

Deloitte.

Tysnes kommune

Forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaker

Februar 2016



«Forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaker»

Februar 2016

Rapporten er utarbeida for Tysnes kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

1	Samandrag	5
2	Innleiing	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Føremål og problemstillingar	7
2.3	Metode	8
2.4	Revisjonskriterium	8
3	Om tenesteområdet	9
3.1	Organisering	9
3.2	Om dispensasjonssaker i Tysnes kommune	9
4	System for å sikre regeletterleving i sakshandsaminga	11
4.1	Problemstilling	11
4.2	Revisjonskriterium	11
4.3	Datagrunnlag	11
4.4	Vurdering	15
5	Service og informasjon innanfor plan- og byggesak	16
5.1	Problemstilling	16
5.2	Revisjonskriterium	16
5.3	Datagrunnlag	16
5.4	Vurdering	20
6	Etterleving av sakshandsamingsfristar	22
6.1	Problemstilling	22
6.2	Revisjonskriterium	22
6.3	Datagrunnlag	23
6.4	Vurdering	24
7	Innkrevjing av gebyr	25
7.1	Problemstilling	25
7.2	Revisjonskriterium	25
7.3	Datagrunnlag	25
7.4	Vurdering	26
8	Konklusjon og anbefalingar	27
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	28
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	29
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	33

1 Samandrag

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet i Tysnes kommune i sak PS 7/15 gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaker. Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Tysnes kommune har gode system og rutinar knytt til sakshandsaming innan plan- og byggesaksområdet, og om kommunen gir god informasjon og rettleiing til søkjarar i plan- og byggesaker.

Undersøkinga revisjonen har gjennomført viser at Tysnes kommune har strevd med å ha tilstrekkeleg bemanning til å handsame plan- og byggesaker dei siste åra. Ei stilling i plan- og byggesaksavdelinga stod ledig over lengre tid før ein person blei tilsett hausten 2015. Kommunen har til no ikkje prioritert å utvikle system, rutinar og malverk knytt til handsaming av plan- og byggesaker, men det blir opplyst at kommunen no vil prioritere dette. Revisjonen meiner at dette er positivt og viktig. Undersøkinga viser også at Tysnes kommune ikkje har oppdatert administrativ delegasjonsreglement med delegasjon til rådmannen sidan april 2000 og revisjonen meiner at kommunen bør sikre at dette blir gjort.

Kommunen har ikkje gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane innanfor plan- og byggesakshandsaminga. Systematiske risikokartleggingar og -vurderingar vil kunne gi leiinga eit viktig grunnlag for å etablere målretta risikoreduserande tiltak, og vil kunne vere eit viktig bidrag i leiinga sine vurderingar av kva arbeidsprosessar som bør bli følgt spesielt opp. Revisjonen tilrår difor at det blir gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane, og at det ved behov blir sett i verk tiltak for å redusere uønskt risiko.

Revisjonen meiner det er positivt at avdelinga har fokus på å følgje opp og evaluere saker der fylkesmannen har omgjort og oppheva kommunen sine vedtak. Avdelinga har likevel ikkje etablert opplegg for å jamleg evaluere eigne arbeidsprosessar/arbeidspraksis. Revisjonen vil anbefale at dette blir gjort, slik at ein sikrar at det blir sett i gang korrigerande tiltak og/eller endringar i rutinar og praksis der det måtte vere behov for det. Rutineutviklingsarbeidet som avdelinga skal gjennomføre bør etter revisjonen si vurdering gjennomførast på eit slikt vis at det også inneber ei evaluering av praksisen i avdelinga. Det er også viktig å sikre at etablerte rutinar blir evaluert med jamne mellomrom, for å sikre at dei er oppdaterte og fungerer etter føremålet.

Revisjonen meiner at ordninga der sekretariatet i eininga gjennomfører mottakskontroll av dokument før sakshandsamar vurderer sakene er ei hensiktsmessig avlastning av sakshandsamarane. Revisjonen vil likevel tilrå at det i mangelbrev til søkjarane blir opplyst at det kan bli aktuelt for kommunen å be om ytterlegare opplysningar i samband med vurdering av søknaden.

Det er revisjonen si vurdering at skriftleg informasjon om sakshandsaming og kommunen sine krav til søkjarar i byggesaker ikkje er tilstrekkeleg tilgjengeleg og synleg på Tysnes kommune sine nettsider. Revisjonen meiner at nettsider som omhandlar plan- og byggesak og som er relatert til kvarandre i større grad bør plasserast nær kvarandre og skilt frå andre element, slik at det blir enklare for publikum å forstå kva informasjonselement som høyrer saman. Tysnes kommune bør derfor prioritere å utbetre nettsidene. Dette kan bidra til å redusere publikum sitt behov for å ta kontakt med kommunen og bidra til at kommunen får færre mangelfulle søknadar.

Basert på dei opplysningar som er kome fram i undersøkinga ser det ut til at kommunen lukkast med å overhalde lovpålagte sakshandsamingsfristar på tre og tolv veker i byggesaker (med unntak av ei sak dei siste to åra). Revisjonen meiner samtidig at gjennomsnittleg sakshandsamingstid på 21 dagar i saker med frist på 21 dagar indikerer at kommunen ikkje overheld fristen i alle saker med frist på tre veker. Kommunen bør få betre oversikt over faktisk sakshandsamingstid i den enkelte sak for kunne vurdere omfanget av fristoverskriddingar både i tid og tal saker.

Når det gjeld å etterleve fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming av private plansaker viser stikkprøvene revisjonen har gjennomført at denne fristen ikkje alltid blir halde (fristoverskriding i ei av tre stikkprøver).

Kommunen må sikre at lovpålagt frist på tolv veker for 1. gangshandsaming av private plansaker blir etterlevd, jf. krav som følger av plan- og bygningsloven § 12-11. Sjølv om kommunen meiner at fristen på åtte veker for handsaming av klager i byggesaker stort sett blir halde, viser stikkprøvene at dette ikkje alltid er tilfellet. Kommunen må sikre at fristen på åtte veker for handsaming av klager i byggesaker blir etterlevd, jf. byggesaksforskrifta § 7-1. Kommunen bør vere særleg merksam på at klager som blir motteke på tider av året med ferieavvikling kan gjere det vanskeleg å ivareta lovpålagt frist.

Undersøkinga viser at kommunen ikkje har gode system for å halde oversikt over sakshandsamingstid i plan- og byggesaker. Det er derfor positivt at kommunen i 2016 vil arbeide med å utbetre funksjonaliteten i sakshandsamingssystemet som blir nytta til plan- og byggesakshandsaming.

Undersøkinga viser at kommunen ikkje har gitt reduksjon i gebyr i ei av plansakene revisjonen har sett nærare på og der frist for 1. gangshandsaming var overskride. Kommunen må sikre at slik reduksjon blir gitt i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfristar.

Kommunen sitt regulativ slår fast at gebyr skal reduserast med 25 prosent dersom sakshandsaminga varar ein månad lenger i tid enn dei mål og krav kommunen har sett seg. Revisjonen vil presisere at kommunen må følgje § 2 i forskrift om tidsfristar når det gjeld reduksjon av gebyr i samband med handsaming av private forslag til reguleringsplaner, der det står at kommunen skal tilbakebetale ti prosent av det totale gebyret for kvar påbegynte veke fristen blir overskride i inntil ti veker. Revisjonen vil anbefale at gebyrregulativet blir tydeleggjort når det gjeld dette.

På bakgrunn av funna i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Tysnes kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Oppdaterer administrativt delegasjonsreglement slik at det blir vist til siste versjon av plan- og bygningslova.
2. Vurderer å opplyse søkjarar tidleg om at det kan bli aktuelt for kommunen å etterspørje dokumentasjon knytt til byggesøknadar fleire gongar.
3. Gjennomfører systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane innanfor plan- og byggesakshandsaminga og set i verk tiltak for å redusere eventuell uønskt risiko.
4. Sikrar at det blir utarbeidd felles rutinar, malar og sjekklister til bruk i plan- og byggesakshandsaminga.
5. Sikrar at rutinar og arbeidsprosessar i plan- og byggesaksarbeidet blir jamleg evaluert.
6. Utbetrar nettsidene slik at informasjon om plan- og byggesaker blir lett å finne fram til for innbyggjarane.
7. Sikrar at lovpålagte fristar for handsaming av plan- og byggesaker, inkludert klagesaker alltid blir etterlevd.
8. Sikrar at det blir mogleg å ta ut relevant statistikk frå sakshandsamingssystemet som gjev rask og sikker oversikt over sakshandsamingstid.
9. Vurderer å utarbeide dokument som omtalar kven som har ansvar for kva oppgåver knytt til innkrevjing av gebyr og som tydeleggjer når ulike gebyr skal krevjast inn.
10. Sikrar at det blir gitt reduksjon i gebyr i plansaker der frist for 1. gangshandsaming er overskride.
11. Sikrar at gebyrregulativet sine føresegner om gebyrreduksjon i samband med handsaming av private plansaker samsvarar med føresegner om gebyrreduksjon i forskrift om tidsfristar.

2 Innleiing

2.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet i Tysnes kommune i sak PS 7/15 gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaker.

2.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Tysnes kommune har gode system og rutinar knytt til sakshandsaming innan plan- og byggesaksområdet, og om kommunen gir god informasjon og rettleiing til søkjarar i plan- og byggesaker.

Med bakgrunn i føremålet, er det formulert følgande problemstillingar:

1. Har Tysnes kommune eit tilstrekkeleg system for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?
 - a. Har Tysnes kommune ei føremålstenleg organisering som sikrar effektiv handsaming av plan- og byggesaker?
 - b. Har kommunen risikovurdert sine arbeidsprosessar knytt til plan- og byggesakshandsaming?
 - c. I kva grad har Tysnes kommune utarbeidd rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring, og korleis er slike rutinar gjort kjent og tilgjengeleg?
 - d. I kva grad har Tysnes kommune gode rutinar for handsaming av dispensasjonssaker?
 - e. Har Tysnes kommune eit system for å sikre at dei tilsette har oppdatert kunnskap om endringar i regelverket knytt til plan- og byggsakshandsaming?
 - f. Har Tysnes kommune eit system som sikrar læring og kontinuerleg forbetring knytt til plan- og byggesakshandsaminga?
2. Gir Tysnes kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?
 - a. Gir kommunen god skriftleg informasjon om sakshandsaming og kommunen sine krav til søkjarar i byggesaker?
 - b. Gir kommunen god skriftleg informasjon om saksgang og kommunen sine krav til innleverte planar i private plansaker?
 - c. I kva grad er sakshandsamarane i plan- og byggesaker tilgjengelege for å svare på førespurnader frå publikum?
3. I kva grad etterlever Tysnes kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?
 - a. I kva grad etterlever Tysnes kommune fristane på tre og tolv veker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
 - b. I kva grad etterlever Tysnes kommune fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker, jf. pbl § 12-11?
 - c. I kva grad etterlever Tysnes kommune fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1?
4. Har Tysnes kommune eit system for å fastsette korrekte gebyr, og som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?
 - a. Blir det i tilstrekkeleg grad sikra at gebyr blir kravd inn og betalt i plansaker?
 - b. Sikrar kommunen at planfremjarar får korrekt reduksjon i gebyr ved eventuell oversitting av tidsfrist?

2.3 Metode

Oppdraget har blitt utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai til desember 2015.

2.3.1 Dokumentanalyse

Relevant regelverk er gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare er informasjon fra kommunen samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteria.

2.3.2 Intervju

Revisjonen har intervjuet tre personar frå eining for forvaltning og plan- og byggesaksavdelinga i Tysnes kommune. Dette inkluderer einingsleiar for forvaltning, samt to sakshandsamarar innanfor plan- og byggesak.

2.3.3 Statistisk analyse

Revisjonen har henta inn og analysert statistikk frå KOSTRA-databasen for dei to siste åra om sakshandsamingstid innanfor plan og bygg i Tysnes kommune.

2.3.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gått gjennom tre plansaker frå dei siste to åra og ti byggesaker frå det siste året og undersøkt sakshandsamingstid. For plansaker har vi også undersøkt om det har vore korrekt innkrevjing av gebyr. Revisjonen har også undersøkt sakshandsamingstid i fire klagesaker frå dei siste tre åra.

2.3.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er vedlagt rapporten.

2.4 Revisjonskriterium

Innsamla data er vurdert opp mot revisjonskriterium i form av aktuelle lovkrav. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er revisjonskriteria henta frå plan- og bygningslova og kommunelova. Revisjonskriteria knytt til dei ulike problemstillingane er presentert innleiingsvis under kvart hovudkapittel i rapporten og i vedlegg 2 til rapporten.

3 Om tenesteområdet

3.1 Organisering

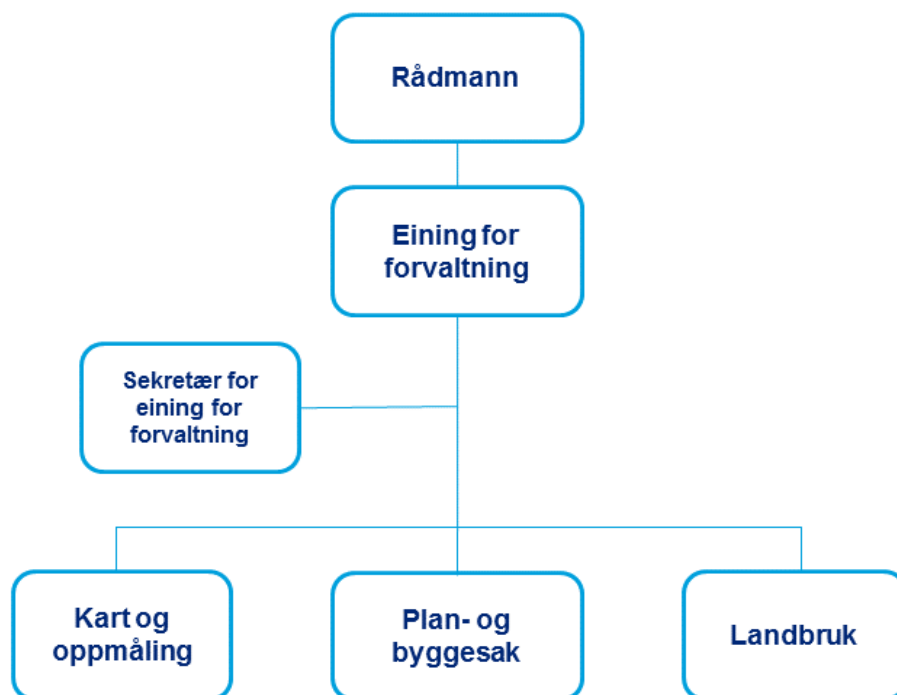
Arbeidet med plan- og byggesak i Tysnes kommune er organisert i ei eiga avdeling, plassert under eining for forvaltning. I eining for forvaltning inngår også avdeling for kart og oppmåling og avdeling for landbruk.

Plan- og byggesaksavdelinga er organisert med tre stillingar. Avdelingsleiar for plan- og byggesaker er også einingsleiar for eining for forvaltning. Avdelingsleiar utfører leiingsoppgåver på både einings- og avdelingsnivå, men arbeider også med sakshandsaming. Vidare er avdelinga bemanna med ein avdelingsingeniør som arbeider fulltid med handsaming av plan- og byggesaker, samt ein arealplanleggjar som arbeider med plan- og byggesaker og oppfølging av ulovlege byggeprosjekt.

Plan- og byggesaksavdelinga har i tillegg eit sekretariat, som dei deler med dei andre avdelingane i eining for forvaltning, samt med eining for drift og brann i kommunen. Sekretariatet gjennomfører mellom anna mottakskontroll av innkomne byggesøknadar.

Figuren under viser organiseringa av eining for forvaltning, med plan- og byggesaksavdelinga:

Figur 1: Organisasjonskart for eining for forvaltning (Kjelde: Tysnes kommune)



3.2 Om dispensasjonssaker i Tysnes kommune

Tysnes kommune er ein øykommune med lang strandsone, der store delar av arealet til kommunen ligg innanfor område som i gjeldande kommuneplan er vist med arealformål LNF¹. Dette bidrar til at kommunen mottek ein del søknadar om tiltak som ikkje er i samsvar med føresegnar i kommuneplanen sin arealdel og

¹ Landbruks-, natur- og friluftsmål, jf. pbl. § 11-7.

søknadar om tiltak knytt til bygging innanfor strandsone med byggeforbod mot sjø. Desse søknadane vil ofte innehalde søknad om dispensasjon.

Administrasjonen i Tysnes kommune har fått delegert fullmakt frå utval for landbruk og teknisk til å handsame enkelte typar dispensasjonssaker på delegasjon. Dispensasjonssøknadar som omhandlar tilbygg og/eller frittstående bodar med bruksareal mindre enn 15 m² og der ingen høyringsinstansar har gjeve negativ uttale til søknad i samband med høyring, blir handsama administrativt i plan- og byggesaksavdelinga i kommunen. Øvrige søknadar om dispensasjon blir som hovudregel handsama politisk i utval for landbruk og teknisk.

4 System for å sikre regeletterleving i sakshandsaminga

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtaler vi hovudproblemstillinga *Har Tysnes kommune eit tilstrekkeleg system for å sikre regeletterleving ved handsaming av plan- og byggesaker?* med følgende underproblemstillingar:

- Har Tysnes kommune ei føremålstenleg organisering som sikrar effektiv handsaming av plan- og byggesaker?
- Har kommunen risikovurdert sine arbeidsprosessar knytt til plan- og byggesakshandsaming?
- I kva grad har Tysnes kommune utarbeidd rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring, og korleis er slike rutinar gjort kjent og tilgjengeleg?
- I kva grad har Tysnes kommune gode rutinar for handsaming av dispensasjonssaker?
- Har Tysnes kommune eit system for å sikre at dei tilsette har oppdatert kunnskap om endringar i regelverket knytt til plan- og byggsakshandsaming?
- Har Tysnes kommune eit system som sikrar læring og kontinuerleg forbetring knytt til plan- og byggesakshandsaminga?

4.2 Revisjonskriterium

4.2.1 Internkontroll

§ 23 i kommunelova omtalar administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innafor dei rammer kommunestyret fastset.

I § 23 i kommunelova står også følgjande:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

4.2.2 Oppstartsmøte og førehandskonferanse

Før reguleringsplanar blir lagt fram for handsaming skal det gjennomførast oppstartsmøte mellom planfremjar og kommunen, jf. 12-8 i plan- og bygningslova. Før søknad om byggetiltak blir sendt til kommunen kan tiltakshavar be om førehandskonferanse for å avklare rammene rundt planlagt tiltak, jf. byggesaksforskrifta § 6-1.

Utfyllande revisjonskriterium går fram av vedlegg 2 til rapporten.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Organisering og handsaming av plan- og byggesaker

Bemanning og kapasitet

Som det går fram i kapittel 3.1, er plan- og byggesaksavdelinga i Tysnes kommune bemanna med tre tilsette, som alle handsamer plan- og byggesaker. Kommunen har inntil nyleg hatt utfordringar knytt til underbemanning og rekruttering innanfor plan og bygg. Stillinga som arealplanleggjar har stått ledig over tid, og kommunen har hatt vanskar med å få tilsett nokon i stillinga.

I september 2015 blei det tilsett arealplanleggjar i kommunen, og dei som er intervju i plan- og byggesaksavdelinga, opplyser at dette har ført til at bemanninga no er tilfredsstillande og dekkande med tanke på å utføre dei oppgåvene som ligg til avdelinga. Einingsleiar peikar på at det å få tilsett arealplanleggjar har vore viktig for å kunne handtere den store saks- og arbeidsmengda plan- og byggesaksavdelinga har.

Det blir vidare peika på at tilsetting av ny arealplanleggjar, i tillegg til å styrke sakshandsamingskapasiteten i avdelinga, kan bidra til å frigjere tid til å utarbeide skriftlege rutinar for arbeidsprosessane innanfor plan og bygg. Plan- og byggesaksavdelinga sine rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring er omtalt i kapittel 4.3.3.

Mottak og fordeling av plan- og byggesaker

Plan- og byggesaksavdelinga har fast praksis for mottak og dokumentkontroll av alle plan- og byggesøknadar som kjem inn. Alle søknadar blir først tatt i mot av sekretariatet, som nyttar ei eiga sjekklister til å kontrollere om søknadane inneheld alle nødvendige dokument. Dersom ein søknad manglar påkravde dokument, sender sekretær ut mangelbrev til søkjar, med førespurnad om at manglande dokument blir sendt inn.

Når ein søknad er komplett med alle vedlegg og dokument, blir den sendt vidare til plan- og byggesaksavdelinga. Nye saker blir gått gjennom i fellesmøte i avdelinga ein gong i veka og blir fordelt mellom sakshandsamarane. Sakshandsamar gjer ein meir detaljert gjennomgang av søknaden, der det blir kontrollert om dokumenta inneheld all nødvendig informasjon og alle relevante opplysningar. Dersom det manglar sentrale opplysningar i søknadane, sender sakshandsamar ut mangelbrev med informasjon om kva i søknaden som må utbetrast. Einingsleiar opplyser i intervju at det kan førekomme at det blir sendt fleire mangelbrev til same søkjar, både i forbindelse med dokumentkontroll ved mottak av saka hos sekretær, og ved gjennomgang av innhald i søknad hos sakshandsamar.

I intervju blir det vist til at det er viktig at avdelinga gjennomfører fellesmøte med fordeling av nye plan- og byggesaker kvar veke. Dette for å sikre at kommunen rekk å handsame alle byggesaker som automatisk får tiltaksløyve etter tre veker dersom dei ikkje blir handsama. Møtet blir også oppfatta som viktig med tanke på å overhalde andre lovpålagte fristar for handsaming av søknadar, samt med tanke på å sikre at det blir kravd inn rett gebyr, og ev. gitt riktig reduksjon av gebyr ved eventuelle overskridingar av sakshandsamingsfristar.

4.3.2 Risikovurdering av arbeidsprosessar

Det er ikkje gjennomført risikokartleggingar og -vurderingar av arbeidsprosessane innanfor plan- og byggesaksavdelinga i Tysnes kommune. Kommunen har ikkje føretatt vurderingar knytt til regeletterleving eller kvalitet i plan- og byggesakshandsaminga, der risiko er vurdert i høve til kor sannsynleg det er at uønskete hendingar kan inntreffe og kva konsekvensar slike hendingar eventuelt kan få.

4.3.3 Saksgang i plan- og byggesaker og rutinar for sakshandsaming og kvalitetssikring

I Tysnes kommune sitt delegasjonsreglement for delegasjon til rådmann står det under omtale av plan- og bygningslova (punkt 2, underpunkt 21) at kommunestyret sin avgjerdsrett i ikkje-prinsipielle saker blir delegert til rådmannen så langt lova opnar for dette.² Dokumentet som omhandlar delegasjon til rådmannen blei vedteke 12. april 2000 og er ikkje oppdatert i høve til at det kom ny plan- og bygningslov i 2008.

Saksgang i plan- og byggesaker

Ordinære byggesaker som er i samsvar med krav i plan- og bygningslova og med reguleringsplanar, blir handsama på delegert mynde. Sakshandsamar i plan- og byggesaksavdelinga fattar vedtak på delegasjon frå rådmann, som har fått delegert avgjerdsrett frå kommunestyret i ikkje-prinsipielle saker.

Private plansaker, samt byggesaker som krev dispensasjon, blir handsama politisk i utval for landbruk og teknisk, med utgangspunkt i saksframlegg med innstilling frå plan- og byggesaksavdelinga.

Saksgang i dispensasjonssaker

Revisjonen får opplyst at administrasjonen i Tysnes kommune har fått delegert fullmakt frå utval for landbruk og teknisk til å handsame enkelte typar dispensasjonssaker på delegasjon. Dette gjeld dispensasjonssøknadar som omhandlar tilbygg og/eller frittstående bodar med bruksareal mindre enn 15 m² og der ingen høyringsinstansar har gjeve negativ uttale til søknad i samband med høyring.

² Reglement for delegasjon til rådmann. Vedteke i Tysnes kommunestyre 12, april 2000.

Andre dispensasjonssøknadar som *ikkje* omhandlar tilbygg og/eller frittstående bodar med bruksareal med mindre enn 15 m², blir handsama politisk i utval for landbruk og teknisk. Det blir opplyst at saksgangen i dispensasjonssaker som blir handsama politisk varierer ut frå kor komplisert søknaden er og om administrasjon ønskjer å sende eit *positivt* eller *negativt* forslag til innstilling til utvalet.

Enkle dispensasjonssaker der administrasjon ønskjer å fatte positive vedtak og der dei forventar at politikarane vil vere einige, blir vanlegvis sendt på ein første høyringsrunde til ytre mynde (fylkesmannen og fylkeskommunen), med fire vekers uttalefrist. Om kommunen ikkje får tilbakemeldingar frå ytre mynde innan fristen, utarbeider administrasjonen saksframlegg med innstilling frå rådmannen og saka blir lagt fram for politisk handsaming i utval for landbruk og teknisk.

I meir kompliserte dispensasjonssaker og i enkle saker der administrasjon ønskjer å fatte negative vedtak, blir dispensasjonssaka først sendt til utval for landbruk og teknisk for å få utvalet sitt syn i saka. Dersom utvalet ønskjer å fatte positivt vedtak, blir saka sendt på høyring til ytre mynde på same måte som i enklare saker. Dersom utvalet ønskjer å fatte eit negativt vedtak, blir dispensasjon ikkje innvilga. Alle avslag om dispensasjon blir sendt til tiltakshavar/søkjjar som kan vurdere å klage.

Alle endeleg vedtak om dispensasjon blir sendt til fylkesmannen og fylkeskommunen, samt til alle som ev. har kome med merknad i saka slik at dei eventuelt kan klage på vedtaket.

Skriftlege sakshandsamingsrutinar

Det er ikkje nedfelt skriftlege rutinar for arbeid med sakshandsaming i plan- og byggesaksavdelinga i kommunen. I intervju blir det opplyst at dei tilsette i nokre tilfelle støtter seg på informasjon frå nettsidene til Direktoratet for byggkvalitet, miljøkommune.no³ og Fylkesmannen i Hordaland som oppslagsverk i samband med sakshandsaminga. Det blir vidare opplyst at påminningar frå fylkesmannen i høve til handsaming av dispensasjonssaker blir følgt opp av avdelinga.

Plan- og byggesaksavdelinga har heller ikkje felles malar eller standardar for vedtaksbrev for ulike sakstyper, med standardtekst som viser til rett lovgrunnlag for kvar sakstype, informasjon om klagerett mv., som sakshandsamarane kan bruke i sakshandsaminga. I intervju blir det opplyst at sakshandsamarane pleier å bruke tidlegare vedtak som mal når dei skriv vedtak i nye saker, og at formuleringar og oppsett frå tidlegare saker blir kopiert inn i nye vedtak der det er relevant. Kvar sakshandsamar bruker som regel om igjen materiale frå gamle vedtak som dei sjølv har skrive, og som dei har lagra lokalt på eigen PC. Revisjonen får opplyst at sakshandsamarane ofte diskuterer saker og vedtak med kvarandre, men at det er opp til den enkelte sakshandsamar å utforme vedtak og tekstinnhald.

Revisjonen får opplyst at i alle vedtak om avslag, eller der merknad ikkje er tatt til følge, blir det vist til eit eige vedlegg med standardtekst som omtaler korleis det er mogleg å klage. Sekretariatet i eininga er ansvarleg for å sikre at dette vedlegget er lagt ved alle vedtak om avslag som blir sendt ut.

I intervju peiker fleire på at kommunen i større grad bør nedfelle skriftlege rutinar for sakshandsamingsarbeidet. Det blir peika på at manglande skriftlege rutinar gjer avdelinga sitt sakshandsamingsarbeid sårbart ved til dømes sjukdom eller fråvær, sidan sakshandsamingspraksisen per i dag i stor grad avheng av dei enkelte sakshandsamarane og den kompetansen og kunnskapen desse har. Det blir vidare peika på at manglande skriftlege rutinar er ei utfordring når nye tilsette blir lært opp og satt inn i sakshandsamingsoppgåver.

Einingsleiar opplyser i intervju at manglande kapasitet og stor saksmengde har vore medverkande årsaker til at utarbeiding av skriftlege rutinar ikkje har hatt prioritet dei siste åra. Med tilsetting av ny arealplanleggjar hausten 2015, er det eit mål å få frigjort tilstrekkeleg med tid til at avdelinga skal få nedfelt skriftlege rutinar. Einingsleiar er særleg opptatt av at det blir utvikla skriftlege rutinar som kan knytast direkte opp mot kommunen sitt sakshandsamingsprogram ESA, som avdelinga nyttar til sakshandsaming av plan- og byggesaker. Det er sett av midlar i investeringsbudsjett og i avdelinga sitt budsjett for 2016 til å jobbe med skriftlege rutinar, og til å inkorporere desse i ESA.

³ Miljøkommune.no er Klima- og miljødepartementet sitt verktøy for kommunal sakshandsaming innan miljøforvaltning. Her finn ein mellom anna rettleiarar til utarbeiding av kommunale reguleringsplanar etter plan- og bygningslova, malar og sjekklister for sakshandsaming mv.

Praksis knytt til førehandskonferanse og oppstartsmøte⁴

Det blir opplyst i intervju med einingsleiar at avdelinga gjennomfører førehandskonferanse i byggesaker i alle saker der sækjar ønskjer dette. Det blir alltid ført referat frå førehandskonferansane, og kopi av referat blir sendt til sækjar. Kommunen sine referat frå førehandskonferanse blir opplyst å vere basert på eit tidlegare skjema/blankett nr. 5171 frå Direktoratet for byggkvalitet om førehandskonferanse.

Revisjonen har mottatt to døme på referat frå førehandskonferanse. Døma viser at referata inneheld eigne punkt for kva tiltak/prosjekt møtet gjeld, kva reguleringsmessige forhold og overordna rammekrav som ligg til tiltaket, og korleis prosjekt er tenkt gjennomført. Vidare inneheld referata punkt som avklarar forholdet til andre mynde i saka, samt punkt der det blir skrive inn kva søknaden må innehalde. I tillegg inneheld referata punkt om framdriftsplan for søknads- og godkjenningssprosessen. Referata inneheld ikkje informasjon om forventa gebyr.

Det blir også opplyst at det blir gjennomført oppstartsmøte i alle private plansaker. Sakshandsamarane forsøker å vere tilgjengeleg for gjennomføring av oppstartsmøte på dei tidspunkta som passer for planfremjar, sjølv om dette kan vere utanfor tidsrommet som avdelinga i utgangspunktet har sett av til å få møte sakshandsamar. Revisjonen får opplyst at det også blir ført referat frå oppstartsmøta, og kopi av referat blir sendt til planfremjar. Referatmalen som blir brukt til oppstartsmøte, er den same som blir brukt til førehandskonferanse.

Kvalitetssikringsrutinar

Plan- og byggesaksavdelinga har ingen formaliserte rutinar for kvalitetssikring i samband med sakshandsaming og utsending av vedtak i plan- og byggesaker. Avdelinga har ikkje etablert ein fast praksis med kvalitetssikring eller sidemannskontroll før utsending av alle vedtak. Sakshandsamar som har handsama saka står for signering og utsending av vedtak. Einingsleiar sitt namn står oppført på vedtaksbrev, men oftast verken les eller signerer leiar breva før utsending.

I intervju blir det likevel opplyst at sakshandsamarane pleier å kvalitetssikre sakshandsaminga med kvarandre i enkelttilfelle der dei er usikre, men at dei erfarne sakshandsamarane i liten grad gjer dette i ordinære og mindre saker. I større og meir kompliserte saker samarbeider sakshandsamarane gjerne ein del i løpet av sakshandsamingsprosessen, og les gjerne gjennom kvarandre sine vedtak før dei blir sendt ut. I tillegg blir det peika på at sakshandsamarane drøfter nye saker som kjem inn i samband med fordelingsmøtet som blir halde kvar veke.

4.3.4 System for å sikre oppdatert kunnskap, læring og kontinuerlig forbetring

Det blir opplyst i intervju at det i stor grad er opp til kvar enkelt tilsett å halde seg oppdatert på endringar i regelverket knytt til plan- og byggesakshandsaming. Revisjonen får opplyst at dei tilsette blir oppmoda om å følgje med på Direktoratet for byggkvalitet si heimeside, der alle lover, forskrifter og rettleiingar ligg i oppdaterte versjonar. Kommunen abonnerer på nyhende-brev frå Direktoratet, miljøkommune.no og frå Fylkesmannen i Hordaland, som eit ledd i å halde seg orientert om alle endringar og nyhende innanfor sine aktuelle fagfelt.

Einingsleiar opplyser i intervju at kommunen legg til rette for at tilsette kan delta på eksterne kurs og konferansar. I årsbudsjetta ligg det inne ein eigen post for kurs/opplæring for dei tilsette på byggesak. Revisjonen får opplyst at midlane ikkje blir brukt opp kvart år. Dersom det skjer endringar i regelverk som har konsekvensar for plan- og byggesakshandsaming, blir dette teke opp i avdelinga, og eventuelle kurs for kunnskapsoppdatering blir vurdert. Det blir opplyst at det å delta på fylkesmannen sine kurs om regelendringar har høg prioritet.

Av intervju går det fram at alle tilsette i plan- og byggesaksavdelinga har deltatt på kurs heldt av eksterne aktørar i nyare tid. Til dømes deltok alle sakshandsamarar på kurs knytt til endring i Byggesaksforskrifta innført i juli 2015. Dei intervjuar sakshandsamarane opplever at dei blir gitt høve til å delta på kurs dei sjølv opplever som fagleg relevante, og dei har i løpet av det siste halvåret delteke på kurs i regi av både fylkesmannen, Hordaland fylkeskommune og fagforeininga Tekna.

Kommunen deltek per dags dato ikkje i samarbeid med andre kommunar, som til dømes forum der dei tilsette kan møte tilsette i andre kommunar og diskutere problemstillingar og utfordringar i arbeidet med plan- og byggesaker.

Avdelinga har ikkje etablert opplegg for å jamleg vurdere eigne arbeidsprosessar/arbeidspraksis. Det blir opplyst at plan- og byggesaksavdelinga likevel bruker mykje tid på oppfølging og evaluering av saker der fylkesmannen har omgjort og oppheva kommunen sine vedtak. Det blir peikt på at det er viktig for avdelinga å gå grundig

⁴ Revisjonen har vald å beskrive nærare to sentrale arbeidsprosessar der kommunane ofte har etablert skriftlege rutinar.

gjennom desse sakene for sjølv å sjå kva vurderingar dei har gjort i sakshandsaminga som fylkesmannen ikkje er einig i, og kor kommunen kan styrke eigen kompetanse og kvalitet.

4.4 Vurdering

Undersøkinga viser at Tysnes kommune ikkje har oppdatert administrativ delegasjonsreglement med delegasjon til rådmannen sidan april 2000. Revisjonen meiner at kommunen bør oppdatere det administrative delegasjonsreglementet i høve til at det er kome ny plan- og bygningslov sidan 2000.

Undersøkinga viser at dei tilsette i plan- og byggesaksavdelinga er tilfredse med organiseringa. Dei har no fått tilsett ein person i ei stilling som over lengre tid har vore vakant, og kapasiteten til å handsame plan- og byggesaker blir no vurdert som god.

Revisjonen meiner at ordninga der sekretariatet i eininga gjennomfører mottakskontroll av dokument før sakshandsamar vurderer sakene er ei hensiktsmessig avlastning av sakshandsamarane. Revisjonen vil likevel tilrå at det i mangelbrev til søkjarane blir opplyst at det kan bli aktuelt for kommunen å be om ytterlegare opplysningar i samband med vurdering av søknaden.

Kommunen har ikkje gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane innanfor plan- og byggesakshandsaminga. Systematiske risikokartleggingar og -vurderingar vil kunne gi leiinga eit viktig grunnlag for å etablere målretta risikoreducerande tiltak, og vil kunne vere eit viktig bidrag i leiinga sine vurderingar av kva arbeidsprosessar som bør bli følgt spesielt opp. Revisjonen tilrå difor at det blir gjennomført systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane, og at det ved behov blir sett i verk tiltak for å redusere uønskt risiko.

Undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd rutinar og sjekklister til bruk i plan- og byggesakshandsaminga. Dette inneber at det heller ikkje er utarbeidd rutinar knytt til handsaming av dispensasjonssaker. Det blir vist til at kommunen no ønskjer å prioritere rutineutviklingsarbeid og at det er sett av midlar til dette arbeidet i 2016. Revisjonen meiner dette er eit viktig arbeid som bør bli prioritert. Revisjonen vil presisere at system, rutinar og sjekklister er viktig for å sikre kvalitet i sakshandsaminga og redusere risikoen for uønskete hendingar. Revisjonen vil anbefale at kommunen i arbeidet med å utarbeide skriftlege rutinar også gjer vurderingar av kva arbeidsprosessar som blir vurdert som vesentlege og som det er knytt størst risiko til. Revisjonen meiner det er positivt og hensiktsmessig at kommunen planlegg å utvikle skriftlege rutinar som kan knytast direkte opp mot kommunen sitt sakshandsamingsprogram ESA.

Det er viktig å sikre at vedtak alltid inneheld informasjon som søkjarane har krav på etter forvaltningslova og plan- og bygningslova. Etter revisjonen si vurdering bidrar felles brevmalar til bruk for sakshandsamarane til å sikre dette. Brevmalar bør innehalde faste moment som skal omtalast og førehandsdefinert tekst med lovreferansar. Revisjonen anbefalar derfor at kommunen utarbeider dette for plan- og byggesaksarbeidet. Det kan vere hensiktsmessig og arbeidssparande for kommunen å samarbeide med og/eller ta utgangspunkt i døme frå andre kommunar i arbeidet med å utvikle malar.

Undersøkinga viser at kommunen har sett av midlar til at tilsette kan delta på eksterne kurs og konferansar, men at midlane ikkje blir brukt opp kvart år. Revisjonen sitt inntrykk er likevel at kurs og fagleg oppdatering blir prioritert. Til dømes har alle tilsette vore på kurs i samband med nylege endringar i regelverk. Prioritering av denne typen kompetanseheevande tiltak er etter revisjonen si vurdering eit viktig element i arbeidet med å sikre at tilsette har oppdatert kunnskap om endringar i regelverket knytt til plan- og byggesakshandsaming.

Revisjonen meiner vidare at det at kommunen abonnerer på nyhendebrev frå Direktorat for byggkvalitet, miljøkommune.no og frå Fylkesmannen i Hordaland også bidrar til å sikre at dei tilsette er oppdatert på relevante regelendringar. Revisjonen meiner det er positivt at avdelinga har fokus på å følgje opp og evaluere saker der fylkesmannen har omgjort og oppheva kommunen sine vedtak. Avdelinga har likevel ikkje etablert opplegg for å jamleg evaluere eigne arbeidsprosessar/arbeidspraksis. Revisjonen vil anbefale at dette blir gjort, slik at ein sikrar at det blir sett i gang korrigerande tiltak og/eller endringar i rutinar og praksis der det måtte vere behov for det. Rutineutviklingsarbeidet som avdelinga skal gjennomføre bør etter revisjonen si vurdering gjennomførast på eit slikt vis at det også inneber ei evaluering av praksisen i avdelinga. Det er også viktig å sikre at etablerte rutinar blir evaluert med jamne mellomrom, for å sikre at dei er oppdaterte og fungerer etter føremålet.

5 Service og informasjon innanfor plan- og byggesak

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi hovudproblemstillinga *Gir Tysnes kommune god informasjon og service til private og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker?* med følgande underproblemstillingar:

- Gir kommunen god skriftleg informasjon om sakshandsaming og kommunen sine krav til søkjarar i byggesaker?
- Gir kommunen god skriftleg informasjon om saksgang og kommunen sine krav til innleverte planar i private plansaker?
- I kva grad er sakshandsamarane i plan- og byggesaker tilgjengelege for å svare på førespurnader frå publikum?

5.2 Revisjonskriterium

Forvaltningslova § 11 omhandlar forvaltningsorgana si rettleiingsplikt. Her går det fram at forvaltningsorgana har ei alminneleg plikt til rettleiing innanfor sitt saksområde. I forvaltningslova § 11 står det vidare at:

«(...) Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider⁵. Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider.

Kriterium 2.3 omhandlar informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukarane enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid». Vidare går det fram at «i de sakene som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage.»

Kriterium 5.2 tek for seg kor ryddig nettsider og tenester er framstilt. Det blir vist til at nettsidene skal vere logisk og ryddig organisert, og at dei handlingane publikum skal utføre må komme i ei logisk rekkefølge. Publikum skal losast gjennom tenesta steg for steg, og element som høyrer saman i tenesta bør vere plassert nær kvarandre og skilt frå andre tenester.

I kriterium 5.4 er det vist til at det skal vere enkelt for publikum å forstå kva som er viktig, og at den viktigaste informasjonen skal vere framheva og skilt frå anna innhald. Dette fordi det skal vere enkelt for publikum å forstå innhaldet og få med seg det som er relevant i situasjonen dei er i.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Skriftleg informasjon til søkjarar i byggesaker

Informasjon på kommunen sine nettsider

Kommunen har lagt til rette ei eiga side med overordna informasjon om byggesaker. Sida er direkte tilgjengeleg frå framsida til Tysnes kommune, under fana «Eigedom og tekniske tenester». Byggesakssida blir brukt til å

⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengeleg på <https://kvalitet.difi.no/>.

leggje ut informasjon om kommunen sitt arbeid med plan- og byggesak, som til dømes nyhendesaker om endringar i plan- og bygningslova og om kommunen sitt tilsyns- og oppfølgingsarbeid knytt til ulovlege tiltak. På sida er det også oppgitt kontaktinformasjon til avdelinga. Nettsida om byggesaker framhevar ikkje informasjon om typiske byggesaker som til dømes bygging av bustad, hytte eller garasje, eller relevant informasjon om byggesaksprosess som til dømes saksgang, tidsbruk eller når private søkjarar må nytte hjelp frå profesjonelle. To typar saker er framheva på byggesakssida. Dette er ulovlege tiltak og tiltak som ikkje er søknadspliktige.

Figur 2: Byggesakssida til Tysnes kommune

Dersom brukarane klikkar seg inn på ei nyhendesak eller ein av dei to sakstypene som er framheva, får dei i tillegg til sjølve saka opp lenker til relaterte artiklar andre stader både på kommunen sine nettsider og lenker til andre relevante nettsider. Dette inkluderer mellom anna lenke til samling av ulike søknadsskjema i byggesaker på Direktorat for byggkvalitet sine nettsider, direktoratet si samleside for byggereglar og –rettleiarar, gjeldande gebyrregulativ for Tysnes kommune, og både kommunen og direktoratet sine sider om tiltak som er unntatt søknadsplikt. I samband med revisjonen sin gjennomgang av kommunen sine nettsider, fungerte ikkje lenka til direktoratet si side om tiltak som er unntatt søknadsplikt.

Sjølv om byggesakssida til kommunen ikkje framhevar informasjon om ulike typar byggesaker, er slik informasjon samla under «Tenester»-fana som er synleg på alle kommunen sine nettsider. «Tenester»-fana er ikkje avgrensa til berre plan- og byggesak, og informasjonssidene om ulike byggesakstyper ligg ikkje samla og er heller ikkje skilt frå nettsider som omhandlar andre tema som skule, barnehage eller helsetenester. Det er ikkje lagt til rette lenker frå byggesakssida til dei ulike nettsidene om byggesaker som er plassert under «Tenester»-fana.

Under «Tenester»-fana ligg det lenker til eigne nettsider for følgjande byggesakstypar:

- Byggetiltak som ikkje krev søknad eller tillating
- Mindre byggetiltak på bebygd eigedom
- Oppføring av bustad

- Oppføring av driftsbygning i landbruket
- Bruksendring av bustad/bygning

På alle dei enkelte nettsidene knytt til dei ulike byggesakstypene er det opplyst om kva kriterium og vilkår som gjeld for å kunne sette i gang tiltak og kva regelverk tiltaket er omfatta av og kor søkjar finn dette. Det er lagt inn direktelenker til søknadsskjema hos Direktoratet for byggkvalitet for alle sakstypene, og det er lista opp kva vedlegg og dokument som skal leggjast ved søknadane.

Med omsyn til sakshandsaming, er det på sidene for alle sakstypar opplyst om korleis søkjar skal gå fram for å starte opp søknadsprosessen, korleis sakshandsamingsprosessen fungerer, og kor lang sakshandsamingstid kvar søknadstype har etter plan- og bygningslova. Det er også informert om at det er mogleg å klage på vedtaka som blir gjort, klagefrist, -instans og nærmare framgangsmåte ved klage.

For alle sakstypene er det informert om at søkjar må betale eit gebyr for sakshandsaminga. Det er ikkje opplyst direkte på sida om kva gebyr som blir kravd inn i ulike sakstypar, men det ligg inne ei lenke til gjeldande gebyrregulativ i Tysnes kommune. I tillegg er det informert om at byggesaksgebyret blir redusert med 25 prosent for kvar påbegynte veke tidsfristen blir overskride med (sjå kap. 7.3.2 og 7.4 for nærare omtale av kommunen sitt gebyrregulativ).

Under «Tenester»-fana ligg det også lenker til eigne nettsider med informasjon om nabovarsel i byggesaker, gjennomføring av førehandskonferanse og søknad om godkjenning som sjølvbygger. Sidene inneheld informasjon om kriterium og vilkår som gjeld, kva regelverk som gjeld, og korleis søkjar skal gå fram i kvar av dei ulike tilfella.

Figur 3: Framsida til Tysnes kommune

The screenshot shows the homepage of Tysnes Kommune. At the top, there is a navigation bar with the following elements: a menu icon, a search bar containing "Søk...", and utility links for "Nettstadskart", "English", "Deutsch", "RSS", and "A A A". The main header features the Tysnes Kommune logo and a scenic background image of a fjord. Below the header, there are four navigation tabs: "HEIM", "KONTAKT", "TENESTER", and "KALENDER". The main content area is divided into seven service tiles, each with a title, a list of services, and a "Sjå alle" link. The tiles are: "Fritid for alle" (with a photo of children), "Om Tysnes" (with a briefcase icon), "Sjølvhjelp" (with a person icon), "Politikk" (with a document icon), "Helse og omsorg" (with a heart icon), "Born og utdanning" (with a school icon), "Eigedom og tekniske tenester" (with a map icon), and "Kultur og fritid" (with a guitar icon).

Anna skriftleg informasjon

Revisjonen har ikkje blitt presentert med skriftleg informasjon som blir gitt til søkjarar i byggesaker, utover den informasjonen som ligg tilgjengeleg på kommunen sine nettsider.

5.3.2 Skriftleg informasjon til planfremjar i private plansaker

Informasjon på kommunen sine nettsider

Kommunen har lagt til rette ei nettside for kommunale planar som er direkte tilgjengeleg frå framsida til Tysnes kommune. Sida gir oversikt over arealplanar og planregister i kommunen, reguleringsplanar under arbeid og godkjende reguleringsplanar, men inneheld ikkje informasjon om korleis private planforslag skal fremmast eller lenker til kor ein kan finne informasjon om dette. All skriftleg informasjon om fremming av private reguleringsplanar er samla på ei anna side på kommunen sine nettsider. Denne sida er plassert under fana «Tenester», og lenka har namnet «Reguleringsplanar og retten til å fremme forslag».

På denne sida er det skildra kva typar reguleringsplanar som finst, og at alle har rett til å fremme forslag om detaljregulering. Det blir understreka at ein detaljreguleringsplan må vere utarbeidd av fagkyndige. Vidare er det på sida gått gjennom kva kriterium og vilkår som gjeld for utforming av forslag til detaljregulering. Det blir vist til at alle detaljreguleringsplanar må følgje opp hovudtrekk og rammer i kommuneplanen sin arealdel, at planfremjar skal legge til rette for medverking frå dei som blir råka av planen, at det skal vere utarbeidd risiko- og sårbarheitsanalyse for alle planforslag og at det for enkelte planar vil kunne bli stilt krav om konsekvensutgreiing. På nettsida er det også lagt inn lenker til aktuelle rettleiarar og regelverk, og det blir opplyst om at planfremjar må varsle R ka offentlege organ og registrerte grunneigarar og festarar når arbeidet blir sett i gang.

På nettsida om reguleringsplanar er det skildra korleis planfremjar skal gå fram for å starte opp arbeidet med detaljreguleringa. Det blir vist til at planspørsmålet må takast opp med kommunen i oppstartsmøte f r planfremjar kan starte arbeidet og at oppstarten av arbeidet må bli kunngjort i avis og gjennom elektroniske medium.

Når det gjeld sakshandsaming, blir det opplyst at kommunen ved utval for landbruk og teknisk skal ta stilling til om planen skal leggest ut til offentlig ettersyn eller om den skal bli avvist innan tolv veker etter at forslaget er motteke. Når det gjeld klagemoglegheit, blir det opplyst at «hvis planen blir avvist selv om den er i tråd med kommunedelplanen, kan du krevje   få den lagt fram for kommunestyret».

Anna skriftleg informasjon

I intervju opplyser sakshandsamarar for plansaker i kommunen at plan- og byggesaksavdelinga ikkje har utarbeidd spesifikk skriftleg informasjon til søkjarar i plansaker utover den informasjonen som ligg tilgjengeleg på kommunen sine nettsider.

5.3.3 Tilpassing av informasjon til ulike kundegrupper

I den skriftlege informasjonen om reguleringsplanar som ligg tilgjengeleg på kommunen sine nettsider, er det ikkje skilt mellom informasjon som er mest relevant for privatpersonar og informasjon som er mest relevant for profesjonelle søkjarar.

I intervju opplyser einingsleiar at kommunen sine nettsider i liten grad inneheld skriftleg informasjon knytt til meir kompliserte tiltak og større søknadar. Slike saker blir stort sett handtert av profesjonelle, og oppfatninga er derfor at det same informasjonsbehovet d  ikkje er til stades. Kommunen forventar at profesjonelle ansvarlege søkjarar og plankonsulentar er kjent med byggesaksprosess og gjeldande regelverk for utarbeiding av reguleringsplanar. Samtidig blir det peikt på at avdelinga mottek ein del mangelfulle søknadar i byggesaker, fr  både private og profesjonelle aktørar. Både sekretær og sakshandsamarar bruker tid på å følgje opp mangelfulle søknadar for å få fatt i tilstrekkelege opplysningar.

Revisjonen får opplyst at plan- og byggesaksavdelinga har tenkt på å halde bransjetreff der kommunen kan kommunisere direkte med ansvarlege søkjarar, men så langt er dette ikkje gjennomført. Tidlegare har ikkje avdelinga hatt ressursar til å gjennomføre slike bransjetreff, men einingsleiar håper dette skal la seg gjennomføre no som dei har fått tilsett arealplanleggjar i fast stilling.

I intervju opplyser einingsleiar at kommunen ikkje har lagt til rette ein eigen skriftleg rettleiar som gjer greie for dei ulike stega i planprosessen knytt til detaljreguleringsplaner ovanfor publikum.

5.3.4 Tilgang til sakshandsamar i plan- og byggesaker

Kontaktinformasjon til sakshandsamar

På nettsidene til Tysnes kommune ligg det ute kontaktinformasjon (e-post og telefonnummer) til både plan- og byggesaksavdelinga sitt sekretariat og til kvar enkelt tilsett i avdelinga, slik at publikum enkelt kan ta kontakt både med generelle førespurnadar og med spørsmål som angår bestemte saker handsama av sakshandsamarane. I intervju opplyser ein av sakshandsamarane at pågangen av førespurnadar frå publikum i plan- og byggesaker har auka dei siste to åra, både på telefon og på e-post.

Telefon

I ei nyhendesak på kommunen sine nettsider frå juli 2015, blir det opplyst at plan- og byggesaksavdelinga på grunn av stor arbeidsmengde og mange saker i kø, i ein periode frå juli til november har sett seg nødt å skjerme sakshandsamarane frå kontakt med publikum. I denne perioden har sakshandsamarar innanfor plan og bygg vore tilgjengelege på telefon to dagar i veka, mellom kl. 09.00 og kl. 15.00. Kommunen ønskjer å vidareføre avgrensinga i telefontid. Avdelinga har ikkje fått negative tilbakemeldingar frå publikum på avgrensinga i telefontid. Dei intervjuja sakshandsamarane i avdelinga opplyser at dei prøver å svare på alle telefonar dei får, så lenge dei er tilgjengelege/disponible for å svare. Dette gjer dei også utanfor den definerte telefontida i avdelinga.

E-post

Revisjonen får opplyst at e-postar frå publikum blir svara på alle dagar i veka. Kommunen har ikkje utarbeidd mål for kor raskt det skal bli gitt respons på e-postar knytt til plan- og byggesak. Det er heller ikkje definert kor langt sakshandsamar skal strekkje seg for å svare på førespurnadar frå publikum. I intervju blir det opplyst at responstid på e-post kan variere ein del, frå snarleg respons til litt ventetid. Raskt svar på e-post avheng av om sakshandsamar er tilstade på kontoret, vanskegraden på spørsmåla som blir stilt, om sakshandsamar må bruke tid på finne opplysningar for å kunne gje svar mv. Sakshandsamarane prøver å gje svar fortløpande. Ein del mindre krevjande førespurnadar frå publikum blir svart på av sekretariatet. Dei intervjuja sakshandsamarane meiner at avdelinga klarer å svare på alt av e-post som kjem inn.

Møte med sakshandsamar

I samband med avgrensing av telefontid på grunn av stor arbeidsmengde og mange saker i kø, blei det også innført avgrensing på «drop-in»-møte med sakshandsamar. Sidan juli 2015 har alle møte med sakshandsamar blitt gjennomført etter førehandsavtale. Ein av sakshandsamarane opplyser at når det gjeld å avtale til dømes oppstartsmøte i plansaker, forsøker vedkommande å vere tilgjengeleg på dei tidspunkta som passer for planfremjar, sjølv om dette kan vere utanfor ordinær kontor-/møtetid.

5.4 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at skriftleg informasjon om sakshandsaming og kommunen sine krav til søkjarar i byggesaker ikkje er tilstrekkeleg tilgjengeleg og synleg på Tysnes kommune sine nettsider. Sjølv om mykje god informasjon er tilgjengeleg under fana kalla «Tenester» er det ikkje nødvendigvis lett for innbyggjarane å forstå at det er her dei vil finne tilgjengeleg informasjon. Revisjonen meiner at nettsider som omhandlar plan- og byggesak og som er relatert til kvarandre i større grad bør plasserast nær kvarandre og skilt frå andre element, slik at det blir enklare for publikum å forstå kva informasjonselement som høyrer saman, jf. Difi sine kriterium for kvalitet på nett. Revisjonen vil derfor tilrå at Tysnes kommune prioriterer å utbetre nettsidene slik at informasjonen blir lett å finne fram til for innbyggjarane. Slik informasjon vil kunne bidra til å redusere publikum sitt behov for å ta kontakt med kommunen. Vidare kan det bidra til at kommunen får færre mangelfulle søknadar.

Revisjonen meiner vidare at kan vere hensiktsmessig å framheve typiske sakstyper på kommunen sine eigne nettsider i større omfang enn det er gjort i dag, der berre ulovlege tiltak og tiltak som ikkje er søknadspliktige er nemnd. På denne måten vil det kunne bli enklare for publikum å få oversikt over det innhaldet som er relevant i dei sakene dei treng informasjon om, jf. Difi sine kriterium for kvalitet på nett. Kommunen kan vurdere å gi informasjon om ofte stilte spørsmål med tilhøyrande svar, både for å formidle denne informasjonen til publikum og for å redusere talet førespurnadar frå publikum.

Når det gjeld informasjon om saksgang og kommunen sine krav til innleverte planar i private plansaker, er det revisjonen si vurdering at den aktuelle nettsida som omhandlar dette gir god informasjon til publikum og at den samsvarar med Difi sine standardar for god informasjon om saksgang og krav til dokumentasjon. Revisjonen meiner kommunen bør vurdere å legge ut meir detaljert informasjon retta mot profesjonelle planfremjarar, til dømes i form av sjekklister eller ein referatmal frå oppstartsmøte som viser kva kommunen legg vekt på i planprosessen. Heller ikkje nettsida med informasjon om krav til innleverte planar er lett tilgjengeleg på kommunen sine nettsider, og revisjonen tilrår at dette blir utbetra.

På bakgrunn av den informasjonen som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at dei tilsette som arbeider med plan- og byggesaker er lett tilgjengelege for å svare på førespurnadar frå publikum.

6 Etterleving av sakshandsamingsfristar

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi hovudproblemstillinga *I kva grad etterlever Tysnes kommune sakshandsamingsfristane i plan- og byggesaker?* med følgende underproblemstillingar:

- I kva grad etterlever Tysnes kommune fristane på tre og tolv veker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
- I kva grad etterlever Tysnes kommune fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker, jf. pbl § 12-11?
- I kva grad etterlever Tysnes kommune fristen på åtte veker for handsaming av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1?

6.2 Revisjonskriterium

Plan- og bygningslova § 21-7 omhandlar sakshandsamingsfrist i byggesaker på tre eller tolv veker, avhengig av sakstype:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt, skal også behandles av kommunen innen 3 uker, men tillatelse regnes i slike tilfeller ikke for gitt selv om kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.»

Byggesaksforskrifta § 7-1 omhandlar frist for handsaming av klage:

«d) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven»

I plan- og bygningslova er det stilt ei rekke krav til prosedyren i reguleringsplansaker. Følgjande aktivitetar/prosessar er lovpålagde i alle plansaker:

- Oppstartsmøte
- Varsling og kunngjering
- 1. gongshandsaming av planutkast
- Offentleg ettersyn og høyring
- 2. gongshandsaming av forslag til reguleringsplan
- Underretning og kunngjering av planen

Problemstillinga knytt til plansaker i denne rapporten, er knytt til 1. gongshandsaming av planutkast. Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremja (1. gongshandsaming), jf. pbl § 12-11:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. (...)»

Som det går fram av lovteksten har kommunen ein frist på tolv veker til den administrative handsaminga av planutkastet. Av § 1 i forskrift om tidsfristar går det fram at startpunktet for fristen er når forslagsstiller leverer inn planutkastet, medan vedtak knytt til om planen skal fremjast utgjør sluttpunktet for fristen. Av same paragraf går det fram at det er ein føresetnad at det innsendte planmaterialet oppfyller definisjonen til ein reguleringsplan, og oppfyller kommunen sine krav til framstilling og innhald som formidla i oppstartsmøtet. Det går fram at «*dersom kommunen finner at det innsendte materialet ikke tilfredsstillter kravene, stopper fristen å løpe fra det tidspunkt kommunen i melding til forslagsstiller påviser de mangler materialet har. Fristen fortsetter å løpe når det materiale kommunen krever har kommet inn.*»

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Fristar på tre og tolv veker i byggesaker

Kommunen sine egne tal for dei to siste åra (for perioden mai 2013 til september 2015) viser at plan- og byggesaksavdelinga i 2013 og 2014 totalt handsama 252 byggesaker på delegert mynde. Kommunen opplyser om at den gjennomsnittlege sakshandsamingstida for desse sakene var 27,4 dagar. Revisjonen får opplyst at kommunen gjennomfører manuelle teljingar for å rapportere til KOSTRA-databasen når det gjeld tal for plan- og byggesaker.

Tal frå KOSTRA viser at Tysnes kommune i 2013 tok i mot 50 byggesakssøknadar med sakshandsamingsfrist på 3 veker, og 80 byggesakssøknadar med sakshandsamingsfrist på 12 veker. I 2014 tok kommunen i mot 20 byggesakssøknadar med sakshandsamingsfrist på 3 veker, og 65 byggesakssøknadar med sakshandsamingsfrist på 12 veker.⁶

For byggesaker med sakshandsamingsfrist på 3 veker etter pbl. § 21-7, viser tal frå KOSTRA at den gjennomsnittlege sakshandsamingstida både i 2013 og 2014 var 21 dagar. For byggesaker med sakshandsamingsfrist på 12 veker etter pbl. § 21-7, var den gjennomsnittlege sakshandsamingstida 60 dagar i 2013, og 30 dagar i 2014. Tabellen under viser den gjennomsnittlege sakshandsamingstida i dei ulike sakstypene for 2013 og 2014:

Tabell 1: Gjennomsnittleg sakshandsamingstid i byggesaker med frist på 3 og 12 veker (Kjelde: KOSTRA)

	2013	2014
Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker med 3 vekers frist (kalenderdagar)	21	21
Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggesaker med 12 vekers (kalenderdagar)	60	30

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at plan- og byggesaksavdelinga har overhalde sakshandsamingsfristane som følgjer av pbl. § 21-7 i alle saker. Revisjonen har fått opplyst at for dei to siste åra har det berre vore ein byggesak der kommunen ikkje har halde sakshandsamingsfristen. Denne saka blei handsama i 2015.

I samband med stikkprøvegjennomgangen, blir det opplyst at sakshandsamingssystemet avdelinga bruker, manglar gode funksjonar for å halde oversikt over tal saker kommunen får inn til handsaming. Systemet er ikkje lagt til rette slik at dei tilsette kan ta ut rapportar med oversikt over sakene dei ulike tilsette arbeider med og korleis sakene ligg an i høve til sakshandsamingsfrist. Om kommunen skal rapportere om tal saker i eit gitt tidsrom, til dømes til KOSTRA eller til årsmelding, må det gjerast manuell teljing av saker. Einingsleiar opplyser at det er sett av midlar i investeringsbudsjett til å gjere utbetringar av sakshandsamingssystemet, og at dette er et arbeid som skal prioriterast framover (sjå også kap. 4.3.3 om dette).

6.3.2 Frist på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker

Revisjonen får opplyst at kommunen ikkje har motteke plansaker til 1. gongshandsaming i 2015 (per november 2015).

⁶ Forskjellen i kommunen sine opplyste tal til revisjonen og kommunen sine KOSTRA-tal blir opplyst å skuldast ulike teljedatoar.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at kommunen har overskride fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker i ein av dei tre sakene vi har sett nærare på. I den første stikkprøva revisjonen har sett på brukte kommunen om lag to veker på 1. gongshandsaming. I den andre stikkprøva gjekk det med tolv veker og ein dag til 1. gongshandsaming, mens det i den tredje gjennomgatte stikkprøva blei brukt 22 veker. Revisjonen får opplyst at stort arbeidspress, stor saksmengde og manglande personalressursar er medverkande årsaker til overskriding av frist.

Stikkprøvegjennomgangen viser at kommunen heller ikkje har system for å halde oversikt over kor lang tid kommunen bruker og kor lang tid planfremjar bruker i samband med plansaker.

6.3.3 Frist på åtte veker for handsaming av klagesaker

Tal frå kommunen for dei to siste åra (for perioden mai 2013 til september 2015) viser at kommunen har motteke totalt 15 klager knytt til byggesaker.

I intervju blir det opplyst at kommunen i stor grad klarer å handsame klagesaker innan tidsfristen på åtte veker, men at kommunen ikkje har eit fullgodt system for å halde oversikt over sakshandsamingstid i klagesaker. Einingsleiar har ikkje fått tilbakemeldingar eller klager på at kommunen har gått over fristen for handsaming av klagesaker.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at kommunen har etterlevd frist på åtte veker for handsaming av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1, i tre av dei fire gjennomgatte sakene. I ei sak har kommunen overskride fristen for handsaming av klagesaker med om lag ei veke. Klagesaka blei registrert hos kommunen i starten av juli 2015 og blei handsama i starten av september same år.

6.4 Vurdering

Basert på dei opplysningar som er kome fram i undersøkinga ser det ut til at kommunen lukkast med å overhalde lovpålagte sakshandsamingsfristar på tre og tolv veker i byggesaker (med unntak av ei sak dei siste to åra). Revisjonen meiner samtidig at gjennomsnittleg sakshandsamingstid på 21 dagar i saker med frist på 21 dagar indikerer at kommunen ikkje overheld fristen i alle saker med frist på tre veker. Kommunen bør få betre oversikt over faktisk sakshandsamingstid i den enkelte sak for kunne vurdere omfanget av fristoverskridingar både i tid og tal saker.

Når det gjeld å etterleve fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming av private plansaker viser stikkprøvene revisjonen har gjennomført at denne fristen ikkje alltid blir halde (fristoverskriding i ei av tre stikkprøver).

Sjølv om kommunen meiner at fristen på åtte veker for handsaming av klager i byggesaker stort sett blir halde, viser stikkprøvene at dette ikkje alltid er tilfellet.

Det er revisjonen si vurdering at kommunen må sikre at lovpålagt frist på tolv veker for 1. gongshandsaming av private plansaker blir etterlevd, jf. krav som følger av plan- og bygningsloven § 12-11. Vidare må kommunen sikre at fristen på åtte veker for handsaming av klager i byggesaker blir etterlevd, jf. byggesaksforskrifta § 7-1. Kommunen bør vere særleg merksam på klager som blir motteke på tider av året med ferieavvikling kan gjere det vanskeleg å ivareta lovpålagt frist.

Undersøkinga viser at kommunen ikkje har gode system for å halde oversikt over sakshandsamingstid i plan- og byggesaker. Dette gjer at all statistikk må genererast manuelt, til dømes rapportering til KOSTRA. Kommunen har heller ikkje system som gjev leiar og sakshandsamarar rask oversikt over status når det gjeld sakshandsamingstid i ulike sakstyper. Revisjonen meiner at slike system er viktig for å sikre etterleving av lovpålagte fristar og korrekt rapportering. Det er derfor positivt at kommunen vil arbeide med å utbetre funksjonaliteten i sakshandsamingssystemet som blir nytta til plan- og byggesakshandsaming i 2016. Revisjonen vil anbefale at kommunen i samband med dette arbeidet sikrar at det blir mogleg å ta ut relevant statistikk frå sakshandsamingssystemet som mellom anna kan nyttast til rapportering til KOSTRA. Systemet bør vidare gjere det mogleg å enkelt halde oversikt over kor lang tid kommunen bruker og kor lang tid planfremjar bruker i samband med plansaker.

7 Innkrevjing av gebyr

7.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi hovudproblemstillinga *Har Tysnes kommune eit system for å fastsette korrekte gebyr, og som sikrar at det blir kravd inn korrekte gebyr i samsvar med kommunen sitt gebyrregulativ i private plansaker?* med følgande underproblemstillingar:

- Blir det i tilstrekkeleg grad sikra at gebyr blir kravd inn og betalt i plansaker?
- Sikrar kommunen at planfremjarar får korrekt reduksjon i gebyr ved eventuell oversitting av tidsfrist?

7.2 Revisjonskriterium

Om kommunen overskrid fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker, vil dette i utgangspunktet få konsekvensar for gebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfristar:

«Dersom kommunen har fastsatt gebyr i medhold av plan- og bygningsloven § 33-1 for handsaming av private forslag til detaljregulering, skal kommunen ved overskridelse av fristen etter denne forskrift § 1 tilbakebetale forslagsstillar 10 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrives i inntil 10 uker.»

I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annan frist enn tolv veker med forslagsstillar. Dette er omtalt på følgjande måte i rettleiande merknader til forskrift om tidsfristar:

«Fristen på 12 uker kan fravikes ved avtale mellom forslagsstillar og kommunen, slik det følger av § 12-11⁷ første punktum. (...) Der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstillar og kommunen, kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Dette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt komplisert i forhold til eksisterende situasjon og vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før saken legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for handsaming av saken. (...)»

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Rutinar for innkrevjing av gebyr

Kommunestyret i Tysnes har vedteke årleg gebyrregulativ som utgangspunkt og til bruk for sakshandsamarane når dei fastset gebyr i plan- og byggesaker. Gebyrregulativ for 2015 blei vedteke 16.12.14, og gjort gjeldande frå 1.1.15. Gebyrregulativet for 2015 legg opp til differensierte gebyr i private plansaker ut frå dei ulike tidsmilepælane i saka, og ut frå storleiken på området planforslaget regulerer. Det blir gitt eitt gebyr for oppstartsmøte, eitt gebyr for 1. gongshandsaming av reguleringsplan og eitt gebyr for godkjenning/stadfesting av reguleringsplan.

I intervju blir det opplyst at kommunen tidlegare ikkje har hatt gebyr for kvart gjennomførte steg av planprosessen. Før 2015 kravde kommunen berre inn gebyr i plansaker etter at dei hadde blitt vedteke, noko som medførte at kommunen gjekk glipp av gebyr i alle saker som stoppa opp eller blei avslutta før endeleg politisk handsaming, sjølv om sakshandsamar kunne ha brukt mykje tid på å følgje opp sakene.

I intervju blir det opplyst at sakshandsamar har ansvar for å rekne ut gebyr i kvar sak og skrive det riktige gebyrbeløpet inn i saksmappa tilhøyrande saka. Saksmappa blir sendt vidare til sekretariatet for eining for forvaltning, som er ansvarleg for å utarbeide faktura for innkrevjing av gebyr. Sekretariatet har utarbeidd ei oversikt over kva saker det er sendt ut gebyr i. Sekretær sender faktura for innkrevjing av gebyr til

⁷ I plan- og bygningslova

økonomiavdelinga i kommunen, som fakturerer gebyra i samsvar med kommunen sine ordinære økonomirutinar. Revisjonen får opplyst at økonomiavdelinga sine system sikrar at det blir purra på gebyr som ikkje blir betalt.

Kommunen har ikkje utarbeidd dokument som omtalar kven som har ansvar for kva i høve til fakturering av plangebyr.

7.3.2 Reduksjon av gebyr

I gebyrregulativet for Tysnes kommune for 2015 blir det under overskrifta «Urimelege gebyr» opplyst følgjande:

«Kommunen opererer med tidsfristar på sakshandsaminga (med unntak av delings- og dispensasjonssaker). Går sakshandsaminga ein måned lenger i tid enn dei mål og krav vi har sett oss, frå søknaden føreligg komplett, vert gebyret redusert med 25 %. Etter neste måned vert gebyret ytterlegare redusert med 25%.»⁸

Både 2012-, 2013- og 2014-regulativa inneheld den same retningslina som 2015-regulativet knytt til reduksjon av gebyr ved overskriding av sakshandsamingsfrist.

Som det går fram av kapittel 6.3.1, har ikkje kommunen system som sikrar oversikt over status i alle oppstarta plansaker og dermed om kommunen held fristen på tolv veker for 1. gangshandsaming av plansaker.

Stikkprøvene revisjonen har gjennomført (sjå kapittel 6.3.2) viste at frist på tolv veker for 1. gangshandsaming i private plansaker jf. pbl § 12-11, ikkje alltid blei halde. I ei av plansakene revisjonen har sett på blei frist for 1. gangshandsaming overskride med 10 veker. Revisjonen har fått opplyst at det ikkje er gitt reduksjon i gebyr i saka der sakshandsamingsfristen er overskride, og at det blei kravd inn maksimalt gebyr på NOK 92925.

7.4 Vurdering

Kommunen har frå 2015 valt å differensiere gebyr i plansaker ut frå ulike steg i planprosessen, slik at risikoen for tap av gebyr i saker som stopper opp eller blir avslutta utan å bli vedtekne blir redusert. Revisjonen får opplyst at det foreløpig ikkje har blitt handsama saker der det har vore aktuelt å differensiere gebyr.

Kommunen sin praksis der sakshandsamar har ansvar for å berekne gebyr medan sekretariatet utarbeider faktura og økonomiavdelinga står for sjølve innkrevjinga av gebyret, meiner revisjonen er god. Vi meiner likevel, og særleg no når det er etablert ei ordning der det blir gitt gebyr undervegs i planprosessen, at kommunen bør vurdere å utarbeide dokument som omtalar kven som har ansvar for kva knytt til innkrevjing av gebyr og som gjer det tydeleg når dei ulike gebyra skal krevjast inn. Vidare bør det etablerast eit system som sikrar at sakshandsamar har oversikt over kva planfremjar har betalt. Vi tek utgangspunkt i at kommunen ønskjer å sikre at det ikkje blir utført vidare sakshandsaming før gebyr for tidlegare steg i planprosessen er betalt.

Undersøkinga viser at kommunen ikkje har gitt reduksjon i gebyr i ei av sakene revisjonen har sett nærare på og der frist for 1. gangshandsaming var overskride. Kommunen må sikre at slik reduksjon blir gitt i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfristar. Kommunen bør også gjennomgå andre saker for å sikre at gebyrreduksjon blir gitt i tilfelle der frist eventuelt ikkje har blitt halde. Revisjonen vil gjere merksam på at det er mogleg å avtale annan frist med planfremjar jf. merknadar til forskrift om tidsfristar.

Kommunen sitt regulativ slår fast at gebyr skal reduserast med 25 prosent dersom sakshandsaminga varar ein måned lenger i tid enn dei mål og krav kommunen har sett seg. Revisjonen vil presisere at kommunen må følgje § 2 i forskrift om tidsfristar når det gjeld reduksjon av gebyr i samband med handsaming av private forslag til reguleringsplaner, der det står at kommunen skal tilbakebetale ti prosent av det totale gebyret for kvar påbegynte veke fristen blir overskride i inntil ti veker. Revisjonen vil anbefale at gebyrregulativet blir tydeleggjort når det gjeld dette.

⁸ Gebyrregulativet er ikkje oppdatert i høve til endringa i byggesaksforskrifta som blei innført frå 1. juli 2015. Denne endringa inneber at det også er tidsfrist knytt til handsaming av dispensasjonssaker (§ 7-4 i byggesaksforskrifta).

8 Konklusjon og anbefalingar

Undersøkinga revisjonen har gjennomført viser at Tysnes kommune har strevd med å ha tilstrekkeleg bemanning til å handsame plan- og byggesaker dei siste åra. Ei stilling i plan- og byggesaksavdelinga stod ledig over lengre tid før ein person blei tilsett hausten 2015. Kommunen har til no ikkje prioritert å utvikle system, rutinar og malverk knytt til handsaming av plan- og byggesaker, men det blir opplyst at kommunen no vil prioritere dette. Revisjonen meiner at dette er positivt og viktig.

På bakgrunn av funna i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Tysnes kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Oppdaterer administrativt delegasjonsreglement slik at det blir vist til siste versjon av plan- og bygningslova.
2. Vurderer å opplyse søkjarar tidleg om at det kan bli aktuelt for kommunen å etterspørje dokumentasjon knytt til byggesøknadar fleire gongar.
3. Gjennomfører systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane innanfor plan- og byggesakshandsaminga og set i verk tiltak for å redusere eventuell uønskt risiko.
4. Sikrar at det blir utarbeidd felles rutinar, malar og sjekklister til bruk i plan- og byggesakshandsaminga.
5. Sikrar at rutinar og arbeidsprosessar i plan- og byggesaksarbeidet blir jamleg evaluert.
6. Utbetrar nettsidene slik at informasjon om plan- og byggesaker blir lett å finne fram til for innbyggjarane.
7. Sikrar at lovpålagte fristar for handsaming av plan- og byggesaker, inkludert klagesaker alltid blir etterlevd.
8. Sikrar at det blir mogleg å ta ut relevant statistikk frå sakshandsamingssystemet som gjev rask og sikker oversikt over sakshandsamingstid.
9. Vurderer å utarbeide dokument som omtalar kven som har ansvar for kva oppgåver knytt til innkrevjing av gebyr og som tydeleggjer når ulike gebyr skal krevjast inn.
10. Sikrar at det blir gitt reduksjon i gebyr i plansaker der frist for 1. gangshandsaming er overskride.
11. Sikrar at gebyrregulativet sine føresegner om gebyrreduksjon i samband med handsaming av private plansaker samsvarar med føresegner om gebyrreduksjon i forskrift om tidsfristar.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



TYSNES KOMMUNE

Tysnes kommune
Rådhuset
5685 UGGDAL
Telefon 53437020
Telefaks

Deloitte AS
v/Kari Gaasemyr

UGGDAL, 29.01.2016

<i>Saksnr.</i>	<i>Dok.nr</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Avd/Sek/Saksh</i>	<i>Dykkar ref.</i>
15/308-2	663/16	103	TK//STDAL	

FORVALTNINGSREVISJON AV PLAN- OG BYGGESAKER - RAPPORT

Me viser til oversending av utkast til rapport Forvaltningsrevisjon av plan og byggesaker med frist for verifisering 29. januar d.å.

Så langt rådmannen har høve til å kontrollera så kan han ikkje sjå at det er feil i dei opplysingane som kjem fram i datagrunnlaget i rapporten.

Rådmannen meiner at rapporten gjev ei god framstilling av tenesta og vil i all hovudssak slutta seg til dei vurderingane som kjem fram i utkastet til rapport. Fleire av tinga som vert teke opp i rapporten er det planlagd aksjonar på, men me ser også at rapporten peikar på viktige forbettingsområder som kan hentast ut utan større kostnader. Eit døme på sistnemnde tiltak er ein gjennomgang av organiseringa av informasjonen på Tysnes kommune sin nettstad.

Samla sett teiknar rapporten eit bilete av ei god teneste som også har rom for vidare forbetring og utvikling.

Me ynskjer Dykk lukka til i det vidare arbeidet med å gjera rapporten ferdig!

Med helsing
Tysnes kommune


Steinar Dalland
rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Internkontroll

§ 23 i kommunelova omtalar administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. Her står det at administrasjonssjefen er den øvste leiaren for den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innafør dei rammer kommunestyret fastset.

I § 23 i kommunelova står også følgjande:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) står følgjande kommentar til kravet om betryggande kontroll i kommunelova § 23:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutinar og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det vidare vist til at internkontroll først og fremst er eit leiingsverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Fleire rammeverk gir retningslinjer for utarbeiding av overordna internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen, som sist blei oppdatert i 2013.⁹ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire ulike rammeverk for internkontroll. Dei sentrale elementa er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktivitetar
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging frå leiinga

Ifølgje COSO-modellen skal mellom anna risikokartleggingar og -vurderingar sikre at dei arbeidsprosessane der det er mest sannsynleg at svikt, feil eller mangel oppstår, og der dette samtidig får størst konsekvensar, blir identifisert. Det er viktig at sentrale mål, arbeidsprosessar og oppgåver er tydeleg definerte, som eit utgangspunkt for risikovurderingane. Vidare er det eit mål at leiinga, basert på identifiserte risikoar, skal setje i verk målretta tiltak for å redusere risiko der det er behov for det.

Plan- og bygningslova

Oppstartsmøte

§ 12-8 i plan- og bygningslova omhandlar oppstart av reguleringsplanarbeid og det at planspørsmål skal leggjast fram for kommunen i møte:

⁹ COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

«Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet»

I departementet sin rettleiar til lova står det følgjande om føremålet med oppstartsmøtet:

«Hensikten med møtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet».

I rettleiaren står det vidare at oppstartsmøtet bør dokumenterast:

«Det er ikke formkrav til møtet, men det følger av god forvaltningsskikk å skrive et referat som for ettertiden dokumenterer hvem som var deltakere, hvilke spørsmål og tema som ble tatt opp og drøftet og konklusjonene.»

Det blir også tilrådd i rettleiaren at andre kommunale etatar som blir råka av planen enten bør vere til stades på møtet, eller ha gitt tilbakemelding til fagetaten før oppstartsmøtet.

Førehandskonferanse

I byggesaksforskrifta § 6-1 er hensikta med førehandskonferanse nærare omtala:

«Forhåndskonferanse etter plan- og bygningsloven § 21-1 skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling.

Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. (...)

Kommunen kan innkalle berørte fagmyndigheter og andre berørte til konferansen, eventuelt etter ønske fra tiltakshaver. Kommunen og tiltakshaver eller ansvarlig søker skal på forhånd være gjensidig orientert om hvem som skal delta.»

Sakshandsaming

Plan- og bygningslova § 21-7 omhandlar sakshandsamingsfrist i byggesaker på tre eller tolv veker, avhengig av sakstype:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt, skal også behandles av kommunen innen 3 uker, men tillatelse regnes i slike tilfeller ikke for gitt selv om kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.»

Byggesaksforskrifta § 7-1 omhandlar frist for handsaming av klage:

«d) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven»

I plan- og bygningslova er det stilt ei rekke krav til prosedyren i reguleringsplansaker. Følgjande aktivitetar/prosessar er lovpålagde i alle plansaker:

- Oppstartsmøte

- Varsling og kunngjering
- 1. gongshandsaming av planutkast
- Offentleg ettersyn og høyring
- 2. gongshandsaming av forslag til reguleringsplan
- Underretning og kunngjering av planen

Problemstillinga knytt til plansaker i denne rapporten, er knytt til 1. gongshandsaming av planutkast. Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremja (1. gongshandsaming), jf. pbl § 12-11:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. (...)»

Som det går fram av lovteksten har kommunen ein frist på tolv veker til den administrative handsaminga av planutkastet. Av § 1 i forskrift om tidsfristar går det fram at startpunktet for fristen er når forslagsstillar leverer inn planutkastet, medan vedtak knytt til om planen skal fremjast utgjør sluttpunktet for fristen. Av same paragraf går det fram at det er ein føresetnad at det innsendte planmaterialet oppfyller definisjonen til ein reguleringsplan, og oppfyller kommunen sine krav til framstilling og innhald som formidla i oppstartsmøtet. Det går fram at «*dersom kommunen finner at det innsendte materialet ikke tilfredsstillter kravene, stopper fristen å løpe fra det tidspunkt kommunen i melding til forslagsstiller påviser de mangler materialet har. Fristen fortsetter å løpe når det materiale kommunen krever har kommet inn.*»

Gebyr

Om kommunen overskrid fristen på tolv veker for 1. gongshandsaming i private plansaker, vil dette i utgangspunktet få konsekvensar for gebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfristar:

«Dersom kommunen har fastsatt gebyr i medhold av plan- og bygningsloven § 33-1 for handsaming av private forslag til detaljregulering, skal kommunen ved overskridelse av fristen etter denne forskrift § 1 tilbakebetale forslagsstiller 10 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides i inntil 10 uker.»

I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annan frist enn tolv veker med forslagsstillar. Dette er omtalt på følgjande måte i rettleiande merknader til forskrift om tidsfristar:

«Fristen på 12 uker kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen, slik det følger av § 12-11¹⁰ første punktum. (...) Der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommunen, kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Dette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt komplisert i forhold til eksisterende situasjon og vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før saken legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for handsaming av saken. (...)»

Forvaltningslova

Forvaltningslova § 11 omhandlar forvaltningsorgana si rettleiingsplikt. Her går det fram at forvaltningsorgana har ei alminneleg plikt til rettleiing innanfor sitt saksområde. I forvaltningslova § 11 står det vidare at:

«(...) Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Kvalitet på nett

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider¹¹. Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider.

¹⁰ I plan- og bygningslova

¹¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengeleg på <https://kvalitet.difi.no/>.

Kriterium 2.3 omhandler informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukarane enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet saksbehandlingstid». Vidare går det fram at «i de sakene som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage.»

Kriterium 5.2 tek for seg kor ryddig nettsider og tenester er framstilt. Det blir vist til at nettsidene skal vere logisk og ryddig organisert, og at dei handlingane publikum skal utføre må komme i ei logisk rekkefølge. Publikum skal losast gjennom tenesta steg for steg, og element som høyrer saman i tenesta bør vere plassert nær kvarandre og skilt frå andre tenester.

I kriterium 5.4 er det vist til at det skal vere enkelt for publikum å forstå kva som er viktig, og at den viktigaste informasjonen skal vere framheva og skilt frå anna innhald. Dette fordi det skal vere enkelt for publikum å forstå innhaldet og få med seg det som er relevant i situasjonen dei er i.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og regionaldepartementet: *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*. FOR-2010-03-26-488.
- Miljøverndepartementet: *Forskrift om tidsfrister, sanksjoner ved overtredelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven*. FOR-2010-06-11-815.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10.

Rettleiarar

- Miljøverndepartementet: *Reguleringsplanveileder. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Datert 22.02.2011.

Dokument frå Tysnes kommune

- Tysnes kommune. Delegasjon til rådmannen. Vedteke i Tysnes kommunestyre 12. april 2000.
- Gebyrregulativ for Tysnes kommune for 2015. Vedteke av kommunestyret 16. desember 2014. Gjeldande frå 1. januar 2015.
- Gebyrregulativ for Tysnes kommune for 2014. Vedteke av kommunestyret 11. desember 2013. Gjeldande frå 1. januar 2014.
- Gebyrregulativ for Tysnes kommune for 2013. Vedteke av kommunestyret 11. desember 2012. Gjeldande frå 1. januar 2013.
- Gebyrregulativ for Tysnes kommune for 2012. Vedteke av kommunestyret 13. desember 2011. Gjeldande frå 1. januar 2012.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS