

Plan- og byggjesak

Vindafjord kommune, 2024



INNHALD

Samandrag.....	1
Oppdraget.....	1
Hovudinstrykk	1
Kapasitet.....	1
Kompetanse.....	2
Planarbeid	3
Gebyrta.....	3
Tilsynsstrategi	4
Brukarundersøking og brukarretteiing	4
Tilrådingar.....	5
Kommunedirektørens kommentar	6
1 Innleiing	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Kjelder til Revisjonskriterier	8
1.3 Metode	8
1.3.1 Intervju	8
1.3.2 Dokumentanalyse	9
1.3.3 Brukarundersøking	9
1.3.4 Oppsummerande vurdering av metode.....	11
2 Fakta.....	12
2.1 Organisering.....	12
2.2 Tilsette innan plan- og byggjesak.....	13
2.3 Plan- og byggjesak	13

2.3.1 Kven har ansvaret for kva i ei byggesak?	13
2.3.2 Ulike plantypar	14
3 Kommunens handsaming av plan- og byggjesaker	17
Problemstillingar	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.1.1 Lovfesta tidsfristar	17
3.1.2 Byggjesaker	17
3.1.3 Bokføring	17
3.1.4 Planarbeid	18
3.1.5 Utleidde kriterier	19
3.2 Presiseringar	19
3.3 Funn	20
3.3.1 Sakshandsaming av byggjesaker	20
3.3.2 Gebyrtap	22
3.3.3 Kompetanse	22
3.3.4 Planarbeid	24
3.4 Vurderingar	26
3.5 Tilrådingar	28
4 Kommunens tilsyn i byggjesaker	29
4.1 Innleiing	29
4.2 Revisjonskriterier	29
4.3 Funn	30
4.4 Vurderingar	32
4.5 Tilrådingar	33
5 Kommunens informasjonsgjeving og rettleiing i sakshandsaminga	34
Problemstillingar	34
5.1 Revisjonskriterier	34

5.2 Kommunens praksis i byggjesaker	34
5.3 Tilbakemeldingar frå brukarane i byggjesaker	35
5.4 Kommunens praksis i plansaker.....	36
5.5 Tilbakemeldingar frå plankonsulenter	37
5.6 Vurderingar	37

OPPDRAGET

Bestilling:

Vindafjord kontrollutval
tinga den 15.02.2023 ein
forvaltningsrevisjonsrapport
om «Plan- og byggjesak».

Formål:

Formålet med
forvaltningsrevisjonen er å
vurdere plan- og
byggjesakarbeidet i
kommunen.

Problemstillingar:

- I kva grad vert dei lovmessige tidsfristane for plan- og byggjesaker overhalde?
 - Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang tid på sakshandsaminga?
- Har kommunen tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å behandle plan- og byggjesaker?
- Korleis handterast tilsyn i byggjesaker?
- Korleis sikrar kommunen at brukarane får tilstrekkeleg med informasjon om handsaminga av plan- og byggjesaker (til dømes med omsyn til rettleiing og oppfølging)?
- I kva grad er brukarane nøgde med handsaminga av plan- og byggjesaker?

Forvaltningsrevisjonen er utført av forvaltningsrevisor, Martin Schanche-Olsen og forvaltningsrevisor, Håvard Aarvik-Hansen. Arbeidet og rapport er kvalitetssikra av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg.

SAMANDRAG

OPPDRAGET

Formålet med prosjektet har vore å kartleggje og vurdera korleis Vindafjord kommune sikrar at sakshandsaminga på plan- og byggjesak er i tråd med lovmessige krav. Vi har vurdert kompetanse, kapasitet, grad av ulovleghetsoppfølging, brukarnøgdheth og sakshandsamingstid.

Vi har gjennomført intervju med kommunedirektøren, einingsleiar for areal og forvaltning, bygg- og planrådgivarar, og lokalpolitikarar. I tillegg har vi gjennomgått kommunen si praksis og vurdert denne opp mot eigne styringsdokument, lover og forskrifter. Vi har også gjennomført ei brukarundersøking for å få eit nærmare innblikk i kva innbyggjarane meiner.

HOVUDINNTRYKK

Hovudinstrykket er at kommunen i stor grad har ei tilfredsstillande oppfølging på plan- og byggjesakfeltet. Me finn likevel at kommunen har hatt nokre utfordringar med sakshandsamingssystemet knytt til byggjesak. Den registrerte sakshandsamingstida i fleire høve er lengre enn den faktiske sakshandsamingstida. Dette har gjeve eit feilaktig bilde av kommunens sakshandsamingstider i statistikken.

Vår brukarundersøking viser også at dei aller fleste av kommunen sine innbyggjarar er nøgde med sakshandsaminga av byggjesakene sine.

Samstundes avdekte gjennomgangen vår ein del utfordringar:

- Kommunen er sårbar for plutslege endringar som svekkjer kapasiteten (langtidspermisjonar, sjukefråvær, oppseiingar, osv.).
- Kommunen har inntil nyleg ikkje bokført gebyrtap, som ein skal i tråd med bruttoprinsippet.
- Kommuneplanen er ikkje oppdatert i tråd med kommunens mål for planprogrammet, og nokre av kommunen sine reguleringsplanar er gamle.
- Målsetningane i tilsynsstrategiplanen kunne vore meir tydelege, og planen er ikkje tilstrekkeleg klar om korleis ein har tenkt å nå dei.

KAPASITET

Kommunen ser ut til å ha betre kontroll på handsaminga av byggesaker i dag enn under perioden med størst kapasitetsmangel i 2021-2022. Ifølgje statistikken var gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggjesaker med tre vekers frist var 58 dagar i 2022 – opp frå 27 og 28

dagar i 2020 og 2021. Ifølge Kommunebarometeret braut kommunen fristane i 6 prosent av byggesakene i 2022 og 30 prosent i 2021 (mot et landsgjennomsnitt på 12,4 prosent).

Kommunen opplyser at 2021 var preget av ein periode med permisjon, sjukemeldingar og berre ein byggjesaksrådgivar på jobb.

Det må likevel påpeikast at statistikken kastar eit litt urettferdig lys over handteringstida for byggesaker i kommunen, då byggesak ikkje har hatt anledning til å stoppe saksbehandlingstida i saksbehandlingssystemet når dei ventar på svar; til dømes dersom tiltakshavar/ansvarleg søkjar gjer endringar eller saka er på høyring. Denne feilen har ført til at den registrerte sakshandsamingstida i fleire høve er lengre enn den faktiske sakshandsamingstida. Dette har påverka den gjennomsnittlege sakshandsamingstida kunstig høgt i statistikken, sjølv om vi i revisjonen dessverre ikkje kan fastslå med kor mykje.

Dei siste åra har byggesaksavdelinga vore påverka av lengre permisjonar. Kommunen har i 2022 auka frå to til tre byggesaksrådgjevarar etter at det kom eit ønske frå kommunen si side om å utvide tilsynsaktiviteten. Samstundes er kommunen sin kapasitet sårbar for plutslege endringar i bemanning. Sjølv om det for tida er god bemanning, kan plutslege endringar raskt svekke kapasiteten. Dette kan til dømes skje på grunn av langtidspermisjonar eller oppseiingar. I slike tilfelle er vårt inntrykk at kommunen ikkje vil kunne tilfredsstille dei lovpålagde krava til tilsyn i ønskjeleg grad, og det vil også være fare for at tidsfristar i saksbehandlingstida ikkje vil bli nådde.

For planavdelinga i kommunen er det òg vår oppfatning at kapasiteten er for liten. Dette har medverka til at framdrifta med kommuneplanen har gått sakte, og ikkje er blitt oppdatert i tråd med kommunen sitt eige planprogram. Revidering av kommuneplan kjem i tillegg til dei andre arbeidsoppgåvene til planrådgivarane. Det er mange arbeidsoppgåver fordelt på få tilsette. Med auka ressursar ville dette kunne effektivisert kommunen sin sakshandsaming, då ein oppdatert kommuneplan vil gjere at ein slepp å gi ein del dispensasjonar.

KOMPETANSE

Nokre innbyggjarar har stilt spørsmål til saksbehandlaranes kompetansenivå. Kommunen har til dømes fått kritikk for å handheve byggjeteknisk forskrift (TEK17) for strengt i samband med brannprosjektering ved nybygg/påbygg.

Men vårt inntrykk frå arbeidet med prosjektet er at saksbehandlarane har god kompetanse.

I frå intervju framgår det at dei har eit høgt utdanningsnivå og samla sett mykje erfaring.

I brukarundersøkinga opplevde ein overveldande majoritet av respondentane saksbehandlarane som kompetente. Av dei 20 personane vi intervjuar, hadde berre 1 person kritiske innvendingar til saksbehandlaranes kompetanse.

At talet på omgjorte klagesaker av Statsforvaltaren ikkje er vesentleg høgare enn i dei andre Rogaland-kommunane, talar også for at kompetansenivået er tilfredsstillande.

PLANARBEID

Etter plan- og bygningslova kapittel 11 skal alle kommunar ha ein samla kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med ein handlingsdel og ein arealdel. I 2020 vedtok formannskapet ein planstrategi som seier at kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen) skulle reviderast i inneverande periode. Kommunen opplyser om at ressursmangel på planavdelinga har ført til at dette ikkje har blitt gjort på det tidspunktet då dette er skrive.

Vi vurderer det som viktig at den noverande framdriftsplanen følgjes, og at kommuneplanen blir revidert. Det er viktig å ha ein revidert kommuneplan for å sikre at mål og strategiar ligg til grunn for politikkkutforminga. En eventuell revidert kommuneplan skal tilfredsstillе lovkrava fastsette i plan- og bygningslovens kapittel 11.

Samtidig vurderer vi det som viktigare for kommunens evne til sakshandsaming av plan- og byggjesaker å få oppdatert arealplanane for spesifikke områder. For spesielt dei største tettstadene i kommunen vil dette kunne være av stor nytte, og det er planar knytt til desse som vi meiner burde prioriterast. Dette meiner vi vil gje forutsigbarheit og vil sørge for ei meir heilskapleg utbygging.

Kommunen har ikkje, på det tidspunktet dette er skrive, revidert kommuneplanen sidan 2017. Dette er ikkje i tråd med kommunens mål i planprogrammet for 2021-2033, kor ein ønsker at den skal reviderast i kvar kommunestyreperiode. Kommuneplanen sin samfunnsdel ble sendt på høyring av Formannskapet 19.september 2023.

Samstundes er det av betydning for sakshandsaminga av plan- og byggesaker at et par av kommunen sine reguleringsplanar er gamle. Det vil vere viktig å få oppdaterte planar for kommunen sine tettstader. Vårt inntrykk er at dette vil vere fordelaktig for arealplanlegginga i kommunen, skape forutsigbarhet for søker, og mindre meirarbeid for saksbehandlarane som må gjere vurderingar knytt til dispensasjonar.

GEBYRTAP

Gebyrtap skal bokførast brutto, jf. kravet til bruttoprinsippet. Dette er et grunnleggande krav til bokføring i kommunerekneskapen. Kommunen skal også bokføre gebyrtap i følge generasjonsprinsippet. Generasjonsprinsippet er tilknytt sjølvkostrekneskapet. Det er viktig å bokføre gebyrtap brutto, slik at en ikkje hensyntar tap i sjølvkostrekneskapen. Viss eit stort gebyrtap ikkje blir bokført, kan dette føre til at neste 'generasjon' av søkarar får eit større gebyr enn dei eigentleg skulle ha hatt.

Vi vurderer det som mangelfullt at kommunen **ikkje har bokført gebyrtap** før inntil nyleg. Før dette fakturerte ein netto, det vil seie gebyrsats med frådrag for rabatt som følgje av overskriding av fristar. Dette har brote med bruttoprinsippet, og har vore til ulempe for brukarane. Vi meiner også at kommunen ikkje har hatt grunnleggjande rutinar for å fange opp desse feila, og at dette bør takast til etterretning internt.

Vi meiner at det er uheldig at kommunen ikkje har oversikt over kor mange saker dette gjeld. Kommunen opplyser at det vil krevje mye ressursar å kartleggja det eksakte omfanget av dette. Revisjonen har derfor ikkje undersøkt forholda nærmare. Basert på tilbakemeldingar frå kommunen, antek me at dette gjeld svært få saker.

Me meiner likevel at det er positivt at kommunen i løpet av dette revisjonsoppdraget, har retta opp i dette forholdet. Dette vil sikre korrekte byggesaksgebyr for innbyggjarane framover.

TILSYNSSTRATEGI

Det kjem fram i intervju med tilsette i areal og forvaltning at det er et ønske frå kommunen å gjere meir på tilsynsfronten. Ifølgje tal frå KOSTRA ble det ikkje gjennomført noe tilsyn i kommunen i 2018 og 2019.¹ Men etter at den nye tilsynsstrategien kom på plass i 2020, har tilsynsaktiviteten betra seg. Ifølgje KOSTRA vart det gjennomført 15 tiltak der det vart utført eitt eller fleire tilsyn i 2020, 20 i 2021, og 33 i 2022. Kommunen har altså betra seg på dette området årleg.

Ønsket om meir tilsyn og betringa i mengda tilsyn, vurderer vi som svært gagnleg for kommunen. Tilsynsstrategien for 2020-2024 ser ut til å ha hatt ein positiv effekt.

Samstundes kan ein innvende at sjølve dei beskrivne måla i tilsynsstrategien er for vage og burde vore betre operasjonalisert. Å vera meir bevisst på fleire satsingsområder og kva ein ønsker å oppnå, kan føre til meir målretta arbeid. Tilsynsaktiviteten i samband med Tek17, som avdekka fleire manglar i samband med brannprosjektering på landbruksbygg, viser dette. Å ha ein målsetting på mengde tilsyn ein ønsker å føre, vil òg være gunstig, sidan det vil gi kommunen ein peikepinn å jobbe etter.

BRUKARUNDERSØKING OG BRUKARRETTLEIING

Med utgangspunkt i brukarundersøkinga vi gjennomførte, er vårt inntrykk at dei fleste innbyggjarane er nøgde med handsaminga av plan- og byggesakene deira. Det er et ørlite mindretal som er misnøgde med sakshandsaminga. Dette er hovudsakleg knytt til

¹ Sjå tabell 1.

sakshandsamingstida, men også ei kjensle av at det er brukt manglande skjønn og dårleg rettleiing. Men undersøkinga viser at dei fleste opplever å få god rettleiing og tilstrekkeleg informasjon. Saksbehandlarane sitt kompetansenivå blir også betrakta som høgt.

Opplysningar frå intervju og gjennomgang av kommunen sine nettsider støttar desse funna. Saksbehandlarane synest å vera opptekne av å gje rettleiing og informasjon. Nettsidene til kommunen er oversiktlege og gir klare svar på vanlege spørsmål om søknadsprosessen. Vi har dermed eit positivt inntrykk av kommunen si evne til å gje brukarane tilstrekkeleg informasjon og rettleiing.

TILRÅDINGAR

Me tilrår kommunen:

- Å revidere kommuneplanen, samt oppdatere dei eldste reguleringsplanane for tettstadene i kommunen.
- Å iverksette tiltak for å redusere sårbarheit ved plutsleg endringar i bemanning.
- Å konkretisere målsetjingar og planlagt ressursbruk i strategiplanen for tilsyn.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar er mottatt 19.04.2023:

Kommunedirektøren merkar seg innhaldet og konklusjonen av forvaltningsrevisjonen, og merkar seg at det er gjort nokre endringar i rapporten i samsvar med dei tilbakemeldingar vi kom med gjennom verifiseringa. Rapporten vil etter kommunedirektøren sitt syn vere eit godt arbeidsverktøy for det vidare arbeidet med å utvikle tenestene i Vindafjord Kommune. Utover dette er det ikkje særskilte kommentarar til rapporten.

Vi har forståing for at uheldige omstende har gjort at arbeidet med rapporten har tatt lengre tid enn opprinneleg føresett, og vil takke Rogaland Revisjon for godt samarbeid i samband med gjennomføringa av revisjonen.

1 INNLEIING

Kontrollutvalet i Vindafjord kommune har den 15.02.2023 bestilt ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggjesaksområdet.

1.1 BAKGRUNN

Formålet med prosjektet er å kartleggje og vurdere korleis Vindafjord kommune sikrar at sakshandsaminga på plan- og byggjesak er i tråd med lovmessige krav. Plan- og byggjesak er eit kommunalt tenesteområde som får mykje merksemd frå omgivnadene då sakene kan ha stor betydning for kvardagen til folk. Det er avgjerande at sakshandsaminga blir tilstrekkeleg dokumentert slik at den kan etterprøvast og bidra til at kommunen sikrar den allmenne forventninga til likehandsaming.

I budsjett- og økonomiplan 2023–2026 skriv kommunen at det har vore utfordringar med lang sakshandsamingstid og å gje gode nok tilbakemeldingar på førespurnadar. Det vert framheva som ei utfordring at krava til dokumentasjon og omfanget av arbeid aukar. Vidare blir det påpeikt at kommunen kontinuerleg arbeider med å forbetre rutinane og arbeidsflyten for å utnytte dei tilgjengelege ressursane så effektivt som mogleg.²

Byggjesak må handtere mange saker som skal handsamast etter omfattande regelverk og innanfor fastsette fristar. Eininga skal også føra tilsyn og avdekke regelbrot etter kommunen sin «Strategiplan for tilsyn og oppfølging av ulovlegheiter etter plan- og bygningslova.» Det er plan- og bygningslova § 21-7 (frå 2008) som regulerer alle tidsfristar som plan- og bygningsstyresmaktene er bunde av. Det kjem fram av første ledd at kommunen skal avgjera byggjesaker innan 12 veker, med mindre anna følgjar av andre eller tredje ledd. Etter andre ledd har kommunen ein frist på 3 veker til å behandla søknad om løyve til tiltak dersom visse vilkår er oppfylte. Kommunen opplyser at planarbeidet er prega av mange komplekse saker som skal handsamast etter omfattande regelverk og innanfor fastsette fristar. Kommunen har som mål å handsame private planforslag innan 12 veker etter at forslaget har kome inn (i samsvar med lovverket). Dersom fristen ikkje blir overhalden, taper kommunen 25 prosent av gebyret pr. veke som går over fristen.

Etter plan- og bygningslova kapittel 11 skal alle kommunar ha ein samla kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel og ein arealdel. I budsjett- og økonomiplan 2023–2026 skriv kommunen at sidan den ikkje har eigen kommuneplanleggjar, blir planavdelinga tett involvert både i arbeid med samfunnsdelen og arealdelen. Etter plan- og bygningslova § 10-1 skal

² Budsjett og økonomiplan 2023-2026

kommunestyret minst éin gong i løpet av kvar valperiode, i samband med utarbeiding av kommunal planstrategi, vurderer om kommuneplanen skal reviderast eller endrast.

I økonomiplanen skriv kommunen at det er viktig å revidere kommuneplanen i kvar kommunestyreperiode, i tillegg til å ta tak i større kommunale planer som «kan løfte våre tettstadar inn i framtida». Ifølgje økonomiplanen har det ikkje vore mogleg å få til denne framdrifta med dagens ressursar. I budsjettforslaget for 2022 var det lagt inn forslag om ein plan- og klimastilling som ikkje blei vedteken. I 2022 er arbeidet med kommuneplanen blitt vesentleg forseinka. Hausten 2022 er det inngått rammeavtale med plankonsulent for å ta unna private planar for å kunne sette av tid til kommuneplanen. Kommuneplanen sin samfunnsdel ble sendt på høyring av Formannskapet 19. september 2023.

1.2 KJELDER TIL REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er element som inneheld krav eller forventningar, og vil bli brukt til å vurdere funn i dei undersøkingar som blir gjennomført. Kriteriene skal vera grunna i, eller utarbeida av, autoritative kjelder innanfor det reviderte området. I dette prosjektet ligg følgjande kjelder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Plan- og bygningslova
- Byggjesakforskrifta
- Forvaltningslova
- Kommuneleia
- Kommunale planar og andre relevante styringsdokument

Dei avledda kriteria for kvar del framkommer i faktadelen av det respektive kapitelet.

1.3 METODE

For å svara på problemstillingane er det blitt gjort intervju av sentrale aktørar, det er blitt utført ei dokumentanalyse av relevante lover og kommunale styringsdokument, og det er blitt gjennomført ei brukarundersøking av eit tilfeldig utval søkerar. Målet har vore å nytte eit breitt spekter av metodar og tilnærmingar.

1.3.1 INTERVJU

Vi har intervjuet kommunedirektøren, einingsleiar for areal og forvaltning, 1 byggesaksrådgivar, og 2 planrådgivarar frå kommunen, 1 påverande lokalpolitikar og 1 tidlegare lokalpolitikar.

Intervjuet av noverande politikar, kom på bakgrunn av at vedkommande stilte ein interpellasjon i kommunestyret 16.05.23, der det mellom anna vart vist til at saksbehandlinga knytt til landbrukssaker har skapt «usikkerheit og frustrasjon. Ikkje nødvendigvis på grunn av regelverket i seg sjølv, men på grunn av manglande forutsigbarheit, mangel på rettleiing, auka kostnader,

tidsbruk og det som vert oppfatta som urealistiske krav.» Det blei også vist til liknande tilbakemeldingar frå delar av næringslivet.

Intervjuet vart gjennomført for å få innsikt i kjeldene til kritikken som hadde vorte reist mot kommunen. Informanten tilrådde vidare at me intervjuar ein tidlegare representant (og bonde) i kommunestyret som hadde meir innsikt i frustrasjonen fleire av innbyggjarane hadde opplevd i møte med kommunen. Utveljing av informantar vart såleis gjennomførte etter såkalla snøballmetoden. Denne metoden går ut på at informantar blir rekrutterte ved at me kontaktar personar med innsikt i kjernen til utfordringane, som igjen viser til andre informantar det kan vera aktuelt å komma i kontakt med.

Samstundes vurderer vi det som ein svakheit i materialet til rapporten at ikkje representantar for ansvarlege søkere i byggjesøknader er en større del av intervjumaterialet. Dette gjelder for eksempel ulike byggefirma, som er regelmessig i kontakt med kommunen. Disse har en god fagforståelse, og presumptivt mange erfaringer å dele. Dette ville også kunne ha gitt oss et sammenligningsgrunnlag, og dermed svar på korleis Vindafjord er stilt i forhold til andre kommuner de jobbar tett med.

Når det gjeld planarbeid, har vi hatt telefonkontakt med to eksterne arealplanleggjarar som jobbar saman med kommunen.

1.3.2 DOKUMENTANALYSE

Vi har gjennomgått ei rekkje relevante lover, forskrifter og kommunale planar, for så å sjekke om plan- og byggesaksbehandlinga i kommunen tilfredsstiller krav og mål som er nedfelt i desse. Døme på relevante dokument vi har nytta oss av, er plan- og bygningslova, byggesaksforskrifta, forvaltningslova, kommunelova, kommunen si nyaste tilsynsstrategi, og budsjett- og økonomiplan for 2023-2026.

1.3.3 BRUKARUNDERSØKING

Bakgrunn

I samband med problemstilling 5 (om brukertilfredsheit) ønskte Kontrollutvalet i Vindafjord (KU) i førre periode (2019-2023) og i samband med mandatbehandling, at eit breitt utval av innbyggjarane skulle bli intervjuet eller svara på ei spørjeundersøking. Utvalet kunne vera både privatpersonar og entreprenørar, men KU var mest oppteken av innbyggjarane/privatpersonar, og ikkje dei store entreprenørane. Det vart også ytra ønske om at utvalet skulle bli teke i nyare tid.

Denne problemstillinga viste seg krevjande, då areal og forvaltning hadde utfordringar med å henta kontaktlistene frå tredjepart, då den kommunale sakshandsaminga går gjennom «SvarUT», som ikkje inneheld e-postadresser til søkerane. Dette gjorde det utfordrande å gjennomføra ei elektronisk brukarundersøking med høg pålitelegheit og treffsikkerheit.

Utfordringane blei tatt opp i møte med kontrollutvalet den 27.11.2023. Vår tilråding var derfor å fokusera på dei store entreprenørane, og at ein då kunne få informasjon om korleis Vindafjord kommune sine prosessar fungerte relativt sett i forhold til andre kommunar. Kontrollutvalet påpeika at årsaka til at dei ønskja brukarperspektivet frå «privatpersonar» som søkjarar, var at dei hadde fått informasjon om ein del misnøye med tanke på rettleiing i søkeprosess, manglande kontakt med kommunen – og at Revisjonen ikkje ville få med oss dette ved å fokusera på entreprenørane, som er ein profesjonell part.

I høyringssvar frå kommunen mottatt den 03.04.2024, stiller kommunen spørsmål om kvifor regelmessig ansvarlege søkarar som nyttar eininga regelmessig, ikkje blei kontakta. Svaret på dette er at prosjektramma, og føringane frå kontrollutvalet - gjorde at hovudfokuset for brukarundersøkinga blei privatpersonar (i saker utan ansvarsrett, dvs. mindre byggesaker).

Undersøkinga

Brukarundersøkinga blei gjennomført ved å kontakte eit tilfeldig utval på 20 personar som er oppførte som ansvarleg søkjar dei siste 3 føregåande åra, og intervjuer desse per telefon. Respondentane var oppført privatpersonar i mindre byggesaker. Ved hjelp av 1881 søkte vi opp telefonnummera deira og tok kontakt med totalt 42 personar, der vi fekk svar frå 20.

Vi stilte følgjande spørsmål:

- Når var din søknad innsendt?
- Kva søkte du om?
- Korleis opplevde du søknadsprosessen?

Ved spørsmål 3 har det blitt forsøkt å skape ein informativ samtale ved å stille oppfølgingsspørsmål. Nokre stikkord til kva dei innehalde er "forutsigbarheit", "rettleiing", "vennlegheit", "svartid" og "sakshandsamingstid".

Pålitelegheita og gyldigheita til data kan også diskuterast. Med så få respondentar kan det òg vere at "lette" saker utan mykje krevjande sakshandsaming blei overrepresenterte. Dette kan òg sjåast i samanheng med at utvalet tek utgangspunkt i saker utan ansvarsrett.

Ei større spørjeundersøking med standardiserte spørsmål sendt skriftleg til eit langt større utval respondentar, kor også representantar frå byggefirma ville var representert, ville ha vore meir ideelt.

Samstundes er brukarundersøkinga som er gjennomført god nok til at ho er tatt med i datamaterialet, og den oppfyller kontrollutvalets ønske om å få ei oversikt over brukarstemmen. Til trass for sine openberre svakheiter, gir den eit brukbart bilete av korleis brukarane opplev handsaminga av byggesaker i kommunen. Innspela vi fekk er dermed tatt med i vår heilskapsvurdering.

1.3.4 OPPSUMMERANDE VURDERING AV METODE

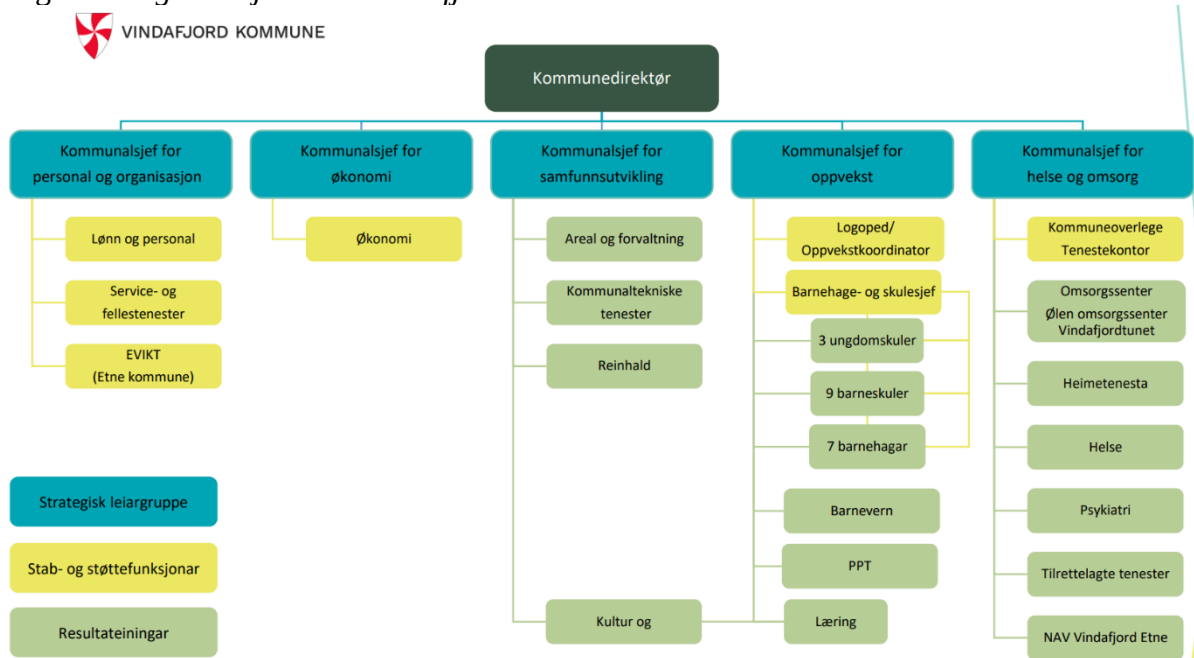
Det metodiske grunnlaget har ikkje vore optimalt og utfordra vår ressursbruk på prosjektet. Vi er bevisste på at metodegrunnlaget kunne ha vært betre. Samstundes er vår samla vurdering at metodebruk og kjeldemateriale har gitt eit formålstenleg grunnlag for å svara på dei problemstillingane som kommunen sitt kontrollutval har vedteke.

2 FAKTA

2.1 ORGANISERING

I Vindafjord kommune er det eininga areal og forvaltning, underlagt kommunalområdet for samfunnsutvikling, som tek vare på kommunens oppgåver knytt til plan- og byggesaker. Eininga var tidlegare direkte underlagt kommunedirektøren fram til den blei underlagt samfunnsutvikling frå 01.02.2015.

Figur 1: Organisasjonskart Vindafjord kommune.



Kjelde: Vindafjord kommune.

Figur 2: Organisasjonskart Areal og forvaltning.



Kjelde: Vindafjord kommune.

2.2 TILSETTE INNAN PLAN- OG BYGGJESAK

I budsjett- og økonomiplan 2022–2025 skriv kommunen at byggjesak må handtere mange saker som skal handsamast etter omfattande regelverk og innanfor fastsette fristar. Eininga skal også føra tilsyn og avdekke regelbrot etter kommunen sin «Strategiplan for tilsyn og oppfølging av ulovlegheiter etter plan- og bygningslova» som gjeld frå 05.05.2020 til 05.05.2024.

Etter ein periode med manglande kapasitet til å følgja opp saker med nødvendig tilsyn og å avdekka regelbrot, blei fagområdet Byggjesak utvida frå to til tre stillingsheimlar i 2022. Dette var for å sikre at kommunen var i stand til å handsame byggsakar innafor frist og for å følgje opp tilsyn og ulovlegheiter etter strategiplanen.³

I Areal og forvaltning er det **per dags dato 2 byggesaksrådgjevarar i heiltidsstilling** som tek seg av innkomande søknadar og tilsyn. I tillegg er ein person tilsett i 20 % stilling. Den eine av heiltidsstillingane, og den nemnte stillinga på 20 %, er vikariat for å erstatte ein som er langtidssjukemeldt og ein som er i permisjon.

I 2022 mottek kommunen totalt 194 byggesøknader, der 185 av dem blei behandla/vedtatt.⁴ De fleste sakene er knytt til bustad, som påbygg, tilbygg, garasjar og hytter. Saker om utsleppsløyve og delingssaker ligg også under byggesak.

Når det gjeld plansaker har kommunen to rådgjevarar i eininga Areal og forvaltning. Dei har ein rådgjevarfunksjon og dei handsamar private reguleringsplanar. I tillegg bidrar dei i saker som andre har ansvar for, til dømes kulturminnesaker og dispensasjonssaker.

2.3 PLAN- OG BYGGJESAK

2.3.1 KVEN HAR ANSVARET FOR KVA I EI BYGGESAK?

Før nokon går i gang med å bygge, rive eller forandre terrenget på eigedom sin, må vedkomande søkje kommunen om løyve. Ved mindre byggjeprojekt kan ein ofte både bygga og søka sjølv, medan større byggjeprojekt krev at ein må bruka fagpersonar i heile søknads- og byggjeprosessen.

Når det er teke avgjerd om gjennomføring av eit tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningslova, må tiltakshavar engasjera eit føretak som kan stå som ansvarleg søkjar. Søknaden

³ Vindafjord kommune. Budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025: [Forvaltning, drift og utvikling \(framsikt.net\)](https://framsikt.net)

⁴ Vindafjord kommune. KOSTRA-rapportering 2022, byggjesak.

må vere forma av eit firma/føretak som har kompetanse til å gjennomføre ein søknadsprosess og dokumentere at prosjektet er i samsvar med plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter.

Ansvarleg søkjar er tiltakshavars representant overfor kommunen og skal stå for all kontakt mellom kommunen, føretaka og tiltakshavar. Ansvarleg søkjar har ei administrativ oppgåve og skal mellom anna koordinera prosjektet og sjå til at ansvarsoppgåvene til føretaka blir varetekne. Ansvarleg søkjar kan til dømes vere ein arkitekt, bygningsingeniør eller ein byggmeister.

Ein skil mellom fylgjande søknadar:

- **Søknad om løyve til tiltak**, som kan delast inn i:
 - **Eitt-trinnssøknad** gjelder tiltak der det ikkje vil vere behov for oppdeling og sakshandsaming av søknad i to eller eventuelt fleire trinn.
 - **I to- eller fleirtrinnssøknad** søker ein fyrst om rammeløyve og deretter om igangsetjingsløyve for å gjennomføre tiltaket.
- **Søknad om tiltak med ansvarsrett**, skal handterast av eit kvalifisert føretak med rett til å ta på seg ansvar (ansvarsrett) i byggeprosjekt.
- **Søknad om tiltak utan ansvarsrett**, då er det tiltakshavar sjølv som søker og som forpliktar seg til å gjennomføre tiltaket i tråd med gjeldande regelverk.⁵
- **Dispensasjon** er søknad om dispensasjon frå krav som er sett i plan, føresegner eller forskrift.
- **Utsleppsløyve** er søknad om å setje i verk nye utslepp eller auke utslepp av sanitært avløpsvatn frå bustadhus, hytter, turistbedrifter eller liknande.
- **Delingssaker** er handsaming av søknader om deling av tomt/eigedom.

Før eit nytt bygg kan bli tatt i bruk skal det liggje føre ferdigattest som blir gitt av kommunen. Det er ulovleg å ta i bruk nye bygg utan at det ligg føre løyve til dette frå kommunen. Frist for sakshandsaming er enten 3 eller 12 veker.

2.3.2 ULIKE PLANTYPAR

Kommunen skal ha ein samla kommuneplan som omfattar samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgåver, og bør omfatta alle viktige mål og oppgåver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt

⁵ Byggjesakforskriftas (SAK10) kapittel 4 gjer greie for kva tiltak som er friteke frå søknadsplikt, og i tillegg kan kommunen gjera unntak for andre mindre tiltak frå søknadsplikta etter ei konkret vurdering.

i den kommunale planstrategien og leggja retningslinjer og pålegg frå statlege og regionale styresmakter til grunn.

Reguleringsplan er eit arealplankart med tilhøyrande føresegner som regulerer bruk, vern og utforming av areal og fysiske omgivnader. Kommunestyret har ansvar for at det vert utarbeida reguleringsplan for dei områda i kommunen der dette følger av loven eller av kommuneplanen sin arealdel. Samt der det elles er behov for å sikre forsvarleg planavklaring og gjennomføring av byggje- og anleggstiltak, fleirbruk og vern i forhold til private og offentlege interesser som er ramma. Reguleringsplan kan utarbeidast som **områderegulering eller detaljregulering**.

Områderegulering blir brukt av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finn at det er behov for å gi meir detaljerte områdevisse avklaringar av arealbruken. Områderegulering blir utarbeidd av kommunen, men kommunen kan likevel overlata til andre styresmakter og private å utarbeida forslag til områderegulering.

Detaljregulering blir brukt for å følgja opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsett i ei vedteken områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedteken reguleringsplan. Private, tiltakshavarar, organisasjonar og andre styresmakter har rett til å fremja forslag til detaljregulering, under dette utfyllande regulering, for konkrete byggje- og anleggstiltak og arealendringar, og til å få behandlinga til kommunen av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som blir teke opp i det private forslaget.

Private forslag må innhaldsmessig følgja opp hovudtrekk og rammar i kommuneplanens arealdel og føreliggjande områdereguleringar.

Vanlege fasar i ein reguleringsplanprosess

Planinitiativ

Planarbeidet startar ved at forslagsstillaren sender inn eit planinitiativ. Kva planinitiativet skal redegjere for, er beskrive i forskrifta om handsaming av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningslova, §1.

Oppstartsmøte

Før planarbeidet startar opp må forslagsstillar ha eit møte med kommunen (administrasjonen) om planarbeidet. I oppstartsmøtet gir kommunen rammer og føringar for planarbeidet.

Varsling

Forslagsstillar skal varsle oppstart av planarbeid. Dette blir gjort ved kunngjering i avis og gjennom elektroniske medium, og dessutan ved å tilskriva aktuelle høyringsinstansar og ramma partar som grunneigarar og naboar.

Planforslag

Forslagsstillar utarbeider eit planforslag på bakgrunn av rammer og føringar frå kommunen, og innspel til planarbeidet som har komme i samband med varslinga. Det blir stilt spesielle krav til innhaldet og kvaliteten på materialet.

Planforslaget blir sendt inn til kommuneadministrasjonen, som går gjennom det innsende materialet og førebur saka for behandling første gong.

Førstegongshandsaming

Ved første gongs behandling ligg det føre eit konkret forslag til reguleringsplan. Forslaget består av eit plankart og eit sett føresegner.

Planforslaget blir behandla av utvalet. Forslaget blir anten lagt ut til høyring, omarbeidd eller avvist.

Offentleg ettersyn (høyring)

I høyringsperioden blir alle ramma varselet, og kan komma med innspel til planen.

Andregongshandsaming

Når høyringsfristen har gått ut, blir ny behandling førebudd av planforslaget, før saka går til utvalet og eventuelt kommunestyret.

Vedtak

Utvalet eller kommunestyret vedtek reguleringsplanar. Gjennom ein vedteken reguleringsplan blir arealbruken gjort bindande for kvar enkelt grunneigar.

Kunngjering av vedteken reguleringsplan

Når ein reguleringsplan er vedteken, blir dette kunngjort. Du har høve til å klaga på vedtaket.

Sakshandsamingstid

Total sakshandsamingstid for ein reguleringsplan avhenger av sakens kompleksitet og størrelse, og kan blant anna avhenge av ulike krav til utgreiingar eller andre eksterne prosjekt som må ferdigstillast fyrst.

Når det blir sendt inn eit privat planforslag, har kommunen ein frist på 12 veker på å førstegangsbehandle planforslaget. Fristen spring når planforslaget er komplett innsendt.

Mange reguleringssaker kan vera kontroversielle; politisk, i forhold til overordna styresmakter, nabolag eller ulike interessegrupper. Slike saker kan derfor ofte ta lengre tid.

3 KOMMUNENS HANDSAMING AV PLAN- OG BYGGJESAKER

PROBLEMSTILLINGAR

- I kva grad vert dei lovmessige tidsfristane for plan- og byggjesaker overhalde?
- Har kommunen hatt gebyrtap på grunn av for lang tid på sakshandsaminga?
- Har kommunen tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å behandle plan- og byggjesaker?

3.1 REVISJONSKRITERIER

3.1.1 LOVFESTA TIDSFRISTAR

Det er som nemnt plan- og bygningslova (pbl.) § 21-7 som regulerer alle tidsfristar som bygningsstyresmaktene er bunde av. Lovverket viser til ulike tidsfristar, men me avgrensar oss til dei viktigaste tidsfristane som blir rapporterte i KOSTRA. Kommunen skal som hovudregel avgjere byggjesøknader innan 3 eller 12 veker.

3.1.2 BYGGJESAKER

Det kjem fram av pbl. § 21-7 første ledd at kommunen skal avgjera byggjesaker innan 12 veker, med mindre anna følgjar av andre eller tredje ledd. Også byggjesaker som krev dispensasjon frå plan og planreglar skal behandlast av kommunen innan 12 veker, jf. pbl. § 21-7 fjerde ledd. Etter byggesaksforskrifta (SAK10) §7-4 kan fristen forlengjast med den tida som går med til feilretting eller supplerings av opplysningar. Fristen omfattar ikkje den tida søknaden ligg til uttale hos regionale og statlege styresmakter, jf. pbl. § 19-1.

I byggjesaker som omfattast av 12-vekersfristen (jf. pbl. § 21-7 første og fjerde ledd), skal kommunen betala tilbake tiltakshavar 25 % av det totale gebyret for kvar påbyrja veke tidsfristen blir overskriden. Dette gjeld ikkje dersom det er avtalt særskilde fristar eller kommunen har forlenget fristen pga. at saka er særleg komplisert, krev ekstra politisk avklaring, eller krev løyve eller samtykke frå andre styresmakter jf. SAK10 § 7-6.

Etter andre og tredje ledd har kommunen ein frist på 3 veker til å behandla søknad dersom alle forhold rundt saka er avklart. Dersom kommunen ikkje har avgjort byggjesøknaden innan utløpet av fristen, blir løyve rekna som gitt.

3.1.3 BOKFØRING

Gebyrtap skal bokførast brutto, jf. kravet til bruttoprinsippet. Dette er et grunnleggande krav til bokføring i kommunerekneskapen.

Kommunen skal også bokføre gebyrtap i følge generasjonsprinsippet: «Ein generasjon brukarar skal ikkje subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon. Kostnadene ved tenestene som vert levert i dag skal dekkjast av dei brukarane som nyttar tenesten.»⁶

Generasjonsprinsippet er tilknytt sjølvkostrekneskapet. Det er viktig å bokføre gebyrtap brutto, slik at en ikkje hensyntar tap i sjølvkostrekneskapen. Viss eit stort gebyrtap ikkje blir bokført, kan dette føre til at neste 'generasjon' av søkarar får eit større gebyr enn dei eigentleg skulle ha hatt.

Frå eit normativt ståstad bør kommunen være tillitsskapande og sørge for at den fører ein korrekt gebyrpraksis.

3.1.4 PLANARBEID

Kommuneplan

Etter plan- og bygningslova kapittel 11 skal alle kommunar ha ein samla kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel og ein arealdel. Etter plan- og bygningslova § 10-1 skal kommunestyret minst éin gong i løpet av kvar valperiode, i samband med utarbeiding av kommunal planstrategi, vurdere om kommuneplanen skal reviderast eller endrast.

Den 22.06.2020 vedtok formannskapet kommunal planstrategi 2020-2023. Planstrategien seier at kommuneplanen, både samfunnsdelen og arealdelen, skal reviderast i inneverande kommunestyreperiode. Alle delar av føresegnene skal gjennomgåast og reviderast ved behov.

Ved revisjon av kommuneplanen gjeld føringane og prosesskrava som er gitt i plan- og bygningslova §§ 11-12 til 11-15. Her går det fram at det skal utarbeidast eit planprogram, jf. § 4.1. Dette skal bidra til at planprosessen blir meir oversiktleg, gjennomsiiktig og føreseieleg.

I planprogrammet for Vindafjord 2021-2033, skriv kommunen at det er eit mål at planen skal reviderast i kvar kommunestyreperiode, slik at sittande politikarar får høva til å vedta kommuneplanen og styre etter han.

Reguleringsplanar

I samsvar med plan- og bygningslova §12-1, andre ledd, skal kommunestyret sørge for utarbeiding av reguleringsplanar for dei områda i kommunen der dette følgjer av lova eller av kommuneplanens arealdel, samt der det elles er behov for å sikre forsvarleg planavklaring og gjennomføring av bygg- og anleggstiltak, fleirbruk og vern i høve til berørte private og offentlege

⁶ [*Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, Kommunal- og moderniseringsdepartementet*](#), 2014, s. 4

interesser. I samsvar med høyringsutkastet til den nye samfunnsdelen av kommuneplanen, skal revisjonen av arealdelen sin planprosess omfatte ein gjennomgang av eldre reguleringsplanar. Vidare står det at tettstadene skal ha ein effektiv arealutnytting, og at «her skal utbygginga i hovudsak skje gjennom reguleringsplanar».⁷

3.1.5 UTLEIDDE KRITERIER

Basert på gjennomgangen har me utleidd følgjande revisjonskriterier:

- Kommunen skal behandle byggjesøknader innen 3 eller 12 veker.
- Gebyrtap skal bokføres brutto.
- Kommunestyret skal minst ein gong i kvar valperiode, utarbeida og vedta ein kommunal planstrategi.
- Kommuneplanen bør reviderast i kvar kommunestyreperiode, slik at sittande politikarar får høva til å vedta kommuneplanen og styre etter han.

3.2 PRESISERINGAR

Det er tidsfristar for mange sakstypar i lovreglane. Vi har konsentrert oss om dei sakstypene som gir gebyrreduksjon ved fristoverskridingar (perioden 2020-2023). Dette er førstegongs handsaming av private reguleringsforslag og handsaminga av ordinære byggesaker (begge med 12 vekers tidsfrist). Kommunen kan i særskilte tilfelle forlengje tidsfristen. Det kan og avtalast ein annan frist.

Det er viktig å presisera at sakshandsamingstidene ikkje nødvendigvis seier noko direkte om effektiviteten i sakshandsaminga. Lange sakshandsamingstider kan komma av fleire forhold - som eksempelvis mange saker og omfanget av store og kompliserte saker osv. Andre faktorar som spelar inn er sakshandsamingskapasitet (bemanning), erfaring og kompetanse. For sakshandsamingstider er det gjerne også ulik praksis hos kommunane om korleis ein registrerer stopp i sakshandsaminga pga. søkjars forhold. Sakshandsamingstid ved avbrot i sakshandsaminga

⁷ Høyringsutkast kommuneplan 2024-2036, s. 29

som kjem av søkjars forhold (som til dømes at kommunen ikkje har motteke komplett søknad, eller at ein må vente på nødvendige tilbakemeldingar), kan trekkjast ut.

3.3 FUNN

3.3.1 SAKSHANDSAMING AV BYGGJESAKER

Tal frå Vindafjord kommune og KOSTRA-tal viser at det blei behandla 171 byggjesaker i 2022, 234 byggjesaker i 2021, 201 og 191 byggjesaker i 2020 og 2019. Gjennomsnittleg sakshandsamingstid for byggjesaker med tre vekers frist var 58 dagar i 2022 – opp frå 27 og 28 dagar i 2021 og 2020.

Tabell 1. Plan- og byggjesaksbehandling i Vindafjord kommune.⁸

KOSTRA-nøkkeltal for plan- og byggesaksbehandling	2018	2019	2020	2021	2022
Vedtatte detaljreguleringer fremmet som private forslag (antall)	2	8	2	4	4
Detaljreguleringer møtt med innsigelse i alt (antall)	3	2	..	4	2
Kommunens gjennomsnittlige sakshandsamingstid fra mottatt komplett planforslag til endelig vedtak (dager)	131	268	229	146	195
Klager mottatt på kommunens vedtak om detaljreguleringer (antall)	..	1	0	7	1
Behandlede byggesøknader med 12 ukers frist (antall)	26	137	80	124	53
Behandlede byggesøknader med 3 ukers frist (antall)	142	54	121	110	118
Kommunens gjennomsnittlige sakshandsamingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)	70	57	47	88	102
Kommunens gjennomsnittlige sakshandsamingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)	29	38	28	27	58
Andel av innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	1,8	21,3	15,9	10,3	16
Klager på resultat av byggesakshandsamingen, behandlet av kommunen (antall)	1	1	0	3	1
Tiltak hvor det ble utført ett eller flere tilsyn (antall)	0	0	15	20	33

Kjelde: KOSTRA (SSB) og Vindafjord kommune (utheva skrift).⁹

I intervju med einingsleiar for areal og forvaltning (som begynte i stillinga i 2022), får me opplyst at Vindafjord kommune i 2022 mottek 194 søknader i alt (inkludert byggjesaker, dispensasjonar, delingssaker og oppretting av grunneigedom) og at 185 av dei blei behandla (ni saker blei ikkje

⁸ [KOSTRA Plan- og byggesaksbehandling Vindafjord - SSB.](#)

⁹ KOSTRA-tal for 2022 er ufullstendige og tabellen er difor supplert med tal frå Vindafjord kommune.

behandla i 2022 pga. årsskifte til 2023). Han opplyser vidare på e-post, at årsaka til at det berre er registrert 171 saker i tabellen, skyldast at søknadar utan ansvarsrett ikkje er tatt med i berekninga.

Det må også påpeikast ut frå tabellen at det var svært få innvilga søknader som førte til vedtak om dispensasjon frå plan i 2018 (1,8 %), men at ein i seinare år har lagt seg rundt normalnivået på landsbasis.

Ut frå talla blei det heller ikkje ført tilsyn før i 2020. Dette er eit brot på plan- og bygningslova.

Når det gjeld sakshandsamingstida, går det fram av tabellen at kommunens gjennomsnittlege sakshandsamingstid i 2022 er 102 dagar for byggesøknadar med 12 vekers frist (84 dagar), og 58 dagar for byggesøknadar med 3 vekers frist (21 dagar).

Det kjem fram av Kommunebarometeret 2023 at kommunen braut fristane i 5,95 prosent av byggesakene i 2022 (mot et landsgjennomsnitt på 12,4 prosent). Det er ned frå 30 prosent i 2021.

I intervju med einingsleiar for areal og forvaltning, har me fått opplyst at det var utfordringar i 2021 med permisjon og sjukmelding, som gjorde at berre éin byggjesakrådgivar var på jobb i perioden 15.09.20 til 18.05.21. Det blir opplyst om at kommunen har hatt nokon utfordringar med å stadfesta kven som ventar på kven i nokon av sakene frå 2021. Dette skal ha skuldast misforståingar, og kommunen har seinare teke grep ved å nytte meir skriftleg kommunikasjon (brev og e-post) også i rettleiingsfasen.

I budsjett- og økonomiplanen 2023 skriv kommunen at den i løpet av dei siste åra har greidd å halda sakshandsaminga innanfor fristane, med få unntak, og at det er ved oppseiing eller ved langtidsfråvær tidsfristar ikkje blir overhaldne.

På spørsmål om kvifor gjennomsnittleg sakshandsamingstid (jf. tabell 1) likevel overskridd 12 vekers- og 3 vekers-fristen i 2022, svarer einingsleiar for areal og forvaltning i e-post at *me har ikkje anledning til å stoppe saksbehandlingstida i saksbehandlingssystem når me ventar på andre, til dømes ved at tiltakshavar/ansvarleg søkar gjer endringar/svarer ut moglege manglar eller ved at saka er på høyring. Tidlegare i år og i fjor haust så har saksbehandlar saman med merkantil hjå oss rydda i eldre saker som har stoppa opp, då fant me fleire saker med saksbehandlingstid på over 1000 dagar. I desse sakene er det ikkje nødvendigvis kommunen som har brukt 1000 dagar på behandle saka, men saka har i saksbehandlingssystem vore registrert som «under behandling».*

Han opplyser vidare at *«realiteten i desse sakene er ofte at det har kome til endringar eller liknande som gjer at saka har stoppa opp (og nokon stammar nok frå perioden i 2021 med berre ein byggsaksbehandlar på jobb). Fleire av desse sakene kjem aldri heilt i mål og søknaden blir trekt. Grunnen til at 2022 (og etter kvart 2023) blir høgare enn føregåande år er at me har hatt fokus på å få avslutte desse gamle sakene i slutten av 2022 og i 2023. Det skal ikkje mange slike «1000 dagars saker» til før snittet stig kraftig, spesielt om dei er registrert som tre vekers sak i systemet.»*

Dette blir opplyst som årsaka til at dette får utslag på statistikken og at det ser ut som at kommunen er over 12 vekers- og 3 vekers-fristen på fleire av sakene, men einingsleiar svarer at *«Det stemmer ikkje. Me har lurt litt på om det kan finnes ein måte å fjerne søknader som har stoppa ut av statistikken, men det har me ikkje funne ut av og me har konkludert med at det vil vera problematisk å gå inn å endre statistikken, ettersom det jo faktisk er riktig at desse sakene formelt har blitt avslutta i 2022 og 2023. Om ein ser slik på det stemme jo faktiske tala, så me må nok berre leve med at saksbehandlingstida i KOSTRA-rapporteringa blir høg i 2022 og i 2023 når det skal rapporterast. Men dette har ikkje særleg grad gått ut over innbyggjarane og om ein går inn å ser på enkelt vedtak er det få (eller ingen) som gir gebyrtap.*

3.3.2 GEBYRTAP

I budsjett- og økonomiplan 2020-2023 blir det vist til at det har vore arbeid med å gjere kart, plan- og byggesak til sjølvkostområde, men at det er vanskeleg å kalkulere riktig gjennomsnittleg kostnad per sak. Sakshandsaminga har tidlegare vore delvis subsidiert av kommunen.

Einingsleiar opplyser at det berre var ei av 185 saker i 2022 som *«fall mellom to stolar»*, og som kommunen ikkje tok gebyr på. Han opplyser samtidig om at dei *«har byrja å bruka merknadsfeltet i saksbehandlingsfeltet meir aktivt, slik at saksbehandlar også kan føra opp kven som ventar på kven.»*. I eit oppfølgingsintervju med einingsleiar i februar 2024 vart det poengtert at kommunen no er "à jour", og at dei har lukkast med å ta tak i det tidlegare etterslepet.

Et viktig funn er at kommunen ikkje har bokført gebyrtap før revisjonsprosjektet blei starta. Kommunen har ikkje tidlegare bokført byggesaksgebyr brutto i rekneskapen, i tråd med prinsippet om bruttoføring, som er eit krav i kommunerekneskapen. Som følge av manglande bruttoføring, har ikkje tap av gebyr vore synleggjort i rekneskapen.

Kommunen har ikkje kunna framstille ein komplett oversikt over antall gebyrtap, då dette ikkje har blitt rapportert, så omfanget kan vi ikkje vite.

3.3.3 KOMPETANSE

Ein del av misnøya går også på sakshandsamaranes evne til å vise skjønn. Kommunen har til dømes fått kritikk for å handheve byggjeteknisk forskrift (TEK17) for strengt i samband med brannprosjektering ved nybygg/påbygg. I intervju med lokalpolitikarar blir det påstått at kommunen handhever lova for strengt, og at kommunen dermed har fått eit omdømmeproblem. Det blir atgjeve ei oppleving av at dei ikkje handhever lova så strengt i andre kommunar som i Vindafjord. Ein meiner at det "verkar som at saksbehandlarane har blitt meir usikre" over tid.

I intervju med einingsleiar for areal og forvaltning får vi opplyst at dei to tilsette på plan har eit utdanningsnivå på hovudfag/master, og så er det 2 på byggesak med bachelorgrad. I tillegg er det ein jurist i 100 % stilling, som jobbar på tvers av fagområda.

Tabell 2, *Klagesakar til kommunen*

	Handsama klagesaker	Saker tatt til følge (oppheva eller omgjort)	% av sakene der klage er teken til følge
2020-2023	12	1	8%

Kjelde: Vindafjord kommune

Tabell 2 viser tal på klager som Vindafjord kommune har fått, både på reguleringsplanar og byggesaker. Som den viser, er det svært få klagesaker som blir teke til følge. Dersom tiltakshavar er misnøgd med vedtaket, er neste klageinstans Statsforvaltaren i Rogaland.

Tabell 3, Klagesakar til Statsforvalteren

	Realitetsbehandla byggjesaker frå Vindafjord	Saker tatt til følge (oppheva eller omgjort)	% av sakene der klage er teken til følge	% av sakene der klage er teken til følge på fylkesbasis
2019	3	1	33%	21%
2020	0	0	0%	15%
2021	0	0	0	13%
2022	3	2	67%	22%
2023	6	0	0%	15%

Kjelde: Statsforvalteren

Tabell 3 gir ein sterkare indikator på saksbehandlaranes kompetanse. Den viser ei oversikt over klagesaker etter plan- og bygningslova til Statsforvaltaren i Rogaland, og kor mange av sakene som er teke til følge. Som vi kan sjå, er det ikkje urovekkjande mange klager som får medhald. Av 9 klagesaker for 2022 og 2023 er berre 2 teke til følge. Så er det òg verd å merkja at Vindafjord kommune har svært få klagesaker som når Statsforvaltaren. Alt dette tyder på at kommunen har god kompetanse.

3.3.4 PLANARBEID

Overordna mål og strategiar skal ivaretakast gjennom kommuneplanen. Vindafjord har tatt grep for å utarbeida færre planar og heller sikra tettare oppfølging i økonomiplanen.¹⁰

Ved revisjon av kommuneplanen gjeld føringane og prosesskrava som er gitt i plan- og bygningslova §§ 11-12 til 11-15. Her går det fram at det skal utarbeidast eit planprogram, jf. § 4.1. Dette skal bidra til at planprosessen blir meir oversiktleg, gjennomslutlig og føreseieleg.

Revidering av kommuneplanen

Gjeldande kommuneplan (2017-2029) for Vindafjord kommune vart vedteken i 2017.¹¹ Etter plan- og bygningslova kapittel 11 skal alle kommunar ha ein samla kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel og ein arealdel. I budsjett- og økonomiplan 2023–2026 skriv kommunen at sidan den ikkje har eigen kommuneplanleggjar, blir planavdelinga tett involvert både i arbeid med samfunnsdelen og arealdelen. Etter plan- og bygningslova § 10-1 skal kommunestyret minst éin gong i løpet av kvar valperiode, i samband med utarbeiding av kommunal planstrategi, vurderer om kommuneplanen skal reviderast eller endrast.

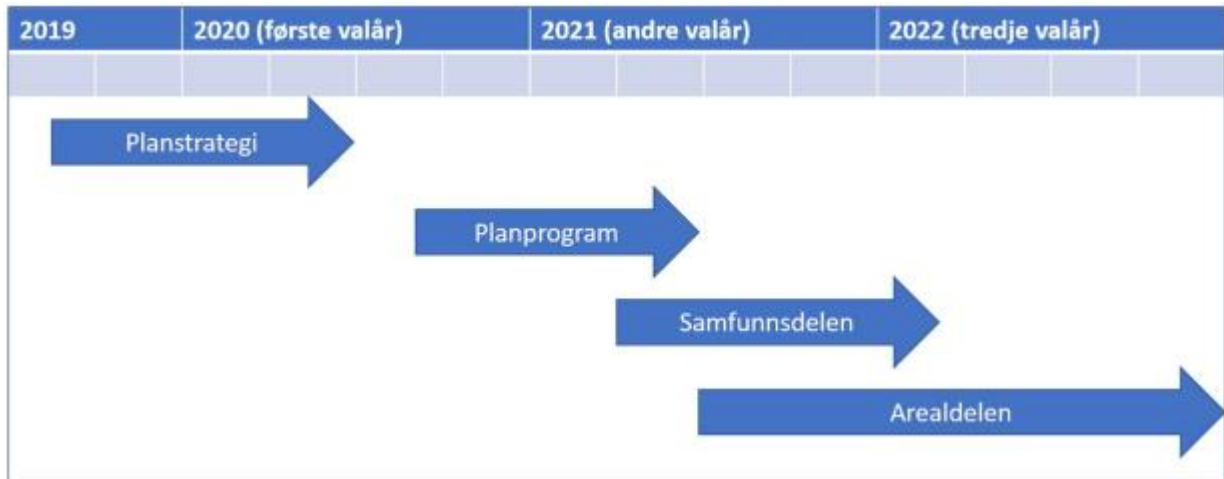
I økonomiplanen skriv kommunen at det er viktig å revidere kommuneplanen i kvar kommunestyreperiode, i tillegg til å ta tak i større kommunale planer som «kan løfte våre tettstadar inn i framtida». Ifølgje økonomiplanen har det ikkje vore mogleg å få til denne framdrifta med dagens ressursar.

Kommunen la opphavleg opp til ein framdriftsplan som skulle sikre at heile kommuneplanen blei revidert innan utgangen av andre valår (2021), og planstrategien blei vedtatt i samsvar med ein slik framdriftsplan. I planprogrammet 2021-2033 skriv kommunen at *«då verda blei stengt ned som følgje av korona- pandemien tok det noko tid å finne alternative arbeidsformer og i starten trudde me at pandemien ikkje ville få så langvarige konsekvensar. Arbeidet med planprogrammet vart derfor utsett fleire gonger.»* I planprogrammet la kommunen opp til ein stram framdriftsplan med endeleg behandling av både samfunns- og arealdelen i løpet av 2. kvartal og hausten 2022.

¹⁰ [Strategiske planar med framdriftsplan \(framsikt.net\)](https://framsikt.net/)

¹¹ Samfunnsdelen i Vindafjord kommune sin kommuneplan blei vedtatt 04.04.17. Arealdelen blei vedtatt 20.06.17.

Figur 3. Kommunens reviderte framdriftsplan frå planprogrammet 2021-2033.



Kjelde: Vindafjord kommune. Planprogram kommuneplanen 2021-2033.

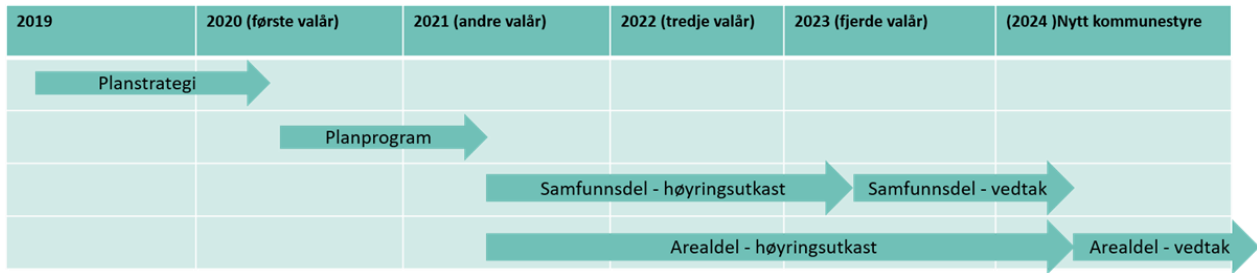
- Vedtak av planprogram juni-2021
- Førstegongs behandling av kommuneplanens samfunnsdel 4. kvartal 2021
- Høyring og offentlig ettersyn av samfunnsdelen og arealstrategien 1. og 2. kvartal 2022
- Førstegongs behandling av arealdelen 1. og 2. kvartal 2022
- Høyring og offentlig ettersyn av arealdelen, 1. og 2. kvartal 2022
- Endeleg behandling av samfunnsdelen og arealstrategien 2. kvartal 2022
- Endeleg behandling av arealdelen, haust 2022

I budsjett 2023 og økonomiplanen for 2023-2026 skriv kommunen at arbeidet med kommuneplanen har blitt vesentleg forseinka, og at kommunen hausten 2022 hadde inngått rammeavtale med plankonsulent for å ta unna private planer for å kunne sette av tid til kommuneplanen. Kommunen skriv vidare at arbeidet med kommuneplanen 2021-2033 vil pågå frå 4. kvartal 2020 til om lag 4. kvartal 2023, og framdriftsplan for vidare arbeid med kommuneplanen skulle bli lagt fram for politisk styringsgruppe og formannskapet 8.11.2022.

På kommunens nettsider står det at politisk styringsgruppe har fått framlagt ny framdriftsplan. Her kjem det fram at «*det ikkje har vore mogleg å få til ein framdriftsplan som sikrar vedtak i denne kommunestyreperioden. Det er derfor viktig at kommuneplanen blir vedtatt av nytt kommunestyre. Det blir lagt opp til vedtak på samfunnsdelen tidleg vår 2024 og vedtak på arealdelen i løpet av 2024.*»

Kommuneplanen sin samfunnsdel ble sendt på høyring av Formannskapet 19. september 2023.

Figur 3. Ny framdriftsplan for kommuneplanarbeidet i Vindafjord kommune.



Kjelde: [Planprosess - Vindafjord kommune](#).

Reguleringsplanar – planarbeidet i nærmare detalj

I samsvar med plan- og bygningslova §12-1, andre ledd, skal kommunestyret sørge for utarbeiding av reguleringsplanar for dei områda i kommunen der dette følgjer av lova eller av kommuneplanens arealdel, samt der det elles er behov for å sikre forsvarleg planavklaring og gjennomføring av bygg- og anleggstiltak, fleirbruk og vern i høve til berørte private og offentlege interesser.

Reguleringsplanane er juridisk bindande. Desse er politisk vedtekne og fastset korleis området kan nyttast og kva som er lovleg å byggje der. Reguleringsplanar gir dermed konkrete føringar for kva ein kan søkje om å gjere på eigen tomt. Dette gjer dei til eit viktig moment i saksbehandlingsarbeidet.

Ei gjennomgang av kommunen sine planar på detaljnivå syner at arealplanlegginga i kommunen manglar oppdateringar. Nokre av reguleringsplanane er frå langt tilbake i tid. Dette er ikkje uvanleg for norske kommunar, men det er heller ikkje ønskeleg.

For Vindafjord gjeld dette spesielt for dei største tettstadene i kommunen, som har opplevd betydeleg utbygging sidan planane vart vedtekne. Dei eldste reguleringsplanane for område i nokre av kommunen sine tettstader vart vedtekne på 1970- og 1980-talet. Dette gjeld til dømes delar av Vikedal sentrum (1977) og delar av Ølen sentrum (1986).

3.4 VURDERINGAR

Særleg i 2021 var av det lite bemanning som følgje av permisjon og sjukmelding, men av opplysningane me har fått, tyder det på at den overvegande majoriteten av fristbrot i statistikken skuldast mangel i sakshandsamingssystemet.

Denne mangelen går ut på at avdeling for byggjesak ikkje har kunne stanse sakshandsamingstida når ein venter på svar frå tiltakshavar/ansvarleg søker. Dette gjeld til dømes sakar der tiltakshavar/ansvarleg søkjar har gjort endringar på søknaden, eller saka har vore ute til høyring.

No har ein rydda opp i eldre saker som eigentleg ikkje har vore til behandling, men som likevel har blitt registrert som det. Slike saker med saksbehandlingstid på over 1000 dagar har dermed bidrege sterkt til å auke gjennomsnittet, og gje et feilaktig bilde.

Tilbakemeldingane kan altså tyde på at den lange saksbehandlinga ikkje er helt reell, men som oftast skuldast det at avdelinga ikkje har klart å stoppe saksbehandlingstida når saka ligg hos tiltakshavar (endringar, suppleringar, osb.) eller saka er på høyring. Difor ser det ut som om sakene har teke svært lang tid. Samstundes er vi ikkje sikre på om det er slik i alle sakene, og vi kan ikkje utelukka at det også finst enkeltsaker som reelt sett har teke svært lang tid, noko også tilbakemeldinga frå kommunen tyder på. Dette har vi dessverre ikkje undersøkt systematisk ved å for eksempel ta stikkprøver på enkeltsaker. Det er ein svakheit med rapporten. Samstundes var gjentatt purring utan å få svar, noko eit par respondentar i brukarundersøkinga hadde opplevd.

Det er positivt at avdelinga har rydda opp i dette. Men etter vår vurdering bør kommunen sikre at noko liknande ikkje skjer att. Avdelinga bør sjå nærare på moglegheitene for å forbetre rapporteringa. Er det til dømes manglar i saksbehandlingssystemet som kan forbeistrast?

Dersom ein ikkje gjer noko, kan kommunen risikera å forverre omdømet sitt og redusere tilliten hos næringsliv og innbyggjarar. Det kan også føre til økonomisk tap for søkerane og redusert arbeidsglede og motivasjon hos dei tilsette i avdelinga. For å unngå dette, er det viktig å ta tak i dei identifiserte problema og implementere tiltak for å forbetre saksbehandlingsprosessen. Dette vil ikkje berre kome kommunen til gode, men også samfunnet og dei råka partane. Slik situasjonen er no, er det vanskeleg å estimere kor stor del av brot på tidsfristar som skyldast sakshandsamingssystemet, og kor stor del som skyldast kapasitetsmangel.

Vi vurderer det som mangelfullt at kommunen **ikkje har bokført gebyrtap** før dette revisjonsoppdraget ble byrja. Dette har brote med bruttoprinsippet, og har vore til ulempe for brukarane. Dette vil sikre korrekte byggesaksgebyr for innbyggjarane framover. Vi meiner også at kommunen ikkje har hatt grunnleggjande rutinar for å fange opp desse feila, og at dette bør takast til etterretning internt.

Kompetanse. Talet på omgjorte klagesaker av Statsforvaltaren i Vindafjord kommune er ikkje vesentleg høgare enn i dei andre Rogaland-kommunane. Basert på dette, og opplysningar frå intervju, meiner vi at dei som behandlar plan- og byggesaker har solid kompetanse.

Planarbeid. Etter plan- og bygningslova kapittel 11 skal alle kommunar ha ein samla kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med ein handlingsdel og ein arealdel. I 2023 vedtok formannskapet ein planstrategi som seier at kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen) skulle reviderast i inneverande periode. Kommunen opplyser om at ressursmangel på planavdelinga har ført til at dette ikkje har blitt gjort på det tidspunktet då dette er skrive.

Vi vurderer det som viktig at den noverande framdriftsplanen følgjes, og at kommuneplanen blir revidert. Det er viktig å ha ein revidert kommuneplan for å sikre at mål og strategiar ligg til grunn

for politikkutforminga. En eventuell revidert kommuneplan skal tilfredsstille lovkrava fastsette i plan- og bygningslovens kapittel 11.

Samtidig vurderer vi det som viktigare for kommunens evne til sakshandsaming av plan- og byggjesaker å få oppdatert arealplanane for spesifikke områder. For spesielt dei største tettstadene i kommunen vil dette kunne være av stor nytte, og det er planar knytt til desse som vi meiner burde prioriterast. Dette meiner vi vil gi forutsigbarheit og vil sørge for ei meir heilskapleg utbygging. Men lite bemanning gjer arbeidet med dette utfordrande.

3.5 TILRÅDINGAR

- Vi tilrår kommunen å revidere kommuneplanen, samt oppdatere dei eldste reguleringsplanane for tettstadene i kommunen.
- Å iverksette tiltak for å redusere sårbarheit ved plutselige endringar i bemanning.

4 KOMMUNENS TILSYN I BYGGJESAKER

- Korleis handterast tilsyn i byggjesaker?

4.1 INNLEIING

Plan- og bygningsloven overlèt i stor grad ansvar for oppfølging av kravet lova har til dokumentasjon og teknisk utføring til tiltakshavar og ansvarlege aktørar. Ansvarer byggjer på tillit. For å oppnå sentrale målsetjingar om byggkvalitet er det derfor viktig å følgja opp at aktørane er ansvarsmedvitne og jobbar systematisk med å kvalitetssikra arbeidet sitt slik at dei følgjer lovgyldige krav og løyve.

Tilsynet i kommunen skal med andre ord vera eit viktig bidrag til betre kvalitet i bygg og skal avdekkja feil, vera lærande for tiltak og tiltakshavarar, og dessutan bidra til betring i byggjenæringa og at tiltaka følgjer regelverket. I tillegg vil dette systemet forhåpentleg på sikt vera arbeidssparande for alle partar. Eit slikt fungerande system for tilsyns- og lovbrotsoppfølging vil kunne verka haldningsskapande og sterkt motverka haldningar som at det er «lettare å få tilgiving enn løyve» i byggjesaker.

4.2 REVISJONSKRITERIER

Plan- og bygningsloven (pbl), tredje i kraft 1. juli 2010 og alle kommunar har i tråd med § 25-1 plikt til å føra tilsyn i byggjesaker:

«Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.»

Med «tilsyn» blir det her meint tilsyn med krav om dokumentasjon utover krav til sakshandsaming i pbl. §§ 1-4, 21-4 og 21-5, og SAK10 §§ 6-2 til 6-6, varsla inspeksjonstilsyn og umelde inspeksjonstilsyn.

Etter byggesaksforskrifta (SAK10) § 15-1 skal kommunen utarbeide ein strategi for tilsynet etter pbl. § 25-1. I strategien skal det blant anna takast stilling til:

- målsetting og rutinar for det kommunale tilsynet
- organisering, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering
- utveljing og prioritering av fagområde, sakstype, tema m.v.

Kommunen skal utarbeide årleg rapport over tilsynsaktiviteten ved utgangen av kvart år, og beskrive korleis aktiviteten har vore i forhold til strategien.

Kommunen plikter å føre tilsyn i eit slikt omfang at den kan avdekke regelbrot. Kapittel 32 i pbl. heimlar kommunen si plikt til å forfølge brot på føresegner i lova, og fastset den vidare gangen når ei ulovlegheit er fastslått.

Ved politisk godkjenning av strategiplan for tilsyn og ulovlegheitsoppfølging, er den forpliktande både politisk og administrativt.

Kapittel 15 i forskrift til Plan- og bygningsloven «Byggjesakforskrifta» (SAK10), og temarettleiaren HO-2/2012 «Tilsyn» frå Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) gir nærare føringar for korleis tilsyn og lovbrotsoppfølging skal følgjast opp i kommunen.

Basert på gjennomgangen har me utleidd følgjande revisjonskriterier:

- Kommunen plikter å føre tilsyn i eit slikt omfang at den kan avdekke regelbrot.
- Kommunen skal utarbeida strategi for tilsynet, der det m.a. blir stilling teken til: målsetjingar og rutinar for det kommunale tilsynet, organisering og dessutan utveljing og prioritering av fagområde, sakstypar, tema osv., under dette lokale forhold og innsatsområde.

4.3 FUNN

I Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) sin rettleier for kommunalt tilsyn, står det at «*Dei førraste kommunane har høve til å følgja opp alle byggjetiltak gjennom tilsyn. Talet på tilsyn må likevel vera så omfattande at kommunen kan avdekkja lovbro, og dessutan skaffa seg oversikt over tilstanden på tiltak som blir oppført i kommunen.*»¹²

Byggetilsynet i Vindafjord kommune er organisert under eining Areal og forvaltning. Byggesakshandsamarane skal handtere rådgiving og handsaming av byggesøknader, tilsyn og

¹² <https://www.dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/veiledning-for-kommunalt-tilsyn/1.generelt-om-tilsyn>

oppfølging av ulovlegheiter. Jurist skal også bidra i arbeidet. Eininga elles skal bidra i arbeidet der dette er naturleg. Einingsleiar for Areal og forvaltning har delegert mynde frå rådmannen til å treffe einskildvedtak i ikkje-prinsipielle saker etter pbl. kapittel 20-33, med tilhøyrande forskrifter.

Ifølgje KOSTRA-tala for Vindafjord ([jf. tabell 1](#)) kjem det fram at kommunen i lita grad har ført tilsyn (eller rapportert omfanget) med tiltak i perioden før 2020. Frå 2020 til 2022 har kommunen ført tilsyn med tiltak høvesvis 15, 20 og 33 gonger. Det kjem frem av budsjett 2022 og økonomiplanen for 2022-2025 at kommunen «*ikkje har hatt tilstrekkeleg kapasitet til å følgja opp sakene med nødvendig tilsyn og avdekke regelbrot i dag*». ¹³ På bakgrunn av dette, blei det i budsjettet for 2022 lagt inn ei ekstra stilling, dekt av sjølvkost for å «*sikre at kommunen klarar å handsame byggsakar innanfor frist og følgjer opp tilsyn og ulovlegheiter etter strategiplanen*». ¹⁴

Etter ein periode med manglande kapasitet til å følgja opp saker med nødvendig tilsyn og å avdekka regelbrot, blei fagområdet byggjesak utvida frå to til tre stillingsheimlar etter vedtak av budsjett i 2022. I oppstartsmøte med kommunen, blei det vidare lagt til grunn at den nye stillinga blei oppretta med økt fokus på tilsyn.

I budsjett 2023 og økonomiplan 2023–2026 skriv kommunen at det har vært utfordringar med lang sakshandsamingstid og å gje gode nok tilbakemeldingar på førespurnadar. Byggjesak må handtere mange saker som skal handsamast etter omfattande regelverk og innanfor fastsette fristar. Eininga skal også føra tilsyn og avdekke regelbrot etter kommunen sin «Strategiplan for tilsyn og oppfølging av ulovlegheiter etter plan- og bygningslova.» Hovudmåla i denne er som følger:

- Sikre god kvalitet på byggetiltak og at dei er i samsvar med gitte vedtak og føresegner i plan- og bygningslova.
- Skape haldningar for god byggeskikk og lovlydigheit i byggesaker.
- Stimulere føretak til auks kvalitet i alle delar av byggeprosessen. ¹⁵

¹³ [Budsjett- og økonomiplan 2022-2025](#)

¹⁴ Ibid.

¹⁵ [Strategiplan for tilsyn og oppfølging av ulovlegheiter etter plan- og bygningslova.](#)

Det må og nemnast at det på eit meir underordna nivå var ein prioritering å ha tilsyn på brannsikkerheit ved større bygg.¹⁶

I samtaler med leiar for areal og forvaltning samt byggesaksrådgivarar har det kome fram at kommunen i større grad har lukkast med å følgje opp tilsynsstrategien frå 2021 etter nytilsetjinga i 2022. Det har vore eit auka fokus på oppfølging av plan- og bygningslova, samt dei tekniske forskriftene, som det vert argumentert for at har blitt strengare og meir komplekse med åra.

Tilsynsarbeid i samband med Tek17 (byggjeteknisk forskrift) etter innføringa av den nye tilsynsstrategien, er sentralt i denne samanhengen. Dette er ein sentral del av kommunens tilsynsarbeid dei siste åra, og viser viktigheita av prioriteringar.

Byggeforskrifta Tek17 krev brannprosjektering ved nybygg/påbygg. Vindafjord har tidlegare i samband med innføringa av ny tilsynsstrategi i 2020 avdekka manglande dokumentasjon i fleire høve. Dette gjaldt dokumenttilsyn i samband med søknad om ferdigattest for landbruksbygg.¹⁷

Tilsynsstrategien blir vurdert som eit nyttig verktøy, fordi den gir klare rammer som gjer det lettare å lage prioriteringar. Dette blei vist i samband med tilsynsaktiviteten knytt til nettopp Tek17, der fleire manglar i samband med brannprosjektering blei avdekka og utbetra.

Samstundes blir det understreka sjølv av kommunen at dei ikkje klarer å gjere så mykje tilsyn som dei kunne tenkt seg. Kommunen gjer nok tilsyn til at ein avdekkjer brot på lova med jamne mellomrom, men dei meiner det er ønskeleg å auke aktiviteten. Med fleire tilsette og auka kapasitet er dette eit område der det kunne blitt gjort mykje meir.

Det synest som at graden av tilsyn avheng av mengda innkomne saker som krev behandling. Det kjem fram at i periodar med lite saksbehandling har ein meir tid til å prioritere tilsyn. Det må òg påpeikast at det ut frå samtaler verkar som at føring av tilsyn vert oppfatta som svært krevjande arbeid. Det er tunge saker som skal avgjerast, og prosessen har ofte ei lang tidshorisont. Tilsyn er altså noko som krev mykje tid og ressursar for saksbehandlarane, og det synest å vere vanskeleg å finne den rette balansen mellom saksbehandling og føring av tilsyn.

4.4 VURDERINGAR

Fram til 2022 har ikkje kommunen hatt kapasitet til å føre tilsyn i et tilstrekkeleg omfang. Dette har betra seg etter at avdelinga fekk ei ny stilling i 2022. Men intervjuar tydar på at avdelinga ikkje klarer å gjere så mykje tilsyn som dei kunne tenkt seg.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ <https://www.bondevennen.no/aktuelt/brannprosjekteringskrav-skapar-frustrasjon/>

Det er eit uttalt ønske frå avdelinga om å gjere meir på tilsynsfeltet. Det er positivt at kommunen har fått ein tilsynsstrategi med tre hovudmål som synleggjer kommunens ambisjonar på tilsynsfeltet. Desse måla er ikkje spesifisert i konkrete tiltak som skal bidra til å nå måla.

Etter vår vurdering kunne kommunen hatt nytte av å spesifisere måla og klargjere korleis ein har tenkt å nå dei. Til dømes kunne dette inkludere ein oversikt over kor mange tilsyn ein har som mål å utføre i løpet av ei viss tidsperiode, og kva tilsynsmetode som skal nyttast. Dette meiner me ikkje berre ville gitt avdelinga ei tydelegare rettesnor å jobbe etter, men òg ført til ei betre handheving av byggesaksforskrifta §15-1. Dette er fordi krava i paragrafen til evaluering av til dømes målsettingar, ressursbruk og organisering ville blitt forvalta i større grad.

Når det gjelder den *faktiske* utføringa av tilsynsarbeidet for augeblikket, ser denne ut til å korrelere sterkt med kapasitet. I periodar med mange innkomne saker ser det ut til at tilsyn ikkje blir like prioritert som når det er lite saksbehandling som må gjerast. Samstundes er avdelinga sårbar for plutslege bemanningsendringar. Om problem knytt til kapasitet skulle oppstå (sjukmeldingar, langvarige permisjonar, oppseiingar, osb.), ser det ut til at tilsynsarbeidet fort hamne i "andre rekke". Dette er ein problemstilling som vil kunne løftast inn i strategien: Korleis skal tilsynsarbeidet handterast i periodar med kapasitetsutfordringar?

4.5 TILRÅDINGAR

Vi tilrår kommunen å:

- Å konkretisere målsetjingar og planlagt ressursbruk i strategiplanen for tilsyn.

5 KOMMUNENS INFORMASJONGJEVING OG RETTLEIING I SAKSHANDSAMINGA

PROBLEMSTILLINGAR

- Korleis sikrar kommunen at brukarane får tilstrekkeleg med informasjon om handsaminga av plan- og byggjesaker (til dømes med omsyn til rettleiing og oppfølging)?
- I kva grad er brukarane nøgde med handsaminga av plan- og byggjesaker?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen har etter forvaltningslova § 11 ei generell rettleiingsplikt. Formålet med rettleiinga skal vera å gi partar og andre interesserte tilgang til å vareta sitt tarv i bestemde saker på best mogleg måte. Omfanget av rettleiinga må likevel tilpassast kvart enkelt forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å ta slik på seg verksemd.

Forvaltningsorgan som behandlar saker med ein eller fleire private partar, skal av eige tiltak vurdere behovet til partane for rettleiing. Etter førespurnad frå ein part og elles når arten i saka eller forholdet til parten gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi rettleiing om:

- a. gjeldande lover og forskrifter og vanleg praksis på vedkommande saksområde, og
- b. reglar for saksbehandlinga, særleg om partars rettar og plikter etter forvaltningslova. Om mogleg bør forvaltningsorganet også peika på omstende som i det konkrete tilfellet særleg kan få noko å seia for resultatet.

Uavhengig av om sak går føre seg, pliktar forvaltningsorganet innan sitt saksområde å gi rettleiing som nemnt i andre ledd til ein person som spør om rettane sine og plikter i eit konkret forhold som har aktuell interesse for han.

Basert på gjennomgangen har vi utleidd dette revisjonskriteriet:

- Kommunen skal gje rettleiing ved førespurnad om det, eller i høve kor sakens art gir grunn til det.

5.2 KOMMUNENS PRAKSIS I BYGGJESAKER

Som det kjem fram av revisjonskriteria, er kommunen si plikt til rettleiing sterkt forankra i norsk lov. Det blir dermed stilt høge krav til Vindafjord kommune når det kjem til informasjon og oppfølging av plan- og byggesaker.

Kommunen sine nettsider er ein naturleg stad å starte for å sjekke korleis kommunen sikrar at brukarane får tilstrekkeleg informasjon om handsaminga av plan- og byggesaker. Det er truleg at dette er den første ressursen brukarane sjølv vil nytte i prosessen.

Kommunen har ei eiga nettside for byggesøknader der ein kan lese all viktig informasjon knytt til søkeprosessen. Det er til dømes ei eiga detaljert oversikt over korleis ein søker, og ei henvisning til skjema for gebyrprisar. Det finst ei eiga side for byggereglar, der ein finn lenker til dei viktigaste lovene, forskriftene og reglane. I tillegg er kontaktopplysningane til byggesaksrådgivarane tilgjengelege, slik at terskelen for å ta kontakt er låg. Det finst også ei side der ein blir sendt vidare til Direktoratet for byggkvalitet sin rettleiar. Denne gjev ei klar og tydeleg framstilling av søknadsprosessen, steg for steg. Til slutt kan det nemnast at kommunen òg har ei liste over ord og uttrykk som går att i søknadsprosessen, og at dei blir forklart på ein forenkla måte. Dette tiltaket bør gjere prosessen enklare og bidra til å unngå forvirring. Den overordna nettsida for byggesak er lett å navigere seg til og oppfatta som ryddig.

Frå intervju med leiar for areal og forvaltning og byggesaksrådgivarane kjem det fram at dei sjølve meiner dei er flinke til å sikre at brukaren får nok informasjon om handsaminga av plan- og byggesaker. Dei har som mål å assistera tiltakshavar med å få ei klar søknad til behandling, og det er eit tydeleg fokus på rettleiing. Dei meiner dei sjølve er hjelpsame og imøtekomande på dette området.

På den andre sida får byggesaksbehandlinga ei svak karaktergjeving i intervju med ein lokalpolitikar i kommunen. Det blir meint at saksbehandlarane ikkje er avklarande nok i startfasen og at det blir gitt for dårleg informasjon om kva som krevst for å få søknaden godkjent. Rettleiinga er for dårleg, og saksbehandlarane blir altså ikkje oppfatta som tilstrekkeleg imøtekomande.

Dette er to ulike framstillingar. Men det trengs eit breiare kjeldemateriale for å kunne gje ei definitiv vurdering. Dette fører oss til brukarundersøkinga.

5.3 TILBAKEMELDINGAR FRÅ BRUKARANE I BYGGJESAKER

I samband med dette prosjektet har det vore eit klart ønske frå kommunen om å involvere brukarstemma. Misnøye med sakshandsaminga har for eksempel kome til uttrykk gjennom ein interpellasjon den 16.05.2023. Bakgrunnen for denne var knytt til ein oppleving av «manglande forutsigbarheit, mangel på rettleiing, auka kostnader, tidsbruk og det som vert oppfatta som urealistiske krav».¹⁸

¹⁸ [Grunngitte spørsmål og interpellasjonar, saksnummer 027/23.](#)

Den siste brukarundersøkinga som målte tilfredsheit med sakshandsaminga i byggesaker, fann stad i 2013. Den viste at ein stor majoritet av brukarane var svært nøgde. Dei meinte det var god føreseielegheit, kvalitet og imøtekomming i sakshandsaminga. Dei fleste var også nøgde med tidsbruken og opplevde at dei fekk nyttig informasjon frå kommunen.

I vår egen brukarundersøking tok vi kontakt med totalt 42 personar oppført som tiltakshavarar, der vi fekk svar frå 20. Av desse var 17 nøgde, medan 3 hadde innvendingar mot sakshandsaminga.

Ein av dei som var kritiske meinte at "dialogen hadde vore god", og vedkomande hadde ingenting negativt å seie om sakshandsamar si kompetanse. Likevel hadde vedkomande måtta purre ein del for å få svar. Det same gjaldt ein annan person, som også mente det hadde tatt for lang tid, og vedkomande hadde vore naud til å purre.

Den mest misnøgde av dei vi ringte, meinte at sakshandsamar hadde vore "urimeleg", og det verka som om ein ikkje kunne ha ein dialog med vedkomande. Respondenten meinte vidare at det ikkje var vist nok "skjønne", og at han ikkje hadde fått tilstrekkeleg rettleiing på førehand. Denne respondenten og ein annan, som sjølv var nøgd med sakshandsaminga av si eiga sak, peika òg på at mange i kommunen opplevde byggesakshandsaminga som krevjande. Dei meinte at dette var eit lokalt irritasjonsmoment og at praksisen var betre i andre kommunar.

På den andre sida, var, som nemnt, den store majoriteten av dei vi ringte nøgde og hadde ingenting å utsetje på sakshandsaminga. Dei var svært nøgde med rettleiinga og informasjonsutvekslinga frå sakshandsamar.

5.4 KOMMUNENS PRAKSIS I PLANSAKER

Kommunen har òg ei eiga nettside med detaljert informasjon om korleis brukarar skal gå fram for å få utarbeidd ein detaljreguleringsplan.¹⁹ Kommunen har ein eiga e-postadresse som er utheva, der både innsending av planinitiativet og bestilling av oppstartsmøte skal gjerast. Alle stega i prosessen er skildra, og krava til kva som må dokumenterast, er redegjort for.

I intervjuet understreka dei to planrådgivarane i kommunen at dei «opplever at vi har god openheit og at folk kjem til oss». Det vart også opplyst at dei «strekker seg ganske langt for å rettleie folk, i staden for å gje korte svar». Dei oppgjer at dei «brukar tid på rettleiing», og har ein oppleving av at «folk kjenner at dei får god informasjon».

¹⁹ <https://www.vindafjord.kommune.no/byggesak-og-teknisk/plan-eigedom-og-kart/planar-og-hoyringar/utarbeida-reguleringsplan/>

Det må òg understrekkjast at dei opplever at dei har open dialog på at brukarar kan kome i møte og/eller svare skriftleg.

5.5 TILBAKEMELDINGER FRÅ PLANKONSULENTER

Vi har ikkje lukkast med å kome i kontakt med innbyggjarar i kommunen som har utarbeidd planinitiativ til detaljreguleringsplan. Dette er ei svakheit ved rapporten.

Til gjengjeld har vi hatt telefonkontakt med to plankonsulentar som jobbar tett på kommunen. Begge er arealplanleggjarar og har hatt oppdrag i Vindafjord tidlegare. Den eine jobbar i Arkipelet, og den andre jobbar i Omega 365.

Begge beskriv samarbeidet i positive ordelag og hadde ingenting å utsetje verken på planrådgivarane eller kommunen si praksis. Arealplanleggjaren som jobbar i Omega meinte at dei tilsette i kommunen er pliktmedvite, villige til å bistå ved behov og løysingsorienterte. Vedkomande opplevde dei også som gode på samarbeid.

Arealplanleggjaren som jobbar i Arkipelet opplevde å ha god dialog med kommunen. Fagkunnskapane blei også vurderte som gode. Praksisen med å halde eit eige overleveringsmøte før planleveranse til førstegangsbehandling, blei også sett pris på.

5.6 VURDERINGAR

Byggesaker

Vår vurdering er at kommunen i all hovudsak er flinke til å sikre at brukarane får god rettleiing.

For eksempel er det positivt at nettsida til kommunen for byggesak er oversiktleg og inneheld ei tilvising til ein rettleiar for søknadsprosessen. Det er òg ei eiga side som forklarar ord og uttrykk som går att i byggeprosessen, og ein oversikt over framgangsmåten i sjøve søknadsprosessen. Dette blir vurdert som svært positivt for kommunen si evne til å rettleie og gi god informasjon om handsaminga av byggesaker.

Vår vurdering støttes også av det som kjem frem frå intervju med aktørar frå Areal og forvaltning. Avdelinga for byggesak ser ut til å ha ei god praksis for å sikre at brukarane får tilstrekkeleg informasjon og rettleiing.

Til slutt viser vår brukarundersøking at dei aller fleste søkarane er nøgde med handsaminga av byggesaker. Dei får god rettleiing og tilstrekkeleg informasjon, og dei opplever at saksbehandlarane er kompetente.

Samtidig skal ein ikkje undervurdere at det er nokre få som er misnøgde. Dette er hovudsakleg knytt til saksbehandlingstida, men også ei kjensle av at det er brukt manglande skjønn og dårleg rettleiing.

Plansaker

Eksterne plankonsulenter som jobbar tett på kommunen gir mykje ros. Dei som jobbar med plan i Vindafjord blir generelt beskrivne som samarbeidsvillige og gode på dialog.

Nettsida til kommunen som handlar om informasjon til brukarane om korleis dei skal gå fram for å få utarbeidd ein detaljreguleringsplan, er grundig og detaljert. Den er oversiktleg og gir brukaren god rettleiing.

Sjølv om vi dessverre manglar ein brukarundersøking for å vurdere om brukarane sjølv er fornøgde på dette området, talar det vurderingsgrunnlaget som er blitt gjort i arbeidet med denne rapporten, for at brukarane i Vindafjord får god rettleiing og informasjon.

Tilrådingar

Me tilrår kommunen:

- Å revidere kommuneplanen, samt oppdatere dei eldste reguleringsplanane for tettstadene i kommunen.
- Å konkretisere målsetjingar og planlagt ressursbruk i strategiplanen for tilsyn.
- Å iverksette tiltak for å redusere sårbarheit ved plutselig endringar i bemanning.

Vedlegg

Munnlege kjelder

Tidlegare kommunestyrerepresentant

Rådgevare plansak, Vindafjord kommune

Einhetsleiar areal og forvaltning, Vindafjord kommune

Kommunedirektør, Vindafjord kommune

Byggesaksrådgjevar, Vindafjord kommune

Kommunestyrerepresentant Vindafjord kommune

Skriftlege kjelder

KOSTRA statistikk

Plan- og bygningslova

Byggesaksforskriften

Byggteknisk forskrift

Statsforvalteren i Rogaland

Vindafjord kommune

Veiledning for kommunalt tilsyn, DIBK, <https://www.dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/veiledning-for-kommunalt-tilsyn/1.generelt-om-tilsyn>