



Rapport

**til kontrollutvalget i Grimstad
kommune**

fra Advokatfirmaet G-Partner AS

**Utredning av kommunal saksbehandling i forbindelse
med salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplanen
for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 138-143,
Spedalen**

1	SAMMENDRAG.....	3
2	OPPDRAGETS BAKGRUNN OG MANDAT.....	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Mandat	4
3	GJENNOMFØRING OG METODE.....	4
3.1	Nærmere om de gjennomførte undersøkelsene	4
3.2	Gjennomføringen av utredningen	5
3.3	G-Partners ressurser og forholdet til bestiller/oppdragsgiver.....	5
3.4	Begrensninger i undersøkelsene.....	6
3.5	Innhenting av informasjon	6
3.5.1	Generelt	6
3.5.2	Dokumentasjon	6
3.5.3	Samtaler	7
3.6	Kontradiksjon	7
4	RETTSREGLER AV BETYDNING.....	8
4.1	Generelt.....	8
4.2	EØS-avtalens statsstøtteregler ved salg av offentlig eiendom.....	8
4.3	Dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7	10
4.4	Utredningsplikten i byggesaker	11
4.5	Habilitet.....	11
4.6	Omgjøring av vedtak uten klage	12
4.7	Det offentliges erstatningsansvar	12
4.7.1	Vilkår for erstatningsansvar	12
4.7.2	Særlig om ansvarsgrunnlag for det offentlige	12
5	HENDELSSEFORLØPET I SAKEN.....	14
5.1	Organisering av plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune .	14
5.2	Innhentet informasjon om arbeidsforholdene i plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune	15
5.2.1	Utfordringer i arbeidshverdagen	15
5.2.2	Iverksatte tiltak.....	17
5.3	Sak om salg av fast eiendom	18
5.4	Særlig om tiltakshavernes søknad til Statens vegvesen.....	20
5.5	Byggesakene, reguleringsaken og omgjøringssaken	21
6	G-PARTNERS VURDERINGER	26
6.1	Salg av grunneiendom	26
6.2	Byggesakene, reguleringsaken og omgjøringssaken	27
6.3	Habilitetsvurderinger	27
6.3.1	Generelt	27
6.3.2	Saken om salg av fast eiendom	29
6.3.3	Bygge- og reguleringsakene	29
6.4	Begrunnelsen for vedtakene	29
6.5	Mulige konsekvenser for kommunen.....	30
7	ANBEFALINGER OM FREMTIDIGE TILTAK	31
7.1	Bakgrunn	31
7.2	Ressurssituasjonen.....	32
7.3	Forståelse for reglernes funksjon og betydning	32
7.4	Saksbehandlingsrutiner.....	33
7.5	Begrunnelsesplikten og betydningen for kontrollen med forvaltningens vedtak	34
7.6	Særlig om rutiner for salg av eiendom	35

1 SAMMENDRAG

G-Partners oppdrag har vært å utrede og vurdere saksbehandlingen i en sak om salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplan for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 138-143, Spedalen. Grimstad kommune har bedt om en vurdering av hvor det eventuelt har sviktet i saksbehandlingen, og om det er mulig å peke på årsaken til eventuelle feil, typisk i form av sviktende rutiner i kommunen.

G-Partner gjennomgår hendelsesforløpet i saken i kapittel 5, og G-Partners vurderinger av saksforholdet som er gjennomgått er gitt i kapittel 6. Hovedpunktene i disse vurderingene kan oppsummeres slik:

- G-Partner mener Grimstad kommune burde håndtert habilitetsspørsmålet annerledes i saken om salg av grunneiendom. Slik saken fremstår på bakgrunn av saksdokumenter og innhentet informasjon, foreligger det imidlertid ikke holdepunkter for at eventuelle feil har ført til at kommunen har solgt grunneiendommen til underpris.
- Begrunnelsene i vedtakene i byggesakene er svært knappe og neppe i tråd med kravene til begrunnelse av vedtak i dispensasjonssaker.
- En del relevante omstendigheter i byggesakene synes ikke å være nedfelt i sakens skriftlige dokumenter. Ingen av disse sidene antas å ha vesentlig betydning for vedtakenes innhold.
- De gjennomførte undersøkelsene har ikke fremskaffet noen indikasjoner på at bruddene på saksbehandlingsreglene i byggesaken skyldes bevisste handlinger. Feilene later til å skyldes flere uheldige omstendigheter.

I kapittel 7 gir G-Partner anbefalinger til fremtidige forbedringstiltak i Grimstad kommune. G-Partners utredningsarbeid har hatt fokus på én bestemt sak, og selv om G-Partner har innhentet informasjon om arbeidsforholdene i plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune, har vi ikke gjennomført noen generell analyse av kommunens utøvelse av plan- og byggesaksmyndighet. De gjennomførte undersøkelsene har følgelig ikke gitt et fullstendig grunnlag for å vurdere behovet for fremtidige tiltak for å gjøre saksbehandlingen i plan- og byggesaksavdelingen i Grimstad kommune mer robust, og eventuelt hvilke tiltak som er hensiktsmessige. De foreslåtte tiltakene er derfor en blanding av tiltak foranlediget av denne saken og enkelte mer generelle beskyttelsestiltak.

De anbefalte tiltakene relaterer seg til følgende områder

- Ressurssituasjonen i Grimstad kommune
- Kunnskaps- og kompetansenivå og forståelse for reglens funksjon og betydning
- Saksbehandlingsrutiner
- Begrunnelsesplikten og betydningen for kontrollen med forvaltningens vedtak
- Rutiner for salg av fast eiendom.

2 OPPDRAGETS BAKGRUNN OG MANDAT

2.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Grimstad kommune henvendte seg 17. juni 2010 til Advokatfirmaet G-Partner AS (G-Partner) og inviterte til å inngi tilbud i en konkurranse om utredning og vurdering av saksbehandlingen en sak om salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplan for oppføring av næringsbygg.

G-Partner innga tilbud 6. juli 2010, og ble tildelt oppdraget 11. august 2010. Avtale mellom G-Partner og Grimstad kommune ved kontrollutvalget ble inngått den 23. august 2010.

2.2 Mandat

Mandat for oppdraget er å utrede og vurdere saksbehandlingen i sak om salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplan for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 138-143, Spedalen. Grimstad kommune ønsker en vurdering av hvor det eventuelt har sviktet i saksbehandlingen, og om det er mulig å peke på årsaken til eventuelle feil, typisk i form av sviktende rutiner i kommunen.

Denne avtalen gjelder oppdragets fase 1 som i samsvar med det inngitte tilbudet består av følgende oppgaver:

- Gjennomgang og vurdering av sakens dokumenter som vi forutsetter er tilgjengelige ved oppdragets oppstart
- Gjennomføring av inntil fire intervjuer/samtaler som beskrevet nedenfor
- Gjennomgang av eventuelle referansesaker
- Utarbeidelse av rapport som inneholder
 - o en beskrivelse av fremgangsmåten som er fulgt i oppdraget
 - o en beskrivelse av hendelsesforløpet, slik det fremstår på bakgrunn av den gjennomførte utredningen
 - o en vurdering av hendelsesforløpet opp mot gjeldende regler og retningslinjer
 - o eventuelle forslag til fremtidige forbedringstiltak

Arbeidet er utført innenfor en periode på tre uker fra oppstart av oppdraget.

Mulighet for en fase 2 - tilleggsytelser

Dersom resultatet av undersøkelsene i fase 1 tilsier dette og oppdragsgiver ønsker det, kan ytterligere og mer omfattende undersøkelser gjennomføres av G-Partner for å søke å fremskaffe informasjon/dokumentasjon vedr. påstanden.

Hvis slike undersøkelser skal gjennomføres, skal det avtales skriftlig mellom partene.

3 GJENNOMFØRING OG METODE

3.1 Nærmere om de gjennomførte undersøkelsene

G-Partners undersøkelser har hatt som hovedformål å utrede og vurdere forhold knyttet til saksbehandlingen i en sak om salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplan for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 138-143 i Grimstad kommune. Hovedfokuset for

utredningsarbeidet har vært å vurdere hvor det har sviktet i saksbehandlingen, og om det er mulig å peke på årsaken til eventuelle feil, typisk ved at saksbehandlingsrutiner ikke er gode nok eller ved at rutiner ikke er etterlevd.

3.2 Gjennomføringen av utredningen

Det er ikke gitt lovregler eller forskrifter som særskilt regulerer krav til fremgangsmåten eller innholdet av en utredning som den G-Partner har foretatt. De relevante rettslige normene bygger på forskjellige grunnlag, alt fra lov, forskrift og rettslige prinsipper. I tillegg kommer rene hensiktsmessighetsvurderinger av hva som er den optimale fremgangsmåte for at man på en betryggende måte skal ende opp med et mest mulig korrekt faktum. Valg av fremgangsmåte og vurderinger av selve bevisresultatene skal skje i tråd med de føringer som følger når de ulike rettslige grunnlagene holdes opp mot hverandre.

De gjennomførte undersøkelsene har tatt sikte på å belyse saken, slik den er avgrenset i mandatbeskrivelsen. Det er G-Partner som har hatt ansvaret for å planlegge og gjennomføre undersøkelsen. Grimstad kommune har lagt forholdene til rette for at undersøkelsen har kunnet skje i tråd med de ønsker G-Partner har hatt angående fremdrift og gjennomføring.

En sentral avveining i en utredning som denne er hvor grundige undersøkelser som skal gjennomføres. Hensynet til saksopplysning og fremskaffelse av relevant informasjon må veies opp mot kostnadene forbundet med dette arbeidet, sammen med hensynet til fremdrift for å ivareta hensynet til de involverte.

G-Partner har sett hen til utredningsprinsippet i straffeprosessloven § 294 og forvaltningsloven § 17. Det er metodisk søkt gjennomgått et antatt representativt materiale, og vi har forsøkt å kombinere informasjon fra ulike informasjonsbærere, for eksempel intervjuobjekter, saksdokumenter og andre skrevne dokumenter for å skaffe et bredest og sikrest mulig vurderingsgrunnlag.

3.3 G-Partners ressurser og forholdet til bestiller/oppdragsgiver

Utredningsarbeidet har vært organisert som et prosjekt (teamarbeid) satt sammen av medarbeidere fra G-Partner. Følgende personer har deltatt i utredningsarbeidet:

- Advokat Erling Grimstad (ansvarlig advokat)
- Siviløkonom Morten Torkildsen (prosjektleder)
- Advokatfullmektig Kristian Dahle Trygstad

Primærressurs for oppdraget har vært Kristian Dahle Trygstad.

Grimstad kommune har stilt til rådighet de ressurser det har vært behov for gjennom utredningsarbeidet, og har lagt forholdene til rette for at G-Partner har kunnet gjennomføre arbeidet på en selvstendig måte. Grimstad kommune har bistått med å fremskaffe etterspurt informasjon, også etter at arbeidet startet.

Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært leder av kontrollutvalget Rolf Christian Ørnholt og sekretær for kontrollutvalget Øistein Strømsland. Videre har Hallvard Bjørgum i Grimstad kommune vært kommunens kontaktperson for fremskaffelse av etterspurt dokumentasjon, og Bjørgum har også bistått med praktisk tilrettelegging.

3.4 Begrensninger i undersøkelsene

Sentralt i utredningsarbeidet står saksdokumenter i saken om grunnnerverv, byggesakene og reguleringsaken knyttet til den aktuelle eiendommen. Informasjon er i tillegg fremskaffet gjennom samtaler og ved innhenting av annen dokumentasjon som er ansett relevant for saken.

Grimstad kommune ønsker en vurdering av hvor det eventuelt har sviktet i saksbehandlingen, og om det er mulig å peke på årsaken til eventuelle feil, typisk i form av sviktende rutiner i kommunen. En forutsetning for G-Partners utredningsoppdrag er at Fylkesmannen i Aust-Agders vurdering av byggesakens juridiske sider ikke skal vurderes av G-Partner. Fylkesmannens vurdering av at omgjøringsvedtaket var i tråd med gjeldende regelverk synes da heller ikke å være angrepet i tiltakshavers varsel om søksmål.

Vårt arbeid har bestått i å vurdere feilene som er begått i lys av det konkrete hendelsesforløpet i saken samt arbeidsforholdene i kommunen og generelle saksbehandlingsrutiner.

Av mandatet fremgår det at innhenting av referansesaker kan inngå som en del av utredningsarbeidet. G-Partner har ikke funnet det hensiktsmessig å innhente referansesaker som en del av kartleggingen av saken. Denne vurderingen er gjort på bakgrunn av de særlige forholdene som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken samt at de gjennomførte samtalene og informasjon innhentet ved skriftlig henvendelse til involverte antas å gi et godt grunnlag for G-Partners vurderinger.

3.5 Innhenting av informasjon

3.5.1 Generelt

Rapporten er i hovedsak basert på saksdokumenter, samtaler og offentlig tilgjengelig informasjon. I de følgende punktene gis det en kort redegjørelse for innhenting og oppbevaring av informasjon.

3.5.2 Dokumentasjon

Dokumentene har vi primært fått tilgang til fra Grimstad kommune eller fra andre personer med kunnskap om saken, samt fra åpne kilder og offentlig tilgjengelige registre.

G-Partner fikk ved oppdragets start utlevert informasjon og dokumentasjon i

- saken om salg av grunneiendom
- byggesakene
- reguleringsaken

Underveis i utredningsarbeidet har G-Partner også fått overlevert dokumentasjon i forbindelse med samtaler med involverte personer.

All dokumentasjon G-Partner har innhentet, er oppbevart i samme stand som da vi fikk dokumentasjonen. Eventuelle påtegninger er gjort på kopier, og påtegninger på originale dokumenter er foretatt før overlevering til G-Partner. All informasjon vil bli tilbakelevert oppdragsgiver ved ferdigstillelse av oppdraget, og all elektronisk informasjon vil bli slettet.

3.5.3 Samtaler

G-Partner har innhentet informasjon gjennom samtaler, og personer som antas å ha relevant informasjon er gitt muligheten til å gjøre G-Partner kjent med denne. Totalt er det gjennomført fire samtaler med følgende personer:

- Kjell H. Bartholdsen (saksbehandler i den opprinnelige byggesaken)
- Hallvard Bjørgum (saksbehandler i omgjøringsaken)
- Jens Rune Gjeruldsen (tiltakshaver)
- Heidi Sten-Halvorsen (fagansvarlig plansaker)

I tillegg har enhetsleder Forvaltningstjenesten, Torleiv Lindtveit, som fungerte som fagansvarlig plan i deler av perioden, besvart enkelte spørsmål på e-post. Det samme har seniorrådgiver i rådmannens stab, Øyvind Takle, som var enhetsleder for Bygg og eiendom på tidspunktet for salget av tomta. Enhetsleder for forvaltningstjenesten, Torgeir Neset, og Torleiv Lindtveit som var fagansvarlig byggesak, har også besvart spørsmål på e-post.

De gjennomførte samtale og den tilsendte informasjonen har bidratt til å kaste lys over den informasjonen som fremgår av skriftlige dokumenter i saken.

Forut for samtaler vi har gjennomført har intervjuobjektet mottatt informasjon om undersøkelsene, og om at det er frivillig å delta i en slik samtale. Referat fra samtalen har blitt utarbeidet av G-Partner og har blitt oversendt til godkjenning. Godkjent referat etter evt. endringer har blitt returnert til G-Partner, og innspill intervjuobjektet har hatt for å endre eller presisere referatene er hensyntatt. Alle som har ønsket det, har hatt muligheten til å la seg bistå under samtale.

I kontakten med enkeltpersoner har G-Partner søkt å ivareta den enkeltes behov for å bli informert og behandlet med alminnelig respekt og høflighet. G-Partner har lagt særlig vekt på å oppnå en samarbeidsbasert kommunikasjon med personer som har vært berørt av undersøkelsen. Hovedsiktemålet har vært å legge grunnlaget for medinnflytelse gjennom kontradiksjon og å oppnå kvalitetssikring av granskingsprosessen og granskingsresultatet. Kravet til kontradiktorisk behandling rekker imidlertid ikke lengre enn til at den som berøres skal gis en *mulighet* til å imøtegå bevis/opplysninger av betydning for deres forhold. Selv om en person skulle nekte å forklare seg eller ikke forklarer seg fullstendig, vil det følgelig være tilstrekkelig at vedkommende har fått anledning til det.

G-Partner har generelt oppnådd godt samarbeid med alle berørte, og flere enkeltpersoner har gitt informasjon og bidratt med å stille til rådighet supplerende skriftlig dokumentasjon

3.6 Kontradiksjon

Kontradiktorisk saksbehandling innebærer i en undersøkelse som denne at den eller de som det kan bli aktuelt å kritisere i den endelige rapporten, må få anledning til å gi sine synspunkter og supplere/imøtegå annen informasjon før undersøkelsen ferdigstilles.

Kontradiksjon er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Når de som presumptivt kan bidra til sakens opplysning har fått anledning til å fremlegge sine synspunkter, gjøres beslutningstakeren kjent med eventuelle kryssende standpunkter som gjør seg gjeldende og tar disse i betraktning i sine avveininger.

Det er videre få – om noen – som har bedre forutsetninger for å kjenne et hendelsesforløp enn de som har vært involvert i saken. Kontradiktorisk behandling kan derfor gi nyttige innspill som bidrar til å øke kvaliteten på det endelige produktet, i dette tilfellet G-Partners rapport.

Personer med tilknytning til saken er gitt mulighet til å gi informasjon de mener er av betydning for undersøkelsene. Intervjuobjekter er herunder gitt anledning til å uttale seg om temaer av sentral betydning. Primært har dette skjedd ved at det er åpnet for besvarelse av spørsmål i saken, skriftlig eller ved personlig oppmøte. Denne formen for kontradiksjon er viktig for å sikre en forsvarlig utredning av saken og ivaretagelse av de involvertes rettigheter. Etter gjennomførte samtaler har det blitt nedtegnet et samtalereferat, som vedkommende i etterkant har fått anledning til å gå gjennom og korrigere.

Forut for avlevering av denne rapporten har Grimstad kommune også fått rapportens faktadel (kapittel 5) til gjennomgang, og det er gitt nyttige innspill til faktafremstillingen.

4 RETTSREGLER AV BETYDNING

4.1 Generelt

En forutsetning for G-Partners utredningsoppdrag er at Fylkesmannen i Aust-Agders vurdering av byggesakens juridiske sider ikke skal vurderes av G-Partner. G-Partner har likevel funnet grunn til kort å redegjøre for enkelte rettsregler av betydning for undersøkelsen. Gjennomgangen nedenfor er ikke ment å være uttømmende, og den er influert av de spørsmål som anses aktuelle i saken.

Det var plan- og bygningsloven fra 1985 som lå til grunn for de plan- og bygningsrettslige spørsmålene som var til behandling i denne saken. I fortsettelsen omtales denne loven som ”plan- og bygningsloven” selv om det etter dette har kommet en ny lov på området.

4.2 EØS-avtalens statsstøtteregler ved salg av offentlig eiendom

EØS-avtalen inneholder et generelt forbud mot tildeling av offentlig støtte. Støtteforbudet innebærer at det er ulovlig å bruke offentlige midler til å gi økonomisk fordel som kan vri konkurransen på en måte som påvirker samhandelen innen EØS-området. Hvis den økonomiske fordelene tildeles et foretak som driver næringsvirksomhet, vil den som den klare hovedregelen anses for å vri konkurransen og påvirke samhandelen.

Enhver økonomisk fordel gitt via offentlige midler kan innebære statsstøtte, også salg av grunn og bygninger dersom offentlig eiendom selges til under markedspris. I en rekke tilfeller ser en at det ikke betales markedspris for eiendommer som det offentlige selger. Dette skjer typisk i tilfeller der kommunale myndigheter ønsker å tiltrekke seg næringsvirksomhet ved å gi bort eller selge tomter billig og der det offentlige gir bort tomter til foretak som det offentlige selv eier. Slik salg inneholder et gaveelement og er i utgangspunktet ulovlig statsstøtte.

Hvis det betales markedspris for eiendommen, har det offentlige derimot ikke gitt noen ”gave”, og det oppstår da ingen statsstøtteproblemer.

For å sikre at salg av offentlig eiendom skjer på en måte som ikke er i strid med forbudet mot offentlig støtte, må altså eiendommen selges til markedspris. I tillegg bør salget gjennomføres i tråd med de prosedyrene som er anbefalt av ESA.¹ Salg som ikke følger de anbefalte prosedyrene skal som utgangspunkt meldes til og godkjennes av ESA før salget kan gjennomføres.

Salg av offentlig eiendom har skjedd til markedspris hvis salget gjennomføres på bakgrunn av en åpen og tilstrekkelig utlyst budrunde som det ikke er knyttet vilkår til, forutsatt at det høyeste eller eneste budet blir valgt. Hvis konkurransen kan sammenlignes med en auksjon, vil et slikt salg automatisk utelukke at det ytes statsstøtte til kjøperen.

Salg ved budrunder er den prosedyren ESA anbefaler fordi den er best egnet til å fjerne mistanke om salg til underpris. ESA godtar likevel at offentlig eiendom, på visse vilkår, kan selges uten forutgående budrunde.

Forutsetningen for at et salg uten forutgående budrunde skal kunne godtas, er at det *før salgsforhandlingene finner sted* skal foretas en uavhengig verdsetting utført av én eller flere takstmenn for å fastsette markedsverdien på grunnlag av allment aksepterte verdsettingsstandarder. Ved en slik fremgangsmåte antas det at man finner markedsprisen, slik at salgsprisen blir den samme som ved salg etter en budrunde. I utgangspunktet kreves det kun at det foretas én takst av eiendommen, men dersom en privat selger av en tilsvarende eiendom ville ha innhentet flere takster, bør også det offentlige gjøre dette.

Med *markedsverdi* menes den prisen en kan oppnå ved privat avtale mellom en selger og en uavhengig kjøper på dagen for verdsettingen, og den faktiske salgsprisen skal som det klare utgangspunkt tilsvare markedsverdien. Ved fastleggelsen av markedsverdien forsøker man altså å finne verdien hvis eiendommen hadde blitt lagt ut for ordinært salg, i tillegg til at det skal ses hen til myndighetenes opprinnelige kostnader ved kjøpet.

Beregningen av eiendommens antatte markedsverdi skal baseres på *ordinære markedsindikatorer og verdsettingsstandarder*. Verdsettingen må skje på en aktsom måte i tråd med hva som følger av normal bransjestandard. Benyttes denne fremgangsmåten ved salg av fast eiendom må det offentlige være bevisste på at taksten(e) som innhentes er av samme kvalitet som det som er vanlig ved private salg. Ved kontrollen går da også ESA ofte langt i å vurdere om taksten er gjennomført på en slik måte at takstverdien er egnet til å reflektere reell markedsverdi.

Et eksempel på at kravet ikke var oppfylt er saken om salg av 1744 sykehusboliger i Oslo. Det var innhentet en rekke takster der verdien av eiendomsmassen varierte fra kroner 670 millioner til 1 143 millioner. Eiendommene ble solgt for kroner 715 millioner. I en av takstene var det kun foretatt vurdering av ti av de nærmere to tusen leilighetene. I sin vurdering av beregningen av markedsverdi kom ESA til at et så begrenset utvalg ikke er egnet til å gi et representativt bilde av eiendomsmassens verdi.

Videre var det i en av takstene ikke tatt hensyn til enkelte negative forhold knyttet til eiendommene, hvilket hadde medført overestimert markedspris. For det første var det ikke tatt hensyn til en såkalt "as is-klausul". Videre var inspeksjonene av leilighetene av overfladisk karakter, hvilket trolig hadde ført til underestimert av fremtidige renovasjonskostnader. Til slutt var det heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at det var begrenset adgang til å oppjustere leien knyttet til utleide leiligheter.

¹ Se Retningslinjer for statsstøtte kap 18B

Selv om salget ikke var gjennomført i samsvar med retningslinjene, kom imidlertid ESA til at det ikke inneholdt elementer av statsstøtte.

Hvilke krav som stilles for å kunne klassifiseres som ”*takstmann*” fremgår av retningslinjene, og formell og erfaringsmessig kompetanse er sentrale klassifiseringskriterier. Takstmannen skal også være uavhengig, i den forstand at offentlige myndigheter ikke skal kunne gi takstmannen noen form for instruksjoner for hvilken konklusjon han skal komme til. Takstmannens oppgave er å fastslå den høyeste prisen som kunne ha vært oppnådd innenfor gjeldende regler, herunder reguleringsplanen for området.

4.3 Dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7

Plan- og bygningslovens regler og bestemmelser fastsatt i planer er rettslig bindende for arealutnyttelsen. Regelverket åpner imidlertid for at det kan dispenseres fra disse reglene og bestemmelsene. Plan- og bygningsloven § 7 stiller krav til hvilke situasjoner det kan dispenseres i, og hvilken fremgangsmåte som skal følges i dispensasjonsvedtak.

Dispensasjon kan bare gis når det i det konkrete tilfellet foreligger ”særlige grunner” for å fravike plan- og bygningslovens regler eller gjeldende planer. De særlige grunnene må innebære at hensynene bak dispensasjonsønsket vurderes som mer tungtveiende enn hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra.

Slik det fremgår av betegnelsen ”særlige grunner”, skal det ikke være kulant å få en dispensasjon, og ingen har krav på å få en dispensasjonssøknad innvilget. Plan- og bygningsloven hviler på en forutsetning om at planbestemmelsene er blitt til etter en grundig vurdering av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende, og de er derfor også tillagt rettslig bindende virkning. Lovens krav til ”særlige grunner” forutsetter at kommunen foretar en helhetsvurdering basert på forholdene i den foreliggende saken og tar stilling til om hensynene bak dispensasjonsønsket veier tyngre enn hensynene bak bestemmelsen det er aktuelt å dispensere fra.² Hvilke momenter som er relevante i avveiningen av de kryssende hensyn i saken, beror på en tolkning av loven eller planen det dispenseres fra.³

Kravene til fremgangsmåten ved dispensasjonsvedtak er gitt i § 7 tredje ledd. Her stilles det blant annet krav om at fylkeskommunen og statlige myndigheter som får sitt saksområde direkte berørt, skal gis anledning til å uttale seg før dispensasjon gis. Denne høringsregelen skal sikre at fylkeskommunale og statlige myndigheter får uttale seg før det treffes dispensasjonsvedtak, og at vedkommende sektormyndighet gis en reell mulighet til å kunne påklage vedtaket. Av ordlyden i § 7 tredje ledd fremgår det at det ”skal” gis mulighet til å uttale seg i forkant av et dispensasjonsvedtak, og bestemmelsen er altså en pliktregel.

Når forvaltningen gir dispensasjon, må både de innholdsmessige kravene og kravene til fremgangsmåten i § 7 følges. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at også brudd på fremgangsmåten kan føre til at et dispensasjonsvedtak anses ugyldig.⁴

Kommunens vedtak må ikke etterlate tvil om at kommunen faktisk har vurdert spørsmålet om det foreligger særlige grunner. Det må fremgå av vedtaket at gjeldende regelverk er fraveket, og dessuten hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen. Fremgår ikke disse

² Slik Ot.prp. nr. 56 (1984-85) side 101. I Rt 2007 side 257 viser Høyesterett til denne delen av forarbeidene

³ Slik Rt 2007 side 257

⁴ Se forutsetningsvis sak 2004/3303 og sak 2006/46

vurderingene uttrykkelig, vil det være vanskelig for berørte parter å ivareta sine rettigheter, samtidig som forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke vil være oppfylt.⁵

4.4 Utredningsplikten i byggesaker

Det fremgår av forvaltningsloven § 17 at forvaltningen skal påse at et saksforhold er utredet ”så godt som mulig” før vedtak fattes i en sak. Denne utredningsplikten er en del av kravet til forsvarlig saksbehandling. Det at saken skal utredes ”så godt som mulig”, skal ikke forstås helt bokstavelig, men relevante omstendigheter og kryssende hensyn skal bringes fram i lyset og utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Først når forvaltningsorganet har gjort det man med rimelighet kan forvente for å opplyse saken, er saken moden for avgjørelse.

I saker om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7 bidrar bestemmelsens tredje ledd om høringsplikten til å fastlegge kravene til utredning av saken. Et dispensasjonsvedtak som er fattet uten at høringsplikten er oppfylt, er ikke tilstrekkelig utredet.

4.5 Habilitet

For Grimstad kommunes saksbehandlere gjelder de alminnelige habilitetsreglene for forvaltningen gitt i forvaltningsloven § 6. En inhabil saksbehandler skal ikke treffe eller tilrettelegge beslutningsgrunnlaget i forvaltningsavgjørelser. Brudd på habilitetsreglene kan føre til at vedtaket blir ugyldig.

Habilitetsreglene skal sikre at forvaltningens avgjørelser blir truffet av personer som står fritt og har en fri og ubundet innstilling til de saker som behandles. Habilitetsreglene skal også fremme tilliten til forvaltningen. Ansatte i forvaltningen vil med jevne mellomrom komme opp i situasjoner hvor de har bindinger som gjør at det ikke ville være heldig om de deltok i saksbehandlingen av en sak. Å være inhabil eller bli erklært inhabil ved behandlingen av en sak innebærer ikke at tjenestemannen kan klandres eller bebreides. Problemene oppstår først når tjenestemannen på tross av disse bindingene behandler eller avgjør saken.

Forvaltningsloven § 6 skiller mellom absolutte og relative inhabilitetsgrunner. De absolutte inhabilitetsgrunnene er opplistet i bestemmelsens første ledd, og disse omstendighetene vil uten videre føre til inhabilitet i utredningsarbeidet. I § 6 fjerde ledd er det gjort unntak fra habilitetsreglene ”dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete”.

Avgjørende for om en offentlig tjenestemann er inhabil etter de relative inhabilitetsgrunnene i bestemmelsens andre ledd, er om det foreligger ”særegne forhold” som er ”egnet til å svekke tilliten” til tjenestemannens upartiskhet. I motsetning til de absolutte inhabilitetsgrunnene gir de relative inhabilitetsgrunnene anvisning på en skjønnsmessig vurdering av tilknytningen til saksforholdet og dem saken gjelder. Hvis det etter en vurdering av forholdene som gjør seg gjeldende i saken må anses å foreligge ”særegne forhold” som er ”egnet til å svekke tilliten” til personens upartiskhet, vil vedkommende være inhabil etter § 6 andre ledd.

Tilknytningen til saken skal være ”særegen”. I uttrykket ”særegne forhold” ligger at situasjoner som svært mange befinner seg i, ikke i seg selv medfører inhabilitet. Den valgte ordbruken viser på den annen side at forholdet ikke trenger å være unikt.

Et vesentlig hensyn bak habilitetsreglene er å ivareta den alminnelige tillit til forvaltningen. Det avgjørende etter ordlyden i § 6 andre ledd er derfor om forholdet er ”egnet til å svekke tilliten”. Dette innebærer at det skal foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet

⁵ Se forvaltningsloven § 25

fremstår utad. Det er svekkelsen av *tilliten* til vedkommendes upartiskhet som er avgjørende. Selv om den eller de som avgjør habilitetsspørsmålet stoler på at personen vil opptre upartisk, kan det likevel være grunn til å erklære vedkommende inhabil dersom man må regne med at *publikums* tillit til vedkommendes objektivitet kan bli svekket. Det vil i denne vurderingen være av underordnet betydning om han eller hun selv føler seg påvirket og/eller om det er grunn til å tro at det særegne forholdet vil føre til en uriktig avgjørelse.

Til slutt i § 6 andre ledd oppregnes enkelte skjønnsmomenter som typisk vil være relevante i vurderingen av om det foreligger særlige forhold egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Ingen av disse momentene vil uten videre være avgjørende for vurderingen av habilitetsspørsmålet, og andre momenter vil etter omstendighetene kunne være utslagsgivende.

4.6 Omgjøring av vedtak uten klage

Forvaltningsloven § 35 omhandler forvaltningens adgang til å omgjøre vedtak uten klage. I bestemmelsen oppstilles vilkårene for denne adgangen, men i siste ledd er det åpnet for at omgjøring kan skje på annet grunnlag. Forvaltningsloven § 35 siste ledd lyder:

”De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av de alminnelige forvaltningsrettslige regler.”

Adgangen til å omgjøre etter dette grunnlaget er som utgangspunkt ganske snever. Det er alminnelig antatt at omgjøring på bakgrunn av alminnelige forvaltningsrettslige regler forutsetter at det foreligger tungtveiende allmenne hensyn og en kvalifisert interesseovervekt som taler for omgjøring.⁶

4.7 Det offentliges erstatningsansvar

4.7.1 Vilkår for erstatningsansvar

Den som har påført andre en skade eller en annen form for økonomisk tap, kan bli erstatningsansvarlig for dette tapet. Det offentlige kan dermed bli erstatningsansvarlig for tap borgerne er påført.

I norsk rett opereres det med tre grunnvilkår for erstatning. Samtlige må være oppfylt før erstatningsplikten inntreffer. De fleste vilkårene for erstatning – og den nærmere angivelse av hvordan vilkårene skal forstås og anvendes – må utledes av rettspraksis. Enkelte av vilkårene er imidlertid nedfelt i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning.

For at erstatningsansvar skal være aktuelt, må skadelidte være påført et økonomisk tap, og dette tapet må skyldes forhold som er ansvarsbetingende. I erstatningsretten er det vanlig å omtale dette som krav om at det foreligger et ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap, og at det er påregnelig årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og det økonomiske tapet.

4.7.2 Særlig om ansvarsgrunnlag for det offentlige

Det tapet som kan være aktuelt i denne saken er såkalt innrettelsestap ved at tiltakshaverne har investert i tillit til en tillatelse gitt av det offentlige. Et innrettelsestap kan ha erstatningsrettslig vern når den skadelidtes innrettelse har skjedd ut fra forventninger som er

⁶ Se for eksempel Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett* (8. utgave), side 296 flg og Woxholt, *Forvaltningsloven med kommentarer* (4. utgave), side 541 flg.

av en slik styrke og baseres på et slikt grunnlag at det er naturlig å gi forventningene erstatningsrettslig vern.⁷

Som det fremgår av forrige punkt forutsetter erstatningsansvar at det foreligger et ansvarsgrunnlag, enten ved at skadevolder har handlet erstatningsbetingende uaktsomt eller ved at vilkårene for objektivt ansvar er oppfylt.

Høyesterett har i to relativt ferske saker behandlet spørsmålet om offentlig erstatningsansvar, Rt 2009 side 354 og Rt 2010 side 291. Begge sakene omhandler det offentliges erstatningsansvar etter arbeidsgiveransvaret, gitt i skadeserstatningsloven § 2-1, men i den sistnevnte saken vurderte Høyesterett også ansvar på objektivt grunnlag.

Før vi går nærmere inn på Høyesteretts vurdering av arbeidsgiveransvaret, knytter vi noen bemerkninger til spørsmålet om erstatningsansvar på objektivt grunnlag. Et ansvar på objektivt grunnlag innebærer at erstatningsansvar inntreer ut fra en risikovurdering, uten at man påviser noen form for uforsvarlig opptreden fra skadevolderens side. Der det foreligger et objektivt ansvar, vil altså skadevolderen bli erstatningsansvarlig selv om det ikke er noen grunn til å kritisere opptreden hans.

I Rt 2010 side 291 uttaler Høyesterett følgende om objektivt ansvar innen plan- og bygningsretten:

”(33) Ut fra den rettspraksis som foreligger, må det legges til grunn at det ikke gjelder noen generell regel om objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse. Ulovhjemlet myndighetsutøvelse som består i at forvaltningen har feiltolket en hjemmelslov, står imidlertid i en særstilling, og det kan reises spørsmål om det offentlige *bør* hefte på objektivt grunnlag for feil av denne karakter.

(34) Til støtte for at det offentlige i slike tilfeller bør pålegges objektivt ansvar, kan anføres at de organer som er satt til å håndheve loven, bør være nærmest til å vurdere hvor langt lovhjemmelen rekker. De omkostninger som borgerne blir påført ved at myndighetene tar feil av hvor langt lovhjemmelen rekker, vil ha karakter av 'driftsomkostninger' ved myndighetsutøvelsen, og det kan anføres at slike omkostninger bør bæres av samfunnet, og ikke av det enkeltindivid som tilfeldigvis blir rammet. Som argument mot et slikt ansvar kan imidlertid anføres at det ikke er uvanlig at det på faglig forsvarlig grunnlag kan hevdes ulike tolkninger av en lovhjemmel. Dersom det offentlige i tilfeller hvor lovtolkningen byr på tvil, skulle være objektivt erstatningsansvarlig for å ha tolket loven annerledes enn det domstolene senere gjør, vil forvaltningen lett kunne bli for tilbakeholden i sin myndighetsutøvelse, og på denne måten vil viktige samfunnsmessige hensyn kunne bli skadelidende. Det er heller ikke nødvendig med rent objektivt ansvar for å gi borgerne en tilfredsstillende beskyttelse. Borgerne er i alle fall beskyttet av det offentliges arbeidsgiveransvar, og som jeg skal komme tilbake til, er det offentliges ansvar ved feiltolking av hjemmelsloven strengt. Etter rettspraksis må forvaltningens feiltolking ha vært unnskyldeleg for at den skal fritta det offentlige for ansvar. Da borgerne i tilfeller hvor tolkingen av hjemmelsloven byr på forstandig tvil, sjelden vil ha hatt et beskyttelsesverdig grunnlag for å innrette seg på en bestemt tolking, fremstår det etter

⁷ Se Rt 1990 side 1235

min mening som den best balanserte løsning å la det offentliges ansvar for feiltolkning av hjemmelslov som hovedregel bli regulert av det alminnelige arbeidsgiveransvar.

(35) Som nevnt har Høyesterett på enkelte områder pålagt det offentlige objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse. Dette er imidlertid på områder hvor det gjør seg gjeldende særlige hensyn. Etter min mening foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for at det offentlige skal ha objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten. Tvert imot vil et objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten kunne medføre at viktige samfunnsmessige hensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.”

Saken Høyesterett hadde til behandling gjaldt erstatningsansvar for ugyldig vedtak om å nekte bruksendring etter plan- og bygningsloven § 93 første ledd bokstav c. Høyesterett uttaler seg imidlertid generelt om erstatningsansvaret innenfor plan- og bygningsretten, slik at avgjørelsen får betydning også for de forhold som er aktuelle for Grimstad kommune. Erstatningsansvar på objektivt grunnlag synes følgelig ikke å være aktuelt.

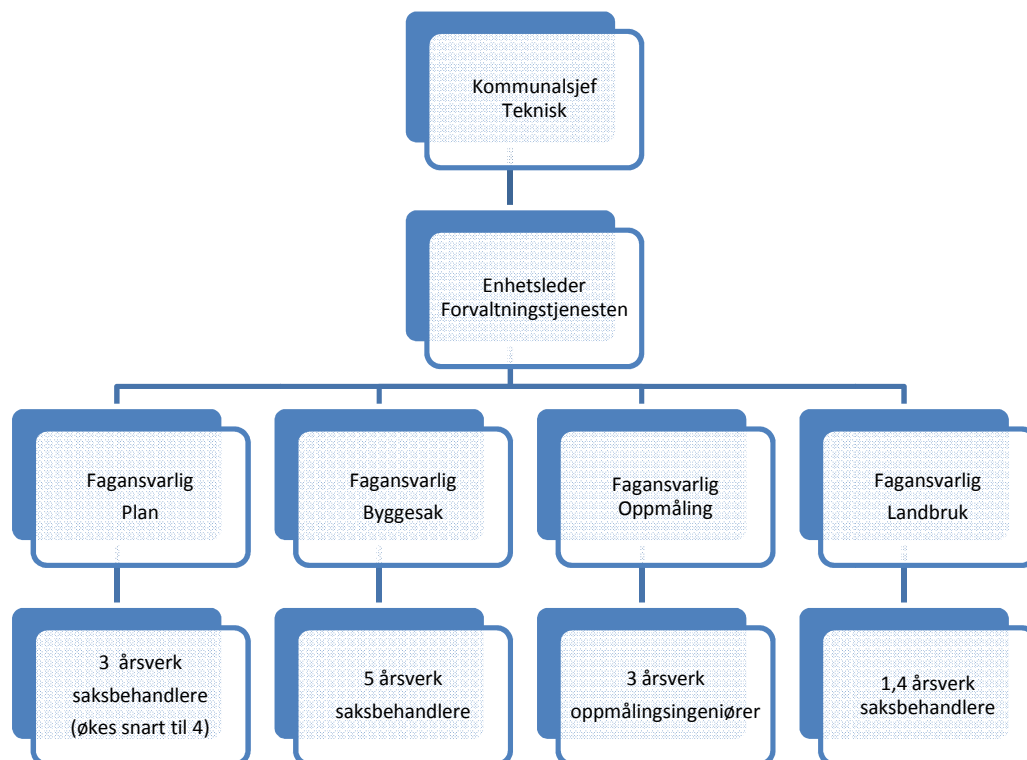
Arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 forutsetter uaktsom opptreden fra én eller flere personer hos arbeidsgiver – her Grimstad kommune. Uaktsomhetsansvaret inntreffer ved uaktsomme handlinger hvor skadevolder ikke har handlet i tråd med alminnelige forventninger til forsvarlig opptreden. Hvilke krav som stilles til ”forsvarlig opptreden” er situasjonsbetinget, og det må antas at det offentlige gis lite rom for uriktig tolkning av sine egne fullmakter og rettsregler. Som Høyesterett påpeker i sitatet foran, er det derfor ikke sikkert at den praktiske betydningen av skillet mellom objektivt ansvar og uaktsomhetsansvar vil være stor.

Som Høyesterett understreker i Rt 2009 side 354 i avsnitt 77, er vurderingstemaet ved uaktsomhetsansvar etter skadeserstatningsloven § 2-1 om det offentliges handlemåte tilfredsstillende de krav borgerne med rimelighet kan stille til vedkommende myndighetsorgan. Handlingsalternativet til forvaltningsorganet vil alltid være å tolke loven korrekt, og spørsmålet er om forvaltningsorganet eller en forsvarlig fagperson måtte kunne forventes å tolke loven på en annen måte.

5 HENDELSESFORLØPET I SAKEN

5.1 Organisering av plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune

Plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune er organisert under Teknisk sektor og som en del av forvaltningstjenesten i kommunen. Forvaltningstjenesten har følgende ansvarsområder; Plan, Byggesak, Landbruk, Oppmåling (matrikkel, kart)



Fagansvarlig plan er i dag Heidi Sten-Halvorsen. Hun har fungert i stillingen siden sommeren 2009. Da Sten-Halvorsen tiltrådte, var stillingen ubesatt, men enhetsleder for forvaltningstjenesten, Torgeir Neset, fungerte som fagansvarlig plan.

Fagansvarlig byggesak er i dag Thor Berg-Larsen. Han har fungert i stillingen siden sommeren 2010 da han tok over etter Torleif Lindtveit.

5.2 Innhentet informasjon om arbeidsforholdene i plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune

5.2.1 *Utfordringer i arbeidshverdagen*

Som en del av de gjennomførte undersøkelsene har G-Partner innhentet informasjon gjennom samtaler om arbeidsforholdene ved byggesaksavdelingen i Grimstad kommune. Det er kun gjennomført samtaler med et utvalg ansatte, og informasjonen som er innhentet kan ikke anses fullstendig. Den kan likevel gi et inntrykk av hvordan arbeidsforholdene har vært opplevd.

1. Ressurssituasjonen i plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune er beskrevet som vanskelig. Aktivitetsnivået i kommunen har vært høyt, og plan- og byggesaksavdelingene har vært under stort press. Arbeidsbelastningen er videre økt ved at kommunen har vært igjennom en omstillingsprosess, har slitt med gjennomtrekk i organisasjonen og i lange perioder har hatt ubesatte stillinger og sykemeldte ansatte, også på (mellom)ledernivå. Ressurssituasjonen førte også til at det ble utfordrende å sette av tid til å gi nytilsatte – som ofte var uten erfaring med plan- og byggesaksbehandling – tilfredsstillende opplæring.

Som en illustrasjon på den vanskelige arbeidssituasjonen er det vist til at flere saksbehandlere har en betydelig overtidbelastning, og at mange utfører arbeid i helgene for å kunne ha en overkommelig arbeidsdag i ukene. Det er også vist til at Grimstad kommune ikke har tilstrekkelige ressurser for å utføre lovpålagte oppgaver som tilsyn av foretak og gjennomførte tiltak.

Ressursmangelen har ført til lange restanser, og kommunen har etter det opplyste i perioder måttet nedprioritere saker hvor det ikke er et påtrengende behov for rask fremdrift. Eksempelvis har klager på etablerte tiltak uten tillatelse, men som ikke er til fare eller sjenanse, blitt behandlet senere enn saker som gjelder nyoppføringer. Det utelukkes heller ikke at presset på saksbehandlerne og de lange restansene kan ha fått betydning for grundigheten i saksbehandlingen, også i ressurskrevende saker som avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering etter plan- og bygningsloven § 7. Risikoen for uriktige vurderinger øker når saksbehandlingstiden reduseres, og en annen mulig konsekvens av redusert saksbehandlingstid er at begrunnelsene blir generelle og knappe, slik at det blir vanskelig for de berørte å se hvilke vurderinger som faktisk er foretatt.

2. Saksbehandlerne søker så langt som mulig å sikre all relevant dokumentasjon i sakene de har til behandling. Saksbehandlingssystemet oppleves imidlertid som utilstrekkelig, ineffektivt og lite tilpasset saksbehandlernes behov. Bistand til bruk av saksbehandlingssystemet e-phorte oppleves å redusere fremdriften i saksbehandlingen. Mens man for eksempel før kunne legge håndskrevne notater inn i saksmappene, må man nå skrive notatet inn i word for å gjøre det mulig å lagre elektronisk. Dette kan få betydning for om muntlig mottatt informasjon legges inn på saken. Ved uformelle møter er det ingen fast praksis for hva som nedtegnes, det avhenger av omfanget og karakteren av møtet. Samtalens substans og sannsynligheten for etterbruk er blant de sentrale momentene i vurderingen av om det skal nedtegnes referater fra slike møter. I tillegg ble en saksbehandler fra byggesaksavdelingen tildelt oppgaven med å gi bistand ved bruk av e-phortesystemet, noe som gikk på bekostning av hennes muligheter til å drive saksbehandling.

Videre er det opplyst at kommunens planarkiv og Gemini har enkelte mangelfulle og uriktige opplysninger. Dette skaper utrygghet for om saksbehandlerne baserer sine vurderinger på korrekt informasjon. En slik utrygghet gjør det nødvendig med dobbeltsjekking og vil lett gå på bekostning av effektiviteten i saksutredningen.

3. Det er ingen konsekvent samkjøring mellom saker som er til behandling i kommunen. Verken saksbehandlingssystemet eller andre verktøy brukes til å fange opp nåværende eller tidligere saker vedrørende den aktuelle eiendommen eller tiltakshaver. Saksbehandlerne har derfor ikke oversikt over sakshistorikken eller andre saker søker har til behandling. Det er lagt opp til at plan- og byggesaksavdelingene skal ha kontakt der det er nødvendig, men ressursituasjonen har gjort at dette til tider har vært krevende.

4. For å legge til rette for hurtigere behandling påbegynte forrige fagansvarlig byggesak kvalitetssikringsrutiner som utarbeidelsen av maler og tiltak for å lette tilgangen til relevante kilder. Det drives også sidemannskontroll, og byggesaksseksjonen har jevnlig fagmøter hvor de diskuterer løsninger på rettslige og byggesaksfaglige spørsmål i tillegg til uformelle diskusjoner på gangen.

I planavdelingen er feilmarginene etter det opplyste minimale, og effektivisering av saksbehandlingen kan ikke skje ved å redusere kravene til utredning av saken. Mangelfullt arbeid ville føre til klageprosesser som er mer tidkrevende, og slike klager ville da også oftere føre frem.

5. Gitt ressursituasjonen har kompetanseheving og kompetansehevingstiltak vært nedprioritert. Deltakelse på kurs har vært tilfeldig, og flere av personene G-Partner har vært i kontakt med, har beskrevet denne situasjonen som utilfredsstillende, særlig fordi det nå har kommet en relativt ny plan- og bygningslov.

6. Hvilke saker som skal løftes opp til politisk behandling, fremgår av delegasjonsreglementet for Grimstad kommune. Administrasjonens kontakt med den politiske beslutningskompetansen beskrives som til tider krevende. Teknisk utvalg er ofte av en annen oppfatning enn administrasjonen, og den politiske behandlingen berører ikke alltid den juridiske kjernen i sakene. Noen politikere later til å ønske å styre enkeltsaker og foreta skjønnsmessige vurderinger som går ut over det politiske handlingsrommet, mens andre er mer lojale overfor regionale og rikspolitiske myndigheters signaler og retningslinjer som ligger til grunn for administrasjonens vurderinger og anbefalinger.

5.2.2 Iverksatte tiltak

Grimstad kommune har etter det opplyste iverksatt tiltak for å bedre arbeidshverdagen og da særlig ressursituasjonen og saksbehandlingstiden. Flere av de G-Partner har innhentet informasjon fra har understreket viktigheten av at dette arbeidet fortsetter, og at fokus om mulig økes enda mer mot dette området.

Målet er at antall ansatte i planavdelingen skal økes til fem, mens byggesaksavdelingen er økt fra fire til seks ansatte de siste tre årene.

Det arbeides for å styrke saksbehandlingsrutinene for å fange opp sakshistorikk og andre saker en søker har til behandling samtidig. Plan- og byggesaksavdelingene arbeider nå for å styrke samarbeidet, og det gjennomføres samarbeidsforum for plansaker hvor fagansvarlig byggesak deltar. Det jobbes også med felles møter for plan og bygg, og byggesaksbehandlerne oppfordres til å kontakte planseksjonen ved spørsmål om innholdet i og rekkevidden av gjeldende planer. Disse tiltakene skal bidra til at avdelingene gjøres kjent med hvilke saker som er til behandling i kommunen. De skal også gjøre det lettere for byggesaksbehandlerne å finne frem til de relevante hensynene i dispensasjonsvurderinger ettersom planavdelingen har oversikt over hvilke formål en plan skal ivareta og også eventuell tilleggsinformasjon, for eksempel om fremtidig planarbeid.

I tillegg til dette gjennomføres det ukentlige fagmøter i byggesaksseksjonen hvor konkrete saker og spørsmål diskuteres i tillegg til tolkninger av generelle spørsmål som dukker opp. Disse møtene skal bidra til å heve kompetansen i avdelingen, og de skal sikre enhetlig praksis i byggesaksavdelingen, slik at like tilfeller behandles likt.

For å legge til rette for arbeidsfordelingen mellom politikere og administrasjon avholdes det også såkalte PA-møter hvor rådmannens ledergruppe og gruppelederne i de ulike partiene deltar. Formålet med disse møtene er å søke enkelte avklaringer i forkant.

5.3 Sak om salg av fast eiendom

Geir og Jens Rune Gjeruldsen søkte 10. august 2007 om å få kjøpe tilleggsareal fra Grimstad kommune til sin eiendom. Arealet de ønsket å kjøpe var gnr 40 bnr 18. I søknaden ble det gitt følgende begrunnelse for ønsket om å kjøpe arealet:

”Vår eiendom er på ca. 2200m² og ligger slik til at omsøkt areal hadde vært en naturlig del av den, og at om området kan nyttiggjøres når det er under ett. Størrelsen på omsøkt areal er ca. 1900m² og er i dag tett skog. (se vedlegg)

Har vært i kontakt med Statens vegvesen v/Solberg og han har informert om byggegrense til E-18 er en avstand på 50 m. Området blir derfor berørt av denne grensen. Solberg har også antydnet at en mulig avkjøring må løses fra fjæreveien etter rundkjøringen.”

Søknaden ble tatt til behandling i kommunen. Ettersom Jens Rune Gjeruldsen på dette tidspunktet var ansatt i Bygg- og eiendomsseksjonen i Grimstad kommune, ble det diskutert hvordan man skulle håndtere situasjonen for å unngå blanding av roller. Enhetsleder Bygg og eiendom besluttet sammen med kommunalsjefen at salget skulle fremlegges til politikerne for avgjørelse uten rådmannens forslag til vedtak i saken.

Saksfremlegget til politikerne ble altså gitt uten innstilling fra administrasjonen, og saksbehandlingen ble innrettet slik at politikerne kunne ta alle valg og beslutninger for de ulike sidene i saken. En jurist ansatt i Bygg- og eiendomsseksjonen ble gitt ansvaret for den praktiske håndteringen av saksforberedelsen.

Som et ledd i saksforberedelsen ga daværende fagansvarlig byggesak/plan følgende uttalelse vedrørende søknaden:

”Planmyndigheten uttaler seg på generelt grunnlag og tar ikke stilling til om et evt kjøp vil vanskeliggjøre eller lette fremtidig regulering av området. Også med tanke på tilliggende eiendommers utnyttelse.

Arealet er uregulert, men i kommuneplanen avsatt til industriformål. Uavhengig av eierforhold vil det være krav til reguleringsplan før tiltak kan tillates innenfor dette området. Planmyndigheten har derfor ingen merknader til at kommunens areal selges.”

Teknisk utvalg i Grimstad kommune hadde saken til behandling i møte 27. november 2007, sak 147/07. Det ble i dette møtet vedtatt med 6 mot 1 stemme at eiendommen ble solgt i henhold til takst utført av ekstern takstmann. I sakspapirene fra møtet står det at forslaget som ble vedtatt ble fremmet fra administrasjonen. Det er imidlertid opplyst at dette trolig er upresist og at forslaget om salg har kommet fra Teknisk utvalg, mens administrasjonen har påpekt at et eventuelt salg skal skje til takst fastsatt av ekstern takstmann.

Grimstad kommune bestilte etter dette en takst på eiendommen fra Arendal Takst AS, og Arendal Takst AS ga sin verdivurdering i brev 12. desember 2007. Det fremgår av dette brevet at taksten er satt ut fra ”opplysninger fra rekvirent, fremlagte karter, utskrift fra teknisk utvalg sak 147/07 samt befaring av område”. Beskrivelsen av eiendommen og verdivurderingen gjengis i sin helhet:

”BESKRIVELSE AV EIENDOMMEN

Eiendommen som ønskes verdivurdert ligger mellom fylkesveien og E 18. Den er i henhold til opplysninger fra rekvirent avsatt i kommuneplan til industri.

Hele arealet ligger innenfor byggeforbudsgrenset til E 18 og fylkesveien.

Dette medfører at eiendommen ikke kan bebygges uten dispensasjon fra avstandskravet. I henhold til opplysninger fra rekvirent foreligger det ikke en slik dispensasjon.

Det nærmeste areal til E 18 som er på ca 2200 m² er tidligere fradelt og solgt fra privat eier til de aktuelle kjøpere. Areal som ønskes verdivurdert grenser til dette areal.

Arealen består av delvis dårlig skogsmark, myr med dårlig bar og lauvskog.

Det opplyses om at det areal som ønskes fradelt er på ca 1900 m².

VERDIVURDERING

Arealen som ønskes verdivurdert kan i henhold til beliggenhet og i forhold til fylkesvei og E 18 samt reguleringsformål ikke benyttes til annet enn produksjon av skog innenfor deler av området.

Taksten settes ut i fra dette og ut i fra opplysninger om hva kjøper tidligere har betalt for tilsvarende areal mellom dette areal og E 18. Denne kjøpesum gjenspeiler også markedsverdi i området.

Den verdi som er satt er derfor ikke satt ut i fra vanlig skogsverdi, men ut i fra en markedsverdi som og tillegges et element av mulig utnyttelse av arealet til annet formål.

Verdi av arealene settes derfor til kr. 25,- pr m².”

Jens Rune Gjeruldsen har opplyst at taksten som ble satt var tilnærmet lik kvadratmeterprisen som ble betalt for de andre grunneiendommene tiltakshaverne kjøpte i nærheten.

Grimstad kommune tilbød 18. desember 2007 Geir og Jens Rune Gjeruldsen å kjøpe eiendommen til en pris fastsatt på bakgrunn av den innhentede taksten. Tilbudet ble akseptert 19. desember 2007.

Salget ble formalisert i en kjøpekontrakt mellom kommunen og Geir og Jens Rune Gjeruldsen datert 3. januar 2008. Av kontraktens punkt 2, Virksomheten, fremgår det at parsellen ”skal benyttes til næringsvirksomhet slik det fremgår av søknaden og senere informasjon.” Det bemerkes i samme punkt at området på transaksjonstidspunktet er uregulert. I punkt 4, Offentlige anlegg – Bygging, fastsettes det følgende:

”Tomten selges som den ligger, og har ingen ansvar dersom den ikke tillates bebygd. Eventuell fremføring av tekniske anlegg fra eksisterende offentlige anlegg er kjøpers ansvar og kostnad.”

I punkt 5 er det understreket at forholdet til kommunens bygningsmyndigheter ikke er en del av kontrakten.

5.4 Særlig om tiltakshavernes søknad til Statens vegvesen

Geir og Jens Rune Gjeruldsen har fremmet søknader både overfor Grimstad kommune og overfor Statens vegvesen. I tillegg har de fremmet forslag til reguleringsplan for området. Hovedfokus for G-Partners gjennomgangen har naturlig nok vært sakene som har vært til behandling i Grimstad kommune. Søknaden om avkjørsel fra fylkesveg 33 blir derfor ikke et eget tema nedenfor, og kontakten med Statens vegvesen berøres bare i den grad den anses relevant for saksbehandlingen i kommunen. I dette punktet redegjøres det imidlertid noe for kontakten opp mot Statens vegvesen.

I tillegg til den formelle brevvekslingen har det vært noe uformell kontakt mellom tiltakshaverne, Grimstad kommune og Statens vegvesen. En slik kontakt er ikke uvanlig i denne typen saker, og hensikten er å foreta enkle avklaringer uten å gå veien om formelle brev. En annen sak er at relevante saksopplysninger som gis i en slik uformell kontakt bør nedfelles i formelle brev. I det minste bør e-poster med slike opplysninger eller notater fra samtaler hvor dette fremgår inngå blant sakens dokumenter. Dette kommer G-Partner tilbake til senere, i vurderingen av mulige forbedringstiltak i kommunen.

I brev 3. juni 2008 til Geir og Jens Rune Gjeruldsen med kopi til Grimstad kommune fremholder vegvesenet at søknaden om avkjørsel var mangelfull, og det ble opplyst at dispensasjon fra veglovens byggegrensebestemmelser ikke kunne påregnes, og at saken ikke ville bli tatt opp til behandling før det forelå en detaljert plan som viste hvordan den aktuelle tomte var tenkt disponert ved bebyggelse, parkering og lignende.

Geir og Jens Rune Gjeruldsen ga utfyllende opplysninger om de planlagte tiltakene i et udatert brev til Statens vegvesen stemplet inn hos Grimstad kommune som kopiadressat 18. juni 2008. Vedlagt dette brevet var et kart hvor det planlagte byggearbeidet var inntegnet med tilhørende avstandsangivelser. Grimstad kommunes saksbehandler i byggesakene har forklart at dette kartet opprinnelig ble utarbeidet av vegvesenet som en angivelse av hvilke tiltak som etter vegvesenets oppfatning kunne – og ikke kunne – gjennomføres på eiendommen. Vegvesenets uoppfordrede oversending av dette dokumentet virket styrende på den videre saksbehandlingen, og uten dette dokumentet ville saksbehandleren fulgt vanlig prosedyre med en formell henvendelse til Statens vegvesen. Etter oversendingen av dokumentet vurderte han det imidlertid dit hen at når tiltaket lå innenfor det vegvesenet hadde godkjent, var det ikke nødvendig med en formell høringsrunde.

Jens Rune Gjeruldsen har forklart seg på samme måte om disse omstendighetene. Han har forklart at tiltakshaverne slo seg til ro med at de måtte kunne forholde seg til vegvesenets opplysninger, og at bygget lå innenfor det området vegvesenet hadde gitt klarsignal for bygging på.

Vegvesenet opprettholdt sitt syn på søknaden i et senere brev 21. oktober 2008 hvor det ble vist til plankravet i kommuneplanens arealdel og opplyst om at saken ikke kunne realitetsbehandles før kommunen hadde vurdert dispensasjon fra plankravet. Vegvesenet gir følgende bemerkninger til søknaden om avkjørsel:

”Når det gjelder avkjørselsspørsmålet har vi tidligere med brev av 3.6.2008 gitt tilsagn om avkjørsel fra fylkesveg 33 til området. I samme brev ble også gitt rammebetingelser for tiltak på tomte, dette begrunnet i veglovens §§ 29. Vi står ved det som fremkom i dette brevet.

Våre rammebetingelser vedrørende avkjørsel og øvrige tiltak på det aktuelle område er tilfredsstillende fulgt opp i situasjonsplanen som ble oversendt og forelagt oss med Deres brev hit den 16.6.2008 [samme brev som omtalt ovenfor]. Vi vil imidlertid ikke kunne realitetsbehandle saken før den er fremlagt for og behandlet av kommunen med hensyn på dispensasjon fra kommuneplanens vilkår om utarbeidelse av reguleringsplan før det gis tillatelse til utbygging her.”

5.5 Byggesakene, reguleringsaken og omgjøringssaken

Geir og Jens Rune Gjeruldsen søkte 3. juli 2008 om tillatelse til grunnarbeid på gnr 40 bnr 138 og 143. Søknaden ble begrunnet slik:

”Det søkes om oppstart på grunnarbeid/terreng endring på ovennevnte eiendommer, der det skal grovplaneres med steinmasse. Arealets totale størrelse er på ca. 3500m². Terrenget i dag skråer fra kote 48 til kote 45, slik at fyllingsgraden vil være variert. Kotehøyde på arealet ved FV 33 vil være kote 47, og nedre del av arealet vil være kote 44.”

Av søknaden fremgikk det at naboer var varslet, og eier/fester av gnr 23 bnr 12 og gnr 23 bnr 32 hadde krysset av for at de samtykket i tiltaket. I nabovarselet var det krysset av for at dispensasjonssøknad ikke var relevant.

Det aktuelle området er i kommuneplanen avsatt til industriformål. I kommuneplanen punkt B11 er det videre bestemt følgende:

”I områder avsatt til utbyggingsformål, og i områder avsatt til råstoffutvinning (herunder grustak), samt i områder langs vassdrag inntil 100 m. fra strandlinjen, målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand, kan arbeid og tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 81, 86a, 86b og 93, samt fradeling til slike formål, først finne sted når området inngår i reguleringsplan.”

Det følger av dette at utbygging på de aktuelle eiendommene forutsetter at det foreligger en reguleringsplan, eventuelt at dispensasjon fra kravet om reguleringsplan innvilges etter plan- og bygningsloven § 7.

I juli 2008 ble det meldt om oppstart av reguleringsarbeid hvor de aktuelle eiendommene inngikk.

Kort tid etter, i brev mottatt 7. juli 2008, søkte Geir Gjeruldsen på vegne av tiltakshaverne om midlertidig dispensasjon fra plankravet for planering av de aktuelle eiendommene:

”Vi tillater oss herved å søke om midlertidig dispensasjon i.h.t. PBL § 7 fra samme lovs § 20-6 for planering av angjeldende eiendommer. Dette fordi vi etter sommerferien kan få tilgang på sprengstein/fyllmasser fra entreprenør som har arbeider i rimelig nærhet. Dette er av stor betydning for oss, og vil også være en miljømessig fordel ved kort transport av stein/fyllmasse.

Til orientering kan opplyses at vi i.h.t. PBL har meldt oppstart på planarbeid for angjeldende tomt og øvrige arealer som vi eier på Spedalen, ved blant annet annonser i Agderposten og Grimstad Adresstidende.”

I vedtak 9. juli 2008 ga Grimstad kommune midlertidig dispensasjon til masseutfylling. Følgende begrunnelse ble gitt for at det forelå ”særlige grunner” til å gi midlertidig dispensasjon:

”Hensynet bak plankravet i kommuneplanen er at kommunen vil sikre en forsvarlig og gjennomtenkt utvikling av arealutnyttelsen i området, herunder ivaretagelse av behovet for utbygging av infrastruktur og rekreasjonsarealer. Viktig er også ulemper for naboer og allmennhetens tilgang til friluftsområder. En bestemmelse om plankrav før tiltak kan gjennomføres, gir styring med den samlede arealutnyttelsen og arealbruken i byggeområdene. Plankravet skal videre sikre en forsvarlig opplysning i saken, og bla. få frem hvilke konsekvenser en tillatelse vil kunne innebære for utviklingen i området. De berørte interesser, herunder konsekvensene for naboer og omkringliggende miljø ved at saken imøtekommes, vil ved utarbeidelse av plan bli vurdert i et helhetsperspektiv.”

I brev mottatt 27. november 2008 søkte Geir og Jens Rune Gjeruldsen om dispensasjon for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 143. Til forskjell fra søknaden inngitt 3. og 7. juli 2008 var altså dette en søknad om permanent dispensasjon fra plankravet. I søknaden vises det til at eiendommen inngår i ca 30 daa som omfattes av reguleringsarbeid påbegynt i juli 2008. Det vises videre til at fagansvarlig plan har samtykket i at:

”tomten bør/kan trekkes ut av planarbeidet p.g.a. sin beliggenhet og på bakgrunn av at Vegvesenet 3. juni 2008 er gitt avkjøringstillatelse og rammebetingelser for tiltak/bygg på tomte. Denne eiendommen vil senere inngå i ny plan for firefelt E 18 pga sin beliggenhet.

På bakgrunn av dette søkes det nå om dispensasjon fra Kommuneplanens plankrav for angjeldende tomt gnr. 40 bnr. 138 bnr 143.”

G-Partners gjennomgang av sakens dokumenter har ikke identifisert noen skriftlige nedtegnelser fra kommunens side vedrørende dette samtykket. Da det har vært lagt til grunn både av kommunens og av fylkesmannens i deres behandling av saken, antas det at beskrivelsen er riktig, men at dette ikke er nedtegnet av daværende fagsjef plan.

I skjemaer og gjenparter av nabovarsel vedlagt søknaden er det ikke krysset av for at tiltaket krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7.

Under kommunens behandling av saken ble spørsmålet om habilitet vurdert. Dette hang sammen med at Jens Rune Gjeruldsen på dette tidspunktet arbeidet i kommunens Bygg- og eiendomstjeneste, i tillegg til at hans mor også arbeidet i byggesaksavdelingen i kommunen. En mulighet som ble diskutert, var å løfte saken opp til politisk behandling. Politisk behandling av saken kunne også begrunnes i eiendommens plassering og det at man ønsket å fravike kommuneplanens krav om reguleringsplan. Tilknytningsforholdet ble imidlertid vurdert dit hen at det ikke gjorde saksbehandler eller fagansvarlig byggesak inhabile, og det ble besluttet å følge ordinær prosedyre med administrativ behandling av saken.

Grimstad kommune oversendte 17. desember 2008 søknaden til Statens vegvesen med følgende oversendelsesbrev:

”Bygningsmyndighetene viser til Deres ref 2008/051097-07 i brev til Geir og Jens Rune Gjeruldsen.

Søknad om tillatelse for tiltak på gnr 40 bnr 138-143, adresse Spedalen, oversendes Statens vegvesen for uttalelse.

Det vises til vedlagte dokumentasjon i kommunens saksnr 08/836. Dersom ikke annet fremgår av særlovgivning, ber kommunen om Statens vegvesens uttalelse innen 4 uker. Dersom sektormyndighetens uttalelse ikke foreligger innen 4 uker, vil saken kunne bli viderebehandlet uten denne uttalelsen, jfr. Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker SAK § 23 nr. 1 pkt. g og forvaltningsloven § 16.

Det er viktig at kommunens saksnr. samt gnr./bnr. oppgis i uttalelsen.

Tiltaksområdet er uregulert. Området er i kommuneplanen avsatt som LNF-område.”

Vegvesenet besvarte henvendelsen i brev 19. januar 2009 og viste til at det i kommuneplanens bestemmelser fremgår at for områder inntil 100 meter på hver side av fremtidig E 18-trassé kan arbeid ikke finne sted før området inngår i reguleringsplan. Siden gnr 40 bnr 143 lå innenfor dette området, viste vegvesenet til at tiltakshaver var bedt om å forelegge for og avklare dette forholdet med kommunen før realitetsbehandling kunne skje hos vegvesenet. Vegvesenet viste til at det ikke fremgikk av kommunens oversendelse om kommunen hadde dispensert fra kravet til reguleringsplan, og ba om å få en avklaring på dette punkt.

I e-post 23. januar 2009 besvarte Grimstad kommune vegvesenets henvendelse:

”...

Bygningsmyndigheten viser til deres brev av 19.01.2009 vedr dispensasjon fra plankrav og avklaring om reguleringsformål for den oppgitte eiendom.

Dispensasjon:

Bygningsmyndigheten vil gi dispensasjon fra plankravet. Dette vil bli gjort i vedtak til selve byggesøknaden. ...”

Statens vegvesen fattet vedtak 27. januar 2009 hvor søknad om avkjørselstillatelse fra fylkesveg 33 ble godkjent med hjemmel i veglovens § 40. Tillatelsen ble gitt på vilkår og vegvesenet fremholdt at det etter vegvesenets oppfatning var beklagelig at området var unntatt fra krav om reguleringsplan, men at dette var opp til kommunen å avgjøre. Det fremgår videre at det er veglovens bestemmelser, herunder byggegrensebestemmelsene, som gjelder når området bygges ut uten krav til reguleringsplan.

Grimstad kommune fattet 24. april 2009 vedtak hvor søknaden om dispensasjon for oppføring av næringsbygg ble godkjent og dispensasjon fra kommuneplanens plankrav ble gitt med følgende begrunnelse:

”Tiltaket er i strid med kommuneplan og er avhengig av dispensasjon for å kunne få tillatelse. Plan- og bygningsloven § 7 gir mulighet til å dispensere fra lov, vedtekt, forskrift og arealplaner dersom det foreligger særlige grunner. For at lovvilåret ”særlige grunner” skal være oppfylt, må det foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering veier tyngre enn de hensyn bestemmelsene skal

ivareta. Lovens krav vil da være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall vil en dispensasjon ikke kunne gis.

I medhold av plan- og bygningsloven § 7 er det søkt om dispensasjon fra kommuneplanens plankrav. Som særlige grunner oppgis av ansvarlig søker/tiltakshaver at området er lite og kan bare gi plass for et bygg.

Hensynet bak plankravet i kommuneplanen er at kommunen vil sikre en forsvarlig og gjennomtenkt utvikling av arealutnyttelsen i området herunder ivaretagelse av behovet for utbygging av infrastruktur og rekreasjonsarealer. Viktig er også ulemper for naboer og allmennhetens tilgang til friluftsområder. En bestemmelse om plankrav før tiltak kan gjennomføres, gir styring med den samlede arealutnyttelsen og arealbruken i byggeområdene. Plankravet skal videre sikre en forsvarlig opplysning i saken, bla. få frem hvilke konsekvenser en tillatelse vil kunne innebære for utviklingen i området. De berørte interesser, herunder konsekvensene for naboer og omkringliggende miljø ved at saken imøtekommes, vil ved utarbeidelse av plan bli vurdert i et helhetsperspektiv.

Kommunen har vurdert dispensasjonssøknaden og konkluderer med at det foreligger en overvekt av ”særlige grunner” som taler for å kunne gi den omsøkte dispensasjonen etter plan- og bygningsloven § 7. Bygningsmyndigheten setter som vilkår at området ikke kan benyttes til næring som vil ha en utilbørlig negativ opplevelse for naboene i forhold til støy- og miljøforurensning.”

I vedtaket er det vist til at tiltaket har vært forelagt Statens vegvesen for uttalelse, og at vegvesenet har gitt uttalelse og en anvisning av hvilket areal som kan tillates bebygd.

Deligangsettingstillatelse ble gitt 30. april 2009. I vedtakets vurderingsdel ble det vist til vurderingene gjort i vedtaket om rammetillatelse.

I brev til Grimstad kommune 3. juni 2009 kom Statens vegvesen tilbake til saken. Vegvesenet fremholdt at det lot til å være foretatt masseutskifting/-fylling i området langt ut over det som var beskrevet i søknaden, noe som etter vegvesenets oppfatning var uheldig. Det ble vist til at det ikke var søkt om dispensasjon fra byggegrensebestemmelsene i området, og kommune ble bedt om å redegjøre for tiltaket og om det var gitt tillatelse til det uten at vegvesenet hadde behandlet det etter vegloven §§ 29 og 30. Til dette svarte kommunen i brev 22. juni 2009:

”Den utførte planering/masseutskifting er gjort for å få et helhetsinntrykk av området. Det er helt klart for tiltakshaver at det ikke kan oppføres bygg eller bygningsmessige konstruksjoner utenfor oppgitte byggegrense.”

Teknisk utvalg vedtok 9. juni 2009 at forslag til reguleringsplan for Grimstadporten næringspark med tilhørende bestemmelser ble lagt ut til offentlig ettersyn, sak 121/09.

Statens vegvesen fremmet innsigelser mot reguleringsplanen i brev 17. august 2009. Vegvesenet viste til byggegrensene langs riks- og fylkesveier og aksepterte ikke at områdene innenfor byggegrensene ble regulert til byggeområde. Etter vegvesenets oppfatning ville reguleringsplanen også være til hinder for gjennomføring av ny E 18 m/kryss og de gikk

derfor til innsigelse mot planen også på dette punkt. Vegvesenet fremmet også innsigelser mot planen på bakgrunn av manglende støytredninger og manglende rekkefølgekrav.

Aust-Ager fylkeskommune og Styret i Grimstad Min By fremmet også innsigelser mot planforslaget.

Etter dette ble det avholdt ulike møter mellom tiltakshaverne, Statens vegvesen og Grimstad kommune. Statens vegvesen presiserte sine innsigelser i brev 10. november 2009 til Grimstad kommune. I brevet gis det følgende redegjørelse for innsigelsene mot byggegrensene:

”Byggegrenser

Statens vegvesen krever at det ikke skal reguleres til byggeområder innenfor byggegrensene. For at vi skal frafalle vår innsigelse til planforslaget på dette punktet, må det legges fram et revidert planforslag hvor området mellom vegen og byggegrensene er regulert til et grønt formål. Vi vil presisere at vi ikke kan akseptere at det innenfor byggegrensene gjøres tiltak som nevnt i veglovens § 30.

Framtidig 4-feltsveg.

Vi har innsigelse til plan på dette punktet fordi vi anser en utbygging slik planforslaget viser vil være til hinder for planlegging og bygging av framtidig 4-feltsveg. Kommunedelplan for ny E18 Temse-Morholt fra mai 2004 fastsetter korridoren for ny 4-feltsveg. Vi må likevel forvente at senterlinja kan justeres noe i forhold til linja i kommunedelplanen. Det er ikke tatt endelig stilling til hvilken type kryss som skal velges, og heller ikke endelig utforming av dette. Vi mener derfor at utbygging i dette området må stilles i bero inntil det foreligger en vedtatt reguleringsplan, som endelig fastlegger senterlinje for ny E18 og utformingen av nytt kryss.

I veglovens § 29 har Statens vegvesen hjemmel til å vedta særskilte byggegrenser inntil 100 meter fra midten av vegen. Normal praksis har likevel vært at slike særskilte byggegrenser fastlegges i reguleringsplaner, med kommunen som planmyndighet. Vi anser fremføring av ny 4-felt E18 gjennom Grimstad som så viktig for landsdelen at vi ikke ønsker å trekke vår innsigelse. Hvis det legges fram revidert planforslag med byggegrense på 100 meter, vil vi kunne frafalle vår innsigelse.

Vi ber derfor kommunen bidra til at vi får tilstrekkelige arealer til framtidig utbygging av E18.”

I brev 17. november 2009 ble Geir og Jens Rune Gjeruldsen varslet om at kommunen vurderte å omgjøre vedtakene i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Bakgrunnen for kommunens standpunkt var at dispensasjonsvedtaket ikke hadde vært ute på høring, slik som forutsatt i plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd.

Tiltakshaverne ga tilbakemelding 25. november 2009 hvor det ble fremholdt at en omgjøring ville ramme dem svært hardt. Videre ble det vist til at tiltakshaverne hadde forholdt seg til gitte tillatelser fra kommunen og vegvesenet, og at det var inngått kontrakter i tillit til disse vedtakene. Det ble også vist til at uttalelse fra vegvesenet var innhentet i anledning dispensasjonssaken.

I vedtak 18. desember 2009 omgjorde Grimstad kommune dispensasjonsvedtaket for oppføring av næringsbygg. Omgjøringen ble påklaget av tiltakshaverne 18. januar 2010.

Klagen ble behandlet av teknisk utvalg 9. februar 2010 og kommunestyret 22. februar 2010, og omgjøringsvedtaket ble opprettholdt. Saken ble i brev 25. februar 2010 oversendt Fylkesmannen i Aust-Agder for endelig behandling. Fylkesmannen i Aust-Agder fattet 30. april 2010 vedtak i klagesaken hvor kommunens vedtak ble stadfestet.

I brev 17. august 2010 varslet advokat Harald Ø. Hol på vegne av tiltakshaverne om at søksmål ville bli fremmet med krav om erstatning for økonomisk tap tiltakshaverne hadde pådratt seg som følge av innrettelsen i tråd med kommunens vedtak.

6 G-PARTNERS VURDERINGER

6.1 Salg av grunneiendom

Salget av grunneiendom ble gjennomført ved at det ble innhentet en verdivurdering fra en ekstern takstmann. Dette er en fremgangsmåte som er i tråd med ESAs anbefalinger ved salg av offentlig eiendom. G-Partner finner likevel grunn til å bemerke at salg etter kunngjorte budrunder er den fremgangsmåten ESA primært anbefaler. Når grunneiendommer selges etter budrunder som er gjort kjent for potensielle interessenter, har man et sikrere grunnlag for å si at eiendommen er solgt til markedspris. Denne fremgangsmåten beskytter også kommunen for mistanker og spekulasjoner i etterkant og styrker også tilliten til at kommunen opptrådte som en alminnelig markedsaktør.

Som det fremgår av vurderingen nedenfor i kapittel 6.3.2, mener G-Partner at Grimstad kommune burde håndtert habilitetsspørsmålet annerledes i denne saken. Når det er sagt, er det imidlertid ikke funnet holdepunkter for at eventuelle feil har ført til at kommunen har solgt grunneiendommen til underpris.

Grimstad kommune har innhentet en verdivurdering fra en ekstern takstmann, og takstmannen har gitt en utfyllende begrunnelse for den taksten som er satt. Begrunnelsen indikerer at takstmannen har hatt kjennskap til de relevante omstendighetene ved eiendommen. G-Partner finner også grunn til å bemerke at muligheten for at eiendommen senere kan utnyttes til annet formål er hensyntatt i verdivurderingen. Tatt i betraktning er også prisen kjøper har betalt andre for tilsvarende areal i samme område. Tiltakshaver har i samtale med G-Partner forklart at kvadratmeterprisen han betalte Grimstad kommune ikke avviker i særlig grad fra hva han betalte private grunneiere for tilgrensende eiendommer.

Slik saken fremstår ut fra saksdokumentene og den gjennomførte informasjonsinnhenting, foreligger det ikke holdepunkter for at taksten på eiendommen er satt for lavt. Som det fremgår av G-Partners anbefalinger i kapittel 7.6, anbefaler G-Partner at Grimstad kommune så langt som mulig gjennomfører fremtidige salg av grunneiendom som utlyste budrunder. Det knyttes også enkelte bemerkninger til ansatte i kommunens Bygg- og eiendomstjenestes adgang til å kjøpe grunneiendom fra kommunen.

I senere faser av saken hvor tiltakshaver har inngitt byggesøknader og fremmet forslag til reguleringsplan, har det fra enkelte hold blitt hevdet at forutsetningen for salget var at eiendommen ikke skulle benyttes til næringsformål. Til dette bemerkes at det av kontraktens

punkt 2, Virksomheten, fremgår at parsellen ”skal benyttes til næringsvirksomhet slik det fremgår av søknaden og senere informasjon”.

6.2 Byggesakene, reguleringsaken og omgjøringsaken

Avgjørende for at vedtaket i byggesaken ble omgjort, var at dispensasjonsvedtaket ikke var tilstrekkelig utredet ved at saken ikke var sendt på høring til berørte forvaltningsorganer og da først og fremst Statens vegvesen og Aust-Agder fylkeskommune (med ansvar for handelsstruktur).

De gjennomførte undersøkelser har ikke fremskaffet noen indikasjoner på at bruddene på saksbehandlingsreglene skyldes bevisste handlinger. Både saksbehandleren og daværende fagansvarlig byggesak har forklart at de vurderte situasjonen slik at Statens vegvesen allerede hadde gitt sine innspill i saken, og at tiltaket var innrettet i tråd med disse innspillene. Gitt denne forutsetningen så de det som unødvendig å gjennomføre en formell høringsrunde.

Denne forklaringen underbygges av dokumentene i saken, og feilen later til å skyldes flere uheldige omstendigheter, deriblant den pressede ressurs situasjonen.

G-Partner gir i de følgende punktene en vurdering av andre sider ved saksbehandlingen i byggesakene, reguleringsaken og omgjøringsaken. I dette punktet finner vi også grunn til å peke på følgende:

- Det later til at det har vært en del uformell kontakt i saken som ikke er tatt inn blant sakens dokumenter. Dette har gjort G-Partners etterkontroll vanskeligere, og enkelte sider av saken er fortsatt ikke avklart. Ingen av disse sidene antas å ha vesentlig betydning for innholdet av vedtakene.
- I søknaden 27. november 2008 har tiltakshaver blant annet vist til en avtale med fagansvarlig plan. Det har ikke latt seg gjøre å få bekreftet eller avkreftet om en slik avtale ble inngått, noe som blant annet henger sammen med relativt store utskiftninger blant kommunens ansatte. En slik avtale eller et eventuelt tilsagn burde vært nedtegnet og tatt inn i sakens dokumenter. Det vises for øvrig til G-Partners anbefalinger om sikring av dokumentasjon i kapittel 7.4.
- Det er uklart hvilken kontakt som har vært mellom byggesaksavdelingen og planavdelingen i saken. På bakgrunn av tiltakshavers opplysninger i skriftlige henvendelser til kommunen, må det antas at byggesaksavdelingen var kjent med planarbeidet. Det er imidlertid ikke fremlagt dokumentasjon som viser at det var kontakt mellom byggesaksavdelingen og planavdelingen i anledning dispensasjonssaken, og de gjennomførte samtaler har heller ikke brakt klarhet i dette forholdet. Gitt at det her var snakk om en dispensasjon fra kommuneplanens plankrav, ville det være naturlig at en slik kontakt var en del av utredningen av saken.

6.3 Habilitetsvurderinger

6.3.1 Generelt

Et spørsmål i saken har vært om én eller flere saksbehandlere har vært inhabile. I kapittel 4.5 redegjorde G-Partner for innholdet av habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Nedenfor gir vi vår vurdering av de habilitetsspørsmålene som har vært aktuelle. Det presiseres at vurderingen gis på bakgrunn av den informasjonen vi har fremskaffet gjennom vårt utredningsarbeide, primært ved gjennomgang av saksdokumenter og samtaler med de involverte.

Bakgrunnen for at habilitet har vært et tema i saken, er at en av tiltakshaverne, Jens Rune Gjeruldsen, på det aktuelle tidspunktet var ansatt i Bygg- og eiendomstjenesten i kommunen. Hans mor er også ansatt i kommunen. Denne situasjonen er svært lik situasjonen i en sak som var til behandling hos Sivilombudsmannen i sak 2006/284. I saken ombudsmannen hadde til behandling hadde kommunesjef bygdeutvikling som traff vedtak i en byggesak, kontor vegg i vegg med tiltakshavers ektefelle. I klagen til ombudsmannen ble det hevdet at kontorplasseringen var tilstrekkelig til å konstatere at kommunesjefen var inhabil. Eventuelle personlige relasjoner ut over dette ville etter klagerens syn kun styrke inhabiliteten.

Sivilombudsmannen kom til at kommunesjefen ikke hadde vært inhabil. På grunn av nærheten i saksforhold mellom denne saken og spørsmålene som har vært til behandling i Grimstad kommune finner G-Partner grunn til å gjengi en forholdsvis stor del av ombudsmannens uttalelse:

”Kontorplasseringen i seg selv kan ikke være av betydning for vurderingen av spørsmålet om habilitet.

Det er imidlertid på det rene at vennskap eller nære kollegiale forhold kan komme i betraktning som et særegent forhold etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Samtidig er det forhold at man kjenner hverandre godt, eller at man er eller har vært kolleger, etter vanlig oppfatning i utgangspunktet ikke tilstrekkelig til å begrunne inhabilitet, jf. Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett 7. utg. side 184.

I tilfeller hvor en kollega, eller underordnet er part, vil tjenestemannen derfor ikke uten videre være inhabil. Hvor mye som skal til av personlig tilknytning for at inhabilitet skal inntre er vanskelig å si noe generelt om. Spørsmålet kan ikke ses å være berørt i særlig grad verken i rettspraksis eller juridisk teori.

Fylkesmannen har lagt til grunn at habilitetsreglene ikke må tolkes så strengt at mindre kommuner vil kunne få problemer med å skaffe kompetente personer til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse og treffe avgjørelser. Til dette er å si at det er de konkrete forhold i den enkelte sak som må være bestemmende for habilitetsvurderingen, ikke at det generelt vil kunne oppstå praktiske problemer for behandlingen av saker. Om inhabilitet foreligger, fordrer derfor også her en konkret vurdering av saksforholdet. Det kan heller ikke ses at det er påvist konkrete forhold som tyder på at det skulle være noe praktisk til hinder for at en annen kommunesjef kunne ha overtatt saken og truffet beslutningen etter behandling og innstilling fra Forvaltningsseksjonen i Avdeling Bygdeutvikling, eventuelt at saken hadde blitt forelagt for rådmannen til avgjørelse.

Grensen for hva som skal til for at tilliten er svekket, bør til en viss grad også samsvare med vedtakets viktighet for den som tilgodeses, jf. Frihagen: Inhabilitet side 244 og Graver: Alminnelig forvaltningsrett side 328. Tillatelsen som gis i denne saken, gjelder tiltakshaverens næringsgrunnlag og vil således ha stor økonomisk betydning for ham. Av denne grunn kan det synes som om det skal mindre til før tilliten svekkes på grunn av mellommenneskelige forbindelser.

Jeg nevner også at det, ifølge siste punktum i annet ledd i forvaltningsloven § 6, skal legges vekt på om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part. Bestemmelsen tar sikte på innsigelser som blir reist mens saken er til behandling, dvs. mens avgjørelsen av

habilitetsspørsmålet ennå kan ha betydning for partenes eller publikums tillit til at saksbehandlingen skjer upartisk. Hvis noen i ettertid (f.eks. som begrunnelse for en klage) hevder at noen som var med på å behandle saken skulle ha fratrudd som inhabil, vil dette være et selvstendig klagegrunnlag som det er tilstrekkelig at fylkesmannen vurderer og tar stilling til ved klagebehandlingen.”

Etter G-Partners vurdering er ombudsmannens uttalelse dekkende for gjeldende rett på området.

6.3.2 Saken om salg av fast eiendom

Av saksdokumentene i saken om salg av fast eiendom fremgår det at den personen som ble gitt ansvaret for å tilrettelegge for avgjørelsen har gitt en påtegning om at han anser seg som inhabil. Grimstad kommune vurderte det slik at vedkommende kunne forestå den praktiske tilretteleggingen av saken ettersom saken ble løftet opp til politisk vurdering.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 gjelder også for den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse. Saksbehandleren som anså seg inhabil er den samme som innhentet takst for eiendommen, og den samme som ga takstmannen informasjon i forbindelse med verdivurderingen. Vedkommende har altså gjort mer enn rent kontorteknisk arbeid.

Etter G-Partners oppfatning foreligger det her et brudd på habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Som det fremgår av gjennomgangen i kapittel 6.1, er det imidlertid ikke funnet holdepunkter for at eventuelle brudd på habilitetsregler har fått innvirkning på vedtakets innhold.

6.3.3 Bygge- og regulerings sakene

Saksbehandlerne som har tilrettelagt og/eller avgjort bygge- og regulerings sakene har etter det opplyste ingen annen tilknytning til tiltakshaverne enn nærheten i kontorplassering. I tråd med ombudsmannens vurdering i sak 2006/284 foreligger det da ikke særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. De har følgelig ikke vært inhabile til å behandle sakene.

6.4 Begrunnelsen for vedtakene

Forvaltningsloven § 24 første ledd fastsetter at enkeltvedtak skal begrunnes, og at forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Begrunnesplikten skal blant annet sikre at berørte parter i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse og hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens søknad, krav, ønske eller klage. For en nærmere gjennomgang av hensyn bak begrunnelsesplikten vises det til kapittel 7.5.

I forvaltningsloven § 25 er det gitt nærmere regler om begrunnelsens innhold. Første ledd inneholder krav til at vedtaket skal vise til de rettsregler som har kommet til anvendelse. I andre ledd stilles det krav til gjengivelse av hendelsesforløpet i saken, og i tredje ledd stilles det krav om at forvaltningen – i de sakene det er aktuelt – bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelse av forvaltningsskjønn.

Disse reglene til begrunnelsens innhold er minimumsregler, og i dispensasjonssaker skjerpes kravene til begrunnelsen. Kommunens vedtak må ikke etterlate tvil om at kommunen faktisk har vurdert spørsmålet om det foreligger særlige grunner. Det må fremgå av vedtaket at

gjeldende regelverk er fraveket, og dessuten hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen. Fremgår ikke disse vurderingene uttrykkelig, vil det være vanskelig for berørte parter å ivareta sine rettigheter, samtidig som forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke vil være oppfylt.⁸

De strenge kravene til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er etter G-Partners oppfatning ikke oppfylt i de dispensasjonsvedtakene som er fattet i dette sakskomplekset. I vedtaket 9. juli 2008 hvor det gis midlertidig dispensasjon til masseutfylling, er det ikke angitt noen særlige grunner, og det er da heller ikke angitt hvorfor disse veier tyngre enn hensynene bak plankravet i kommuneplanen. Av begrunnelsen for vedtaket 24. april 2009 om dispensasjon for oppføring av næringsbygg fremgår det at det etter kommunens oppfatning foreligger særlige grunner, men det er ikke angitt hvilke særlige grunner dette er, og heller ikke hvorfor disse veier tyngre enn hensynene bak plankravet i kommuneplanen. Ettersom vedtaket 30. april 2009 om deligangsettingstillatelse viser til begrunnelsen for rammetillatelsen, er dette vedtaket også beheftet med den samme svikten i begrunnelsen.

I samtalene gjennomført med ansatte i Grimstad kommune ble knappe begrunnelser nevnt som en naturlig konsekvens av presset på byggesaksavdelingen med stort sakstilfang og restanser. G-Partner understreker da også at en manglende begrunnelse ikke er ensbetydende med at kommunen ikke har vurdert om det foreligger særlige grunner, og et mangelfullt begrunnet vedtak kan bero på grundige avveininger. Begrunnelsesplikten er imidlertid en selvstendig plikt som påhviler forvaltningen ved myndighetsutøvelsen, uavhengig av arbeidsforholdene og uavhengig av hvor grundig sakene som er til behandling utredes. Det vises for øvrig til G-Partners anbefalinger i kapittel 7.5.

6.5 Mulige konsekvenser for kommunen

Forvaltningen skal naturlig nok gjøre sitt ytterste for at myndighet og beslutningskompetanse brukes på riktig måte.

Når forvaltningen begår feil i myndighetsutøvelsen, kan det naturlig nok få konsekvenser for de personer som blir berørt av avgjørelsene som treffes. Hvis feilene ikke rettes opp, kan konsekvensen bli at enkeltpersoner ikke får det de har krav på. Dersom de berørte reagerer ved klager, kan feilene føre til klageprosesser som er resurskrevende både for de berørte privatpersonene og for forvaltningen.

Feil som begås kan også få betydning for tilliten til forvaltningens myndighetsutøvelse, og som forvalter av fellesskapets verdier er tillit blant publikum nødvendig for å skape legitimitet omkring forvaltningens beslutninger. Pressens interesse for plan- og byggesaksvirksomheten i Grimstad kommune viser at denne delen av Grimstad kommunes forvaltningsvirksomhet er viktig for lokalbefolkningen.

I denne saken kan begåtte feil også få direkte økonomiske konsekvenser for kommunen. Tiltakshaverne har varslet søksmål med krav om erstatning for det tap de er påført som følge av at de innrettet seg i tråd med kommunens vedtak i byggesaken. Det ligger utenfor G-Partners mandat å gi en vurdering av om et slikt søksmål vil føre frem. Som det fremgår av gjennomgangen av reglene for erstatningsansvar foran i kapittel 4.7, beror en slik vurdering på om det foreligger et erstatningsbetingende ansvarsgrunnlag, et beskyttelsesverdig økonomisk tap og om det er påregnelig årsakssammenheng mellom tapet og de

⁸ Se forvaltningsloven § 25

skadevoldende handlingene. Nedenfor knytter vi noen helt korte og generelle bemerkninger omkring spørsmålet om erstatningsbetingende ansvarsgrunnlag i saker som dette.

Når forvaltningen fatter uriktige vedtak fordi de har bedømt plan- og bygningsloven feil, har Høyesterett i flere saker uttalt at det stilles relativt strenge krav for at offentlige myndigheters rettsvillfarelse skal kunne anses som unnskyldelig, se for eksempel Rt 2010 side 291 avsnitt 42, Rt 2009 side 354 avsnitt 74 og Rt 1999 side 1273 (på side 1280). Følgende momenter er blant de som vil kunne tillegges betydning i vurderingen av om rettsvillfarelsen er unnskyldelig og dermed fritatt fra erstatningsansvar:

1. Aktsomhetsplikten skjerpes ved håndtering av sentrale regler, og et moment er da hvor sentral er regelen for det aktuelle myndighetsorganet.
2. Ved inngripende handlinger eller handlinger av stor betydning for den det gjelder skjerpes aktsomhetsplikten.
3. Store forvaltningsorganer og sentrale forvaltningsorganer er underlagt snevrere rammer for sine handlinger. Tilliten til disse er større, og de har bedre forutsetninger for å kunne opptre korrekt.
4. Hvis lovbestemmelsen som er anvendt feil er ny eller nettopp endret, er det noe større rom for feilvurderinger.
5. Sprikende praksis på området kan gi noe større rom for feilvurderinger fordi det er vanskeligere å avgjøre hva som er gjeldende rett.
6. Når forvaltningen er på ukjent grunn, skjerpes kravene til saksbehandlingen. Avgjørende for uaktsomhetsvurderingen blir da om forvaltningen har gjort det man må kunne forvente for å avklare spørsmålet, se Rt 2010 side 291 (avsnitt 49 flg) og Rt 2009 side 354 (avsnitt 75 flg).

7 ANBEFALINGER OM FREMTIDIGE TILTAK

7.1 Bakgrunn

I dette kapittel 7 gis enkelte forslag til fremtidige tiltak for å gjøre saksbehandlingen i plan- og byggesaksavdelingen i Grimstad kommune mer robust.

En robust plan- og byggesaksbehandling med forutsetninger for å fatte riktige og tillitvekkende beslutninger i de sakene som er til behandling må være et naturlig mål for Grimstad kommune. Riktige avgjørelser er et mål i seg selv for forvaltningens virksomhet. Som blant annet denne saken viser, vil feil begått i plan- og byggesaker etter omstendighetene også kunne gjøre kommunen erstatningsansvarlige. I tillegg vil svikt i saksbehandlingen og uriktige vedtak i enkeltsaker svekke publikums tillit til Grimstad kommune i andre saker. Tillit til at kommunen forvalter fellesverdiene på riktig måte er et av de grunnleggende hensynene bak forvaltningsloven.

G-Partners utredningsarbeid har hatt fokus på én bestemt sak, saken om salg av grunn og dispensasjon fra kommuneplanen for oppføring av næringsbygg på gnr 40 bnr 138-143 Spedalen. Selv om G-Partner har innhentet informasjon om arbeidsforholdene i plan- og byggesaksavdelingene i Grimstad kommune, har vi ikke gjennomført noen generell analyse av kommunens utøvelse av plan- og byggesaksmyndighet. De gjennomførte undersøkelsene

har følgelig ikke gitt et fullstendig grunnlag for å vurdere behovet for fremtidige tiltak for å gjøre saksbehandlingen i plan- og byggesaksavdelingen i Grimstad kommune mer robust, og eventuelt hvilke tiltak som er hensiktsmessige. De foreslåtte tiltakene nedenfor er derfor en blanding av tiltak foranlediget av denne saken og enkelte mer generelle beskyttelsestiltak.

For ordens skyld bemerkes at de gjennomførte undersøkelsene ikke har gitt holdepunkter for å hevde at de avvik som er identifisert i undersøkelsene også gjelder for andre saker Grimstad kommune har hatt til behandling.

Den anstrengte ressursituasjonen i kommunen har vært et tema i flere av samtalene G-Partner har gjennomført. Ressursituasjonen preger naturlig nok muligheten til å ta enkelte forbedringsforslag i betraktning, men flere av forslagene nedenfor har også potensial til å effektivisere og lette saksbehandlingen og dermed også virke positivt på ressursituasjonen og saksbehandlingstiden.

7.2 Ressurssituasjonen

Ressursmangel i en kommune vil lett kunne føre til tidspress og restanser i saksbehandlingen. Av denne grunn kan ressursmangel føre til at saksbehandlere for å sikre en viss fremdrift bryter kravene som stilles til utførelsen av arbeidet, enten i form av en urettmessig lemping av kravene til saksbehandlingen eller ved å lempe på kravene til beslutningsgrunnlagets innhold. Typiske eksempler er at kravet til utredning av saksforholdet ikke overholdes, eller brudd på forvaltningslovens krav til begrunnelsesplikt. Slike regelbrudd kan føre til uriktige avgjørelser.

I de gjennomførte samtalene har flere av de ansatte i Grimstad kommune gitt uttrykk for at ressursituasjonen i byggesaksavdelingen ikke har vært tilfredsstillende. Det er samtidig gitt uttrykk for at ressursituasjonen er bedret den siste tiden. G-Partner ønsker ikke å legge seg opp i den konkrete prioriteringen av ressurser i Grimstad kommune, men bemerker at ressursituasjonen i plan- og byggesaksavdelingen bør søkes holdt på et tilfredsstillende nivå.

Blant mange tiltak som kan tenkes iverksatt for å bedre ressursituasjonen og lette saksbehandlingen for saksbehandlerne i byggesaksavdelingen, nevnes noen helt kort her:

- Vurdering av muligheten for å kanalisere ledig kapasitet i andre deler av organisasjonen inn mot bistand i forberedelsen og behandlingen av byggesaker. Det er først og fremst kontorteknisk bistand som kan tenkes overført på denne måten.
- Vurdere muligheten for ”byggesak over disk” – et tiltak plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har gjennomført. Tiltaket innebærer at søker har med seg all relevant dokumentasjon til etaten og at man på forhånd har avtalt time for behandling av melding eller søknad. Forutsatt at utfyllingen er korrekt og all nødvendig dokumentasjon er innentet/fremskaffet, vil saken kunne behandles mens kunden venter. En slik ordning antas å kunne redusere saksbehandlingstiden i enkle, oversiktlige byggesaker.

7.3 Forståelse for reglens funksjon og betydning

Forståelse for reglers funksjon og betydning kan gjøre det vanskeligere å forsvare regelbrudd eller ”snarveier” for seg selv. Det gjelder både regler for saksbehandlingen og regler for når forvaltningen kan treffe beslutninger, og hvilke beslutninger som kan treffes.

Av denne grunn kan kompetansehevingstiltak bidra til å gjøre en virksomhet mer robust for uønsket påvirkning, i tillegg til at slike tiltak selvfølgelig legger til rette for riktig bruk av beslutningskompetansen.

I samtalene med ansatte i Grimstad kommune er det gitt opplysninger om at fokuset på kompetansehevingstiltak i plan- og byggesaksavdelingene har vært lavt. Ressurssituasjonen i kommunen har etter det opplyste vært så presset at de ansatte kun i helt begrenset grad har fått delta på kurs og lignende. I tillegg er det gitt indikasjoner på at forholdet mellom administrasjonen og politiske beslutningstakere har vært noe anstrengt, og at politikerne ikke alltid er seg bevisst de begrensningene som gjelder for deres handlingsrom.

G-Partner anbefaler at Grimstad kommune vurderer mulighetene for også innenfor relativt stramme ressursrammer å øke fokuset på at kompetansen i plan- og byggesaksavdelingen holder et høyt faglig nivå. Dette gjelder særlig siden det nå er en relativt ny plan- og bygningslov som stiller nye utfordringer til saksbehandlerne. Ved siden av den konkrete kompetansehevingen som gis gjennom deltakelse på kurs og seminarer, åpner slike faglige arrangementer for uformell, faglig dialog med andre, noe som i seg selv kan virke motiverende og utviklende.

I tillegg bør det også fokuseres på at politikerne er bevisst deres rolle, og de forutsetninger og begrensninger som gjelder for politisk deltakelse i plan- og byggesaksbehandlingen. Politikere har en særlig utfordring i slike beslutningsprosesser fordi de ofte ønsker å vise handlekraft. I mindre kommuner som Grimstad hvor kommunikasjonslinjene er kortere, ligger det også til rette for at politikere kan bli utsatt for sterkt press fra ressurssterke enkeltpersoner som ønsker gjennomslag for sine saker. Dette gjelder særlig når byggetillatelse kan ha så stor betydning for eiendomsverdien som hva tilfellet er i Grimstad.

7.4 Saksbehandlingsrutiner

Plan- og bygningsloven inneholder mange rutiner for saksbehandlingen i plan- og bygnings saker, blant annet knyttet til utredning av sakene som er til behandling og begrunnelse av vedtakene som fattes. Disse er Grimstad kommune forpliktet til å følge.

G-Partner anbefaler også at Grimstad kommune innfører og/eller styrker rutiner for saksbehandlingen som ikke fremgår direkte av loven. Saksbehandlingsrutinene som gjennomgås nedenfor kan bidra til å lette behandlingen av sakene som er til behandling og til å styrke tilliten til at Grimstad kommunes avgjørelser treffes etter grundig og korrekt saksbehandling.

1. Grimstad kommune bør ha klare rutiner for skriftlighet og dokumentasjon i sakene som er til behandling. All informasjon som kan være av relevans for saken bør nedtegnes og inngå i sakens dokumenter. De sakene G-Partner har hatt til behandling, men også andre saker som har vært omtalt i avisene den senere tiden, etterlater et inntrykk av at Grimstad kommune ikke har satt av tilstrekkelig ressurser til denne siden ved saksbehandlingen. Manglende skriftlighet og dokumentasjon kan sette kommunen i en vanskelig situasjon senere, ikke minst dersom personell som har vært inne i saken senere slutter. Sikrer man derimot skriftlighet og dokumentasjon i sakene, øker det tilliten til at saksbehandlingen har vært grundig og forsvarlig. Det er også lettere i ettertid å vise hva som har skjedd i saken, og man unngår å bruke tid og ressurser på å gjenskape et bilde av et tidligere hendelsesforløp.

2. Det bør være en klar ansvarsfordeling mellom personell som får befatning med saker, slik at det ikke oppstår tvil om hvem som har ansvar for de ulike delene ved saksbehandlingen. En klar arbeidsfordeling legger til rette for effektiv saksbehandling fordi de involverte vet hvilke arbeidsoppgaver de har og ikke har i saken.

3. Grimstad kommune bør legge til rette for kommunikasjon mellom planavdelingen og byggesaksavdelingen, både i enkeltsaker og på generelt grunnlag. Plan- og byggesaksavdelingene har tilgrensende arbeidsoppgaver, og kjennskap til hverandres arbeid er en naturlig forutsetning for å kunne gjøre de riktige vurderingene. Slik kommunikasjon bør kunne skje på den måten som anses mest hensiktsmessig, for eksempel i fellesmøter eller i uformell kontakt mellom saksbehandlere.

4. Grimstad kommune bør ha et system som gir saksbehandlere tilgang til andre saker søkeren har til behandling i kommunen, eller andre saker som gjelder den aktuelle eiendommen. Både avsluttede saker og saker som er til behandling bør være tilgjengelig. Det er grunn til å anta at feilene som ble begått i denne saken ikke ville skjedd dersom et slikt system hadde vært på plass.

5. Grimstad kommune bør arbeide videre med utviklingen av kvalitetssikringsverktøy som maler, eksempelbasert og tilgang til relevante kilder. I tillegg bør saker som er til behandling undergis sidemannkontroll, i alle fall såfremt ressursituasjonen tillater det. Komplekse og sammensatte saker bør også kunne diskuteres i uformelle møter eller fagfora i den enkelte avdelingen.

7.5 Begrunnelsplikten og betydningen for kontrollen med forvaltningens vedtak

Som det fremgår av gjennomgangen i kapittel 6.4, mener G-Partner flere av begrunnelsene som har vært gitt for ulike vedtak i saken har vært mangelfulle. G-Partner anbefaler at Grimstad kommune fokuserer på å gi dekkende begrunnelser for sine vedtak.

Kravet til begrunnelse av forvaltningsavgjørelser er en sentral del av det alminnelige forsvarlighetsprinsippet i forvaltningen. Begrunnelsen skal blant annet tjene til å overbevise, slik at vedtaket blir godtatt som riktig og rettfærdig. Begrunnelsesplikten er også motivert av hensynet til forvaltningen selv. Et krav om grunngeving er et kvalitetssikringstiltak fordi en god og dekkende begrunnelse skjerper refleksjonsnivået og oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved sakens behandling og avgjørelse.

Endelig legger begrunnesplikten til rette for at forvaltningens avgjørelser kan kontrolleres og overprøves. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2006/1412 (som ikke gjelder en byggesak) er illustrerende for hvilke generelle problemer et kontrollorgan har ved kontroll av vedtak som er mangelfullt begrunnet:

“Ettersom avgjørelsen ikke er dokumentert eller nærmere begrunnet overfor meg, kan jeg ikke utelukke at tilsettingsmyndigheten har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn. På den annen side kan jeg heller ikke fastslå om det er, eller ikke er, lagt vekt på slike hensyn. Mangelen på skriftlige opplysninger om faktum og vurderinger er under enhver omstendighet egnet til å svekke tilliten til tilsettingsmyndighetens avgjørelse.”

En manglende begrunnelse innebærer ikke at resultatet forvaltningen har kommet til i den konkrete saken nødvendigvis er galt, men den ufullstendige begrunnelsen kan bidra til å svekke tilliten til avgjørelsen og så tvil om beslutningen er fattet på et forsvarlig rettslig og riktig faktisk grunnlag. En utfyllende begrunnelse vil derimot bidra til å inngi tillit til forvaltningens avgjørelser, og gjøre at partene lettere slår seg til ro med at saken er vurdert på

et forsvarlig grunnlag. Slik kan en utfyllende begrunnelse også virke ressursbesparende fordi antallet klageprosesser kan reduseres.

7.6 Særlig om rutiner for salg av eiendom

I ESAs retningslinjer for salg av offentlig eiendom anbefales salg ved utlyste budrunder. Dette er den fremgangsmåten som er best egnet til å finne markedsprisen og samtidig den fremgangsmåten som er best egnet til å fjerne mistanke om salg til underpris.

G-Partner anbefaler at Grimstad kommune ved fremtidige salg av grunneiendom følger denne fremgangsmåten. I tillegg til at man finner markedsprisen, vil salg ved utlyste budrunder bidra til å gjøre det forestående salget kjent for andre, potensielle aktører. I denne saken er det blant annet opplyst at også Statens vegvesen kunne vært interessert i å kjøpe den aktuelle eiendommen. Ekstern kompetanse kan om ønskelig innhentes for å gjennomføre selve budrunden.

G-Partner anbefaler også at Grimstad kommune vurderer begrensninger – muligens også forbud – mot at ansatte i Teknisk sektor kjøper tomter fra kommunen eller opptrer i annen næringsrelatert eiendomsvirke. Denne anbefalingen er begrunnet i rolleryddighet og kommunens behov for tillit blant publikum. Ansatte i teknisk sektor kan sitte med informasjon om eiendommene som ikke er kjent for andre, for eksempel private utbygges planer om utvikling av bestemte områder. Slik informasjon kan nyttiggjøres til oppkjøp av strategiske arealer til en lav pris.

Endelig anbefaler G-Partner at Grimstad kommune har fokus på at kontrakter som inngås ved salg av grunneiendom gjenspeiler de forutsetninger som ligger til grunn for transaksjonen.

For Advokatfirmaet G-Partner AS, Oslo 10. september 2010

Erling Grimstad
Ansvarlig advokat

Morten Torkildsen
Prosjektleder

Kristian Dahle Trygstad
Advokatfullmektig