte naturligvis innvilges politisk, men ansvarlig søker kunne imidlertid forvente at bygnings- og reguleringsavdelingen skulle innstille positivt.

[REDAKERT] opplyser videre at han diskuterte saken med Aarvig ved minst en anledning. Han mener også at han diskuterte saken med andre på avdelingen, men husker ikke med hvem. Selv om det ikke var noen formalisert rutine å diskutere saker med kollegaer, var dette vanlig i de fleste saker.

Øyvind Aarvig opplyser at han var klar over at avdelingen hadde mottatt dispensasjonssøknaden, da det var han som leste og fordelte alle saker. Han er imidlertid forholdsvis sikker på at han kun ble informert om administrasjonens innstilling rett før den skulle opp i planutvalget. I følge Aarvig var det ikke noe spesielt i dette, da [REDAKERT] var en selvstendig saksbehandler og Aarvig heller ikke tok noe initiativ til å involvere seg. På spørsmål om det var aktuelt å trekke saken på dette tidspunktet, opplyser Aarvig at han fikk en redegjørelse av [REDAKERT] og at han stolte på dennes vurderinger. Han kan ikke huske å ha deltatt i en eventuell forhåndskonferanse.

ØKR har vært i kontakt med arkitektfirmaet som var ansvarlig for søknaden. Disse opplyser at det både var og er vanlig med forhåndskonferanser i forbindelse med byggesaker hvor det kan være usikkerhet knyttet til plangrunnlaget. De har imidlertid ikke noe referat fra en slik forhåndskonferanse knyttet til denne saken i sine arkiver, og ønsker derfor ikke å uttale seg.

Daværende plan- og miljøsjef Tor-Anders Olsen, opplyser at saken ikke ble diskutert med han før saken ble lagt frem for utvalget. Dette bekreftes av Aarvig. De fleste enkeltsaker ble ikke diskutert med Olsen, og de hadde heller ikke rutine for at han skulle godkjenne saksframleggene. Dette var delegert til Aarvig.

---

Etter Olsens kjennskap ble saken heller ikke inngående diskutert mellom ████████ og Aarvig. På spørsmål om han vurderte å trekke saken før utvalgsbehandlingen, opplyser Olsen at han på dette tidspunktet ikke var klar over at saken var spesiell eller burde vært gjenstand for drøftinger eller ledelsesmessige avklaringer.

Nåværende bygnings- og reguleringsjef Lasse Henriksen, opplyser at han ikke kjenner saksbehandlingen forut for planutvalgets vedtak i detalj, da han på dette tidspunktet ikke jobbet i kommunen. Han har imidlertid forsøkt å sette seg inn i saken i ettertid. Siden saken ble fremmet for politisk behandling er den i henhold til rutinene i prinsippet gjennomgått av kommunalsjef/ rådmann, men samtidig har han inntrykk av at Olsen ikke var spesielt involvert i saken. Etter hans kjennskap ble imidlertid søknaden om dispensasjoner fra gjeldende reguleringsplan i 2006 ikke vurdert å være spesielt omstridte.

██████████ jobbet som saksbehandler på det aktuelle tidspunktet, og var ikke involvert i saksbehandlingen av Solodden. Saken har imidlertid blitt drøftet en del på avdelingen i ettertid, og etter hennes kjennskap ble saken diskutert mellom ████████ og Aarvig. Sammen kom disse frem til at dette var et mer tidsriktig prosjekt som passet bedre inn i det aktuelle området, og noe man burde gå for til tross for dispensasjonsbehovet. Solodden var kun en sak blant mange i en tid hvor man ønsket seg en mer moderne arkitektur.

Det foreligger ikke journalnotater eller lignende som viser hva som har blitt diskutert og/ eller om det har vært andre enn ██████████ involvert i saken. Dette gjelder både i forhold til planutvalgsbehandlingen og vedtaket gjort av ████████ på delegert fullmakt. I likebehandlingsprosjektet avdekket imidlertid ØKR at dette var tilfellet også for en rekke andre saker, og slikt sett ikke uvanlig. I forbindelse med kontrollutvalgets behandling av likebehandlingsprosjektet, opplyste Henriksen om at avdelingen fra nå av skulle dokumentere alle vesentlige forhold i kommunens saksbehandlingssystem ved hjelp av løpende journalnotater.

### 3.2 Planutvalgets behandling

Saken ble fremmet for Planutvalget i slutten av juni 2006. Etter ØKR's kjennskap er det usikkert hva slags illustrasjons- og/ eller bildemateriell som fulgte saksfremlegget. Det fremgår at gjeldende reguleringsplan fulgte fremlegget, og ØKR antar at tilhørende illustrasjon over det opprinnelige prosjektet var en del av denne.

Protokollen fra møtet viser at følgende personer deltok i møtet:

- Marit Stahl (Ap) møtte for Bjørge Johansen, leder av planutvalget (Ap)
- Robert R. Hansen (Ap)
- Hans Petter Dahl (Ap) møtte for Solveig Linkas (Ap)
- Grete Nygren Rognes, nestleder (Sv)
- Arve Slettevold (Krf) møtte for Svein Bendik Hansen (Bym)
- Arvid Vestvik (Frp)
- Guri-Liss Steen-Larsen (Frp)
- Tor Prøitz (H)
- Sigvald Oppebøen (O) møtte for Anne-Lise Ulriksen (O)
- Tor-Anders Olsen, plan og miljøsjef
- Øyvind Aarvig, bygnings- og reguleringsjef

- Anne-Kari Sønsterød, barnetalsperson

Som særlige grunner for dispensasjonen ble det anført at boligene ville bestå av færre bygningskropper, samt at farge og materialvalg var bedre tilpasset omgivelsene. Det fremgikk videre at: *”Rådmannen ser i ettertid, ved å sammenligne de omsøkte reviderte tegninger med de tidligere godkjente, at de tidligere godkjente boligene ikke var spesielt godt tilpasset natur- og terrengforholdene på området. Farge- og materialvalget var heller ikke optimalt. Alle disse momentene ville medført at det tidligere godkjente prosjektet ville bidratt til at boligene ville blitt godt synlige fra sjøsiden. (...) Ved å gjøre de endringer det nå søkes om vil prosjektet fremstå som godt tilpasset terreng- og naturforhold. (...) Rådmannen mener at det foreligger en overvekt av særlige grunner som taler for å dispensere fra gjeldende reguleringsplan.”*

Protokollen viser at rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt uten noen form for protokolltilførsel. Både Aarvig og Olsen antar at saken ikke ble særlig diskutert i forkant av vedtaket. De bygger antagelsen på at de ikke husker saksbehandlingen i utvalget, noe de mener de ville gjort dersom det hadde vært drøftinger.

### 3.3 Søknad av august 2007

I august 2007 mottok kommunen ytterligere en søknad om dispensasjon fra reguleringsplanen fra ansvarlig søker. Det ble søkt om dispensasjon fra maksimal byggehøyde med 1,2 meter for trapperom opp til takterrasse. For enkelte deler av tiltaket ville således maksimal byggehøyde være 9,2 meter.

Som særlige grunner ble det anført at gjennomsnittshøyden ville ligge innenfor maks høyde i reguleringsplanen, at atkomsten til taket løses på en bra måte, at oppbyggene gir en bedre og variert estetisk utforming og at prosjektet fremstår som litt flatt uten takoppbyggene. Vedtaket inneholder ikke opplysninger om tidligere innvilget dispensasjon.

██████ opplyser at han innvilget søknaden på delegert fullmakt i oktober 2007. Han regner imidlertid med at han diskuterte saken med Aarvig eller andre på avdelingen først, da det som nevnt under 3.1 var vanlig å gjøre det i slike saker.

ØKR bemerker at ██████ ikke kan ha diskutert saken med Aarvig, da Aarvig sluttet i kommunen i oktober 2006. Nåværende bygnings- og reguleringssjef, Lasse Henriksen, kan ikke huske at det var noen spesielle diskusjoner knyttet til den nye søknaden. Med grunnlag i opplysninger fra saksmappen, er det Henriksens oppfatning at ██████ trolig vurderte søknaden som kurant og ukontroversiell, og en sak som således ikke krevde drøftelser med overordnede. Avdelingen hadde et system med delegerte fullmakter til erfarne saksbehandlere, og ██████ var på dette tidspunktet overingeniør og tilsynsleder i avdelingen. Det delegerte vedtaket ble rapportert til planutvalget i tråd med vanlig praksis.

### 3.4 Habilitetsspørsmål

Kontroll av roller og økonomi har ikke avdekket forhold som tilsier at dette kan ha vært styrende for vedtakene slik de ble fattet.

Inhabilitetsforhold har vært et sentralt tema i samtlige intervjuer, men ingen av personene ØKR har snakket med tror eller mistenker dette. Etter hva ØKR har kunne bringe på det rene,

---

har det ikke forekommet samtaler mellom ansvarlig søker, politikere, eller ansatte i bygnings- og reguleringsavdelingen utover det som er vanlig praksis.

Flere mener at bakgrunnen for vedtakene har vært en kombinasjon av velvilje overfor prosjektet og en generell vid dispensasjonspraksis i den aktuelle tidsperioden. Det vises også til at det første vedtaket ble avgjort av Planutvalget selv.

Tor-Anders Olsen har ikke grunnlag for å mistenke at saksbehandler har latt seg motivere av uredelige/ usakelige forhold, men viser tvert i mot til rene effektivitetshensyn. Avdelingen var samlet sett hardt presset på ressurser over en lengre periode, og han mener dette kan forklare at saksbehandler gjorde enkelte vurderinger og valg av fremgangsmåte, som i ettertid har vist seg å ikke være faglig forsvarlig.

### 3.5 Dispensasjonspraksis

Administrasjonen har i ettertid selv erkjent at det burde vært krevd omregulering i saken, fremfor å innstille på eller å innvilge dispensasjoner. Dette har også vært et tema i intervjuene. På spørsmål om årsaken til at man likevel valgte å innvilge dispensasjoner, opplyser flere av personene ØKR har hatt samtaler med at kommunens dispensasjonspraksis generelt var vid.

██████████ opplyser at kommunen hadde en liberal dispensasjonspraksis. Det var først etter at Solodden-saken ble kjent i media, at avdelingen besluttet å stramme inn praksisen, samt å endre fullmaktstrukturen. I følge ██████████ vil man kunne finne en rekke andre saker, behandlet før og samtidig med Solodden-saken, hvor det innvilges betydelig videre dispensasjoner. Det var dessuten ikke uvanlig at dispensasjoner ble avgjort på delegert fullmakt.

Øyvind Aarvig beskriver dispensasjonspraksisen som ”ikke god” i den aktuelle perioden, men påpeker samtidig at det var flere faktorer som bidro til dette. Aarvig viser blant annet til at det mot slutten av kommunestyreperioden 2003-2007 var en klar dreining i utvalgets praksis mot å innvilge flere og større dispensasjoner. Han var fast deltaker i utvalgsmøtene og måtte forsvare streng praktisering, til tross for at utvalget ofte valgte å se bort fra de faglige vurderingene til avdelingen.

Aarvig mener selv at han representerte en forholdsvis restriktiv håndheving av plan- og bygningsloven, men at han etter hvert beveget seg mot midten av skalaen som et resultat av planutvalgets praksis. Over tid smittet dette over i avdelingen, i form av at man tilpasset seg utvalgets praksis i saksbehandlingen fordi klager ofte fikk medhold i utvalget eller fordi utvalget omgjorde innstillingen.

En annen faktor som etter Aarvigs mening hadde stor betydning for avdelingens dispensasjonspraksis, var en større utbyggingssak omtalt som ”Kulturbyen”. Dette var et prosjekt som var ment å ligge i området McDonald’s/ Hotel City. Både Aarvig, arealplanavdelingen og plan- og miljøsjefen var i mot forslaget. Forslaget var ikke i tråd med sentrumsplanen og etter deres faglige vurdering ville forslaget heller ikke være heldig for byutviklingen. Daværende rådmann og ordfører ville imidlertid ha prosjektet, og Aarvig hevder at man ble pålagt å se bort i fra overordnede planer. I følge Aarvig ble saken fremmet for politikerne uten plan- og miljøavdelingens faglige vurderinger.

---

Samlet sett mener Aarvig at disse forholdene påvirket avdelingens praksis i den forstand at en streng etterlevelse av de ulike planene ble mindre viktig, når man likevel visste at politikerne i mange tilfeller ville overprøve beslutningen i siste instans.

En anonym kilde bekrefter Aarvigs påstander. Vedkommende var ansatt i bygnings- og reguleringsavdelingen i den aktuelle perioden. I følge denne var det ikke uvanlig at Planutvalget omgjorde rådmannens innstilling på avslag i dispensasjonssaker. Relevant begrunnelse for å innvilge dispensasjon ble sjelden gitt, og drøfting av særlige grunner var like uvanlig. Dette ble overlatt til administrasjonen i etterkant. Et særlig problem knyttet til dette, var at klare avslagssaker ikke hadde vært på høring til aktuelle instanser.

Etter vedkommendes oppfatning viste Planutvalget i mange saker manglede forståelse for at byggesaker må avgjøres innenfor gitte rammer og ut i fra faglige vurderinger, fremfor lokalpolitiske vurderinger. Administrasjonens ønske om prinsipielle avklaringer på bakgrunn av krav til likebehandling ble avfeid med henvisning til at man kun behandlet en sak av gangen.

Vedkommende mener videre at Planutvalgets praksis og holdninger, over tid medførte at saksbehandlerne ble mer tilbøyelige til å følge planutvalgets praksis, fremfor regelverket med tilhørende planer. Dette for å unngå konflikt, samt for å redusere en allerede uforsvarlig stor arbeidsmengde som ville bli større ved en omgjort innstilling i utvalget. I følge samme kilde var arbeidsbelastningen for den enkelte saksbehandler på avdelingen, tidvis langt over grensen for hva som kan regnes som helseskadelig.

Vedkommende presiserer likevel at å følge annet enn gjeldene regelverk i innstillinger og vedtak, ikke var noen godkjent praksis i administrasjonen. Arbeidstemengden, -tempoet og gjentagende negativ respons fra arbeidsgiver representert ved planutvalget, skapte imidlertid en slik "ukultur".

Tor-Anders Olsen opplyser at han kjenner til forholdene som Aarvig viser til, men mener at de ikke kan tillegges så stor vekt når det gjelder avdelingens praksis. Samtidig vil det alltid være slik at føringer som gis gjennom politisk behandling av saker over tid, kan og skal være av betydning for behandling av saker som kommer i ettertid.

### **3.6 Fullmaktstruktur i praksis i 2006/2007**

I følge Tor-Anders Olsen var delegeringslinjen klar og fungerte godt i de aller fleste saker. Saker av uvanlig, kontroversiell eller spesielt politisk karakter, skulle alltid diskuteres med plan- og miljøsjefen før politisk behandling. Andre viktige eller større saker skulle diskuteres med bygnings- og reguleringssjefen før politisk behandling. Øvrige saker ble avgjort på delegert fullmakt av den enkelte saksbehandler, men med forbehold om at saker som kunne være kontroversielle eller som innebar viktige dispensasjoner skulle diskuteres med bygnings- og reguleringssjefen før vedtak ble fattet.

I følge Olsen behandlet avdelingen ca. 19.000-20.000 saker i hans periode som plan- og miljøsjef, hvor de aller fleste ble avgjort på delegert fullmakt. Det var kun noen titalls saker pr. år som var av en slik karakter at de ble diskutert med plan- og miljøsjefen før de ble avgjort delegert eller lagt frem for utvalgsbehandling. Det var for øvrig vanlig å diskutere saker internt på avdelingen, enten med andre kollegaer, fagleder for byggesak eller med

---

bygningssjefen. Fullmaktstrukturen som er beskrevet ovenfor stemmer overrens med opplysninger revisjonen har fått fra samtlige vi har intervjuet.

I forbindelse med likebehandlingsprosjektet mottok ØKR også informasjon om gammel fullmaktstruktur. I all hovedsak fremgikk det at denne var som beskrevet av Olsen. Saksbehandlerne hadde vide fullmakter, men det ble presisert at det var vanlig praksis å diskutere saker med kollegaer eller ledere. Dette var imidlertid ikke formalisert på noe vis. Det fantes heller ikke noen fast måte å dokumentere at saken var blitt drøftet med eller kvalitetssikret av andre. Det var heller ikke utarbeidet nærmere retningslinjer for hva som gjorde en sak kontroversiell eller viktig. Dette måtte bedømmes av den enkelte saksbehandler, eventuelt i samråd med kollegaer, fagleder for byggesak eller bygningssjefen.

### **3.7 Nåværende fullmaktstruktur og internkontroll**

I forbindelse med likebehandlingsprosjektet innhentet ØKR opplysninger om gjeldende fullmaktstruktur og internkontroll på byggesaksavdelingen. Lasse Henriksen opplyste den gang til ØKR at han fant ordningen med delegert fullmakt til saksbehandlerne uheldig. Systemet medførte liten kontrollmulighet for han som leder og i siste instans ansvarlig for vedtaket. Samtidig reduserte ordningen muligheten for å fange opp vanskelige og/ eller kontroversielle saker.

Nåværende fullmaktstruktur og internkontroll er kort oppsummert som følger:

- Bygningssjefens fullmakter er ikke videredelegert, med unntak av stedfortreder som har alle fullmakter i bygningssjefens fravær.
- Bygningssjefen skal medunderskrive på alle vedtak.
- Alle saker som berører dispensasjoner skal til gjennomlesing hos fagleder byggesak, og eventuelt juridisk rådgiver, før bygningssjefen medunderskriver.
- Det er innført sidemannskontroll og bruk av sjekklister i saksbehandlingen. Sjekklisten skal skrives under av den som utfører sidemannskontrollen.
- Større og/ eller kompliserte saker diskuteres på fagmøter.
- Avdelingen har etablert en intern rutinehåndbok med presedensregister.
- Avdelingen har egen byggeskikkveileder for hele kommunen.
- Alle avgjørelser som gjøres på delegert fullmakt refereres for Planutvalget.
- Det skal føres journalnotater over alle opplysninger, samtaler eller annen korrespondanse som kan ha betydning for å dokumentere saksbehandlingen.

I likebehandlingsprosjektet fant vi at ovennevnte fullmaktstruktur og internkontroll var implementert i avdelingen, med unntak av siste punkt som ble innført som fast praksis i etterkant av revisjonen.

---

## 4 VURDERINGER OG KONKLUSJON

### 4.1 Vurderinger

På tidspunktet for de to vedtakene denne undersøkelsen omhandler, var fullmaksstrukturen i bygnings- og reguleringsavdelingen i Fredrikstad kommune organisert slik at saksbehandlere med grunnleggende kunnskap om byggesaksbehandling fikk fullmakt til å avgjøre de fleste saker på selvstendig grunnlag. Dette gjaldt også saker som innebar dispensasjoner.

Delegeringen hadde imidlertid et forbehold om at enkelte større eller særlig viktige saker skulle diskuteres med overordnet ledelse før vedtak ble fattet. Videre skulle saker som kunne være uvanlige, kontroversielle eller av spesielt politisk karakter diskuteres med overordnet ledelse, fortrinnsvis plan- og miljøsjefen, før de ble fremmet for politisk behandling. Både intervjuene og tidligere innhentet informasjon viser en felles forståelse av denne organiseringen.

Utover mer generelle beskrivelser av hvilke saker som skulle diskuteres før delegert vedtak eller politisk behandling, fantes det imidlertid ikke noen nærmere retningslinjer for hvordan disse sakene skulle identifiseres. Fakta viser dessuten at kommunens dispensasjonspraksis generelt var liberal på det aktuelle tidspunktet, noe som kan indikere at terskelen for utvalgsbehandling knyttet til dispensasjoner kan ha vært høy.

Fakta viser noe ulik oppfatning omkring hvordan Solodden-saken ble håndtert internt før saken ble fremmet for utvalgsbehandling. Saksbehandler mener saken ble diskutert grundig med flere på avdelingen, herunder daværende bygnings- og reguleringssjef Øyvind Aarvig. Denne oppfatningen støttes av nåværende fagsjef for byggesak, som bygger sin kunnskap på diskusjoner om saken i ettertid.

Aarvig på sin side mener at han ikke var særlig involvert i saksbehandlingen, men at han fikk en redegjørelse for saken umiddelbart før den skulle behandles politisk. Redegjørelsen fremstod som betryggende og han fant ikke grunn til å trekke saken fra sakskartet.

Tilsvarende gjelder også for daværende plan- og miljøsjef Tor Anders Olsen. På direkte spørsmål fra ØKR om han vurderte å trekke saken, opplyser Olsen at han på dette tidspunktet ikke var klar over at saken var spesiell eller burde vært gjenstand for drøftinger eller ledelsesmessige avklaringer.

ØKR tar ikke stilling til saksfremstillingens grundighet, men det fremgår tydelig at det er snakk om dispensasjon fra flere av reguleringsplanens bestemmelser. Med grunnlag i daværende fullmaksstruktur må dessuten saksbehandler ha oppfattet saken som uvanlig, kontroversiell eller av spesielt politisk karakter, siden den ikke ble avgjort på delegert fullmakt.

Dersom det rent faktisk forholdt seg slik at verken bygnings- og reguleringssjefen eller plan- og miljøsjefen kjente til saken i detalj før utvalgsbehandlingen, burde de etter ØKRs oppfatning ha trukket saken fra sakskartet. Dette fordi fullmaksstrukturen nettopp la opp til at det kun var særlig viktige saker som skulle behandles politisk.

---

Når de likevel lot saken gå til utvalget, må dette i realiteten bero på en eller flere av følgende årsaker:

1. fullmaksstrukturen ble ikke praktisert fullt ut, da med overordnet ledelses samtykke, eller
2. saksbehandlers vurderinger og innstilling fremstod på det aktuelle tidspunktet som riktig og i tråd med avdelingens praksis.

Videre viser fakta at saken også kunne vært stanset av Planutvalget. Selv om det er usikkerhet knyttet til hva slags illustrasjonsmateriell som fulgte saken, hadde utvalget på dette tidspunktet fungert i nesten tre år, og det må antas at de hadde forutsetninger for å vurdere saksbehandlers innstilling. Når saken avgjøres enstemmig og uten protokolltilførsel, tyder dette etter vår oppfatning på at saken på det aktuelle tidspunktet ikke kan ha fremstått som vanskeligere eller mer kontroversiell enn andre store og/ eller kompliserte byggesaker som ble lagt frem for utvalget.

Også når det gjelder vedtaket gjort på delegert fullmakt i oktober 2007, er det vanskelig å avgjøre i hvor stor grad saksbehandler drøftet dispensasjonsspørsmålet med andre på avdelingen. Sett i forhold til gjeldende fullmaktstruktur, er revisjonen imidlertid usikker på om saksbehandler hadde en plikt til å gjøre dette. Planutvalget hadde allerede innvilget dispensasjon fra flere av reguleringsplanens bestemmelser, slik at for saksbehandler må søknaden ha fremstått som en mindre justering av foreliggende rammetillatelse.

En sentral del av undersøkelsen har omhandlet inhabilitetsforhold. ØKRs kontroll av roller og økonomi viser at det ikke forelå forhold som har hatt betydning for vedtakene slik de ble fattet. Det er heller ikke avdekket forhold under intervjuene som skulle tilsi at sakens utfall er et resultat av uredlige eller usakelige motiver hos saksbehandler eller andre involverte. Det vises dessuten til at den mest omfattende dispensasjonen ble avgjort politisk og at utvalget i denne prosessen kunne stanset byggesaken. Hadde saksbehandler eller andre internt i kommunen hatt skjulte motiver for å få saken innvilget, ville det etter vår oppfatning vært mer nærliggende å avgjøre saken på delegert fullmakt.

Et viktig formål med mandatet for oppdraget er å redusere muligheten for at en tilsvarende sak skal kunne gjenta seg. Tidligere fullmaksstruktur var preget av svært vide fullmakter, uklare rammer for praktisering av den delegerte myndigheten, samt liten mulighet for overordnet kontroll. Dette i kombinasjon med kommunens liberale dispensasjonspraksis på det aktuelle tidspunktet, medførte etter vår oppfatning en opplagt risiko for feil saksbehandling i enkelte saker.

Det er ikke realistisk for kommunen å eliminere denne risikoen fullt ut, men med god internkontroll vil risikoen kunne reduseres til et minimum. Etter ØKRs oppfatning vil de endringene som nåværende bygnings- og reguleringssjef har innført, gitt at de etterleves, i vesentlig grad kunne forhindre at tilsvarende saker oppstår i fremtiden. Tiltakene samsvarer forøvrig godt med det som er innført i andre kommuner i Østfold.

---

## 4.2 Konklusjon

Mandatet for dette oppdraget har vært tredelt. Et sentralt aspekt har vært å klarlegge prosessen omkring dispensasjonsvedtakene av juni 2006 og oktober 2007 med utgangspunkt i daværende fullmaktsstruktur. Videre har det vært viktig å undersøke om det kan ha foreligget inhabilitetsforhold på tidspunktet for avgjørelsene. Avslutningsvis har oppdraget bestått i å vurdere nåværende internkontroll innenfor bygnings- og reguleringsavdelingen.

Det er et alminnelig prinsipp i forvaltningen at ansvar ikke kan delegeres, kun myndighet. Ansvar for sakens utfall ligger således hos overordnet ledelse. Basert på den informasjonen ØKR har kunnet frembringe, foreligger det ikke grunnlag for å hevde at saksbehandler har gått ut over sine fullmakter under behandlingen av de aktuelle sakene. Tvert i mot er det vår oppfatning at sakens utfall må tilskrives en kombinasjon av liberal dispensasjonspraksis som har fått utvikle seg over tid, vid fullmaktstruktur og uklare retningslinjer i forhold til hvilke saker som skulle underkastes overordnet kontroll. Både Planutvalget, plan- og miljøsjefen og bygnings- og reguleringsjefen kunne ha grepet inn og stanset saken, uten at dette ble gjort.

ØKRs undersøkelse av roller og økonomi har ikke avdekket forhold som medfører inhabilitet, og nær sagt samtlige av de som er intervjuet har begrunnet utfallet av saksbehandlingen med en velvilje overfor prosjektet og en generell vid dispensasjonspraksis. Som det fremgår ovenfor, er dette også vår oppfatning.

Fakta viser at tidligere fullmaktsstruktur og internkontroll har medført høy risiko for feil i saksbehandlingen. Nåværende bygnings- og reguleringsjef har gjort nødvendige endringer på dette området, blant annet ved å trekke inn alle fullmakter, innføre dobbeltsignatur, samt sidemannskontroll. God internkontroll innebærer imidlertid at systemet må etterleves i praksis, og det må arbeides aktivt internt i organisasjonen for å skape et bevisst forhold til hvorfor tiltakene er etablert og viktigheten av at de etterleves på alle nivåer. Gitt at dette gjøres, er det ØKRs oppfatning at den nye fullmaktsstrukturen med tilhørende tiltak for kontroll, i vesentlig grad reduserer risikoen for feil saksbehandling.

Rolvsøy, 11.1.2012

Anders Svarholt  
seksjonsleder  
forvaltningsrevisjon

Jolanta Betker  
seksjonsleder  
regnskapsrevisjon