



Rapport

Tjøme kommune

17/6008 - Gransking

Oslo, 20. september 2017

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver og omhandler de områder som er avtalt i mandat. Øvrig bruk av rapporten og distribusjon skjer på eget ansvar og risiko. BDO påtar seg ikke ansvar overfor tredjepart.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Bakgrunn	3
2. Mandat	3
3. Oppsummering.....	4
3.1. Innledning.....	4
3.2. Påstander om korrupsjon.....	4
3.3. Mandatets pkt. 1- Har ansatte ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt	4
3.4. Mandatets pkt. 2 - Er aktuelle saker behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis ..	5
3.5. Mandatets pkt. 3 - Habilitet	5
3.6. Mandatets pkt. 4 - Etterleves gjeldene regelverk og praksis	6
3.7. Mandatets pkt. 5 - Etske retningslinjer	7
3.8. Gjennomgang av saker med påstand om kritikkverdige forhold	7
4. Granskingen	9
4.1. Metodikk	9
4.2. Nødvendighetsvurdering.....	9
4.3. Gjennomføring av oppdraget	9
4.4. Forbehold og presiseringer.....	9
5. Informasjonsinnhenting	12
5.1. Grunnlag for beskrivelse av fakta	12
6. Berørte personer	16
7. Berørte foretak	17
8. Kort om Plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune	18
8.1. Organisasjonskart.....	19
8.2. Arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling i byggesaksavdelingen	19
8.3. Maler og rutiner.....	20
8.4. KOSTRA	20
8.5. 70 byggesaker	20

9.	Besvarelse av mandat	21
9.1.	Mandatets pkt. 1- Har ansatte ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt	21
9.2.	Mandatets pkt. 2 - Er aktuelle saker behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis	23
9.3.	Mandatets pkt. 3 - Habilitet	25
9.4.	Mandatets pkt. 4 - Etterleves gjeldene regelverk og praksis	31
9.5.	Mandatets pkt. 5 - Etske retningslinjer	34

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Tjøme kommune var fra juni 2017, gjennom media, innbyggere og fritidsboligeiere, blitt gjort oppmerksom, på mulige kritikkverdige forhold i kommunenes byggesaksbehandling. Det var fremsatt påstander om at en eller flere ansatte i byggesaksavdelingen hadde en svært nær relasjon til et lokalt arkitektfirma, noe som potensielt hadde påvirket ansattes habilitet.

Det var også fremkommet opplysninger om at en ansatt i byggesaksavdelingen hadde levert tjenester gjennom et privat foretak.

Etter at saken ble kjent gjennomførte Tjøme kommune foreløpige undersøkelser, og som en følge av dette ble en byggesaksbehandler suspendert med umiddelbar virkning 7. juni 2017. Påstandene omhandlet også en tidligere ansatt i kommunen, som etter å ha blitt pensjonist skulle ha utført oppgaver for det aktuelle arkitektfirmaet.

Tjøme kommune ønsket å få klarlagt faktum slik at videre håndtering av saken skulle skje på et forsvarlig grunnlag. 16. juli 2017 ble BDO AS tildelt oppdrag om gransking fra Tjøme kommune.

2. Mandat

Tjøme kommune ønsket at granskingen skulle opplyse om følgende forhold:

1. *Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunens byggesaksavdeling har ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt i byggesaker, herunder om dette er ytt gjennom egne foretak.*
2. *Dersom det identifiseres tjenester omtalt i punkt 1, skal sakene tjenestene knytter seg til gjennomgås for å avklare om de er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis i kommunen.*
3. *Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunen har behandlet saker der de var inhabile på grunn av sin eventuelle relasjon til det aktuelle arkitektkontoret.*
4. *Hvorvidt dispensasjonssaker der det aktuelle arkitektkontoret har vært involvert er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis.*
5. *Hvorvidt kommunens etiske retningslinjer og annet relevant regelverk er fulgt og om de har vært tilstrekkelige.*

Mandatet omfattet perioden 2011-2017, og granskingen skulle resultere i rapport som belyste situasjonen, og beskrev relevant faktum.

Gjennom media var det opplyst at påstandene gjaldt 70 byggesaker. BDO måtte selv innhente informasjon om hvilke byggesaker påstandene i media omhandlet, og gjennom våre undersøkelser ble det i tillegg identifisert ytterligere 55 byggesaker som var innsendt fra, eller involverte det aktuelle arkitektkontoret. Antallet saker økte derfor fra 70 til 125, og disse var relatert til 112 eiendommer. 39 av sakene var innenfor kategorien av dispensasjonssøknader. BDO har i tillegg gjennom direkte henvendelser fra publikum, åpne kilder og egne undersøkelser identifisert påstander om kritikkverdige forhold relatert til ca. 35 eiendommer. Flere av byggesakene vi på denne bakgrunn har gjennomgått, omfattet en tidsperiode som ikke var omfattet av mandatet (2011-2017) eller ikke involverte det aktuelle arkitektkontoret. Flere av disse sakene bar preg av uenighet mellom naboer og uenighet om kommunens vedtak. Det presiseres at saker utenfor mandat ikke er nærmere vurdert.

Etter avklaring med Tjøme kommune ble BDOs undersøkelser avgrenset til å gjelde søknader knyttet til 112 eiendommer basert på definerte kriterier. Tilsvarende skulle byggesaker relatert til 35 eiendommer, hvor det forelå påstander om kritikkverdige forhold, gjennomgås basert på andre definerte kriterier. Nevnte kriterier er utarbeidet av BDO.

Mandatet har etter BDOs oppfatning vært tilstrekkelig og det er ikke bedt om utvidelse, utover at antallet saker som skulle gjennomgås ble økt etter vår anbefaling.

3. Oppsummering

3.1. Innledning

I det følgende gis en oppsummerende besvarelse av mandatets fem punkter. Oppsummeringen omhandler blant annet:

- Arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS og arkitekt Rune Breili.
- Hans Petter Abrahamsen - Leder for forvaltning i plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune, suspendert siden 7. juni 2017. I perioden 2010-2013 jobbet Abrahamsen som daglig leder i Breili & Partnere MNAL AS, hvor han også var minoritetsaksjonær.
- Harald Svendsen - Tidligere leder for forvaltning i plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune, pensjonert siden 20. juni 2016. Svendsen er i dag deltidsansatt i Breili & Partnere MNAL AS.
- Arild Einang - Kommunestyrerepresentant og medlem i Formannskapet. Einang er blant annet daglig leder i Dalskilden Utvikling AS.

Det er innkommet tips og opplysninger relatert til enkeltsaker som innebar preg av uenighet mellom naboer, uenighet i vedtak som er fattet og rykter. Søkere har i de fleste av disse sakene ikke benyttet klageadgangen som gjaldt for forvaltningsvedtak.

Det er BDOs oppfatning at granskingsprosessen er forøkt påvirket av publikum, med krav om at vår rapport skulle inneholde opplysninger om konkrete eiendommer, og at Tjøme kommune eller berørte skal ha begått kritikkverdige forhold. BDO har ut i fra en hensiktsmessighetsvurdering vurdert alle saker ut i fra like kriterier, for å unngå påstander om forskjellsbehandling i vurdering av byggesakene.

3.2. Påstander om korrupsjon

Det er ved gjennomføring av granskingen blitt fremmet påstander om at Hans Petter Abrahamsen og Harald Svendsen har mottatt penger eller andre fordeler for å saksbehandle byggesaker i en bestemt retning. Påstanden er ikke bekreftet av BDO.

BDO har undersøkt om det kunne identifiseres verdioverføringer eller liknende, som kunne gi indikasjoner på at det er gitt eller mottatt «utilbørlige fordeler» ved behandling av byggesaker. Det er ikke identifisert slike verdioverføringer eller annen informasjon som understøtter påstanden.

BDO har ikke identifisert at særlig nære relasjoner mellom arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS og enkelte saksbehandlere har ført til at noen saker har blitt fordelaktig saksbehandlet.

3.3. Mandatets pkt. 1- Har ansatte ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt

Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunens byggesaksavdeling har ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt i byggesaker, herunder om dette er ytt gjennom egne foretak.

Hans Petter Abrahamsen har, som ansatt i kommunens byggesaksavdeling, ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt i fire byggesaker gjennom eget enkeltpersonforetak i 2015. Dette gjaldt

følgende byggesaker på følgende adresser (arkivnummer fra Tjøme kommunes saksbehandlersystem i parentes):

1. Dalsveien 88 (15/929)
2. Dalsveien 90 (15/1712)
3. Liaveien 16 (15/1711)
4. Hønsøveien 29 (15/1672)

Abrahamsen bistod søkere i disse sakene med utfylling av søknadsblanketter, og fakturerte for sine tjenester, med til sammen kr. 7 060.

Granskingen har ikke identifisert forhold hvor andre nåværende og/eller tidligere ansatte har ytt tjenester utenfor rollen som ansatt i Tjøme kommune.

Granskingen har ikke identifisert forhold hvor andre nåværende og/eller tidligere ansatte i rollen som ansatt i Tjøme kommune har ytt veiledning utover kommunens veiledningsplikt i byggesaker.

3.4. Mandatets pkt. 2 - Er aktuelle saker behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis

Dersom det identifiseres tjenester omtalt i punkt 1, skal sakene tjenestene knytter seg til gjennomgås for å avklare om de er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis i kommunen.

Kvaliteten på saksbehandlingen av de fire byggesakene omtalt i punkt 1 har, etter vår vurdering, vært mangelfull. Det er ikke påvist at saksbehandlingen har skjedd på en slik måte at søker har fått innvilget vedtak som ellers ikke ville blitt gitt i de aktuelle sakene.

To av de fire byggesakene gjaldt søknad om tilbygg til eksisterende fritidsbolig, en søknad gjaldt oppføring av sjøboder og en søknad gjaldt oppføring av annekstil enebolig.

Vår gjennomgang har vist at byggesakene 15/1712, 15/1711 og 15/1672 ikke er behandlet i tråd med gjeldende regelverk, men det er usikkert om saksbehandlingen har brutt med etablert praksis i Tjøme kommune.

Når det gjelder søknaden for 15/929, er vår vurdering at påfølgende søknad om tillatelse til endring¹ skulle blitt vurdert som en egen søknad, og saksbehandlet etter alminnelige regler. Det presiseres at Abrahamsen ikke har saksbehandlet søknaden om endring.

3.5. Mandatets pkt. 3 - Habilitet

Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunen har behandlet saker der de var inhabile på grunn av sin eventuelle relasjon til det aktuelle arkitektkontoret.

3.5.1. Generelt

Av de identifiserte sakene som involverte arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS, gjaldt flere av sakene søknad om mindre tiltak, var utenfor den angitte tidsperioden eller mandatet forøvrig. BDO har ut i fra dette grunnlaget identifisert til sammen 79 relevante byggesaker som var innsendt av arkitektkontoret til Tjøme kommune i tidsperioden 2011 - 2017, hvorav 39 av disse inneholdt søknader om dispensasjon.

Vår gjennomgang av disse 79 søknadene har ikke identifisert tilfeller hvor nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunen har behandlet saker der de var inhabile på grunn av sin eventuelle relasjon til det aktuelle arkitektkontoret. Vi mener likevel at spørsmålet om habilitet skulle blitt vurdert i seks av de gjennomgåtte sakene.

¹ Endringsmelding.

3.5.2. Hans Petter Abrahamsen

I perioden desember 2013 - desember 2014, var Hans Petter Abrahamsen gitt muntlig karantene fra å saksbehandle byggesaker som involverte arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS. I løpet av denne perioden behandlet Abrahamsen en søknad som omhandlet byggesak 12/2281 - Fynveien 14, der arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS var involvert. Vår vurdering er at Hans Petter Abrahamsens tidligere ansettelsesforhold hos arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS ikke gjorde ham inhabil til å saksbehandle denne saken, selv om dette skjedde i karanteneperioden. Byggesaken var en søknad om igangsettingstillatelse, og Abrahamsens saksbehandling innebar ikke en realitetsbehandling av byggesaken. Det presiseres videre at arkitektkontoret ikke var ansvarlig søker da søknad om igangsettingstillatelsen ble sendt inn 27. januar 2014, men at de hadde vært involvert på et tidligere tidspunkt i prosessen.

3.5.3. Harald Svendsen

Harald Svendsen har som tiltakshaver og ansvarlig søker i tiden 2003 - 2004 prosjektert og oppført en eiendom på Kikkutveien på Tjøme, som ble ferdigstilt i 2005. Det er identifisert at huset var tegnet av arkitekt Rune Breili og at de hadde en forretningsmessig relasjon.

Harald Svendsen mottok i 2010 private tjenester som innebar 8 - 10 timers rådgivning og tegning av en privat eiendom i elektronisk format fra arkitekt Rune Breili. Breili var den gang var ansatt i Kystutvikling AS. Utveksling av private tjenester, av Breili og Svendsen omtalt som «vennetjenester», kan indikere en relasjon mellom de to, som etter sin art kan vurderes å utgjøre «særegne forhold» i en habilitetsvurdering.

Tidligere forretningsmessig relasjon, vennetjenester og en viss grad av sosial omgang kan etter vår vurdering medført «særlige forhold». Svendsen burde derfor reist spørsmålet om habilitet ved behandling av byggesaker hvor arkitekt Rune Breili var involvert.

Det presiseres at Harald Svendsen i tiden 2008 - 2016 var leder for byggesaksavdelingen og at øvrige ansatte ikke var kjent med at Rune Breili hadde gitt private tjenester til Harald Svendsen eller tidligere forretningsmessig relasjon.

3.6. Mandatets pkt. 4 - Etterleves gjeldene regelverk og praksis

Hvorvidt dispensasjonssaker der det aktuelle arkitektkontoret har vært involvert er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis.

Vår gjennomgang har ikke påvist noen forskjellsbehandling av saker relatert til det aktuelle arkitektkontoret sammenliknet med andre saker. Vår vurdering er at etablert praksis for saksbehandling av byggesaker i Tjøme kommune, på enkelte områder, er basert på en regelforståelse vi mener ikke ivaretar gjeldende regelverk i Forvaltningsloven, Plan- og bygningsloven og Byggesaksforskriften. Våre undersøkelser har vist at etablert praksis har vært gjeldende siden før 1998, og at denne praksisen er formidlet gjennom opplæring av byggesaksbehandling fra tidligere til nåværende ledere og ansatte.

Innledningsvis ble det påstått, gjennom blant annet oppslag i media, at alle 70 byggesaker fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS ble innvilget av Tjøme kommune i perioden 2011 - 2017. Gjennom vår gjennomgang av identifiserte byggesaker relatert til det aktuelle arkitektkontoret, har vi ikke identifisert dispensasjonssaker, som har vært behandlet i strid med hva som er opplyst som gjeldende praksis i kommunen. Det understrekes at BDO kun har undersøkt et utvalg av kommunens byggesaker i perioden. BDO har derfor et begrenset sammenligningsgrunnlag, men vi har også innhentet informasjon om saksbehandlingsprosess og praksis ved behandling av dispensasjonssaker gjennom samtaler.

Ved vurdering om dispensasjonssakene er behandlet i tråd med gjeldende regelverk, har vår gjennomgang vist at det ikke er avholdt forhåndskonferanser med agenda og referat i noen av sakene. I ni saker manglet tilstrekkelig dokumentasjon på eksisterende bebyggelse, i tre saker kunne det reises spørsmål om hvorvidt saksbehandler har fattet vedtak uten tilstrekkelig kompetanse, i to saker var det gitt tillatelse på vilkår uten tilstrekkelig begrunnelse, mens i to saker var det manglende oppfølging av klage/sak etter opphevelse av Fylkesmannen.

Statistikk fra kommunenes årlige rapportering til KOSTRA² hos Statistisk Sentralbyrå (ssb.no) inneholder en egen tabell for andel innvilgede dispensasjonssøknader for nybygg i 100-meters beltet mot sjø. I følge denne statistikken har Tjøme kommune i perioden 2011-2016 innvilget 100 prosent av innsendte søknader. Med henvisning til denne statistikken er andelen innvilgede søknader fra Breili & Partnere ikke avvikende fra den generelle andelen innvilgede søknader.

Øvrige typiske kystkommuner har gjennomgående også innrapportert en høy andel innvilgede saker og flere andre kystkommuner har også innvilget 100 prosent av dispensasjonssøknadene.

3.7. Mandatets pkt. 5 - Etiske retningslinjer

Hvorvidt kommunens etiske retningslinjer og annet relevant regelverk er fulgt og om de har vært tilstrekkelige.

Basert på vår gjennomgang har vi identifisert følgende forhold, som etter vår vurdering kan være brudd på kommunens etiske retningslinjer:

- Harald Svendsen har, gjennom utveksling av vennetjenester med Rune Breili i 2010, kommet i en situasjon som kan ha medført konflikt mellom kommunens interesser og Svendsens personlige interesser.
- Hans Petter Abrahamsen har i fritiden ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt i byggesaker gjennom eget foretak i 2015, og kommet i situasjon som kan ha medført konflikt mellom kommunens interesser og Abrahamsens personlige interesser.

Basert på vår gjennomgang av kommunes arbeidsreglement, har vi identifisert følgende forhold som etter vår vurdering kan være brudd på pkt. 15 «Annet lønnet arbeid/egen næringsvirksomhet»:

- Hans Petter Abrahamsen har i 2015 ikke innhentet nærmere tillatelse fra arbeidsgiver til å drive egen næringsvirksomhet.

Videre har, etter vår oppfatning, en kommunestyrerepresentant brutt med Tjøme kommunes etiske retningslinjer i 2015. Kommunestyrerepresentant Arild Einang ba en ansatt i Tjøme kommunes byggesaksavdeling om bistand til å fylle ut opplysninger i søknadsskjema for Dalskilen Utvikling AS, hvor han var medeier og kontaktperson, Einang har, i kraft av å være folkevalgt og representert i kommunestyret, kommet i en situasjon som kunne medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette gjaldt byggesak 15/929 - Dalsveien 88.

3.8. Gjennomgang av saker med påstand om kritikkverdige forhold

Gjennom granskingen ble det opplyst om påstander om kritikkverdige forhold relatert til 35 eiendommer. Dette er påstander som er fremsatt gjennom henvendelser til tjome@bdo.no, direkte til BDOs prosjektleder eller gjennom samtaler.

Påstandene var relatert til 26 eiendommer, hvorav 15 inngikk i utvalget av saker der arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS hadde vært involvert.

² <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

De resterende eiendommene hvor det var fremsatt påstander om kritikkverdige forhold inngikk ikke i det mandatet som skulle opplyses av BDO. Opplysningene om de enkelte byggesakene er likevel helt eller delvis sammenstilt og analysert av hensyn til å vurdere praksis for saksbehandling og for å kartlegge om det aktuelle arkitektkontoret var involvert. Våre observasjoner relatert til disse sakene er ikke nærmere beskrevet i denne rapporten, men opplysningene er videreformidlet til Tjøme kommune.

4. Granskingen

4.1. Metodikk

Granskingen er gjennomført i tråd med hva BDO har definert som god granskingsskikk. Granskingen er gjennomført på en forsvarlig måte og er etterprøvable. Det er lagt stor vekt på at fremgangsmåten skal ivareta en profesjonell behandling av berørte personer og virksomheter, og gjennomgripende elementer i vår metodikk er avklart med Tjøme kommune.

4.1.1. Gjennomgripende elementer

Det er flere gjennomgripende elementer som er ivaretatt gjennom hele granskingen:

- Metode
- Kvalitetssikring
- Styring
- Kontroll
- Kommunikasjon
- Personvern
- Forsvarlighet
- Samarbeid

4.2. Nødvendighetsvurdering

Personopplysningslovens stiller krav om nødvendighetsvurdering før det gjennomføres målrettede undersøkelser som nevnt i mandatet. BDO har i samarbeid med Tjøme kommune den 2. august 2017 gjennomført en nødvendighetsvurdering før det ble innsamlet personopplysninger, jfr. POL §§ 8 og 9.

4.3. Gjennomføring av oppdraget

BDO har benyttet metodikk og fremgangsmåte som er beskrevet i vårt tilbud av 7. juli 2017 for å gjennomføre oppdraget.

Granskingen er ledet av partner Mads Blomfeldt, med prosjektleder Thomas Nielsen. Advokatfirmaet DLA Piper har vært underleverandør til BDO i oppdraget, og har bistått med spisskompetanse innen plan- og bygningsrett.

Denne rapport inneholder en sammenfatning av gjennomførte aktiviteter, beskrivelse av fakta, sammenstilling og analyse. BDO er av oppdragsgiver bedt om å gi en vurdering av opplysningene i saken og har avgrenset dette under overskriftene «vår vurdering». BDOs vurderinger er basert på granskernes oppfatninger om sakens innhold.

BDO har ved oppstart av oppdraget etablert dialog med tillitsvalgt i Tjøme kommune, Janne Berg. Det er også gitt anledning for ansatte og publikum til å gi opplysninger til opprettet e-postadresse tjome@bdo.no eller direkte til BDOs prosjektleder.

Som nevnt ble omfanget av antall saker som skulle gjennomgå økt fra 70 til mer enn 160. Dette har påvirket BDOs prioriteringer og tidsbruk.

4.4. Forbehold og presiseringer

Rapporten er basert på forelagt og innhentet informasjon. Det utelukkes ikke at det kan foreligge informasjon utover det som er forelagt og innhentet, som kunne påvirket innholdet og våre vurderinger.

Formålet med denne rapporten er å beskrive forhold og omstendigheter som er av betydning for mandatet, herunder aktuelle lover og regler. BDO understreker imidlertid at oppdraget ikke er

gjennomført som et advokatoppdrag, og at rapporten ikke inneholder en juridisk fremstilling av regelverket. Rapporten utgjør således heller ingen juridisk vurdering.

BDO har løpende foretatt en vurdering av hensiktsmessighet i forhold til granskingens prioriteringer. Dette innebar at enkelte byggesaker ikke er omtalt i denne rapporten. BDO har mottatt informasjon som ikke er underbygget eller dokumentert. Det er innkommet informasjon sent i granskingsprosessen, som ville medført at granskingen ikke kunne vært ferdigstilt til avtalt tidsfrist. Det presiseres at vår innledende og overordnede vurdering av disse sakene innebar at sakene ikke ville endret rapportens innhold og vurderinger.

Parallelt er det, direkte overfor BDO, innkommet 15 henvendelser fra publikum med opplysninger om forhold som de mente skulle omfattes av granskingen. Noen av disse henvendelse gjaldt eiendommer som allerede inngikk i utvalget som skulle gjennomgås, mens minst syv av henvendelsene gjaldt forhold som ikke var berørt av mandatet. Disse forhold er ikke nærmere sammenstilt og analysert av BDO, men opplysningene er i sin helhet overlevert til Tjøme kommune for eventuell oppfølging.

BDO har direkte og indirekte, gjennom opplysninger fra publikum fremsatt i media, sosiale medier og direkte overfor Tjøme kommune eller BDO, mottatt henvendelser fra fem personer som ønsket å bli intervjuet i sakens anledning. Tre av disse er vurdert av BDO å ikke ha informasjon som kunne opplyse mandatet. Det er gitt tilbakemelding til personene som hadde et ønske om å bli intervjuet om at de kunne sende e-post til tjome@bdo.no med opplysningene de ønsket å formidle, og at opplysningene i sin helhet skulle gis til Tjøme kommune for eventuell oppfølging.

4.4.1. Faktisk grunnlag

Ved gjennomføring av informasjonsinnhenting vedrørende de aktuelle byggesakene, ble BDO henvist av Tjøme kommune til deres elektroniske saksinnsynsløsning på kommunen sin hjemmeside. Kommunen opplyste at dette var arkiv-systemet som ble brukt i behandling av byggesaker, og kommunen sendte ikke over noe ytterligere skriftlig dokumentasjon vedrørende sakene. BDO kan hverken bekrefte eller avkrefte om det ved byggesaksavdelingen er tatt i bruk andre manuelle eller elektroniske arkivsystemer.

Vår vurdering av Tjøme kommune sin behandling av den enkelte byggesak er gjort på bakgrunn av oppslag gårds- og bruksnummer i kommunens elektroniske saksinnsynsløsning³. Det tas forbehold om at det kan eksistere feilregistrerte byggesaker knyttet til de aktuelle eiendommene som ikke har blitt vurdert.

Av hensyn til prioritering og hensiktsmessighet har vi ikke vurdert enklere byggesaker, som tilkobling til offentlig vann- og avløpsanlegg.

Ved vurdering av hvorvidt den enkelte byggesak er korrekt nabovarslet har vi benyttet både kartløsningen til Statens Kartverk www.seeiendom.no og kommunens kartløsning «Vestfoldkart, arealplaner for Tjøme kommune», for å identifisere naboeiendommer og eiendommer som antas å være gjenboere til tiltaket⁴.

Ved kontroll av arealplanstatus for byggesakene i perioden 2011 og frem til 3. september 2015 er arealplankart vedlagt «Utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2008-2020», sist revidert 11. mars 2009, benyttet. Vi har mottatt opplysninger fra Tjøme kommune om at arealplankartet med utfyllende bestemmelser ikke er endret i perioden etter 11. mars 2009 og frem til 3. september 2015.

³ <https://www.tjome.kommune.no/politikk-og-samfunn/sok-etter-saker/>

⁴ <http://kart.tonsberg.kommune.no/webinnsyn/default.asp?rnd=0.6806909>.

For byggesaker behandlet i perioden fra 3. september 2015 og frem til i dag er kommunens kartløsning «Vestfoldkart, arealplaner for Tjøme kommune», benyttet ved kontroll av planstatus.

Ved kontroll av hvorvidt en søknad om tillatelse er saksbehandlet i samsvar med de gjeldende planbestemmelser, herunder Kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, er gjennomgangen basert på utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2008-2020, sist revidert 11. mars 2009, med tilhørende arealplankart og utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2015-2027 vedtatt 3. september 2015, revidert 24. august 2016.

BDO har ikke vurdert hvorvidt Tjøme kommune, i sin byggesaksbehandling, oppfyller de krav som stilles til vurdering av naturmangfold i Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) utover å kontrollere om den enkelte byggesak er oversendt Fylkesmannen ved miljø- og samfunnsikkerhetsavdelingen for uttalelse, samt om fylkesmannens uttalelse er hensyntatt i kommunens saksbehandling.

Vi har ikke tatt stilling til hvorvidt det enkelte tiltak har vært tilstrekkelig belagt med ansvar, eller hvorvidt foretakene som har søkt lokal ansvarsrett har vært kompetente. Det er ikke vurdert om tiltakshaver i de saker hvor det er søkt ansvarsrett som selvbygger har hatt tilstrekkelig kompetanse.

Vi har i begrenset grad kontrollert hvorvidt dato og saksnummer for møte i Hovedutvalg for plan og miljø («Hpm»)/ Hovedutvalg for miljø og teknikk («Hmt») stemte overens med datoer oppgitt i den konkrete tillatelse.

Oppdraget har hatt en kort varighet, oppstartsmøte ble avholdt 2. august 2017. Vi har ikke undersøkt de faktiske forhold på eiendommen, eller gjennomgått kommunens historiske byggesaksarkiv for å kontrollere hvorvidt opplyst plassering, størrelse og utforming for eksisterende bebyggelse er lovlig etablert.

Hvorvidt en byggesak er fullstendig opplyst i kommunens dokumentinnsynsløsning vil til en viss grad vil avhenge av hvorvidt den enkelte saksbehandler har videresendt e-post mottatt til personlig e-postkonto hos arbeidsgiver til dokumentregistrering. Det tas derfor forbehold om at den enkelte byggesak kan være ytterligere opplyst gjennom e-postkorrespondanse direkte med saksbehandler, uten at dette fremgikk i kommunens dokumentinnsynsløsning.

Videre gjøres det oppmerksom på at vår sammenstilling i hovedsak bygger på de hovedlinjer som er avdekket ved gjennomgang av de utvalgte sakene. I den grad det er vurdert som helt nødvendig for å svare på mandatet for granskingen blir det vist til konkrete byggesaker. Det er også viktig å merke seg at mandatets punkt 4 kun gjaldt saker som var identifisert som dispensasjonssaker. Det er ikke undersøkt om alle saker som skulle vært behandlet som dispensasjon, faktisk er blitt behandlet på riktig måte. BDO har ikke funnet indikasjoner på bevisst feilkategorisering av saker.

5. Informasjonsinnhenting

5.1. Grunnlag for beskrivelse av fakta

5.1.1. Byggesaksdokumentasjon

Dokumentasjon vedrørende 160 byggesaker⁵ ble innhentet fra Tjøme kommune sitt elektroniske saksinnsynsløsning.

- Byggesaksdokumenter for 112 eiendommer⁶ med Breili og Partnere MNAL AS som ansvarlig søker.
- Byggesaksdokumenter for 34 eiendommer⁷ hvor det var fremsatt påstander om kritikkverdige forhold.
- Byggesaksdokumenter for 4 eiendommer⁸ der kommunens saksbehandler hadde ytt privat bistand til å fylle ut byggeskjema.

5.1.2. Dokumentasjon

BDO er blitt forelagt og har innhentet følgende dokumentasjon:

Mottatt fra Tjøme kommune:

1. Organisasjonskart - Tjøme kommune, plan teknikk og miljø (byggesaksavdelingen) - for perioden 2011 - 2017.
2. Rutinemaler byggesak 2009.
3. Overordnet beskrivelse av saksbehandlings- og arkiveringsystemet som benyttes i byggesaksavdelingen.
4. Redegjørelse for skriftlige saksbehandlingsrutiner og rutiner for kvalitetskontroll i byggesaksbehandlingen.
5. Beskrivelse av fastsatte konkrete mål for byggesaksavdelingens oppgaveutførelse.
6. Delegasjonsreglement 2009.
7. Delegasjonsreglement 2011.
8. Delegasjon til leder forvaltning 2012.
9. Navn, kontaktdetaljer og ansatthistorikk for ansatt byggesaksbehandler (person a) som ble suspendert 7. juni 2017.
10. Navn, kontaktdetaljer og ansatthistorikk for tidligere ansatt byggesaksbehandler (person b) som etter avgang som pensjonist har utført oppdrag for det aktuelle arkitektkontoret.
11. Ansettelsesbrev for person a og person b som gjaldt for tiden 2011 - 2017.
12. Stillingsbeskrivelser for person a og person b som gjaldt for tiden 2011 - 2017.
13. Habilitetsreglement i Tjøme kommune fra 2013.
14. Kommunens etiske retningslinjer fra 2009.
15. Økonomireglement 2010, rev. 2012.
16. Kommuneplan kartet 2008-2020.
17. Utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2008 - 2020.
18. Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanenes arealdel 2015 - 2027, vedtatt av kommunestyret 3. september 2015.
19. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011.
20. Arbeidsreglement Tjøme kommune, datert 11. mars 2013.

⁵ Antallet byggesaker er mer enn 160, men ikke alle er sammenstilt av BDO, ettersom disse klart falt utenfor mandat eller gjaldt tiltak som var aktuelle å vurdere.

⁶ Det kan ha forekommet mer enn en byggesak per eiendom.

⁷ Det kan ha forekommet mer enn en byggesak per eiendom.

⁸ Det kan ha forekommet mer enn en byggesak per eiendom.

Dokumentasjon mottatt under intervju:

21. Oversikt over alle sakene Breili & Partnere MNAL AS. Har gjennomført i tidsperioden 2011 - 2017.
22. Eksempel på en plantegning.
23. Plantegninger og e-postkorrespondanse mellom Aleksander Johansen og Hans Petter Abrahamsen vedrørende Abrahamsen sin private eiendom.
24. Ethiske regler for NAL fra 2010.
25. Saksdokumentasjon vedrørende Moveien 36.
26. Bilde fra eiendommen til Varner (Flekkeneveien 80) før utgravingene.
27. Skattemelding for formues- og inntektsskatt næringsdrivende 2016 for Hans Petter Abrahamsen.
28. Skatteoppgjør 2015 for Hans Petter Abrahamsen.
29. «Verdiløs gransking» innlegg i Tønsberg blad den 17. august 2017 skrevet av Anne Mittsem Borgersen.
30. Brev vedrørende granskingen sendt av Anne-Lise Mala Fredriksen til Tor Erik Heggøy den 10. august 2017.
31. Kopi av saksdokument gjeldene fire saker vedrørende Hans Petter Abrahamsen sitt enkeltpersonforetak.
32. Flytskjema vedrørende saksbehandlingsprosess i byggesaker i Tjøme Kommune.
33. Finansiering og kostnadsoversikt privat hytte. Merk; er destruert etter gjennomlesing av BDO.
34. Leserinnlegg skrevet av Ivar Amundsen den 17. august 2017 i Tønsberg Blad.
35. Ferdigattest for Mølledammen 9.
36. Oversikt over arbeidsoppgaver til byggesaksbehandler i Tjøme kommune.
37. Forklaring fra Tom Ravndal.
38. Oversikt over aktuelle byggesaker fra Tom Ravndal.
39. Dokumentasjon vedrørende følgende eiendommer:
 1. Holteskjærstranda 78.
 2. Neholmveien.
 3. Flekkenveien 62.
 4. Stillaugsvei 62.
 5. Nedre Fjærholmvei 46.
 6. Hønsøveien 65.
40. E-postkorrespondanse vedrørende Gryteskjær og Warner eiendommene.
41. Tiltak som rammes a byggeforbudet i 100-metersbeltet jfr. pbl §1-8 (2) - fylkesmannen rolle og praksis.

5.1.3. Samtaler

BDO har gjennomført samtaler med følgende personer:

- Tom Ravndal
- Lars M. Haugen
- Ivar Amundsen
- Hans Petter Abrahamsen
- Harald Svendsen
- Rune Breili
- Gunnar Rougnø
- Janne Sundsten
- Hilde Stegen
- Arild Einang

Samtlige av de intervjuede har godkjent referat etter gjennomførte samtaler, med unntak av Tom Ravndal som ikke ønsket å lese igjennom eller signere referatet i etterkant av gjennomført samtale. Årsaken er at Ravndal krevde utlevert kopi av referat. Før gjennomføring av samtalen, ble Ravndal både i e-post og under samtalen opplyst at det var en forutsetning for gjennomføring av samtalen om at referat ikke skulle utdeles. Senere har Ravndal krevd at referat skulle utleveres til hans advokat og at han kunne lese gjennom referatet på denne forutsetning. Av hensyn til hensiktsmessighetsvurdering, tidsfrist og at Ravndal var gjort kjent med forutsetningen for gjennomføring av samtale, er det ikke fullført en dialog med Ravndal om hans krav. BDOs endelige svar til Ravndal om at hans krav ikke ble etterkommet ble gitt mandag 4. september 2017. Ingen av de intervjuede hadde merknader til selve gjennomføringen av samtalen, men tre av de intervjuede kommenterte at de var den formening at mandatet var for snevert og at de mislikte at det var rådmannen i Tjøme kommune som var oppdragsgiver.

Referatene er benyttet som grunnlag for innholdet denne rapporten.

Hans Petter Abrahamsen, Harald Svendsen, Rune Breili og Arild Einang har blitt forelagt opplysninger om egne forhold beskrevet i denne rapporten, som et ledd i kontradiksjon.

Abrahamsen har i samtale med BDO opplyst om sin egen private økonomi og besvart spørsmål i denne forbindelse. BDO ble forelagt dokumentasjon vedrørende finansieringen av Abrahamsen private hytte i en annen kommune. Dokumentasjonen fremlagt viste at hytten var finansiert av egne midler og lån.

5.1.4. Elektronisk lagret informasjon (e-post mv.)

Gjennomgang av eventuell sikret elektronisk lagret informasjon fra e-post, «hjemmeområde» mv. krever særskilt aktsomhet og kompetanse. Dette må gjøres iht. lover og regler, deriblant personopplysningsloven og personopplysningsforskriften

Sikring og analyse av elektroniske spor omfatter prosessen med å sikre og undersøke elektroniske lagringsmedier og elektronisk lagret informasjon. Formålet er å identifisere og analysere tilgjengelig, slettet eller skjult informasjon som er vesentlig for å kunne beskrive et korrekt faktagrunnlag. Valg av metode og fremgangsmåte vil være avhengig av situasjon og formål med undersøkelsene.

BDO har gjennomført et målrettet innsyn i Hans Petter Abrahamsens e-postkonto, hjemmeområde på serveren til Tjøme kommune, og PC ved hjelp av vår e-Discovery løsning, Relativity. Innsynet ble utført ved at data ble lastet opp i Relativity, og gjennomgått manuelt ved hjelp av søkeord. Søkeordene som ble benyttet ble definert ut fra mandatet og våre observasjoner.

Abrahamsen og hans advokat var tilstede under innsynet og fikk mulighet til å bevitne hvilke dokumenter som ble vurdert. Innsynet ble gjennomført 15. september, og dekket tidsperioden fra 17. januar 2014 til 7. juni 2017.

5.1.5. Åpne kilder

Gjennom granskningen har BDO hentet inn opplysninger fra unike åpne kilder, herunder sosiale medier, kommunens hjemmeside, media, SSB og foretaksregisteret.

5.1.6. Rettslig grunnlag

Følgende rettslige grunnlag danner bakgrunnen for gjennomgang og vurdering av de aktuelle byggesakene i det målrettede utvalget:

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, Plan- og bygningsloven.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker, Forvaltningsloven.

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, Kommuneleien.
- Forskrift av 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak, Byggesaksforskriften med veiledning.
- Forskrift av 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk, Byggteknisk forskrift med veiledning.
- Veileder utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. januar 2014, Grad av utnyttning.
- Tjøme kommune - utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2015-2027 vedtatt 3. september 2015, revidert 24. august 2016 inkludert arealplankart.
- Utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2008-2020, sist revidert 11. mars 2009 inkludert arealplankart.
- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011.
- Ethiske retningslinjer for ansatte og politikere i Tjøme kommune, sist revidert 20. juli 2009 jf. Vedtak i KS-016/90.
- Reglement for habilitetsspørsmål, vedtatt av kommunestyret 11. desember 2013 i K-sak 82/13.
- Delegasjonsreglement for Tjøme kommune, vedtatt av kommunestyret 7. desember 2011 i K-sak 78/11.
- Delegasjonsreglement for Tjøme kommune, vedtatt av kommunestyret 20. mai 2009 i K-sak 029/09.
- Vedtak om delegering av myndighet til leder forvaltning, vedtak Tjøme kommune Plan, Teknikk og Miljø datert 29. august 2012.
- Saksprosesser i byggesaksbehandlingen, Maler for rutinebeskrivelse, fastsatt av Tjøme kommune april 2009.

5.1.7. Rettslig utgangspunkt - byggesaksbehandling

Et vesentlig vurderingstema i de aktuelle byggesakene er overholdelse eller fravik fra det generelle forbudet mot bebyggelse i 100-meters beltet mot sjø. Etter lovendringen i 2008 har det vært juridisk omstridt om planformål som åpner for utbygging i seg selv tilsidesetter forbudet eller om det faktisk må angis andre byggegrenser dersom forbudet skal fravikes. Uklarhetene har særlig vært knyttet til om innstramningen som ble vedtatt i 2008 (i kraft fra 1. juli 2009) skulle få betydning for arealplaner vedtatt tidligere (i medhold av pbl. 85) uten egne byggegrenser.

Når det gjelder Tjøme kommunes praksis har vi fått opplyst at kommunen etter Utfyllende bestemmelser til Kommuneplanens arealdel 2008-2020 ("KP 2008-2020"), vedtatt 8. oktober 2008, sist revidert 11. mars 2009, ikke anså at lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2009 fikk betydning for denne planen. Dette fordi planen var vedtatt i medhold av tidligere lov, pbl. 85. Konsekvensen av dette var at det for områder avsatt til bebyggelse ikke var ansett nødvendig med dispensasjon for utbygging innenfor 100-meters beltet. Granskingen forholder seg til denne forståelsen av forholdet mellom planer uten inntatt byggegrense vedtatt før ikrafttredelsen av pbl. § 1-8. Det bemerkes at denne tolkingen var i tråd med uttalelser fra departementet.

Videre har vi fått opplyst at Tjøme kommune i perioden etter vedtagelse av «Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til Kommuneplanens arealdel 2015-2027» den 3. september 2015 og frem til byggegrense mot sjø ble vedtatt 24. august 2016 anså at dispensasjon var nødvendig for utbygging innenfor 100-meters beltet selv om arealformålet var byggeområde. Granskingen forholder seg til denne forståelsen av forholdet mellom planer vedtatt etter ikrafttredelsen av pbl. § 1-8 hvor det ikke er fastsatt byggegrense mot sjø.

For byggesaker hvor vedtak er fattet etter 24. august 2016 har vi lagt til grunn at dispensasjon fra pbl. § 1-8 ikke var nødvendig for de eiendommene hvor det i kommuneplanen var angitt byggegrense mot sjø.

5.1.8. Rettslig utgangspunkt - korrupsjon

Korrupsjonsbegrepet i strafferetten omfatter misbruk av makt i betrodde stillinger til privat fordel. I straffeloven § 387, er korrupsjon definert som det å gi, tilby eller kreve, motta, akseptere en «utilbørlig fordel» i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag.

Både den som tilbyr en utilbørlig fordel (aktiv korrupsjon) og den som aksepterer et slikt tilbud (passiv korrupsjon) kan straffefølges.

I begrepet «utilbørlig fordel» ligger både at det må være en fordel av en eller annen art og at fordelens verdi må være «utilbørlig». Fordelsbegrepet defineres i straffeloven som «alt den passive aktør ser seg tjent med eller kan dra nytte av». Denne definisjonen er svært vid og omfatter både økonomiske fordeler, som betaling av kontanter, gratisreiser eller oppvartning, og ikke-økonomiske fordeler som ikke har direkte materiell verdi, som vennetjenester, eller løfter om medlemskap i en klubb.

For å kunne dømmes for korrupsjon må fordelens verdi være «utilbørlig». Flere faktorer inkluderes i en utilbørlighetsvurdering som hva hensikten med fordelene er, hvilken stilling giveren eller mottakeren har, fordelens verdi, hvorvidt giveren eller mottakerens overordnede har godkjent fordelene som er tilbudt eller mottatt, og om det har forekommet brudd på interne regler (etisk regelverk mv.) For å kunne straffes for korrupsjon må det foreligge et klart klanderverdig forhold, det er ikke tilstrekkelig at forholdet bare er kritikkverdige.

Det presiseres at ny straffelov fikk virkning fra 1. oktober 2015, men at prinsippene var tilnærmet like i forutgående straffelov. Felles i ny og gammel straffelov, samt etablert rettsforståelse, er at det ikke er krav om direkte identifikasjon av en gjenytelse. Også en forventning om gjenytelse kan være straffbar korrupsjon.

6. Berørte personer

Berørte personer i granskingen er de personer som det er fremsatt påstander om kritikkverdige forhold overfor. Ved oppstart av granskingen var Hans Petter Abrahamsen, Harald Svendsen og Rune Breili vurdert å være berørte personer. Ved gjennomføring av granskingen ble det vurdert at også Arild Einang var berørt.

6.1.1. Hans Petter Abrahamsen

Hans Petter Abrahamsen er utdannet ingeniør og jobbet som byggesaksbehandler i Tjøme kommune i perioden 2008 - 2010. Han ble opplært i saksbehandling av Harald Svendsen.

Fra 2010 - 2013 jobbet Abrahamsen som daglig leder i Breili & Partnere MNAL AS, hvor han også var minoritetsaksjonær.

Hans Petter Abrahamsen begynte igjen som byggesaksbehandler i Tjøme kommune i perioden 2013 - 2016. I 2016 overtok han stilling som leder for forvaltning i plan, teknikk og miljø, herunder byggesaksbehandling.

Den 7. juni 2017 mottok Abrahamsen beskjed om suspensjon fra daværende stilling.

Abrahamsen er bosatt i Nøtterøy og har ingen eiendommer i Tjøme kommune.

6.1.2. Harald Svendsen

Harald Svendsen er utdannet ingeniør og ble ansatt i Tjøme kommunes byggesaksbehandling i 1998. Han ble opplært av Dag Dreier Sæter. Svendsen jobbet som byggesaksbehandler frem til 2008, hvor han tok over som leder for avdelingen frem til 2016. Svendsen pensjonerte seg fra sin stilling som leder for Forvaltning i plan, teknikk og miljø den 20. juni 2016. Han er i dag deltidsansatt i Breili & Partnere MNAL AS og Tjøme kirkelig fellesråd.

Svensden har inntil 2017 eid eiendommer i Tjøme, men har overført disse til sine barn. Han har beholdt rettigheten til å bygge et gjestehus på disse tomtene. Han er i dag bosatt i Tysvær kommune.

6.1.3. Rune Breili

Rune Breili er sivilarkitekt, faglig leder og majoritetsaksjonær i arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS. Breili har jobbet med prosjekter i Tjøme kommune siden 1991. Breili hadde kontor i Oslo frem til 1995, før han begynte å jobbe i Kystutvikling AS.

I 2010 etablerte han arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS sammen med tre andre. Rune Breili har tidligere eid eiendom i Tjøme kommune, men solgte denne i 2015 og flyttet til Tønsberg. Breili er styremedlem i Brøtsøbruddet AS.

6.1.4. Arild Einang

Arild Einang er utdannet elektriker og jobber nå med eiendomsforvaltning og utvikling i Tjøme kommune. Einang er daglig leder i følgende selskaper:

- Dalskilen Brygge AS.
- Dalskilen Utvikling AS (kontaktperson).
- Færder Nasjonalpark Hotel AS.
- Havneconsult AS.
- Solnes Invest AS.
- Solnes Eiendom AS.
- Oppegårdsveien 53 AS.
- Oppegårdsveien 21 AS.

Han er også styreleder og aksjonær i Kystutvikling AS. Arild Einang er kommunestyrerepresentant for Fremskrittspartiet og medlem i formannskapet i Tjøme kommune. Han er gruppe representant i kommunestyret, og bosatt på egen eiendom i kommunen.

7. Berørte foretak

7.1.1. Arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS

Arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS ble opprettet i 15. desember 2010. Styret som opprettet selskapet bestod av Gry Borg, Charlotte Bartnes, Rune Breili og Hans Petter Abrahamsen.

Selskapet har i perioden 2011 - 2017 levert søknader relatert til 112⁹ eiendommer til byggesaksbehandling til Tjøme kommune. Selskapet ble først registrert som hjemmehørende i Tjøme kommune, men flyttet til Tønsberg kommune i 2015.

Nåværende styre består av Gry Borg, Charlotte Bartnes og Rune Breili.

Aksjonærer i Breili & Partnere MNAL AS¹⁰:

- Rune Breili (54%)
- Charlotte Merethe Bartnes (20%)
- Gry Rostad Borg (20%)
- Jarle Kvalvågenes (5%)
- Charlotte Binde (1%)

⁹ Det er identifisert ca. 125 byggesaker som involverte arkitektkontoret i tiden 2011 - 2017, men mange av disse falt utenfor mandatet.

¹⁰ Aksjonæroversikten er hentet fra profforvalt.no og er basert på årsregnskapet 2016.

Arkitektkontoret er medlem i Norske arkitekters landsforbund, derav forkortelsen MNAL i selskapsnavnet. Organisasjonen har utformet egne «Etske regler»¹¹, som er beskrevet som kollegiale forpliktelser.

8. Kort om Plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune

Kommunalområdet for teknisk sektor (Plan, teknikk og miljø) er organisert i fire enheter. Byggesaksbehandling gjennomføres i enheten «Forvaltning», som i hovedsak gjennomfører oppgaver knyttet til lovforvaltning, byggesak, konsesjon, deling, kart og oppmåling, matrikkelføring og VA tilkoblinger.

Forvaltning består av fem årsverk, hvorav tre ansatte arbeider med oppgaver innenfor byggesaksbehandling. Dette er i det følgende omtalt som «byggesaksavdelingen», selv om det ikke er organisatorisk riktig benevnelse. Disse tre ansatte utgjør hhv. leder, byggesaksbehandler og en tekniker. Det er kun byggesaksbehandleren som benytter fullt ÅV til oppgaver relatert til byggesaksbehandling. Det er opplyst til BDO om at det i realitet blir benyttet i underkant av 2,5 årsverk til byggesaksbehandling.

Leder har det faglige ansvaret for saksbehandlingen i tillegg til personal- og budsjettansvar for sin enhet.

Tjøme kommune benytter et sak/arkivsystem som heter WebSak. Dette systemet har vært benyttet siden sommeren 2006 og fra dette tidspunktet ble alle innkomne dokumenter scannet og lagret elektronisk. Til dette systemet inngår den en egen byggesaksmodul, som skal benyttes i byggesaksbehandling.

I forvaltningsrevisjon av Plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune fra november 2013¹² fremgikk at Tjøme kommune behandlet 400 - 500 byggesaker per år, både på delegasjon og politisk behandling. Ifølge samme kilde var det praksis at alle klagesaker og dispensasjonssaker som avvike fra plan og alle saker knyttet til bestemte geografiske områder skulle fremlegges for Hovedutvalg for plan og miljø («Hpm») for avgjørelse¹³.

¹¹ <https://www.arkitektur.no/etske-regler>

¹² <http://www.viksre.no/wp-content/uploads/2014/08/2013-Saksbehandlingspraksis-innenfor-Plan-teknikk-og-miljoprocentC3prosentB8-TjoprocentC3prosentB8me.pdf>

¹³ Med unntak av Tek 10 saker.

8.1. Organisasjonskart



Figur: Plan, Teknikk og Miljø - Organisasjonsplan 2017.

8.2. Arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling i byggesaksavdelingen

BDO har fått opplyst i intervju med saksbehandler at arbeidsoppgaver og arbeidsfordeling i byggesaksavdelingen er følgende¹⁴:

- Byggesaksleder får inn saker på sin WebSak, leser gjennom søknader og fordeler saker til saksbehandlere.
- Utdelt saker fra byggesaksleder, med en føring om administrasjonen skal være positiv eller negativ til omsøkte tiltak.
- Behandle saker etter plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, herunder gjeldende kommuneplan/reguleringsplan.
- Delegerte saker har i utgangspunktet tre uker behandlingstid.
- Dispensasjonssaker til politisk behandling. Hvis administrasjonen er positiv sendes saken før politisk behandling til Fylkesmannen - miljøvernavdelingen for uttalelse.
- Hvis administrasjonen er negativ går den rett til politisk behandling. Tiltakshaver blir informert om at administrasjonen er negativ i forkant av politisk møte og spurt om de likevel ønsker søknaden realitetsbehandlet.
- Etter politisk behandling sendes klagesaker til Fylkesmannen - juridisk avdeling for endelig avgjørelse.
- Befaring ved nye tiltak, dispensasjonssaker og klagesaker.
- Opprettholde kommunens veiledningsplikt.

Opplyste arbeidsoppgaver og arbeidsdeling oppstiller ikke klart om den omhandler alle dispensasjonssaker eller kun de som omhandler dispensasjon fra arealplan. Oversikten oppstiller ikke om tiltakshaver (søker) skal gis underretning om vedtak, fattet av Hovedutvalg plan- og miljø. Oversikten oppstiller ikke rutiner knyttet til administrasjonens saksforberedelse av klage før politisk behandling.

¹⁴ Opplyst skriftlig i samtale med Janne Sundsten. Teksten er ikke endret eller korrigeret av BDO.

8.3. Maler og rutiner

BDO har fått opplyst at Tjøme kommune ikke har etablert en egen nedskrevet saksbehandlingsrutine for behandling av byggesaker, men følger den malen som er under «saksprosess» i WebSak. BDO har mottatt «Saksprosesser i byggesaksbehandlingen - maler for rutinebeskrivelse» fra 2009 som er etablert for byggesaker i kommunen.¹⁵

Etter forvaltningsrevisjonen i 2013 ble det innført sidemannskontroll, dvs. at to personer skulle lese gjennom saksutredningen før den ble ferdigstilt. BDO har fått opplyst at sidemannskontroll er vanlig praksis i Tjøme Kommune. I samtalen ble det opplyst om at saksbehandlerne primært delte dokumentasjon seg imellom og ikke benyttet den tredje saksbehandler til sidemannskontroll. Ifølge teknikeren som utfører arbeidsoppgaver i byggesaksavdelingen har dette vært praktisert lenge før sidemannskontroll ble påbudt fra ledelsen.¹⁶

BDO har fått opplyst at Forvaltning har ukentlige avdelingsmøter.

8.4. KOSTRA

Statistikk knyttet til kommunene sin årlige rapportering til KOSTRA hos Statistisk Sentralbyrå (ssb.no) omhandlet en egen tabell for andel innvilgede dispensasjonssøknader for nybygg i 100-meters beltet mot sjø.

KOSTRA statistikken viste at det ikke er utypisk at kystkommuner som Nøtterøy, Sandefjord, Larvik, Asker, Råde, Kragerø, Risør, Grimstad, Arendal, Tvedestrand og Frogn har høye tall. Nevnte kommuner hadde gjennomgående innrapportert en høy andel innvilgede saker.

For Tjøme kommune oppga statistikken at 40 prosent¹⁷ av innsendte søknader ble innvilget i 2010, men for øvrige år (2011 - 2016) lå Tjøme kommune på 100 prosent innvilgede saker.

Ved spørsmål om flere saker fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS er innvilget enn fra andre søkere viste KOSTRA statistikken at tall som var innrapportert for Tjøme kommune vedrørende dispensasjonssaker at alle slike søknader ble innvilget. Statistikken for arkitektkontoret er dermed ikke avvikende fra statistikken i Tjøme kommune for øvrig.

8.5. 70 byggesaker

Det fremkom i nrk.vestfold.no den 9. juni 2017¹⁸ at Breili & Partnere MNAL AS hadde innsendt og fått godkjent 70 byggesaker i tiden 2011 - 2017. Vår gjennomgang har vist at arkitektkontoret hadde innsendt eller inngikk i 125 byggesaker i den aktuelle perioden. Kilden til nrk.vestfold.no var Tom Ravndal, som i første samtale med BDO ikke kunne fremlegge en oversikt over 70 byggesaker som nevnt. Ravndal opplyste om at han hadde gjennomgått mellom 50 og 60 saker, pluss noen flere som hadde tilkommet i ettertid, men at han ikke hadde en fullstendig oversikt. Grunnet påstanden i nrk.vestfold.no inneholdt derfor ikke et korrekt tall over gjennomgåtte saker.

I senere samtale med BDO, etter at Tom Ravndal ble oppfordret til å opplyse om hvilke saker som inngikk i utvalget han hadde gjennomgått, ble det opplyst og forevist navn på til sammen 70 eiendommer. Av disse eiendommene var 48 relatert til at arkitektkontoret hadde vært involvert på søkersiden. I øvrige 22 saker var det andre søkere involvert. Vår gjennomgang av dispensasjonssøknadene fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL i tidsperioden 2011 - 2017 har identifisert ett avslag.

¹⁵ Opplyst av kommunalsjef Gunnar Rougnø

¹⁶ Intervju med Hilde Stegen og Janne Sundsten

¹⁷ Det er ikke undersøkt årsaken til at KOSTRA viste at 40 prosent av sakene ble innvilget i 2010, da dette var utenfor perioden omhandlet av mandatet.

¹⁸ https://www.nrk.no/vestfold/_ufattelig-at-arkitekt-far-ja-hver-gang-1.13551139

9. Besvarelse av mandat

9.1. Mandatets pkt. 1- Har ansatte ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt

Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunens byggesaksavdeling har ytt tjenester utover kommunens veiledningsplikt i byggesaker, herunder om dette er ytt gjennom egne foretak.

Tjøme kommune har en lovpålagt veiledningsplikt i byggesaker etter Forvaltningsloven, som er ytterligere presisert i Plan og bygningsloven, samt Byggesaksforskriften med veiledning. Det vises særskilt til veiledning til Byggesaksforskriften kap. 6. Før en tiltakshaver skal gå i gang med et prosjekt, stort eller lite, er det anledning til å møte kommunen for å avklare ulike forhold knyttet til tiltaket. Tiltakshaver kan legge frem byggeplanene for kommunen, hvoretter kommunen kan orientere om innholdet i kommunale planer og andre bestemmelser og krav som er relevante for byggeplanene. Forskriftsbestemmelsen inneholder reglene for gjennomføringen av forhåndskonferansen og hvilke opplysninger kommunen skal gi. Formålet er å etablere tidlig kontakt mellom tiltakshaver og kommunen, og få belyst aktuelle problemstillinger, krav og forutsetninger.

Det presiseres at ikke all veiledning til byggesaksforskriften skal skje gjennom forhåndskonferanse¹⁹.

BDO har undersøkt om ansatte i den aktuelle byggesaksavdelingen har ytt tjenester som går ut over foreskrevet veiledningsplikt.

To ansatte i byggesaksavdelingen hadde registrert personlige foretak, Hans Petter Abrahamsen og Harald Svendsen. Verken Abrahamsen eller Svendsen hadde søkt skriftlig om tillatelse til å inneha bierverv på siden av sine stillinger i Tjøme kommune.

9.1.1. Hans Petter Abrahamsens enkeltpersonforetak

Abrahamsen opprettet enkeltpersonforetak den 18. mars 2015. Formålet med foretaket var å ta enkle byggeoppdrag på siden å være ansatt i Tjøme kommune. Det skulle ikke markedsføres tjenester, men benyttes et allerede etablert nettverk av venner og bekjente.

Av ulike årsaker ble det aldri utført byggeoppdrag som nevnt. I stedet mottok Abrahamsen henvendelser fra to personer, Arild Einang og Freddy Larsen, som ba ham om bistand til å fylle ut byggesaksskjemaer i saker som omhandlet til sammen fire eiendommer:

1. 15/929 - Dalsveien 88²⁰
 - i. Sjøboder for Dalskilden Utvikling AS v/ Arild Einang.
 - ii. Fakturert beløp; brutto 2 000 kroner.
 - iii. Utfylling av standard byggeskjema og nabovarsel.
 - iv. Byggesakene var standard byggesak.

2. 15/1712 - Dalsveien 90
 - i. Tiltakshaver Ingrid Bagn v/ Freddy Larsen.
 - ii. Fakturert beløp; brutto 1 780 kroner.
 - iii. Utfylling av standard byggeskjema og nabovarsel.
 - iv. Ordinær byggesak.

3. 15/1711 - Liaveien 16
 - i. Tiltakshaver Torfinn Titlestad v/ Freddy Larsen.
 - ii. Fakturert beløp; brutto 1 500 kroner.

¹⁹ Tiltakshaver kan kreve at det avholdes forhåndskonferanse, men det er fullt ut lovlig og ofte forsvarlig å sende inn en søknad uten at det er avholdt konferanse.

²⁰ Det presiseres at vår underleverandør, DLA Piper, ikke har deltatt i endelig vurdering av byggesak 15/929. Bakgrunnen for dette er at BDO den 18. september 2017 fikk opplyst at styreleder og aksjonær i Dalskilden Utvikling AS var advokat og partner i DLA Piper.

- iii. Utfylling an standard byggeskjema og nabovarsel.
 - iv. Ordinær byggesak.
4. 15/1672 - Hønsøveien 29
- i. Tiltakshaver Trond Lykke v/Freddy Larsen.
 - ii. Fakturert beløp; brutto 1 780 kroner.
 - iii. Utfylling av standard søkeskjema og nabovarsel.
 - iv. Tilbygg til fritidsbolig, strandsone, disposisjonssak.

På bakgrunn av utførte tjenester utstedte Abrahamsens enkeltpersonforetak til sammen fire fakturaer, totalt brutto kr. 7 060 kroner.

BDO er forelagt fakturaer og skatteoppgjør for 2015, og skattemelding for 2016 fra Abrahamsen. Dokumentasjonen viser at enkeltpersonforetaket hadde inntekt på til sammen 7 060 kroner i 2015 og ingen inntekt i 2016. Abrahamsen så det som sannsynlig at han på et senere tidspunkt skulle behandle søknadene, men var selv av den formening at bistand til utfylling av skjema ikke hadde påvirket resultatet i sakene han har behandlet.

Gjennomgangen av de aktuelle byggesakene har vist at alle er behandlet av Abrahamsen. Tillatelse til endring i byggesak 15/929, er gitt av tekniker Hilde Stegen.

Vår vurdering

Hans Petter Abrahamsen har mot betaling ytt tjenester i byggesaker gjennom eget foretak, som senere er saksbehandlet i Tjøme kommune.

9.1.2. Harald Svendsens enkeltpersonforetak

Svendsen var innehaver av enkeltpersonforetak før han ble ansatt i Tjøme kommune. Dette var opplyst under ansettelsesprosessen, både til daværende leder for byggesaksavdelingen og kommunalsjef. Dette ble ikke formalisert i form av skriftlig søknad eller tillatelse, men var av Svendsen oppfattet som muntlig tillatelse. Svendsen oppfattet at nærmeste leder godkjente at han kunne beholde foretaket, så fremt dette kun gjaldt å ta oppdrag som snekker i fritiden.

Det er opplyst at flere ansatte i kommuneadministrasjonen var kjent med at Harald Svendsen hadde registrert et enkeltpersonforetak på siden av sin stilling som saksbehandler og leder for forvaltning, teknikk og bygg i Tjøme kommune. Svendsen overfor BDO opplyst om at også Rådmannen var kjent med enkeltmannsforetaket. Bakgrunnen for dette var at Svendsen hadde et oppdrag som snekker i 2010/2011²¹, hvor en politiker tok opp spørsmål med Rådmannen om Svendsen kunne utføre snekkeroppdrag på siden av stillingen i Tjøme kommune. I følge Svendsen ga Rådmannen tilbakemelding til politikeren om at snekkeroppdraget ikke utgjorde noe problem.

Granskingen har ikke identifisert at tiltaket, som involverte snekkertjenester levert av Harald Svendsen i 2010/2011, var omsøkt og derved saksbehandlet i Tjøme kommune. Det er identifisert at Svendsen i 2016 saksbehandlet søknad om bygging av en bod tilknyttet den samme eiendommen.

Granskingen har identifisert at Svendsen i fritiden har utført snekkeroppdrag på eiendommer i andre kommuner, men dette er forhold som ikke er nærmere kartlagt av BDO.

Vår vurdering

Det er ikke fremkommet opplysninger om at Svendsen har ytt veiledning til byggherrer eller tiltakshavere utover veiledningsplikten.

²¹ Grevikveien 50, 3145 Tjøme (eier Thidemansen)

Det er ikke påvist at Harald Svendsen gjennom eget foretak har ytt tjenester i byggesaker, som senere er saksbehandlet i Tjøme kommune, utover et snekkeroppdrag i 2010/2011 som ikke var omsøkt.

9.2. Mandatets pkt. 2 - Er aktuelle saker behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis

Dersom det identifiseres tjenester omtalt i punkt 1, skal sakene tjenestene knytter seg til gjennomgås for å avklare om de er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis i kommunen.

BDO har kartlagt om det i nevnte byggesaker var nære relasjoner mellom tiltakshaver/søker og ansatte i Tjøme kommune, om sakene var blitt fordelaktig saksbehandlet, saksbehandlet i strid med gjeldende lover, plangrunnlag og kommunens praksis.

Vår vurdering

Vår gjennomgang av de fire byggesakene har vist at kvaliteten på saksbehandling av byggesakene har vært mangelfull, men det er ikke påvist at saksbehandlingen har skjedd på en slik måte at søker er fordelaktig behandlet eller har fått vedtak som ellers ikke ville blitt gitt. Det er usikkert om søknadene var saksbehandlet på en annen måte enn hva som er gjeldende praksis i kommunen. Se nærmere om byggesaksavdelingens praktisering av regler i pkt. 9.4.

Det er identifisert at Hans Petter Abrahamsen hadde nær relasjon med Arild Einang, som var kontaktperson for tiltakshaver/søker i byggesak 15/929. Relasjonen er nærmere omtalt i pkt. 9.3.

9.2.1. Kort beskrivelse av de fire byggesakene

1. Sak 15/929 - Dalsveien 88 - gnr. 19/ bnr. 40

- Ansvarlig søker: Dalskilen Utvikling AS v/Arild Einang, Trifolia AS.
- Tiltakshaver: Dalskilen Utvikling AS v/Arild Einang.

Byggesaken gjaldt søknad om oppføring av båthus/sjøboder. I opplysninger gitt i nabovarsel var det i tillegg krysset av for oppretting/endring av matrikkelenhet eller bortfeste. I følge søknad var dispensasjonssøknad ikke relevant. Tillatt utnyttelse var oppgitt i søknaden til 120 m² BYA. Areal ny bebyggelse var oppgitt til 120 m² BYA. Tiltaket bestod av fire bruksenheter. Nabovarsel var gjennomført.

BDO har ikke gjennomført nærmere undersøkelser vedrørende Dalskilen Utvikling AS eller Trifolia AS.

Vår vurdering

- Tjøme kommune burde stilt spørsmål ved tiltenkt bruk av sjøbodene etter innsendt søknad om endring, ettersom dette kan ha vært en bruksendring i strid med formålet;
 - En sjøbod er forstått som lagerbygning ved sjøen. Etter reguleringsbestemmelsene punkt 6 er de kun tillatt brukt til båt-/havneformål og kan ikke nyttes til opphold.
 - Det kan stilles spørsmål ved behovet for fullt utstyrt baderom og takvinduer i en bygning som ikke er godkjent for opphold.
- Søknad om endring burde vært behandlet som en egen søknad:
 - Endret utforming, plassering, endret utforming bryggeanlegg og endret søknadskategori må sies å betydelig endre tiltakets karakter.
 - Endringene kan også ha betydning for tiltakets innvirkning på omkringliggende eiendommer.
- Søknad om endring burde blitt vurdert forelagt Hpm da det kunne stilles spørsmål ved om tiltaket var av prinsipiell betydning fordi utforming av bryggeanlegg og terreng mot sjø klart avvek fra reguleringsplanen.

Ved gjennomføring av kontradiksjon ønsket Abrahamsen å presisere at han var uenig i at denne søknaden var av prinsipiell betydning og at hans oppfatning er at søknaden var behandlet i tråd med regelverket.

2. SAK 15/1712 - Dalsveien 90 - gnr. 19 bnr. 157 - Søknad om tilbygg til fritidsbolig

- Tiltakshaver: Ingrid Bang v/Freddy Larsen
- Type søknad: Søknad om tillatelse til tiltak uten ansvarsrett

Fritidsboligen ble tilkoblet kommunalt vann- og avløpsanlegg i 2014, før søknad om tilbygg ble innsendt. Byggesaken omhandlet tilbygg på 18 m² på eksisterende fritidsbolig. Nytt totalt areal var oppgitt til 38,5 m² BYA. Fylkesmannen v/Miljø- og samfunnsikkerhetsavdelingen uttalte i saken at dette kunne de ikke godta, men de kunne akseptere en utvidelse på 6m², dersom fritidsboligen ble tilknyttet kommunalt vann- og avløpsanlegg. Søknaden ble revidert, slik at nytt tilbygg var opplyst å utgjøre 6m², slik Fylkesmannen innledningsvis hadde uttalt at de kunne akseptere.

Vår vurdering

Rådmannen forutsatte i innstillingen til politisk behandling at tilbygget på 6m² skulle tilknyttes det kommunale vann- og avløpsanlegget. Plantegningen viste et soverom og bad. Tiltaket var avhengig av dispensasjon, som ble gitt på uriktige forutsetninger, ettersom søknaden ga en forståelse om at tiltaket på 6m² skulle omfatte bygging av bad. De riktige forutsetningene kunne ha medført en annen vurdering hos Hovedutvalget, og derved resultatet av behandlingen.

3. SAK 15/1711 - Liaveien 16 - gnr. 38 bnr. 45 - Søknad om tilbygg til fritidsbolig

- Tiltakshaver: Torfinn Titlestad v/Freddy Larsen.
- Type søknad: Søknad om tillatelse til tiltak uten ansvarsrett.

Byggesaken gjaldt søknad om tillatelse til tilbygg under 50 m² og frittliggende bygning som ikke skulle oppføres til boligformål under 70 m². I søknaden var det angitt at det skulle bli oppført anneks til bolig. Eksisterende enebolig var oppgitt å være på 115 m² BYA, mens nytt tilbygg var oppgitt å være 74 m² BYA.

Vår vurdering

Søknaden gjaldt frittliggende bygning som ikke oppføres til boligformål under 70 m², mens det omsøkte tiltaket var 74 m² og innredet til varig opphold. Tiltaket burde vært underlagt krav om ansvarlige foretak.

4. SAK 15/1672 - Hønsøveien 29 - gnr. 22 bnr. 54 - Søknad om tilbygg til fritidsbolig

- Tiltakshaver: Trond Lykke v/Freddy Larsen
- Type søknad: Søknad om tillatelse til tiltak uten ansvarsrett

Byggesaken gjaldt søknad om riving av frittstående bod på 9,9 m² som skulle erstattes med et tilbygg til eksisterende fritidsbolig på 9,9 m².

Vår vurdering

Totalt BYA skulle vært opplyst i søknaden slik at kommunen kunne gjort den nødvendige kontroll av hvorvidt totalt BYA ikke oversteg 90 m² i samsvar med KP 2015-2027 § 3-4.2 bokstav 3 punkt 3. Det kan stilles spørsmål om eksisterende bod var dokumentert som lovlig oppført.

9.3. Mandatets pkt. 3 - Habilitet

Hvorvidt nåværende og/eller tidligere ansatte i kommunen har behandlet saker der de var inhabile på grunn av sin eventuelle relasjon til det aktuelle arkitektkontoret.

9.3.1. Generelt om relevante lover og regler

Plan- og bygningsloven inneholder ikke egne habilitetsregler. Dermed gjelder de alminnelige reglene om habilitet i forvaltningsloven. Forvaltningsloven § 6 første ledd inneholder kategoriske bestemmelser om når en tjenestemann er inhabil. Selv om en tjenestemann ikke automatisk er inhabil etter første ledd, kan det foreligge omstendigheter og forhold som må vurderes konkret i den enkelte situasjonen. Forvaltningsloven § 6 andre ledd lyder som følger:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part».

9.3.2. Generelt om forholdet mellom habilitet og forsvarlig organisering av forvaltningen

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder tjenstemenns behandling av den enkelte saken.

Ved siden av de konkrete habilitetsreglene eksisterer det et prinsipp om at forvaltningen skal organiseres på en forsvarlig måte. Med dette siktes det til at forvaltningsorganer ikke skal organiseres på en måte som er egnet til å svekke den generelle tilliten til organets upartiskhet - utover den enkelte sak.

Gjennom reglementsbestemmelser og interne instruksjoner har forvaltningen adgang til f.eks. å regulere tjenstemenns mulighet til å inneha visse stillinger eller stillingskombinasjoner. Tjenstemenn kan f.eks. være forhindret fra å ha roller, verv eller ansettelsesforhold i forretningsdrivende virksomheter, dersom vedkommende i sin faste stilling regelmessig behandler saker av betydning for selskapet eller bedriften. Et forvaltningsorgan som ikke har lagt til rette for forsvarlig organisering, f.eks. gjennom krav til godkjent bi-erwerb, kan således kunne kritisere for dette.

9.3.3. Generelt om behandling av søknader fra tidligere kolleger

Inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd beror på en konkret skjønnsmessig helhetsvurdering. Det skal likevel «særegne forhold» til for å konstatere inhabilitet.

Ved vurderingen av hva som menes med «særegne forhold» er det naturlig å se hen til standarden i de kategoriske habilitetsreglene i første ledd. Utover dette vil «særegne forhold» typisk være tilfellet dersom forholdet mellom part og tjenestemann er tettere enn det som normalt er tilfellet i tilsvarende relasjoner, eller adskiller seg på andre måter.

Om inhabilitet på bakgrunn av kollegiale forhold etter domstolloven - som anses som strengere enn habilitetsreglene i forvaltningsloven - uttales følgende i Rt. 2003 s. 740:

«Det alminnelege utgangspunktet er at ein dommar ikkje er inhabil fordi ein kollega er part eller handlar for eller har eit nært forhold til part, jf. Rt-2001-411 med vidare tilvisingar. Som kjæremålsutvalet har uttrykt det i avgjerda i Rt-1998-901: Det må kome noko anna i tillegg».

Konklusjonen var en annen i Rt. 2009 s. 1319 der Høyesterett konkluderte med at partens medeierposisjon og det faktum at han i flere år hadde arbeidet sammen med tjenstemennene, utgjorde «særegne forhold» etter forvaltningsloven som var egnet til å svekke tilliten

Kollegiale forhold er med andre ord ikke i seg selv tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet. Videre skal det normalt mer til å konstatere inhabilitet dersom det kollegiale forholdet ligger en stund tilbake i tid.

Det må foreligge en relasjon som mellom part og tjenestemann som er tettere enn det rent arbeidsmessige. Heller ikke et vanlig bekjentskap eller naboskap vil normalt være nok til å erklære inhabilitet. På den andre siden vil nært vennskap eller bittert uvennskap mellom part og tjenestemann lett kunne utgjøre «særegne forhold» som kan føre til inhabilitet.

9.3.4. Generelt om behandling av søknader fra tidligere arbeidsgiver

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) er en tjenestemann inhabil når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken.

Bestemmelsen skal i utgangspunktet tolkes antitetisk slik at tilknytning til et selskap eller en sammenslutning som er mindre direkte enn det som er regnet opp i bestemmelsen, ikke uten videre fører til inhabilitet. En vil således i utgangspunktet ikke være inhabil fordi man er ansatt i et selskap, og i enda mindre grad inhabil dersom man tidligere har vært ansatt.

Spørsmålet om inhabilitet må dermed løses etter reglene i forvaltningsloven § 6 andre ledd, og vurderingene er langt på vei de samme som nevnt ovenfor.

Hvorvidt det er problematisk at saksbehandler i kommunen behandler søknader fra tidligere arbeidsgiver, beror med andre ord på saksbehandlerens nåværende relasjon til ansatte, eier og ledere hos arkitektkontoret. På generelt grunnlag kan vi likevel anta at det skal en del til før inhabilitet kan konstateres.

9.3.5. Forholdet til habilitet og rollen som saksbehandler

Avgjørelsen av spørsmålet om habilitet er ikke et enkeltvedtak som kan påklages, men en administrativ beslutning. Det er ikke et krav om at forvaltningen skal dokumentere skriftlig at slik avklaring har skjedd. Dette følger likevel av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk at forvaltningen skal organisere sin virksomhet på en slik måte at allmennheten kan ha tillit til forvaltningens uavhengighet og objektivitet. Her kommer blant annet et krav om rutiner og kunnskap knyttet til vurdering av habilitetsspørsmål, som gjør det mulig å etterprøve hvorvidt den offentlige tjenestemann har vært uhildet i sin forvaltningsutøvelse.

Som klargjort i avsnittene ovenfor medfører byggesaksbehandling generelt, og særlig der det vurderes å gi dispensasjon, en stor grad av skjønn. Det er særlig viktig for tilliten til forvaltningens uavhengighet at det ikke kan stilles spørsmål ved habilitet når saken inneholder en stor grad av skjønnsmessige vurderinger.

9.3.6. Rutiner for vurdering av habilitet i Tjøme kommune

Tjøme kommune har vedtatt Reglement for habilitetsspørsmål, vedtatt av kommunestyret 11. desember 2013 i K-sak 82/13.

Etter reglementet punkt 1 skal reglene om inhabilitet ivaretas "når folkevalgte organer" behandler saker. De øvrige punktene i reglementet beskriver hvilke rutiner som skal følges der det kan oppstå spørsmål om hvorvidt medlem av folkevalgt organ er inhabil. Reglementet innehar ikke konkrete bestemmelser for vurdering av habilitet for administrativt ansatte i Tjøme kommune. Innholdet i bestemmelsene passer etter vår vurdering heller ikke godt for de spørsmål og den organisering av administrasjonen som vanligvis er etablert i en kommune.

Tjøme kommune har videre utarbeidet «Etske retningslinjer» for ansatte og politikere i Tjøme kommune, sist revidert 20. juli 2009 jf. Vedtak i KS-016/09. De etiske retningslinjene retter seg ikke direkte mot spørsmålet om habilitet i den enkelte sak, men setter fokus på viktigheten av at allmennheten har tillit til forvaltningens upartiskhet.

9.3.7. Gjennomgang av byggesaker

Ved gjennomgang av byggesaker er det i identifisert seks byggesaker²² hvor det kunne stilles spørsmål ved saksbehandlers habilitet relatert til det aktuelle arkitektkontoret.

I de aktuelle sakene forekom det ikke noen form for dokumenterte vurderinger av habilitet. Ingen av sakene er behandlet av et sideordnet organ eller av en annen ansatt kommune.

Det følger av Forvaltningsloven § 6, jfr. § 2, at det kun er offentlig tjenestemann som kan være/bli inhabil. Dette innebærer at ansatte som har sluttet i Tjøme kommune ikke er inhabil i etterfølgende behandling av en sak for en ny arbeidsgiver, så fremt dette ikke er gjort i oppsigelsestiden. Det er kun i rollen som saksbehandler for kommunen at inhabilitet er aktuelt. Det er ikke i kommunens etiske regler omhandlet forbud mot å saksbehandle saker "på begge sider av bordet".

Se ellers kap. 9.3.9, som omhandler Harald Svendsens relasjon til Rune Breili.

9.3.8. Kort beskrivelse av de seks byggesakene

- 1. SAK 09/1862 - Gryteskjær 1 - gnr. 25 bnr. 13 - Søknad om riving og oppføring av ny fritidsbolig**
 - Ansvarlig søker: Breili & Partnere MNAL AS
 - Hans Petter Abrahamsen sendte inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret.
 - Tiltakshaver: Peter T. Malling og Hermine Midelfart.

Byggesaken gjaldt søknad om riving og oppføring av fritidsbolig. Eksisterende fritidsbolig var oppgitt til 132 m² BYA. Ny fritidsbolig skulle oppføres på eksisterende grunnmur, uten endring i BYA.

Vår vurdering

Hans Petter Abrahamsen gikk fra å sende inn byggesaksdokumenter på vegne av ansvarlig søker til å saksbehandle saken på vegne av Tjøme kommune. Saksbehandlers habilitet skulle blitt vurdert.

- 2. SAK 13/2005 - Moveien 39 - gnr. 44 bnr. 86 - Søknad om riving av bod/utedo og tilbygg til fritidsbolig**
 - Ansvarlig søker: Breili & Partnere MNAL AS.
 - Hans Petter Abrahamsen sendte inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret.
 - Tiltakshaver: Sigvard Ulven.

Byggesaken omhandlet riving av eksisterende utebod/utedo og tilbygg til eksisterende fritidsbolig.

Vår vurdering

Hans Petter Abrahamsen gikk fra å sende inn byggesaksdokumenter på vegne av ansvarlig søker til å saksbehandle saken på vegne av Tjøme kommune. Saksbehandlers habilitet skulle blitt vurdert.

- 3. SAK 12/2281 - Fynveien 14 - gnr. 33 bnr. 29 - Søknad om rammetillatelse**
 - Ansvarlig søker: Breili & Partnere MNAL AS.
 - Hans Petter Abrahamsen sendte inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret.
 - Tiltakshaver: Jan Willy Abrahamsen.

²² - Sak 09/1862 - Gryteskjær 1, sak 13/2005 - Moveien 39, sak 12/2281 - Fynveien 14, sak 09/312 - Båtbryggestien 55, sak 11/47 - Nautnesveien 129 og sak 14/2234 Ødeskjærveien 43.

Byggesaken omhandlet søknad om riving av eksisterende fritidsbolig og uthus på til sammen 31 m2 BYA og oppføring av ny fritidsbolig på 51 m2 BYA.

Vår vurdering

Hans Petter Abrahamsen fattet i karanteneperioden han var ilagt av Tjøme kommune vedtak om igangsettingstillatelse 27. januar 2014 i en sak han tidligere hadde sendt inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret. Saksbehandlers habilitet skulle blitt vurdert.

4. **SAK 09/312 - Båtbyggerstien 55 - gnr. 38 bnr. 47 - Søknad om riving og oppføring av ny fritidsbolig**
 - Ansvarlig søker: Tjøme Arkitektkontor v/ Hilde Hanson. Endringsøknad fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS.
 - Hans Petter Abrahamsen sendte inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret
 - Tiltakshaver: Liv og Johan Sohlberg, v/ endring Merlin Vervoorn.

Byggesaken omhandlet søknad fra 2009 om riving og oppføring av ny fritidsbolig. Eiendommen var uregulert og lå i område avsatt til byggeområde for område med spesielt tett og omfattende fritidsbebyggelse i KP 2008-2020, 76 m fra sjø. Hans Petter Abrahamsen innsendte søknad om endring på vegne av arkitektkontoret etter at han begynte i stillingen den 21. mars 2011.

Vår vurdering

Saksbehandlers habilitet skulle ikke blitt vurdert.

5. **SAK 14/2322 - Nautnesveien 129 - gnr. 11 bnr. 47 - Søknad om riving og oppføring av ny fritidsbolig**
 - Ansvarlig søker: Breili & Partnere MNAL AS
 - Jarle Kvalvågnes, Charlotte Binde og Harald Svendsen sendte inn byggesaksdokumentasjon på vegne av arkitektkontoret.
 - Tiltakshaver: Gunnar Fredrik Selvaag

Byggesaken gjaldt søknad om riving og gjenoppføring av fritidsbolig. Etter at Harald Svendsen sluttet i Tjøme kommune i 2016 har han sendt inn dokumenter i byggesaken på vegne av arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS, relatert til igangsettingstillatelse og endringstillatelse.

Vår vurdering

Saksbehandlers habilitet skulle ikke blitt vurdert. Harald Svendsen var opprinnelig saksbehandler i saken på vegne av Tjøme kommune, men dette utgjør etter vår vurdering ikke inhabilitet.

6. **Ødekjærveien 43 - gnr. 50 bnr. 58 (gjelder også bnr. 60, 37, 89, 52) - Søknad om riving og oppføring av ny fritidsbolig, riving og etablering av brygge m.m.**
 - Ansvarlig søker: Breili & Partnere MNAL AS v/ Rune Breili
 - Harald Svendsen sendte inn senere søknad om endring av den 4. november 2016.
 - Tiltakshaver: Kristin Wilhelmsen

Byggesaken omhandlet søknad om sammenføring av seks eiendommer, riving av molo, basseng og båthus, oppføring av mindre bryggeanlegg og båthus, samle øvrige fem bygg til ett bygg (altså rive fem og oppføre en ny fritidsbolig), omlegging av vei og bygging av ny tennisbane.

Vår vurdering

Saksbehandlers habilitet skulle ikke blitt vurdert. Harald Svendsen handlet på vegne av arkitektkontoret i saken den 4. november 2016 og senere. Han var opprinnelig saksbehandler på vegne av Tjøme kommune, men dette utgjør etter vår vurdering ikke inhabilitet.

9.3.9. Andre forhold som kan få betydning for habilitet

Forholdet mellom Harald Svendsen og Rune Breili

Granskingen har identifisert en relasjon mellom Harald Svendsen og Rune Breili som kunne få betydning for vurdering av habilitet.

Harald Svendsen har som tiltakshaver og ansvarlig søker i tiden 2003 - 2004 prosjektert og oppført en eiendom på Kikkutveien på Tjøme, som ble ferdigstilt i 2005. Huset var etter det opplyste tegnet av arkitekt Rune Breili. Verken Svendsen eller Breili opplyste om denne relasjonen i samtaler med BDO. Eiendommen er ikke omfattet av gjennomgåtte saker, da den falt utenfor tidsperioden 2011 - 2017.

I 2010 hjalp Rune Breili Svendsen med tegninger til hans private enebolig²³. Svendsen skal i 2010 eller 2011 også ha utført snekkerarbeid på Breilis private eiendom. Dette er omtalt som vennetjenester, men med hensyn til Harald Svendsens rolle som leder for den aktuelle byggesaksavdelingen, kan en slik relasjon utgjøre «særegne forhold», som omtalt i forvaltningslovens § 6.

Det presiseres at Breili og Svendsen har gitt en ulik fremstilling av omfanget av vennetjenestene. Breili opplyste til BDO om at han hadde gitt rådgivning (tips og råd) til Svendsen i et omfang på inntil 1 time. Dette innebar rådgivning på Svendsens kontor, ca. 45 minutter, og et besøk på eiendommen Mølledammen 9, ca. 15 minutter. Breili nevnte ikke at Harald Svendsen hadde utført snekkerarbeid på hans private eiendom.

Svendsens har opplyst i samtale at han og Breili utvekslet vennetjenester i årene 2010 - 2011. Svendsen opplyste at Breili hadde hjulpet han med råd til utforming, samt digitalisering av plantegningen for Svendsens private eiendom, Mølledammen 9. Rådgivningen ble utført på Svendsens kontor i arbeidstiden. Svendsen hadde på sin side hjulpet Breili med å snekre planker på en veranda på hans private eiendom. I følge Svendsen var omfanget av Breilis vennetjeneste mellom åtte og ti timer, mens Svendsens vennetjeneste utgjorde fem timer.

Det er opplyst av Breili at de ikke hadde regelmessig sosial omgang, men at de kunne møtes i sosiale lag. Det er videre opplyst at Breili kunne ta turen innom Svendsen private bolig for en kopp kaffe når han tilfeldigvis kjørte forbi.

På bakgrunn av identifisert tidligere forretningsmessig relasjon, «særegne forhold» og at de hadde en viss grad av sosial kontakt i fritiden, skulle Svendsen vurdert sin habilitet i forbindelse med saker som vedgikk Breili og det aktuelle arkitektkontoret.

Påstand om ferdigattest

Det er ved gjennomføring av granskingen innkommet påstander om at Harald Svendsen hadde fått ferdigattest på sitt hus, uten at huset faktisk var ferdig. Kjøper hadde ifølge påstanden fått ettergitt 2 millioner kroner som kompensasjon for manglende ferdigstillelse, tross at attest forelå. Utsteder av attesten skulle ifølge påstanden ha vært Hans Petter Abrahamsen.

Denne påstanden er avkreftet da granskingen ikke har identifisert dokumentasjon som bekreftet at kjøper hadde fått ettergitt 2 millioner kroner pga. manglende ferdigstillelse. Kravet var relatert til feil og mangler påvist av kjøper, noe som er behandlet av selgers forsikringselskap. Det er videre

²³ Mølledammen 9

avkrefte at attesten var utstedt av Hans Petter Abrahamsen, da denne var signert av tekniker Hilde Stegen.

9.3.10. Forholdet mellom Hans Petter Abrahamsen og Rune Breili

Hans Petter Abrahamsen begynte å arbeide ved arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS 21. mars 2011 og fikk vederlagsfritt 10 prosent av aksjene i selskapet. Aksjene ble overført vederlagsfritt tilbake til Breili, mot at Abrahamsen den 30. desember 2013 fikk utbetalt en garantium, 500 000 kroner. Dette utgjorde netto 250 000 kroner etter 50 prosent skattetrekk. Pengene ble utbetalt fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS til Abrahamsens lønnskonto. BDO har ikke vurdert formalitetene knyttet til aksjekjøp, aksjeoverdragelse og tilbakekjøp med arkitektkontorets egne midler.

Da Abrahamsen begynte tilbake i stilling ved Tjøme kommune i 2013 tok han selv opp spørsmålet om habilitet under ansettelsesprosessen med kommunalsjef Gunnar Rougnø. Dette medførte en enighet om ett års karantene i forhold til å saksbehandle søknader som involverte arkitektkontoret.

Karantenen ble gitt muntlig, uten nærmere angivelse av tidsperiode og innhold. Både Tjøme kommune og Abrahamsen oppfattet at karantene gjaldt fra desember 2013 til desember 2014. Det er både i Tjøme kommune og hos Abrahamsen usikkerhet relatert til innholdet i karantene, for eksempel om søknader om igangsettingstillatelse var omfattet av karantenen.

Hans Petter Abrahamsen har i 2014 betalt en tidligere sommervikar hos arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS kr. 2 500 får å få tegnet hytte i elektronisk format. Granskingen har ikke bekreftet på hvilken måte dette ble betalt. Oppdraget var ikke kjent for andre ansatte og ledere hos arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS.

Det er ved gjennomføring av granskingen fremkommet påstand om at Hans Petter Abrahamsen begynte å utføre oppgaver for arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS før han formelt hadde sluttet i Tjøme kommune den 21. mars 2011. Grunnlaget bak denne påstanden var Abrahamsens signatur på en byggesak for eiendommen Neholmveien 2, hvor han hadde signert på vegne av arkitektkontoret. Denne signaturen var datert 18. mars 2011. Abrahamsen hadde ifølge Tjøme kommune sin siste arbeidsdag den 16. mars 2011. Dette avkrefter påstanden om at Abrahamsen begynte å utføre oppgaver for Breili & Partnere MNAL AS før han formelt hadde avsluttet sitt arbeidsforhold i Tjøme kommune. BDO har innhentet arbeidskontrakten mellom arkitektkontoret og Abrahamsen, som viste at han skulle begynne 1. mars 2011. Det er uavklart om Abrahamsen mottok lønn fra 1. mars 2011 eller faktisk tiltredelsesdato som var 21. mars 2011.

Innsyn i Abrahamsens e-postkonto og mapper har identifisert at ansatte hos Breili & Partners MNAL AS ofte etterspurte rask behandling av saker. Vår gjennomgang viste videre at det er flere tiltakshavere som har etterspurert forhåndskonferanse, og at ikke alle var kjent med kommunens praksis om å avholde uformelle møter.

9.3.11. Forholdet mellom Hans Petter Abrahamsen og Arild Einang

Det er fra både Abrahamsen og Einang opplyst om en tidligere forretningsmessig relasjon gjennom begges involvering i arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS. Einang har opplyst om at han av og til møtte Abrahamsen i private sammenhenger. Gjennomgang av e-postkorrespondanse mellom Einang og Abrahamsen har vist en dialog mellom Einang og Abrahamsen som kan tyde på en vennskapelig relasjon, utover kun forretningsmessig.

9.3.12. Andre forhold som omfatter påstander om relasjonen til det aktuelle arkitektkontoret

Det er ved gjennomføring av granskingen fremkommet påstander om at Hans Petter Abrahamsen og Harald Svendsen har mottatt penger eller andre fordeler fra tiltakshavere for å saksbehandle byggesaker i en bestemt retning.

Ved undersøkelse av påstanden om at Hans Petter Abrahamsen og Harald Svendsen har mottatt penger eller andre fordeler for å saksbehandle byggesaker i en bestemt retning, har granskingen ikke avdekket informasjon som kan bekrefte denne påstanden. Påstanden er fremsatt direkte overfor BDO og det er etterspurt nærmere opplysninger som kunne understøtte en slik påstand fra den som har kommet med påstandene. Informasjonsgiver ønsket ikke å understøtte informasjonen eller nærmere opplyse påstanden.

BDO har undersøkt om det kunne identifiseres verdioverføringer eller liknende, som kunne gi indikasjoner på at det er gitt eller mottatt «utilbørlige fordeler» ved behandling av byggesaker. Det er på bakgrunn av vår gjennomgang av forelagt og innhentet informasjon ikke identifisert slike verdioverføringer.

Det er gjennom granskingen innkommet påstand om at en søker har fått ferdigattest på varig oppholdsrom i garasje på feil grunnlag og at tillatelsen var gitt av Hans Petter Abrahamsen. Det er avkreftet at Abrahamsen ga tillatelse i denne saken.

9.4. Mandatets pkt. 4 - Etterleves gjeldene regelverk og praksis

Hvorvidt dispensasjonssaker der det aktuelle arkitektkontoret har vært involvert er behandlet i tråd med gjeldene regelverk og praksis.

Det presiseres at Tjøme kommune sin praksis og saksbehandling kun er dokumentert ved en summarisk gjennomgang av byggesakene og ikke et tilfeldig utvalg av byggesaker innsendt til Tjøme kommune.

Byggesakene som er gjennomgått inneholdt også søknader som ikke var innsendt fra arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS. På bakgrunn av utvalget som er gjennomgått er vår oppfatning at Tjøme kommune har en etablert praksis, som ikke alltid er forankret i gjeldende regelverk. Kvaliteten på saksbehandlingen er i mange av de gjennomgåtte byggesakene vært mangelfull, men det er ikke avdekket at særlig nære relasjoner mellom arkitektkontoret Breili & Partnere MNAL AS og enkelte saksbehandlere har ført til at noen saker har blitt fordelaktig saksbehandlet.

Statistikken som BDO har utarbeidet vedrørende byggesaker hvor arkitektkontoret var ansvarlig søker har vist at byggesakene var effektivt saksbehandlet, men på bakgrunn av Tjøme kommunes krav til saksbehandlingstid om at alle saker skal behandles innen tre uker er det ikke påvist noen fordel.

BDO har ikke informasjonsgrunnlag til å vurdere om saksbehandlingstiden for saker som involverte arkitektkontoret er kortere eller lengre enn ved behandling av andre byggesaker.

På generelt grunnlag skal «Utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2008-2020» ligge til grunn for saksbehandlingen av byggesaker i Tjøme kommune, men de utfyllende bestemmelsene inneholdt få juridisk bindende bestemmelser og en stor del utfyllende retningslinjer. Vår gjennomgang av byggesaker som involverte det aktuelle arkitektkontoret har identifisert at saker er saksbehandlet på en måte som ikke alltid ivaretar relevant regelverk eller er fulgt opp på en tilstrekkelig måte. Dette er opplyst i det følgende.

9.4.1. Saker hvor eksisterende bebyggelse ikke er tilstrekkelig dokumentert i søknaden

Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-2 første ledd at en søknad om tillatelse skal inneholde de opplysninger som er "nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket". Hvilke opplysninger som må sies å være nødvendige presiseres ytterligere i byggesaksforskriften § 5-4. Opplysningene angitt i bestemmelsen skal gis "i den utstrekning de er relevante" og "nødvendige for kommunens behandling". I krav til søknadens opplysning ligger det at kommunen har en skjønsmessig adgang til å vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige, og i hvilken utstrekning

de er relevante. Men kommunen har en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes jf. Forvaltningsloven (fvl.) § 17 første ledd.

Videre skal det fremgå av søknaden om det søkes dispensasjon. En søknad om dispensasjon skal begrunnes særskilt jf. pbl. § 19-1.

Vår vurdering

I følgende gjennomgåtte saker er eksisterende bebyggelse ikke er tilstrekkelig dokumentert i søknaden:

- Flekkenveien 62 (12/534).
- Gamle Engøvei 73 (15/698).
- Nautnesveien 129 (14/2322).
- Ødekjærveien 43 (14/2234).
- Hønsøveien 65 (15/651).
- Holtekjærstranda 80 (15/705).
- Fynveien 14 (11/1501).
- Fynveien 14 (12/2281).
- Nordre Svelvikstranda (3114/2674).

9.4.2. Delegasjon - Saker hvor det kan stilles spørsmål ved hvorvidt saksbehandler har fattet vedtak uten tilstrekkelig kompetanse

Kommunestyret i Tjøme kommune har delegert sin kompetanse til å fatte vedtak i saker etter plan- og bygningsloven i den grad kommuneloven og plan- og bygningsloven åpner for delegasjon. Hovedutvalg for plan og miljø er delegert kompetanse til å fatte vedtak i saker etter plan- og bygningsloven. Rådmannen er delegert kompetanse til å fatte vedtak i saker etter plan- og bygningsloven som ikke er av prinsipiell betydning. Hvilke saker som er av prinsipiell betydning åpner for skjønn. Det er for Tjøme kommune ikke identifisert dokumenterte retningslinjer for vurderingen av hvilke saker som er av prinsipiell betydning.

Vår vurdering

I følgende gjennomgåtte saker kan det stilles spørsmål ved hvorvidt saksbehandler har fattet vedtak uten tilstrekkelig kompetanse:

- Nautnesveien 129 (14/2322)
- Ødekjærveien 43 (14/2234)
- Flekkenveien 80 (14/998)

9.4.3. Tillatelse gitt på vilkår uten tilstrekkelig begrunnelse

Det alminnelige forvaltningsrettslige kravet til at vedtak skal begrunnes er nedfelt i forvaltningsloven § 24 og nærmere presisert i fvl. § 25. Begrunnelsen skal vise til de bestemmelser og det faktiske forhold vedtaket bygger på, samt at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningskjønn bør nevnes. Bestemmelsen oppstiller minimumsvilkår for kravet til begrunnelse. Hva som må ansees som en tilfredsstillende begrunnelse må vurderes konkret i den enkelte sak.

Videre oppstiller Plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd særlig strenge vilkår som må være oppfylt før kommunen kan vurdere hvorvidt de basert på skjønn ønsker å gi tillatelse til dispensasjon. Bestemmelsen angir to vilkår som begge må være oppfylt dersom kommunen skal ha anledning til å gi dispensasjon. For det første kan dispensasjon ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispensereres fra, eller lovens formålsbestemmelse, blir "vesentlig tilsidesatt". For

det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være "klart større enn ulempene etter en samlet vurdering".

Forvaltningen må gjengi den bestemmelsen det vurderes dispensert fra, videre må de hensyn som ligger bak bestemmelsen klart angis. Deretter må forvaltningen vise til de vurderingene som er gjort og hvilken vekt de ulike hensyn som gjør seg gjeldende er tillagt. Det er videre ikke tilstrekkelig å angi enkelte fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon. Kommunen må synliggjøre at fordelene ved å gi dispensasjonen er klart større. Det er ved vurderingen de allmenne interessene som gjør seg gjeldende som skal vurderes mot hverandre. Det er ikke tilstrekkelig at de allmenne interessene ikke svekkes. Dispensasjon skal medføre en klart større fordel for disse interessene enn ulemper.

Vår vurdering

I følgende gjennomgåtte saker kan tillatelse ha blitt gitt på vilkår uten tilstrekkelig begrunnelse:

- Hønsøveien (15/651)
- Grimestadstranda 28c (14/2743)

9.4.4. Manglende oppfølging av klage/sak etter opphevelse av Fylkesmannen

Gjennomgang av de utvalgte byggesakene har identifisert at det i enkelte tilfeller ikke er fulgt opp meldinger om mulige ulovlige forhold på en dokumentert måte.

Vår vurdering

Enkelte klagesaker på enkeltvedtak er ikke saksbehandlet i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser.

I følgende gjennomgåtte saker kan det foreligge manglende oppfølging av klage/sak etter opphevelse av Fylkesmannen:

- Sjøbusand (15/1951)
- Grimestadstranda 28c (14/2743)

9.4.5. Manglende forhåndskonferanser med agenda og referat

En byggesak kan starte med en forhåndskonferanse, men det er ikke et lovkrav om at slik konferanse skal avholdes. Kun dersom tiltakshaver krever det skal konferanse avholdes, jf. pbl. § 21-1. Dersom det avholdes konferanse er det imidlertid noen krav som må følges for selve gjennomføringene. Disse følger av Byggesaksforskriften § 6-1 og jf. pbl. § 21-1. Kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn, og danne grunnlag for videre behandling. Referatet skal slutføres i forhåndskonferansen og kommunen skal straks gjøre referatet tilgjengelig for tiltakshaver. Referatet skal følge med som saksdokument i den videre saksbehandlingen.

Vår vurdering

Tjøme kommune gjennomfører «uformelle møter» med byggherrer og tiltakshavere, noe som har vært praksis fra før 1998. I forvaltningsrevisjon av organisering, samhandling og saksbehandling innen Plan, teknikk og miljø i 2013 fremgikk det at «undersøkelsen viser at kommunen avholder forhåndskonferanse med tiltakshaver innen fristen for de som ønsker en slik konferanse». BDO og forvaltningsrevisjonen fra 2013 har således en svært ulik oppfatning om praksis. Det er opplyst til BDO om at det er etablert en praksis om «uformelle møter» for å spare tid til forberedelse og referatskriving.

På grunn av etablert praksis har Tjøme kommune ikke registrert informasjon om innholdet i «uformelt møte».

I samtalene med Abrahamsen og Svendsen ble det opplyst at de er kjent med formalkrav til forhåndskonferanse, til tross for byggesaksavdelingen har praktisert «uformelle møter».²⁴

Både Svendsen og Abrahamsen beskrev dette som en nødvendighet gitt lav kapasitet i forhold til høy arbeidsmengde. Dette er opplysninger som overfor BDO er understøttet av andre ansatte i byggesaksavdelingen.

Innsynet i Abrahamsens e-post viste at det var flere tiltakshavere som etterspurte forhåndskonferanse, hvorav det ikke fremkom at de var kjent med at byggesaksavdelingen praktiserte «uformelle møter». Det fremkom ikke om tiltakshavere som etterspurte forhåndskonferanse var klar over at det ikke ble skrevet referat fra møtene.

E-postinnsyn og opplysninger innhentet ved gjennomføring av samtaler har vist at søkere har bedt om, og sågar vist til avholdte forhåndskonferanser, uten at dette er dokumentert gjennomført med agenda og referat.

Ved gjennomføring av kontradiksjon ønsket Abrahamsen å presisere at han ikke var klar over at det var problematisk at forhåndskonferanse ble utført på en annen måte enn hva som kunne være formelt riktig. Denne problematikken var, ifølge Abrahamsen, ikke diskutert tidligere. Derfor forhold han seg til det han oppfattet som etablert praksis i Tjøme kommune.

9.5. Mandatets pkt. 5 - Etske retningslinjer

Hvorvidt kommunens etiske retningslinjer og annet relevant regelverk er fulgt og om de har vært tilstrekkelige.

I forbindelse med vår gjennomgang av byggesaker har vi identifisert mangelfull kvalitet, noe som kan som beskrevet i pkt. 9.1 - 9.4 innebære saksbehandlingsfeil og brudd på relevante regler.

Det understrekes at vår sammenstilling i denne rapport ikke er en uttømmende redegjørelse, men kun omhandler de forhold vi har identifisert som relevante for å opplyse granskingens mandat. Vår sammenstilling illustrerer derfor de forhold vi har identifisert som kan beskrive om kommunens etiske retningslinjer og annet relevant regelverk er fulgt og om de har vært tilstrekkelige - sett i lys av mandatet og bakgrunnen for oppdraget.

9.5.1. Kommunens etiske retningslinjer

Kommunens etiske retningslinjer ble sist revidert 20. juli 2009, jf. Vedtak i KS-016/09.

Nåværende og tidligere ansatte ved byggesaksavdelingen har opplyst om manglende kunnskap om kommunens etiske retningslinjer. Det er minst tre år siden retningslinjene er gjennomgått med ansatte i Plan, teknikk og miljø. Det er ikke vist til systematisk opplæring eller innføring i retningslinjene. De ansatte i byggesaksavdelingen har ikke mottatt dilemmatrening eller læring om handlemåte ved habilitetsutfordringer. Det presiseres at slik handlemåte skulle forutsette kunnskap om forhold som kunne medføre inhabilitet.

I uttalelse i media i 2012 ga Rådmannen opplysninger om at kommunen varslet om tiltak for å få på plass rutiner som beskrev hvordan kommunens ansatte skulle forholde seg til henvendelser fra tidligere ansatte. Det er ikke identifisert at slike tiltak er kommunisert til ansatte i byggesaksavdelingen.

Tjøme kommune har i media²⁵ den 28. september 2015 uttalt seg om egen deltakelse korrupsjonsforebyggende nettverket til KS og Transparency International Norge. Det er ikke identifisert at deltakelsen har medført kommunikasjon og opplæring overfor ansatte i byggesaksavdelingen.

²⁴ I byggesak Holteskjærstranden 76 har Abrahamsen på vegne av Breili og Partnere MNAL AS i brev til Tjøme kommune v/Harald Svendsen vist til avholdt forhåndskonferanse. I byggesakspapirene er det ikke identifisert dokumentasjon på slik forhåndskonferanse.

²⁵ <https://www.op.no/vv24naringstiv/stik-jobber-kommunene-mot-korrupsjon-i-vestfold/s/5-83-16769>

I kommunens etiske retningslinjer er det omtalt «Varsling». Ansatte skal etter retningslinjene kontakte sin virksomhetsleder eller Rådmannen. Folkevalgte politikere skal kontakte Ordfører. Det er ikke gitt anledning til anonym varsling eller beskrevet hvordan varslinger skal håndteres. Det er overfor BDO opplyst at det er manglende tillit til måten det skal varsles på etter retningslinjene.

Vår vurdering

Ansatte i Plan, teknikk og miljø er ikke gitt tilstrekkelig opplæring i kommunens etiske retningslinjer. Varslede tiltak er ikke gjennomført og kommunens deltakelse i korrupsjonsnettverk har ikke bidratt til at ansatte har økt bevissthet.

Det er i kommunens retningslinjer ikke anledning til å varsle anonymt eller nærmere beskrevet hvordan det kan varsles og hvordan inngitte varsler skal registreres og håndteres. Slik varslingsordningen er formidlet, foreligger det etter vår vurdering en risiko for at ansatte og folkevalgte ikke har varslet om lovbrudd og kritikkverdige forhold i Tjøme kommune.

9.5.2. Ansattes etterlevelse av etiske retningslinjer og relevant regelverk

Det henvises til hva som er beskrevet i denne rapport under mandatets pkt. 1 og 2.

Vår vurdering

Det er identifisert at to ansatte ved byggesaksavdelingen har brutt med Tjøme kommunes etiske retningslinjer i hhv. 2010 og 2015:

- Harald Svendsen har gjennom utveksling av vennetjenester med Rune Breili i 2010 kommet i en situasjon som kan ha medført konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- Hans Petter Abrahamsen har ytt tjenester i byggesaker gjennom eget foretak i 2015 og kommet i situasjon som kan ha medført konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, noe som kan ha påvirket avgjørelsen i fire byggesaker han hadde faglig ansvar for, eller for øvrig deltok i behandlingen av.

9.5.3. Folkevalgtes etterlevelse av etiske retningslinjer og relevant regelverk

Det henvises til hva som er beskrevet i denne rapport under mandatets pkt. 1 og 2.

Vår vurdering

Det er identifisert at en kommunestyrerepresentant har brutt med Tjøme kommunes etiske retningslinjer i 2015:

- Gjennom å be en ansatt i Tjøme kommunes byggesaksavdeling om bistand til å fylle ut søknadsskjema for Dalskilen Utvikling AS, hvor han var innehaver og daglig leder, har Arild Einang, i kraft av å være folkevalgt og representert i kommunestyret, kommet i situasjon som kunne medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette gjaldt byggesak 15/929.

9.5.4. Kommunens arbeidsreglement

Arbeidsreglement, reglement for arbeidstagere skal inneholde de ordensregler som trengs, regler for arbeidsordningen, vilkår for tilsetting, oppsigelse og avskjed og bestemmelse om utbetaling av lønninger. Etter arbeidsmiljøloven skal arbeidsreglement opprettes for arbeidstagere som ikke har en ledende eller kontrollerende stilling, når virksomheten sysselsetter mer enn ti arbeidstagere, og er en industriell bedrift eller handels- og kontorbedrift.

Arbeidsreglement kan fastsettes ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidernes tillitsvalgte dersom virksomheten er bundet av tariffavtale. Ellers skal arbeidsreglement bli til gjennom

forhandlinger mellom arbeidsgiveren og arbeidernes representanter, og arbeidsgiverens utkast skal godkjennes av Direktoratet for arbeidstilsynet.

Tjøme kommunes arbeidsreglement er godkjent mellom partene og datert 11. mars 2013. Den gjelder for alle ansatte i Tjøme kommune. Reglementet gjelder så langt det ikke kommer i strid med gjeldende lov, forskrifter gitt i medhold av lov eller avtaler som er bindende for kommunen.

9.5.5. Ansattes etterlevelse av Tjøme kommunes arbeidsreglement

Det henvises til hva som er beskrevet i denne rapport under mandatets pkt. 1 og 2.

Vår vurdering

Det er identifisert følgende forhold som etter vår vurdering kan være brudd på pkt. 15 «Annet lønnet arbeid/egen næringsvirksomhet»:

- Hans Petter Abrahamsen har i 2015 ikke innhentet nærmere tillatelse fra arbeidsgiver til å drive egen næringsvirksomhet.

Det kan ikke konstateres at Harald Svendsen har brutt arbeidsreglementet, ettersom han har opplyst om eget enkeltpersonforetak da han ble ansatt i Tjøme kommune i 2008.

9.5.6. Etiske regler for arkitekter (NAL)

Etiske regler for arkitekter i Norske arkitekters landsforbund, vedtatt 15. januar 2005, siste oppdatert 2. juni 2010, er en beskrivelse av kollegiale forpliktelser for medlemmer. Det har ikke vært en del av BDOs mandat å vurdere etterlevelse av disse etiske regler.



