



Forvaltningsrevisjon | Kvinnherad kommune Plan- og byggesaksbehandling

Mars 2024

«Forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaksbehandling»

Mars 2024

Rapporten er utarbeidd for Kvinnherad kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaksbehandling i Kvinnherad kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Kvinnherad kommune i sak PS 35/23. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere om Kvinnherad kommune har etablert gode system og rutinar knytt til saksbehandling innan plan- og byggesaksområdet. Vidare har det vore eit føremål å undersøke om kommunen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til behandling av plan- og byggesaker, samt i kva grad kommunen etterlever gjeldande saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker.

Revisjonen har gjennomført dokumentanalyse av rutinar, prosedyrar og malverk, intervju med sentrale personar som er involvert i eller har ansvar for plan- og byggesaksbehandling, samt ein gjennomgang av ei utval stikkprøver av plan- og byggesaker frå perioden januar 2022 til september 2023, for å undersøke saksbehandlingstid og ev. årsaker til fristoverskridingar. Forvaltningsrevisjonen er utført i tidsrommet november 2023 til februar 2024. Datagrunnlaget er skildra i rapporten og utgjer grunnlaget for våre vurderingar, konklusjonar og tilrådingar. Under er dei viktigaste funna og vurderingane i rapporten presentert.

Organisering av plan- og byggesaksbehandling

Kvinnherad kommune har utarbeidd eit eige rolledokument som skildrar kva rolle og ansvar avdelingsleiar, fagkoordinatorane og saksbehandlarane som er involvert i arbeid med byggesaker har, under dette roller og ansvar i saksbehandling, styring og leiding av avdelinga, rapportering, økonomioppfølging mv.. Etter revisjonen si vurdering har kommunen gjennom dette dokumentet sikra ei hensiktsmessig fordeling av rollar, ansvar og oppgåver knytt til arbeidet med byggesaksbehandling, i samsvar med kommunelova sine krav til internkontroll og krav til skildring av verksemda sine hovudoppgåver og organisering.

Når det gjeld arbeid med behandling av plansaker, er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune ikkje har sikra ei tilstrekkeleg tydeleg og dermed hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver. Undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd eigne dokument som skildrar kven som har kva rollar, ansvar og oppgåver, og det er heller ikkje sett i verk andre tiltak for å kompensere tilstrekkeleg for dette (til dømes gjennom opplæring av tilsette). Revisjonen vil understreke at formalisering og tydeleggjering av roller, ansvar og oppgåver er viktig både for å sikre ein fungerande internkontroll i samsvar med kommunelova sine krav, samt for å bidra til at plansaker blir behandla i samsvar med saksbehandlingsfristar og -krav som følgjer av plan- og bygningslova. Revisjonen vil peike på at tydelege roller, ansvar og oppgåver, samt god og tilgjengeleg dokumentasjon av dette, er spesielt viktig i tilfelle der ein har stor utskifting av tilsette, slik som har vore tilfelle innan plansaksområdet Kvinnherad kommune.

Revisjonen vurderer vidare at det innan byggesaksområdet er etablert eit hensiktsmessig system for registrering og fordeling av saker som skal behandlast, gjennom at søknadar kommunen mottok blir gjennomgått av fagkoordinator og fordelt til dei ulike saksbehandlarane ut frå kapasitet og kompetanse. Systematikken som er etablert for dette, er etter revisjonen si vurdering i samsvar med kommunelova sine internkontrollkrav. Tilsvarande er det revisjonen si vurdering at det også for plansaker er etablert eit hensiktsmessig system for registrering og fordeling av saker, gjennom at alle nye planforslag kommunen mottok, blir gjennomgått og fordelt i planmøte som blir avhalde kvar veke.

Internkontroll i plan- og byggesaksbehandlinga

Etter revisjonen si vurdering har Kvinnherad kommune etablert rutinar for saksbehandling og vurdering av habilitet som i hovudsak er tilstrekkelege for behandling av både plan- og byggesaker. Revisjonen meiner at kommunen gjennom dei elektroniske saksbehandlingssystema som blir nytta, samt eigen rutine for behandling av private planar, legg godt til rette for å sikre ei effektiv handtering av dei oppgåvene, kontrollane og vurderingane saksbehandlarane har ansvar for, samt for å unngå svikt og feil i saksbehandling og manglande etterleving av regelverk. Rutinane er også etter revisjonen si vurdering i tilstrekkeleg grad gjort tilgjengeleg for og kjent blant dei tilsette, ettersom det i praksis ikkje er mogleg å behandle plan- og byggesaker utan aktivt å nytte dei etablerte systema for saksbehandling.

Samstundes er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune ikkje har sikra tilstrekkeleg med rutinar eller ein tilfredsstillande praksis for kvalitetssikring i samband med behandling av byggesaker. Undersøkinga viser at kommunen på tross av at det er avgjort at kvalitetssikring skal gjennomførast, ikkje har utarbeidd eigne rutinar eller sjekklister som skildrar korleis kvalitetssikring skal bli utført, eller sørge for at kvalitetssikring faktisk blir gjennomført. På tidspunktet for revisjonen blir det ikkje gjennomført systematisk kvalitetssikring av alle byggesaker. Revisjonen vil peike på at mangelen på ein fast systematikk for kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak i alle byggesaker (og ikkje berre i saker av prinsipiell

karakter) bidrar til å auke risikoen for svikt, feil, manglar og uønskt variasjon i saksbehandlinga, under dette også risikoen for manglande likebehandling av saker som i stor grad liknar kvarandre.

Revisjonen vil understreke at bruk av sidepersonskontroll og kvalitetssikring er viktige internkontrollmekanismer for å fange opp feil og manglar i saksbehandlinga, under dette feil, manglar og uønskt variasjon som knyter seg til dei skjønnsvurderingar som saksbehandlarane må gjere og som ikkje fullt ut let seg standardisere gjennom saksbehandlingssystemet eByggesak. Revisjonen tilrår difor at Kvinnherad kommune utarbeider ein skriftleg rutine for korleis desse prosessane skal gjennomførast i byggesaker, under dette kva moment som skal kontrollerast, samt sørgjer for at rutinen blir etterlevd. Tilsvarende meiner revisjonen at skriftleggjering av den kvalitetssikringspraksisen som er etablert for private planforslag, med fordel kan skriftleggjerast. Dette for å sikre kontinuitet og kvalitet i dette arbeidet over tid, til dømes ved skifte av personell og endring av ansvar for gjennomføring av kvalitetssikringa.

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune ikkje har etablert rutinar for eller har gjennomført formaliserte, systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til behandling av plan- og byggesaker, med det føremål å avdekke kor i saksbehandlingssystemet det kan vere risiko for svikt, feil eller manglar knytt til regeletterleving og likebehandling. Kommunen har sett i verk fleire tiltak for å redusere risiko for feil og manglar i arbeid med behandling av plan- og byggesaker, men manglande systematiske risikovurderingar gjer det vanskeleg for revisjonen å vurdere om tiltaka som er sett i verk er tilstrekkelege for å dekke kommunen sitt behov.

Revisjonen vil vise til at kommunelova § 25-1 stiller krav til at kommunen sin internkontroll skal vere tilpassa risikoen til verksemda, og i forarbeid til lova går det fram at dette inneber at kommunen må gjere ei konkret analyse og vurdering av sannsynet for at reglar ikkje blir følgt og kva konsekvensar dette i så fall kan få, samt innrette eigen internkontroll i samsvar med funna i vurderingane. Gjennomføring av risikovurderingar er følgeleg eit sentralt element for å sikre god internkontroll, når det gjeld å identifisere aktivitetar eller prosessar der det kan vere fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk og rutinar, eller utilfredsstillande kvalitet i arbeid/tenester som utførast.

For å sikre at det i tilknytning til saksbehandling av byggesaker i minst mogleg grad finst aktivitetar eller oppgåver som utførast av saksbehandlar der det ligg føre risiko for manglande regeletterleving og/eller utilfredsstillande kvalitet (under dette manglande effektivitet og likebehandling i saksbehandlinga), må kommunen sikre at det blir gjennomført systematiske vurderingar av ovannemnde risiko i alle sentrale oppgåver og aktivitetar i saksbehandlingssystemet, samt at det blir gjort justeringar i eksisterande rutinar for saksbehandling på bakgrunn av eventuelle relevante funn i risikovurderingane.

System og rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune har utarbeidd ein strategi for gjennomføring av tilsyn i samsvar med krav i byggesaksforskrifta kap. 15. Kommunen har også valt det revisjonen vurderer som ei hensiktsmessig organisering av både tilsynsarbeidet og arbeidet med oppfølging av ulovlege tiltak, med ei systematisk tilnærming til gjennomføring av tilsyn med at byggetiltak blir gjennomført i samsvar med løyve og føresegn og til oppfølging av moglege ulovlege tiltak, basert på bruk av rutinar frå DiBK (for tilsyn) og egne kommunale rutinar (for oppfølging av ulovlege tiltak), samt egne kommunale malar for å informere om tilsynsprosess og -praksis og oppfølging av ulovlege tiltak.

Revisjonen merkar seg at kommunen både på revisjonstidspunktet og over tid har hatt utfordringar med å gjennomføre oppfølging av ulovlege tiltak i særleg grad, grunna utfordringar med kapasitet og tydeleg prioritering av kva saker som skal følgjast opp. Sjølv om det er krevjande å finne tid og rom til gjennomføring av ulovlighetsoppfølging, vil revisjonen understreke at dette er ei viktig lovpålagt oppgåve som har betydning både for rettsoppfatninga og tilliten blant innbyggjarane til sjølve regelverket og kommunen som forvaltar av regelverket. For å sikre at kommunen utfører si plikt til å følgje opp ulovlege byggetiltak, meiner revisjonen at Kvinnherad kommune må vurdere å iverksette tiltak som gjer det mogleg å intensivere oppfølginga av moglege ulovlege byggetiltak, og gjere denne meir systematisk og kontinuerleg.

Kapasitet og etterleving av saksbehandlingsfristar

Undersøkinga viser at kommunen har utfordringar med kapasitet til behandling av både byggesaker og private plansaker, noko som har medført brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar både i byggesaker med tre og tolv veker saksbehandlingsfrist, i klagesaker og i samband med 1. gongsbehandling av private plansaker. Manglande etterleving av lovpålagte saksbehandlingsfristar medfører risiko for tap av gebyrinntekter, og tap av omdømme og tillit blant innbyggjarane i kommunen.

Vidare viser undersøkinga at Kvinnherad kommune i liten grad har hatt kapasitet til oppfølging av ulovlege byggetiltak i samsvar med plan- og bygningslova sine føresegn. Revisjonen merkar seg samstundes at kommunen vurderer å ha hatt tilstrekkeleg kapasitet til gjennomføring av tilsyn, og at kapasiteten til å drive rettleiing av søkjarar og publikum i hovudsak blir opplevd å vere tilstrekkeleg.

Kompetanse

Undersøkinga viser at leiarar og tilsette i Kvinnherad kommune vurderer at kommunen i hovudsak har tilstrekkeleg god kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver innan plan- og byggesaksbehandling. Undersøkinga viser også at det blir gjennomført fleire ulike aktivitetar for å vidareutvikle kompetansen på ulike område og tema, men at det kan vere krevjande å sette av tid til å gjennomføre kompetanseutviklande aktivitetar grunna høg saksmengd og pressa kapasitet.

Trass i at kommunen vurderer at eigen kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver i hovudsak er god, er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune med fordel kunne sikra ei meir systematisk og heilskapleg tilnærming til kompetanseutvikling innan plan og bygg. Slik systematikken framstår per i dag, verkar det i stor grad å vere opp til dei enkelte tilsette å vurdere kva behov ein har for kompetansehevande tiltak, under dette deltaking på kurs som gjeld til dømes endringar i regelverk. Kommunen har ikkje etablert system og rutinar for å vurdere kva kompetanse det er behov for å ha tilgjengeleg for å sikre ei effektiv og forsvarleg behandling av plan- og byggjesaker, eller rutinar for å sikre at desse behova blir ivareteke. Dette medfører risiko for at det kan oppstå kompetanse- og kunnskapsgap i dei aktuelle einingane som arbeider med plan- og byggesaksbehandling, og dermed risiko for at kvaliteten på saksbehandlinga blir svekka over tid.

Revisjonen meiner difor at Kvinnherad kommune bør vurdere å etablere eit meir systematisk arbeid med kompetanseutvikling innan plan og bygg, som sikrar at kommunen til ei kvar tid har tilgang på den kompetansen som er naudsynt for å gjennomføre plan- og byggjesaksbehandling på ein effektiv måte og med tilstrekkeleg høg kvalitet. Dette treng ikkje naudsynleg omfatta individuelle opplæringsplanar, men til dømes ein felles kompetanseplan for området som skildrar kva kompetanse kommunen må ha tilgang til for å gjennomføre alle sentrale oppgåver på ein tilfredsstillande måte. Dette kan også sjåast i samanheng med eit eventuelt arbeid med gjennomføring av risikovurderingar av kommunen sine arbeidsprosessar for behandling av plan- og byggjesaker (sjå kapittel 3.4), for på denne måten å sikre at kommunen har den naudsynte kompetansen til å kunne gjennomføre alle aktivitetar som er kritiske for saksbehandlingsprosessen.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Kvinnherad kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Formaliserer og skriftleggjer roller, ansvar og oppgåver knytt til behandling av private plansaker.
2. Etablerer rutinar for gjennomføring av risikovurderingar av saksbehandlingsprosessane for plan- og byggjesaksbehandling, samt gjennomfører risikovurderingar som grunnlag for utforming og justering av saksbehandlingsrutinar.
3. Etablerer rutinar for og sikrar at det blir gjennomført kvalitetssikring av saksbehandling i alle byggesaker.
4. Utarbeider og iverksett ein tiltaksplan for å sikre gjennomføring av lovpålagte oppgåver innan gjeldande saksbehandlingsfristar.
5. Vurderer å etablere eit meir systematisk arbeid med kompetanseutvikling innan plan og bygg, for å sikre at kommunen til ei kvar tid har tilgang på naudsynt kompetanse til behandling av plan- og byggesaker.

Innhald

1	Innleiing	9
2	Om tenestområdet	11
3	System for å sikre regeletterleving	12
4	Etterleving av saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker	21
5	Tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse	26
6	Konklusjon og tilrådingar	32
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	34
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	37
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	40

Detaljert innhald

1	Innleiing	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Føremål og problemstillingar	9
1.3	Avgrensing	10
1.4	Metode	10
1.4.1	Dokumentanalyse	10
1.4.2	Intervju	10
1.4.3	Stikkprøvegjennomgang	10
1.4.4	Statistisk analyse	10
1.4.5	Verifiseringsprosessar	10
1.5	Revisjonskriterium	10
2	Om tenesteområdet	11
2.1	Administrativ organisering	11
2.2	Politisk organisering og delegering	11
3	System for å sikre regeletterleving	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterium	12
3.3	Organisering av plan- og byggesaksbehandlinga	13
3.3.1	Datagrunnlag	13
3.3.2	Vurdering	14
3.4	Risikovurdering av saksbehandlingsprosessen	14
3.4.1	Datagrunnlag	14
3.4.2	Vurdering	15
3.5	Rutinar og malar for saksbehandling og kvalitetssikring av plan- og byggesaker	15
3.5.1	Datagrunnlag	15
3.5.2	Vurdering	17
3.6	System og rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak	18
3.6.1	Datagrunnlag	18
3.6.2	Vurdering	19
4	Etterleving av saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker	21
4.1	Problemstilling	21
4.2	Revisjonskriterium	21
4.3	Etterleving av saksbehandlingsfristar i byggesaker	22
4.3.1	Datagrunnlag	22
4.3.2	Vurdering	23
4.4	Etterleving av saksbehandlingsfristar i dispensasjonssaker	23
4.4.1	Datagrunnlag	23
4.4.2	Vurdering	24
4.5	Etterleving av saksbehandlingsfristar i private plansaker	24
4.5.1	Datagrunnlag	24
4.5.2	Vurdering	25

4.6	Etterleving av saksbehandlingsfristar i klagesaker (klager i byggesaker)	25
4.6.1	Datagrunnlag	25
4.6.2	Vurdering	25
5	Tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse	26
5.1	Problemstilling	26
5.2	Revisjonskriterium	26
5.3	Kapasitet og kompetanse til utføring av sentrale oppgåver	27
5.3.1	Datagrunnlag	27
5.3.2	Vurdering	29
5.4	Rutinar for å sikre kontinuerleg læring og forbetring	30
5.4.1	Datagrunnlag	30
5.4.2	Vurdering	30
6	Konklusjon og tilrådingar	32
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	34
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	37
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	40
Figurar		
	Figur 1: Organisering av plan- og byggesaksbehandling i Kvinnherad kommune.	11
Tabellar		
	Tabell 1: Saksbehandlingstid og fristbrot, byggesaker tre vekers frist	22
	Tabell 2: Saksbehandlingstid og fristbrot, byggesaker 12 vekers frist	22
	Tabell 3: Saksbehandlingstid og fristbrot, dispensasjonssaker	23
	Tabell 4: Saksbehandlingstid og fristbrot, 1. gongsbehandling av private plansaker	24
	Tabell 5: Saksbehandlingstid og fristbrot, klagesaker	25

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaksbehandling i Kvinnherad kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Kvinnherad kommune i sak PS 35/23.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere om Kvinnherad kommune har etablert gode system og rutinar knytt til saksbehandling innan plan- og byggesaksområdet. Vidare har det vore eit føremål med forvaltningsrevisjonen å undersøke om kommunen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til behandling av plan- og byggesaker, samt i kva grad kommunen etterlever gjeldande saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. Har Kvinnherad kommune **eit tilstrekkeleg system for å sikre regeletterleving** ved behandling av reguleringsplanar og byggesaker?
 - a. Har kommunen ei hensiktsmessig organisering som sikrar effektiv behandling av reguleringsplanar og byggesaker, under dette:
 - i) Hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver i saksbehandlinga?
 - ii) Hensiktsmessige system for registrering, fordeling og behandling av mottekne plan- og byggesaker?
 - b. Har kommunen risikovurdert sine arbeidsprosessar knytt til behandling av plan- og byggesaker, med det føremål å identifisere kor i saksbehandlingsprosessane det er størst risiko for feil og manglar og kor kommunen kan ha forbettringspotensial?
 - c. Har kommunen etablert tilstrekkelege rutinar for saksbehandling av plan- og byggesaker (inkl. saksbehandling av dispensasjonssaker)?
 - i) Er eventuelle rutinar i tilstrekkeleg grad gjort tilgjengelege for og kjent blant dei tilsette?
 - d. Har kommunen etablert system og rutinar for å:
 - i) Føre tilsyn med at byggetiltak blir gjennomført i samsvar med løyve og føresegn i regelverk?
 - ii) Følgje opp ulovlege byggetiltak
2. I kva grad **etterlever** Kvinnherad kommune **saksbehandlingsfristane i plan- og byggesaker**, og kva årsaker blir opplyst å ligge bak ev. fristoverskridingar?¹
 - a. I kva grad etterlever kommunen fristane på tre og tolv veker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
 - b. I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker for behandling av dispensasjonssaker jf. byggesaksforskrifta § 7-4?
 - c. I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker for 1. gongsbehandling i private plansaker, jf. pbl § 12-11?
 - d. I kva grad etterlever kommunen fristen på åtte veker for behandling av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1?
3. Har Kvinnherad kommune **tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse** til behandling av reguleringsplanar (detaljreguleringar) og byggesaker?
 - a. Har kommunen tilstrekkeleg kapasitet knytt til:
 - i) Rettleiing av publikum (profesjonelle og private aktørar)?
 - ii) Behandling av plan- og byggesaker?
 - iii) Gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege byggetiltak?
 - b. Har kommunen etablert hensiktsmessige rutinar for å sikre kontinuerleg læring og forbetring mellom anna basert på tilbakemeldingar frå:
 - i) Statsforvaltar?

¹ Revisjonen har bytta rekkefølge på problemstilling 2 og 3 for å sikre betre flyt i rapporten. Innhaldet i problemstillingane er elles som det var i prosjektplanen som blei vedteke av kontrollutvalet.

- ii) Politisk leiing?
- iii) Dei som fremjer reguleringsplanar og søker om byggetiltak?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen har omhandla system og rutinar knytt til plan- og byggesaksbehandling og om desse set kommunen i stand til å drive ei effektiv og tilfredsstillande saksbehandling i samsvar med regelverket. Forvaltningsrevisjonen har ikkje omfatta vurdering av innhaldet i sjølve saksbehandlinga kommunen har utført i plan- og byggesaker, under dette faglege skjønnsvurderingar iht. plan- og bygningslova.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2023 til februar 2024.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Kvinnherad kommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder, har Deloitte intervju utvalde personar frå Kvinnherad kommune som er involvert i eller har ansvar for plan- og byggesaksbehandling. Vi har intervju totalt fem personar.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gått gjennom fem stikkprøver av plansaker og ti stikkprøver av byggesaker (kor fem av desse var dispensasjonssaker) frå perioden januar 2022-september 2023, for å undersøke saksbehandlingstid og ev. årsaker til fristoverskridingar. Revisjonen har også undersøkt saksbehandlingstid i fem klagesaker valt ut frå same tidsperiode.

1.4.4 Statistisk analyse

Revisjonen har nytta statistikk tilgjengeleggjort av Kvinnherad kommune for å vurdere saksbehandlingstid i høvesvis plan-, bygge- og klagesaker.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har blitt sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten har blitt sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høyringsuttale ligg vedlagt rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova og plan- og bygningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 vedlegg til rapporten.

2 Om tenesteområdet

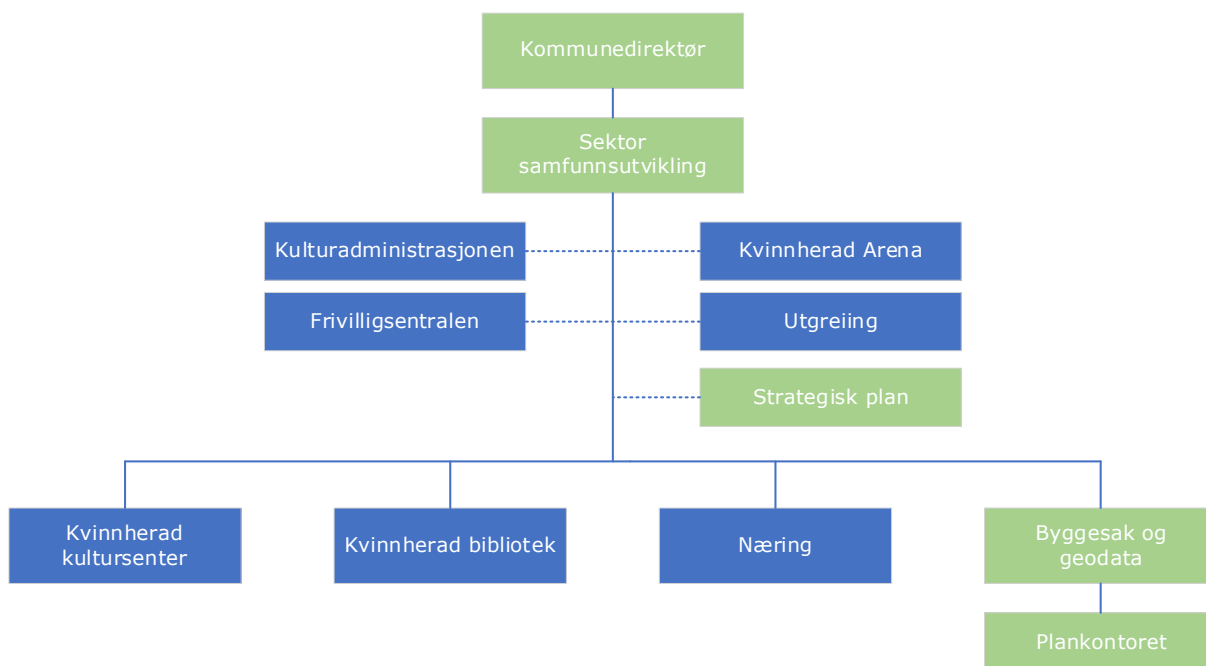
2.1 Administrativ organisering

Administrasjonen til Kvinnherad kommune er inndelt i fire sektorar, og plan- og byggesaksbehandlinga er lagt til sektor Samfunnsutvikling. Avdelinga er leia av ein avdelingsleiar.

Ansvaret for plansaker er delt mellom *Strategisk plan*, som har ansvaret for oversiktsplanlegging (kommuneplan mm.), og *Plankontoret*, som har ansvaret for reguleringsplanar. Kommunen opplyser at den tidlegare planavdelinga vart delt opp og lagt ned sommaren 2023. Plankontoret vart da oppretta og ein periode hausten 2023 låg det direkte under sektorleiar. Plankontoret er no er flytta inn under avdeling for *byggesak og geodata*. Organiseringa er midlertidig fram til ny kommuneorganisasjonsplan blir lagt fram. Det er fem tilsette som jobbar med plansaker i Kvinnherad kommune, ein tilhøyrrer strategisk plan og fire plankontoret. Det er på revisjonstidspunktet ei vakant stilling på plankontoret.

Ansvaret for byggesaker er lagt til avdelinga *Byggesak og geodata*, som har delegert mynde frå kommunestyret til å fatte vedtak i enkeltsaker som ikkje er av prinsipiell karakter. Avdelinga blir leia av ein konstituert avdelingsleiar, og stillinga som avdelingsleiar er på revisjonstidspunktet utlyst. Det er vidare tre heiltidstilsette og ein deltidstilsett (40 %) som arbeider med byggesaker i Kvinnherad kommune. Vidare er det ei 100 % stilling som arbeider med tilsyn og juridisk støtte til avdelinga elles. I tillegg gjer andre fagområde på avdelinga arbeid for byggesak tilsvarande 50 % stilling. Figur 1 viser organiseringa av plan- og byggesaksbehandlinga i Kvinnherad kommune.

Figur 1: Organisering av plan- og byggesaksbehandling i Kvinnherad kommune.



2.2 Politisk organisering og delegering

Det er plan-, teknikk- og miljøutvalet som har ansvar for førstegongs politisk behandling av plan- og byggesaker i Kvinnherad kommune. Utvalet skal behandle alle reguleringsplanar og detaljreguleringar, samt innstille til kommunestyret om vedtak av plan ved andregongs behandling. Når det gjeld byggesaker er mynda i utgangspunktet delegert til avdeling for byggesak og geodata. Det er likevel unntak for prinsipielle saker og klagesaker, som alltid skal bli behandla politisk.

3 System for å sikre regeletterleving

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Kvinnherad kommune eit tilstrekkeleg system for å sikre regeletterleving ved behandling av reguleringsplanar og byggesaker?

Under dette:

- Har kommunen ei hensiktsmessig organisering som sikrar effektiv behandling av reguleringsplanar og byggesaker, under dette:
 - Hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver i saksbehandlinga?
 - Hensiktsmessige system for registrering, fordeling og behandling av mottekne plan- og byggesaker?
- Har kommunen risikovurdert sine arbeidsprosessar knytt til behandling av plan- og byggesaker, med det føremål å identifisere kor i saksbehandlingsprosessane det er størst risiko for feil og manglar og kor kommunen kan ha forbettringspotensial?
- Har kommunen etablert tilstrekkelege rutinar for saksbehandling av plan- og byggesaker (inkl. saksbehandling av dispensasjonssaker)?
 - Er eventuelle rutinar i tilstrekkeleg grad gjort tilgjengelege for og kjent blant dei tilsette?
- Har kommunen etablert system og rutinar for å:
 - Føre tilsyn med at byggetiltak blir gjennomført i samsvar med løyve og føresegn i regelverk?
 - Følgje opp ulovlege byggetiltak

3.2 Revisjonskriterium

Krav til kommunen når det gjeld organisering, risikovurdering av arbeidsprosessar og utarbeiding av system og rutinar kjem frå kommunelova § 25-1 om internkontroll. Kommunedirektøren skal sikre at internkontrollen er systematisk og tilpassa verksemda sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Dette inneberer at kommunen skal; a) ha utarbeidd ei skildring av verksemda sine hovudoppgåver, mål og organisering b) ha naudsynte rutinar og prosedyrar c) avdekke og følgje opp avvik og risiko for avvik d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er naudsynt, og e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll. Kommunedirektøren skal også sjå til at saker som blir lagt fram for politisk behandling er forsvarleg utgreia (jf. kommunelova § 13-1).

Kommunelova sine krav til internkontroll inneber i praksis at kommunen innanfor kvar enkelt teneste mellom anna må ha ei god nok oversikt over gjeldande oppgåver og målsettingar, samt tilstrekkeleg med rutinar og prosedyrar som sikrar at desse oppgåvene blir utført på ein måte som sett kommunen i stand til å nå mål og ivareta dei behova og risikoførehalda som finst (til dømes når det gjeld etterleving av krav i regelverk).

Plan- og bygningslova inneheld ein rekke krav ein rekke krav og tidsfristar som kommunen må etterleve gjennom si saksbehandling av plan- og byggesaker. Kommunen skal mellom anna sørge for at det blir utarbeidd reguleringsplanar for områder kor lova eller arealdelen til kommuneplanen still krav om det. Vidare skal kommunen stille krav om reguleringsplan for områder der større bygge- og anleggstiltak blir søkt om, og tiltak som kan få vesentlege verkingar for miljø og samfunn (jf. pbl § 12-1). Når planarbeidet blir sett i gang, skal offentlege organ og dei planen får følgjar for bli varsla, og det skal snarleg bli gjennomført eit oppstartsmøte mellom planhavar og kommunen. Etter ferdig forslag til privat reguleringsplan er oversendt, har kommunen ei frist på tolv veker til den administrative behandlinga av planutkastet. Kommunen skal ikkje påleggje forslagsstillar meir utgreiing og dokumentasjon enn naudsynt for å fatte eit forsvarleg planvedtak.

Når det gjeld byggesaksbehandling, er det krav om at den skal vere open, føreseieleg og inkludere medverknad frå partar og myndigheiter. Langsiktige løysingar og konsekvensar for miljø og samfunn skal også vektleggjast (jf. pbl §§ 1-1 og 1-4). Når ein søknad om byggesak er fullstendig, skal kommunen gi løyve så lenge tiltaket ikkje er i strid med lov eller reguleringsplan (jf. pbl § 21-4). Kommunen kan gi dispensasjon frå reglar fastsett i eller i medhald av plan- og bygningslova. Av plan- og bygningslova kapittel 25 går det fram at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltak blir gjennomført i samsvar med føresegn gitt i eller i medhald av plan- og

bygningslova, og av at ansvarleg føretak er kvalifisert. Kommunen har også plikt til å forfølge ulovlegheiter, i samsvar med plan- og bygningslova kapittel 32.

Revisjonskriteria er utleia frå kommunelova og plan- og bygningslova. Kvinnherad kommune skal:

- Ha systematisk internkontroll tilpassa storleiken, eigenarten, aktivitetane og risikoen til verksemda (jf. koml § 25-1).
- Sørge for at det er utarbeidd naudsynte rutinar og prosedyrar som sikrar at kommunen etterlev krav i særlovgivning på området (plan- og bygningslova), (jf. koml § 25-1 b) og pbl § 1-4), under dette:
 - Sikre at byggetiltak er i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og blir utført på ei forsvarleg måte (jf. pbl § 1-1).
 - Utarbeide strategi for, samt føre tilsyn med at tiltak blir gjennomført i samsvar med gjevne løyve og føresegna i lov og forskrift, samt at ansvarleg er føretak er kvalifisert (jf. pl § 25-1 og byggesaksforskrifta § 15-1).
 - Forfølge brot på føresegn gjeve i eller i medhald av plan- og bygningslova (jf. pbl § 32-1)
- Sjå til at alle saker som skal bli lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg utgreia, og at den gir eit faktisk og rettsleg grunnlag for å treffe vedtak (jf. koml § 13-1).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Organisering av plan- og byggesaksbehandlinga

3.3.1 Datagrunnlag

Byggesak

Avdeling for byggesak og geodata har utarbeidd eit eige rolledokument som skildrar kva rolle og ansvar avdelingsleiar, fagkoordinatorane og saksbehandlarane på avdelinga har. Av dokumentet går det fram at avdelingsleiar har det overordna ansvaret for byggesaksbehandlinga, og har mellom anna personalansvar, fagansvar for plan- og bygningslova, ansvar for deltaking i leiargruppemøte og intern rapportering, oppfølging av økonomi og sjølvkostordninga for byggesak og koordinering og oppfølging av politiske prosessar. I intervju blir det vist til at avdelingsleiar slutta 31.12.2023, og at stillinga som no ligg utlyst har tittelen «leiar for arealforvaltning».

Fagkoordinator har ansvar for å fordele byggesaker på dei ulike saksbehandlarane, følgje opp restansar, godkjenne saker til andre på avdelinga og organisere avdelingsmøte og vakttelefon. Det er to fagkoordinatorar som bytter på rolla annankvar veke, og rolla kjem i tillegg til ansvaret som saksbehandlar. I intervju kjem det fram at fagkoordinatorane fordeler saker basert på kva tilsette som har ledig kapasitet og kven som har erfaring med saksområdet, liknande type saker eller same type sak frå før. Før ei sak blir tildelt ein saksbehandlar, gjennomfører fagkoordinator ein enkel habilitetskontroll for å sikre at ein saksbehandlar ikkje behandlar saker til naboar eller nære relasjonar.

Saksbehandlar har ansvar for å fatte delegerte vedtak etter plan- og bygningslova og hamne- og farvasslova, lage saksframstillingar til politisk behandling, delta under synfaring i politiske møter og sende ut vedtak i saker som har vore til politisk behandling. Vidare skal saksbehandlar løyse oppgåver som å rettleie publikum, utarbeide fakturagrunnlag, halde førehandskonferansar (samt føre referat frå desse), halde seg fagleg oppdatert på regelverk og sakssystem, og delta i nettverksmøter med andre kommunar.

Plansak

Det er ikkje utarbeidd eigne dokument som skildrar kven som har kva roller og ansvar i behandlinga av plansaker. Kvinnherad kommune opplyser at det er den enkelte saksbehandlar som har ansvar for å behandle plansakene den har fått tildelt. Alle plansaker i kommunen blir registrert i saksbehandlingssystemet Elements med plan-ID og namn, og nye plansaker blir fordelt til dei ulike saksbehandlarane i neste planmøte (planmøte blir avhalde kvar veke). Alle planar blir også oppretta i planregisteret arealplanar.no (der plan-ID blir generert).

Vidare blir det opplyst at sektorleiar har ansvar for å kvalitetssikre og godkjenne alle plansaker som skal til politisk behandling. I intervju blir det opplyst at det frå oktober 2023 er avdelingsleiar for byggesak som har ansvar for å fordele plansaker, grunna organisatoriske endringar (sjå avsnittet under). Det er relativt få nye plansaker kvart år, og fordelinga av plansakene blir drøfta på avdelingsmøte for plankontoret. I intervju blir det peikt på at det ikkje har vore tilstrekkeleg styring på fordelinga av plansaker i Kvinnherad historisk sett, noko som har resultert i at enkelte reguleringsplanar har blitt liggande over lengre tid utan at nokon har jobba med dem.

Tidlegare hadde Kvinnherad kommune ei eiga planavdeling, men avdelinga blei oppløyst i 2023. Plankontoret, som har ansvar for reguleringsplanar blei frå oktober 2023 midlertidig lagt under avdeling for byggesak og geodata,

medan ein tilsett som jobbar med oversiktsplanlegging,² samt einskilde reguleringsplanar, no er plassert direkte under sektorleiar. I intervju blir det vist til at organiseringa av planavdelinga er midlertidig fram til det kjem ein ny overordna organisasjonsplan. Det er ikkje etablert kven som skal ha det faglege ansvaret for avdelinga framover, men det er sett i gang ein prosess knytt til dette, og per dags dato er det faglege ansvaret for plansaker plassert dels hos sektorleiar og dels hos avdelingsleiar for byggesak og geodata. I intervju blir det peikt på at denne løysinga ikkje har fungert hensiktsmessig, då det blir opplevd at avdelingsleiar for byggesak ikkje har hatt tilstrekkeleg kompetanse innanfor plansak, og at sektorleiar ikkje har hatt kapasitet til å følgje opp planarbeidet so tett som ønskeleg grunna andre oppgåver. Vidare har det for saksbehandlarane blitt opplevd som uklart kven ein skal ha dialog med og rette spørsmål til om saksbehandling, ettersom det ikkje har vore tydeleg definert korleis leiingsansvaret er fordelt mellom avdelingsleiar og sektorleiar.

I intervju blir det peikt på at planavdelinga har vore prega av store utskiftingar. Dette har mellom anna ført til større arbeidsmengde på dei attverande tilsette og utfordringar knytt til overføring av saker frå ein saksbehandlar som har slutta til ein ny. Vidare blir det peikt på at fleire av dei nytilsette har vore nyutdanna og at dette tilseier at ein treng ekstra tid på å setje seg inn i kommunen sin praksis og i korleis oppgåver ein har ansvar for skal utførast.

3.3.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Kvinnherad kommune gjennom rolledokumentet som er utarbeidd, sikra ei hensiktsmessig fordeling av rollar, ansvar og oppgåver knytt til arbeidet med byggesaksbehandling, i samsvar med kommunelova sine krav til internkontroll og krav til skildring av verksemda sine hovudoppgåver og organisering. Revisjonen vurderer at den formaliserte rolle- og oppgåvefordelinga som er utarbeidd, bidreg til ei hensiktsmessig organisering med omsyn til å sikre effektiv behandling av byggesaker. Revisjonen vil samstundes peike på at Kvinnherad kommune har utfordringar med å ha tilstrekkeleg kapasitet til behandling av byggesaker, noko som medfører at kommunen ikkje alltid lukkast med å behandle saker i samsvar med gjeldande tidsfristar som følgjer av plan- og bygningslova med forskrift. Dette er nærare omtalt i kapittel 4.

Når det gjeld arbeid med behandling av plansaker, er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune ikkje har sikra ei tilstrekkeleg tydeleg og dermed hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver. Undersøkinga viser at det ikkje er utarbeidd eigne dokument som skildrar kven som har kva rollar, ansvar og oppgåver, og det er heller ikkje sett i verk andre tiltak for å kompensere tilstrekkeleg for dette (til dømes gjennom opplæring av tilsette, sjå kapittel 5.4). Revisjonen vil understreke at formalisering og tydeleggjering av roller, ansvar og oppgåver er viktig både for å sikre ein fungerande internkontroll i samsvar med kommunelova sine krav, samt for å bidra til at plansaker blir behandla i samsvar med saksbehandlingsfristar og -krav som følgjer av plan- og bygningslova. Revisjonen vil peike på at tydelege roller, ansvar og oppgåver, samt god og tilgjengeleg dokumentasjon av dette, er spesielt viktig i tilfelle der ein har stor utskifting av tilsette, slik som har vore tilfelle innan plansaksområdet Kvinnherad kommune.

Revisjonen vurderer vidare at det innan byggesaksområdet er etablert eit hensiktsmessig system for registrering og fordeling av saker som skal behandlast, gjennom at søknadar kommunen mottek blir gjennomgått av fagkoordinator og fordelt til dei ulike saksbehandlarane ut frå kapasitet og kompetanse. Systematikken som er etablert for dette, er etter revisjonen si vurdering i samsvar med kommunelova sine internkontrollkrav. Tilsvarende er det revisjonen si vurdering at det også for plansaker er etablert eit hensiktsmessig system for registrering og fordeling av saker, gjennom at alle nye planforslag kommunen mottek, blir gjennomgått og fordelt i planmøte som blir avhalde kvar veke.

3.4 Risikovurdering av saksbehandlingsprosessen

3.4.1 Datagrunnlag

Kvinnherad kommune opplyser i samband med oversending av dokumentasjon om at det ikkje er utarbeidd rutinar eller retningsliner for gjennomføring av risikovurderingar av arbeidsprosessar i plan- og byggesaksbehandlinga i kommunen, og at det heller ikkje er gjennomført formaliserte, systematiske risikovurderingar av kor i arbeidsprosessane det er størst risiko for at det oppstår svikt, feil eller manglar.

Samstundes peiker kommunen på at det er gjennomført fleire grep innan både bygge- og plansak for å motverke risiko for mangelfull saksbehandling eller for at det oppstår uønskte feil eller svikt i arbeidsprosessane. Innanfor byggesaksområdet viser kommunen mellom anna til følgjande grep som viktige for å motverke risiko:

- Tett oppfølging av nytilsette
- Aktivt arbeid med kompetanse, under dette:

² Overordna planlegging knytt til arealnytting, utvikling og utbygging av kommunen.

- Evaluering av den enkelte tilsette si kompetanse i samband med medarbeidersamtalar, og oppfølging av identifiserte kompetansebehov, og
- Deltaking på konferansar og nettkurs for å halde seg oppdatert på endringar i regelverk.
- Konkretisering av rollar og ansvar (gjennomført i etterkant av medarbeidarundersøking i 2021)
- Innføring av nytt saksbehandlingssystem (eByggesak), noko kommunen viser til at førebygger feil og manglar sidan det blir nytta sjekklister og lik saksflyt for likande saker (sjå også kap. 0).
- Samhandling internt og eksternt for å forbetre saksbehandlingsprosessane (mellom anna gjennomført drøftingsmøte i 2021 med statsforvaltaren og sivilombodsmannen med både politikarar og administrasjon for å drøfte handtering av dispensasjonar, strandsoneproblematikk mm.; innspel frå innbyggjarar som blir nytta til å vidareutvikle informasjonen om byggesaker på nettsida til kommunen; jamlege orienteringar til politikarane om korleis byggesaker blir behandla).

Når det gjeld plansaker blir det vist til at viktige grep for å redusere risiko knytt til svikt, feil og manglar i saksbehandling, omfattar fast praksis for at sektorleiar kvalitetssikrar alle plansaker før dei går til politisk behandling, samt fast planmøte kvar veke der saksbehandlarane kan stille spørsmål, å ta opp utfordringar, be om hjelp til aktuelle problemstillingar og utveksle erfaringar.

3.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune ikkje har etablert rutinar for eller har gjennomført formaliserte, systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til behandling av plan- og byggesaker, med det føremål å avdekke kor i saksbehandlingsprosessen det kan vere risiko for svikt, feil eller manglar knytt til regeletterleving og likebehandling. Kommunen har sett i verk fleire tiltak for å redusere risiko for feil og manglar i arbeid med behandling av plan- og byggesaker, men manglande systematiske risikovurderingar gjer det vanskeleg for revisjonen å vurdere om tiltaka som er sett i verk er tilstrekkelege for å dekke kommunen sitt behov. Revisjonen vil vise til at kommunelova § 25-1 stiller krav til at kommunen sin internkontroll skal vere tilpassa risikoen til verksemda, og i forarbeid til lova går det fram at dette inneber at kommunen må gjere ei konkret analyse og vurdering av sannsynet for at reglar ikkje blir følgd og kva konsekvensar dette i så fall kan få, samt innrette eigen internkontroll i samsvar med funna i vurderingane.

Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikovurderingar er eit sentralt element for å sikre god internkontroll, når det gjeld å identifisere aktivitetar eller prosessar der det kan vere fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk og rutinar, eller utilfredsstillande kvalitet i arbeid/tenester som utførast. For å sikre at det i tilknytning til saksbehandling av byggesaker i minst mogleg grad finst aktivitetar eller oppgåver som utførast av saksbehandlar der det ligg føre risiko for manglande regeletterleving og/eller utilfredsstillande kvalitet (under dette manglande effektivitet og likebehandling i saksbehandlinga), må kommunen sikre at det blir gjennomført systematiske vurderingar av ovannemnde risiko i alle sentrale oppgåver og aktivitetar i saksbehandlingsprosessen. Vidare må kommunen gjere naudsynte justeringar i eksisterande rutinar for saksbehandling på bakgrunn av eventuelle relevante funn i risikovurderingane. Dette vil etter revisjonen si vurdering bidra til ein tilfredsstillande internkontroll, i samsvar med god praksis på området og krav i kommunelova, plan- og bygningslova og byggesaksforskrifta.

3.5 Rutinar og malar for saksbehandling og kvalitetssikring av plan- og byggesaker

3.5.1 Datagrunnlag

Byggesaker

Byggesak og geodata i Kvinnherad kommune nyttar saksbehandlingssystemet Elements eByggesak, som er bygd opp i samsvar med Nasjonal produktspesifikasjon for plan- og byggesaker, og er godkjent av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Systemet er kopa direkte mot den elektroniske byggesøknadsmodulen kommunen nyttar seg av (DiBK sin nasjonale søknadsportal), og fungerer på den måten at kvar byggesøknad blir kopa mot riktig saksflyt med sjekklister og saksbehandlingsfristar ut frå kva type sak søknaden gjeld (noko som også omfattar saker som krev dispensasjon).

Sjekklistene i eByggesak fungerer også som operasjonelle saksbehandlingsrutinar, og Kvinnherad kommune har ikkje utarbeidd andre saksbehandlingsrutinar for byggesaker utover dei som følgjer av sjekklistene i eByggesak. Sjekklistene tek saksbehandlar gjennom alle kontrollar og vurderingar som skal utførast, steg-for-steg i kronologisk rekkefølge, og det er tydeleg skilt mellom dei punkta der det kun skal gjennomførast ein enkel kontroll eller utsjekk, og punkt der saksbehandlar må gjere ei vurdering mot gjeldande reglar og planverk. Der det skal gjerast vurderingar (samt for ein god del av dei kontrollane som skal gjennomførast), inneheld sjekklistene i eByggesak også rettleiingstekst til korleis vurdering/kontroll skal utførast og kva det er relevant å vurdere/kontrollere mot

(regelverk/lovheimel, kommunalt planverk mv.). Så snart dei ulike kontrollane og vurderingane blir gjennomført, genererer eByggesak den informasjonen som er naudsynt for saksbehandlar for å kunne fatte vedtak og utforme brev for å underrette søkjar om vedtaket, under dette forslag til grunngevingstekst for innvilging/avslag på søknad om tiltak. Kvinnherad kommune har lagra kommunen sine eigne brevmalar i eByggesak, slik at saksbehandlar kan eksportere resultat og tekstforslag direkte frå systemet og slik utarbeide vedtaksbrev på ein effektiv måte.

I dokumentoversending blir det opplyst frå kommunen at eByggesak bidreg til å legge til rette for ei einsarta saksbehandling på tvers av avdelinga, i samsvar med regelverk og kommunalt planverk. Samstundes blir det vist til at kommunen etter innføring av eByggesak i januar 2021, har oppdaga feil og manglar i systemet som kommunen har vore nøydd å følgje opp. Kvinnherad kommune har dei siste tre åra registrert omtrent 130 saker hos leverandøren knytt til sentrale funksjonar som fordeling av søknadar, oppdatering av søknadsflyt, rapportering til KOSTRA, oppslag i folkeregisteret, berekning av tidsfristar mv. I intervju blir det peikt på at særleg den automatiske rapporteringa til KOSTRA ikkje har vore god nok, og kommunen fekk i slutten av 2023 eit krav frå SSB om manuell teljing av saksbehandlingstid, sidan systemet ikkje klarte å rapportere automatisk til KOSTRA, slik det skulle. Det blir opplyst at dette vil krevje mykje ekstra ressursar både for Kvinnherad og for andre kommunar som nyttar eByggesak.

Det blir også vist til at det er ein svakheit at systemet ikkje tar høgde for at kommunen si frist sluttar å løpe når det blir sendt ut mangelbrev til søkar. Saksbehandlingsfristen må då oppdaterast manuelt i systemet etter at kommunen har motteke svar.

I dokumentoversending opplyser Kvinnherad kommune at ein innan byggesak har eit forbettringspotensial når det gjeld likebehandling av saker. Med unntak av i prinsipielle saker som skal til politisk behandling, og som har blitt kontrollert og godkjent av overordna, har den enkelte saksbehandlar mynde til å svare ut saker utan at det blir gjennomført kvalitetssikring eller sidepersonskontroll av saksbehandling, jf. delegeringsreglement. I 2022 blei det bestemt internt i byggesak at alle utgåande brev skulle ha to signaturar, og at det i samband med denne godkjenninga og signeringa av vedtaksbrev også skulle gjennomførast kvalitetssikring av saksbehandlinga. Tidlegare avdelingsleiar for byggesak peiker imidlertid på at dette i praksis likevel ikkje har blitt innført, og at det ikkje blir gjennomført kvalitetssikring av alle byggesaker i samsvar med praksisen kommunen har lagt opp til. Det blir vist til at dette skuldast at avdelingsleiar har vurdert at ein ikkje har tilstrekkeleg med ressursar til å kunne gjennomføre denne endringa utan at det vil gå sterkt utover saksbehandlingskapasiteten og evna til å behandle saker i samsvar med gjeldande fristar. I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten blir det opplyst at det skal vere låg terskel for å ta saker opp til drøfting før ein gjer vedtak, dersom saksbehandlar ser behov for å drøfte praksis eller få rettleiing frå fagmiljøet internt eller eksternt. Det blir også opplyst at eByggesak per i dag ikkje inneheld teknisk funksjonalitet som kan nyttast til gjennomføring av sidepersonskontroll/kvalitetssikring av vedtak.

I tillegg til rutinane omtalt over, har Kvinnherad kommune utarbeidd skriftlege rutinar for handtering av andre sakstypar som til dømes handtering av ordinære klagar, klagar som kjem inn etter frist o.l. Desse rutinane blir nytta for å sikre at saker har ein korrekt saksflyt og for at dei kjem til politisk behandling i samsvar med gjeldande føresegn i kommunen sitt delegeringsreglement.

Plansaker

Som det går fram av kapittel 3.3.1, blir alle plansaker i kommunen registrert i saksbehandlingssystemet Elements med plan-ID og namn, og nye plansaker blir fordelt til dei ulike saksbehandlarane i planmøte som blir avhalde kvar veke. Saksbehandlarane nyttar Elements til registrering og journalføring av inn- og utgåande korrespondanse, arkivering, dokumentproduksjon, saksførebuing og både delegert og politisk saksbehandling fram til vedtak og protokoll. Elements har også ein modul for dokumentinnsyn som kommunen bruker for å gjere innhald tilgjengeleg for publikum.

Vidare har Kvinnherad kommune i samarbeid med ei rekke andre kommunar i Sunnhordland utarbeidd ein startpakke for reguleringsplanar. Startpakken er eit dokument som har til hensikt å fungere som ein rettleiar for dei som utarbeider reguleringsplanar i regionen, men er utforma på ein måte som gjer at den også fungerer som operasjonell rutine for behandling av private plansaker for saksbehandlarane i dei ulike kommunane. Startpakken inneheld detaljert informasjon om både normal og forenkla planprosess, kommunen sine krav til forslagsstillar og fagkunnig, krav og føringar til utforming av private planforslag, krav til dokumentasjon. Vidare inneheld dokumentet 14 vedlegg med meir detaljerte retningsliner, informasjon og rettleiing, standardskjema og malar. Startpakken for reguleringsplanar ligg tilgjengeleg for alle saksbehandlarar i kommunen sitt kvalitetssystem Compilo.

Når det gjeld kvalitetssikring, er det etablert fast praksis i Kvinnherad kommune for at sektorleiar for samfunnsutvikling gjennomgår og kvalitetssikrar behandling av alle private planforslag før desse blir lagt fram for politisk behandling. Det er ikkje utarbeidd skriftlege rutinar eller prosedyrar for kva sektorleiar skal kontrollere i samband med kvalitetssikringa som gjennomførast.

Rutinar for vurdering av habilitet

Kvinnherad kommune har utarbeidd egne etisk retningslinjer som gjeld for alle folkevalde, leiarar og tilsette i kommunen. Av desse går det fram at tilsette og folkevalde ved moglege interessekonfliktar skal ta opp spørsmål om habilitet med overordna eller ordføraren. Retningslinjene er under revidering på revisjonstidspunktet, og det er venta at det i reviderte retningslinjer blir stilt krav til at vurderingar av habilitet i framtida skal dokumenterast.

For både plan- og byggesak er det etablert praksis at habilitet blir vurdert i samband med fordeling av saker til saksbehandlarane. Dersom ein part i ei sak er til dømes slekt, nabo eller inngår i omgangskrinsen til ein saksbehandlar, blir vedkommande skjerma frå all involvering i saka. Sjølv om det i mange av desse tilfella ikkje alltid er snakk om inhabilitet etter forvaltningslova, er det kommunen si vurdering at det i ein liten kommune er hensiktsmessig å sikre armlengdas avstand. I tilfelle der leiarar kan vere inhabil, blir dette formidla til overordna som avgjer vidare prosess og behandling av sak.

Kommunen har vidare etablert praksis for å sikre skriftleg dokumentasjon av habilitetsvurderinga i tilfelle der kommunen sjølv ikkje vurderer at det føreligg inhabilitet, men der det likevel kan vere grunnlag for at det kan bli stilt spørsmål knytt til habilitet ved behandling av saka/eventuell klage (inhabilitet *in appearance*). I tilknytning til dette opplyser kommunen at det er lagt planar for at habilitetsvurderingar framover skal dokumenterast fast i alle saker. Dette for å sikre transparens og sporbarheit i vurderingane. Kommunen arbeider med å legge inn sjekkpunkt knytt til habilitetsvurdering i saksbehandlingssystemet Elements, slik at vurderinga kan gjennomførast og dokumenterast som ein del av den saksbehandlingsprosessen som allereie er etablert.

System og rutinar for fakturering av plan- og byggesaker

I intervju blir det opplyst at Kvinnherad kommune på revisjonstidspunktet ikkje har på plass felles rutinar og løysingar for å halde oversikt over saksbehandlingsfristar (sjå også kapittel 4.3.1), fakturering av gebyr og ev. gebyrreduksjonar som følgje av at saksbehandlingsfristar ikkje blir overhalde. Slik dette fungerer i dag, må den einskilde saksbehandlar etter at ei sak er ferdig behandla, rekne ut gebyret manuelt med utgangspunkt i gebyrregulativet, og deretter sende ut faktura til plan- eller tiltakshavar. Det blir peikt på at det er planlagt å få på plass eit eige varenummer i økonomisystemet for gebyrreduksjon i 2024, slik at kommunen kan få oversikt over kor mykje inntekter som går tapt som følgje av at saksbehandlingsfristar ikkje blir etterlevd.

I intervju går det fram at det er ulik praksis frå saksbehandlar til saksbehandlar når det gjeld fakturering av plan- og byggesaker. Nokre saksbehandlarar fakturerer direkte etter utsending av vedtak, nokre saksbehandlarar fakturerer etter klagefristen på vedtaket er utgått, medan nokre saksbehandlarar samlar opp fakturaer i fleire saker og fakturerer alle på ein gong. I intervju kjem det fram at det frå leiinga i samfunnsutvikling har blitt retta merksemd mot fakturering før utgangen av kvart kvartal, for å sikre at kommunen at saksbehandlarane er ajour og jamne inntekter for kommunen på området (som er sjølvkostfinansiert i sin heilskap). Det blir også vist til at det er sett i gang eit arbeid med å integrere eByggesak og Visma (økonomisystem), slik at faktureringa skal kunne bli ein naturleg del av saksbehandlinga. Kommunen opplyser at denne saka på revisjonstidspunktet ligg hjå programvareleverandørane Sikri og Visma, som arbeider med å få systema eByggesak og Visma til å snakke saman slik at fakturering kan integrerast i saksbehandlinga. Så snart denne koplinga er på plass, vil kommunen følgje opp og etablere rutine for korleis dette skal gjerast for, under dette korleis gebyrtap skal reknast ut og registrerast (på eit eige varenummer).

3.5.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Kvinnherad kommune etablert rutinar for saksbehandling og vurdering av habilitet som i hovudsak er tilstrekkelege for behandling av både plan- og byggesaker (inkludert dispensasjonssaker). Revisjonen meiner at kommunen gjennom dei elektroniske saksbehandlingssystema som blir nytta, samt eigen rutine for behandling av private planar (startpakka), legg godt til rette for å sikre ei effektiv handtering av dei oppgåvene, kontrollane og vurderingane saksbehandlarane har ansvar for, samt for å unngå sviikt og feil i saksbehandling og manglande etterleving av regelverk. Rutinane er også etter revisjonen si vurdering i tilstrekkeleg grad gjort tilgjengeleg for og kjent blant dei tilsette, ettersom det i praksis ikkje er mogleg å behandle plan- og byggesaker utan aktivt å nytte dei etablerte systema for saksbehandling.

Samstundes er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune ikkje har sikra tilstrekkeleg med rutinar eller ein tilfredsstillande praksis for kvalitetssikring i samband med behandling av byggesaker. Undersøkinga viser at

kommunen på tross av at det er avgjort at kvalitetssikring skal gjennomførast, ikkje har utarbeidd egne rutinar eller sjekklister som skildrar korleis kvalitetssikring skal bli utført, eller sørge for at kvalitetssikring faktisk blir gjennomført. På tidspunktet for revisjonen blir det ikkje gjennomført systematisk kvalitetssikring av alle byggesaker. Revisjonen vil peike på at mangelen på ein fast systematikk for kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak i alle byggesaker (og ikkje berre i saker av prinsipiell karakter) bidrar til å auke risikoen for svikt, feil, manglar og uønskt variasjon i saksbehandlinga, under dette også risikoen for manglande likebehandling av saker som i stor grad liknar kvarandre.

Revisjonen vil understreke at bruk av sidepersonskontroll og kvalitetssikring er viktige internkontrollmekanismer for å fange opp feil og manglar i saksbehandlinga, under dette feil, manglar og uønskt variasjon som knyter seg til dei skjønnsvurderingar som saksbehandlarane må gjere og som ikkje fullt ut let seg standardisere gjennom saksbehandlingssystemet eByggesak. Revisjonen tilrår difor at Kvinnherad kommune utarbeider ein skriftleg rutine for korleis desse prosessane skal gjennomførast i byggesaker, under dette kva moment som skal kontrollerast, samt sørgjer for at rutinen blir etterlevd. Tilsvarande meiner revisjonen at skriftleggjing av den kvalitetssikringspraksisen som er etablert for private planforslag, med fordel kan skriftleggjerast. Dette for å sikre kontinuitet og kvalitet i dette arbeidet over tid, til dømes ved skifte av personell og endring av ansvar for gjennomføring av kvalitetssikringa.

3.6 System og rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

3.6.1 Datagrunnlag

Strategi for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

Kvinnherad kommune har utarbeidd ein eigen tilsynsstrategi for byggesaksområdet.³ Strategien skal mellom anna bidra til å sikre god kvalitet på byggjetiltak i kommunen og at tiltak er i samsvar med gitte løyver og lovverk, førebyggje og redusere byggjefeil, betre kvaliteten på byggjesøknadar (noko som igjen skal gje betre ressursbruk i behandling), samt styrkje publikum si oppleving av likebehandling.

Av strategien går det vidare fram at kommunen vil prioritere å føre tilsyn i saker med mogleg fare for liv og helse, miljø og tryggleik, saker som gjeld universell utforming, nybygg og tiltak i strandsona. Det skal også prioriterast å føre tilsyn med at tiltak er i samsvar med vedtak frå politiske utval/Statsforvaltar, samt med at plassering av bygg/vegar er i samsvar med reguleringsplanar. I tillegg skal det prioriterast å gjennomføre føretakstilsyn, og då spesielt tilsyn med føretak med stadige manglar i søknadsprosessen og føretak med fleire avvik påvist ved tidlegare tilsyn.

Når det gjeld oppfølging av ulovlege tiltak, er det i strategien spesifisert at Kvinnherad kommune skal prioritere tiltak/saker med mogleg fare for liv og helse, miljø og tryggleik, ulovleg etablert bruk av bygg/tiltak og tiltak i strandsona.

Rutinar for gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

Kvinnherad kommune opplyser at det med utgangspunkt i gjeldande strategi for tilsyn og prioriterte tilsynsområde i denne, samt definerte måltal for årleg gjennomføring av tilsyn (dei siste åra har kommunen hatt som mål om å gjennomføre 15 tilsyn årleg), er opp til kvar enkelt saksbehandlar å avgjere om det skal bli gjort tilsyn i dei sakene dei har fått tildelt for behandling. Behov for tilsyn blir også drøfta fast i byggesaksavdelinga sine avdelingsmøte, som blir gjennomført annankvar veke.

Tilsvarande som for behandling av byggesaker, nyttar Kvinnherad kommune seg av rutinar frå Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i tilsynsarbeidet. DiBK har utarbeidd detaljerte rutinar og rettleiing for gjennomføring av tilsyn, som mellom anna omfattar planlegging av tilsyn og framgangsmåte for gjennomføring av tilsyn (varsling, kartlegging av fakta, vurdering av fakta mot kriterium, rapportering, oppfølging av tilsyn mv.). Kommunen opplyser vidare at tilsyn blir utført av saksbehandlarane, og at det som regel er to som går på tilsyn saman. Ved tilsyn på nybygg er også brann og redning med under tilsynet, for å sjå til at tryggleiken er i samsvar med innsendt søknad om ferdigattest eller mellombels bruksløyve. Kommunen har utarbeidd ein standard informasjonstekst om tilsyn, som blir sendt ut saman med alle byggeløyver. Her blir det mellom anna informert om at kommunen har ein plikt til å føre tilsyn, at kommunen har ein tilsynsstrategi og at eit tilsyn vil kunne finne stad når som helst i løpet av byggesaka og inntil 5 år etter ferdigattest er gitt. Ved aktuelt tilsyn blir det varsla til tiltakshavar skriftleg på førehand og avtalt tid for gjennomføring av tilsynet, kven som skal vere til stade og kva ein skal ha tilsyn med. I etterkant av tilsynet blir det utarbeidd rapport, og eventuelle avvik som må rettast blir lista opp og det blir sett

³ Kvinnherad kommune (2021): *Strategi for tilsyn 2021 – 2024. Byggesak.*

frist for retting og tilbakemelding til kommunen. Rapporten blir sendt tiltakshavar og er lagra i saksbehandlingssystem som dokumentasjon på den aktuelle byggesaka.

Når det gjeld oppfølging av ulovlege tiltak, har kommunen etablert ein fast systematikk for handtering av tips eller opplysningar om tiltak som potensielt kan vere ulovlege og som kommunen har ansvar for å følge opp. Når tips eller opplysningar om mogeleg ulovlege tiltak kjem inn til kommunen, skal saksbehandlar som tek i mot opplysningane melde frå til ansvarleg for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak. Varselet blir ført på eiga liste, som blir gjennomgått og oppdatert kvar veke (ved behov). Ved mottak blir opplysningane også vurdert ut frå kriteria for oppfølging av ulovlege tiltak som er vedteke gjennom tilsynsstrategien, og ansvarleg for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak fattar avgjerd om oppfølging i samråd med avdelingsleiar.

I dei tilfella kommunen vurderer at det i høve til kriteria som er vedteke skal gjennomførast nærare oppfølging, har kommunen etablert faste rutinar for korleis dette skal gjerast:

- Først blir det sendt varsel til eigar av eigedommen, evt. tiltakshavar dersom det er kjent kven som har utført det aktuelle tiltaket, med førespurnad om opplysningar om det omvarsla førehaldet og frist for å kome med tilbakemelding til kommunen.
- Kommunen gjennomgår eigne arkiv for å undersøke kva som er gitt av løyver på den aktuelle eigedommen, og samanliknar dette med informasjon frå eigar/tiltakshavar. Ved behov blir det også gjennomført synfaring med tiltaket, etter vurdering.
- Vidare oppfølging (blir vurdert ut frå dei samla opplysningane kommunen har tilgjengeleg etter gjennomgang av tilbakemelding, arkivmaterialet og ev. synfaring. Oppfølging kan omfatte både pålegg tvangsmulkt, krav om retting og/eller stans (jf. plan- og bygningslova sine føresegn), men også at tiltak blir godkjent og gitt bruksløyve.

I samband med forvaltningsrevisjonen opplyser Kvinnherad kommune at kommunen deltek i tilsynsforum saman med andre kommunar i Vestland fylke. I møta i dette forumet blir det delt kunnskap og drøfta felles problemstillingar som gjeld gjennomføring av tilsyn. Det blir også gjennomført drøftingar av relevant problematikk med Statsforvaltaren. Kvinnherad kommune opplyser at kommunen har godt utbytte av forumet, og at det å høyre om utfordringar og problemstillingar også andre kommunar har, gjer det lettare for kommunen å lage gode rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak.

Gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

I intervju blir det peikt på at kommunen arbeider godt med gjennomføring av planlagde tilsyn og at dei ulike einingane i kommunen samarbeider godt for å sikre at alle relevant fag blir involvert i tilsyn der dette er naudsynt. Per ultimo oktober 2023, hadde kommunen 32 pågåande tilsynssaker, med ei overvekt av saker knytt til moglege ulovlege tiltak i strandsona. Det blir peikt på at kapasitet og evne til gjennomføring av tilsyn har auka markant etter at kommune tilsette ein juridisk rådgjevar som har eit særleg ansvar for tilsynsarbeidet.

Når det gjeld oppfølging av ulovlege tiltak, blir det i intervju opplyst at kommunen historisk ikkje har vore god nok til å jobbe med dette. Det blir peikt på at dette arbeidet blir opplevd å vere vesentleg meir krevjande å gjennomføre enn tilsyn, sidan det går med mykje tid med til å kome i dialog med grunneigarar, innhente naudsynte opplysningar, og gjennomføre oppfølging og vurdering av dei moglege ulovlege handlingane. Det blir vist til at ettersom kommunen har avgrensa kapasitet hjå saksbehandlarar, er det krevjande å sette av nok ressursar til oppfølging av ulovlege tiltak. Det blir i tilknytning til dette også vist til at det har kome negative reaksjonar frå politisk nivå på at administrasjonen har prioritert oppfølging av visse ulovleg handlingar framfor andre, sjølv om prioriteringane har vore i samsvar med strategien for tilsyn. Dette har medført at det har vore usikkerheit internt i byggesaksavdelinga når det gjeld prioritering av tiltak for oppfølging, noko som har påverka kor mange moglege ulovlege tiltak som faktisk har blitt følgt opp. Kommunen sitt arbeid med tilsyn og oppfølging av moglege ulovlege tiltak skal bli evaluert i første del av 2024, og i intervju blir det peikt på at det er behov for tydelegare retningslinjer på kva lovbrøt som skal prioriterast, slik at ein i større grad kan vere målretta i prioritering av tidsbruk og ressursar.

3.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune har utarbeidd ein strategi for gjennomføring av tilsyn i samsvar med krav i byggesaksforskrifta kap. 15. Kommunen har også valt det revisjonen vurderer som ei hensiktsmessig organisering av både tilsynsarbeidet og arbeidet med oppfølging av ulovlege tiltak, med ei systematisk tilnærming til gjennomføring av tilsyn med at byggetiltak blir gjennomført i samsvar med løyve og føresegn og til oppfølging av moglege ulovlege tiltak, basert på bruk av rutinar frå DiBK (for tilsyn) og eigne kommunale rutinar (for

oppfølging av ulovlege tiltak), samt eigne kommunale malar for å informere om tilsynsprosess og -praksis og oppfølging av ulovlege tiltak.

Revisjonen merkar seg at kommunen både på revisjonstidspunktet og over tid har hatt utfordringar med å gjennomføre oppfølging av ulovlege tiltak i særleg grad, grunna utfordringar med kapasitet og tydeleg prioritering av kva saker som skal følgjast opp. Sjølv om det er krevjande å finne tid og rom til gjennomføring av ulovlegoppfølging, vil revisjonen understreke at dette er ei viktig lovpålagt oppgåve som har betydning både for rettsoppfatninga og tilliten blant innbyggjarane til sjølve regelverket og kommunen som forvaltar av regelverket. For å sikre at kommunen utfører si plikt til å følgje opp ulovlege byggetiltak, meiner revisjonen at Kvinnherad kommune må vurdere å iverksette tiltak som gjer det mogleg å intensivere oppfølginga av moglege ulovlege byggetiltak, og gjere denne meir systematisk og kontinuerleg.

4 Etterleving av saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad etterlever Kvinnherad kommune saksbehandlingsfristane i plan- og byggesaker, og kva årsaker blir opplyst å ligge bak ev. fristoverskridingar?

Under dette:

- I kva grad etterlever kommunen fristane på tre og tolv veker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker for behandling av dispensasjonssaker jf. byggesaksforskrifta § 7-4?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på tolv veker for 1. gongsbehandling i private plansaker, jf. pbl § 12-11?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på åtte veker for behandling av klagesaker, jf. byggesaksforskrifta § 7-1?

4.2 Revisjonskriterium

Plan- og bygningslova stiller krav om at både plan- og byggesaker skal bli behandla så raskt som mogleg. Plansaker skal fremjast seinast innan tolv veker etter det ferdige planforslaget er komen inn, medan byggesaker skal bli behandla innan tre eller tolv veker, avhengig av sakstype (jf. pbl § 21-7). Dispensasjonssaker skal bli behandla innan tolv veker (jf. byggesaksforskrifta § 7-4), og klagesaker skal behandlast innan åtte veker (jf. byggesaksforskrifta § 7-1). Vidare stiller kommunelova krav om at kommunen har tilstrekkelege system og rutinar for å sikre at lov og forskrift blir følgd (jf. § 25-1), og det er krav om at saker som blir lagt fram for politisk behandling er tilstrekkeleg utgreia (jf. § 13-1).

Revisjonskriteriene er utleia frå plan- og bygningslova og byggesaksforskrifta. Kvinnherad kommune skal:

- Behandle private reguleringsplanforslag så raskt som mogleg, og seinast innan;
 - tolv veker avgjere om forslaget skal bli fremma ved å bli sendt på høyring og lagt ut for offentlig ettersyn, eller
 - tre veker dersom kommunen ikkje finn grunn til å fremme planforslaget (jf. pbl § 12-11).
- Behandle byggesøknadar så raskt som mogleg, og seinast innan;
 - tre veker for søknadspålegg til tiltak som ikkje krev ansvarleg søker (jf. pbl §§ 21-7⁴ og 20-4)⁵,
 - tolv veker for tiltak som krev ansvarleg føretak (jf. pbl §§ 21-7⁶ og 20-3),
 - tolv veker dispensasjonssaker (jf. byggesaksforskrifta § 7-4)
 - og åtte veker for klagesaker (jf. byggesaksforskrifta § 7-1).
- Ha systematisk internkontroll tilpassa mellom anna aktivitetane til verksemda (jf. koml § 25-1), og som sikrar at kommunen etterlev krav i særlovgivning på området (plan- og bygningslova med forskrift), under dette lovpålagte saksbehandlingsfristar.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

⁴ Fristen gjeld saker som er i samsvar med lov og plan.

⁵ Fristen på tre veker gjeld tiltak tiltakshavar sjølv kan stå ansvarleg for, altså tiltak der tiltakshavar sjølv har moglegheita til å stå for søknad, prosjektering, utføring og kontroll. Fristen på tolv veker gjeld for tiltak med krav om eit ansvarleg føretak for tiltaket.

⁶ Fristen gjeld saker som er i samsvar med lov og plan.

4.3 Etterleving av saksbehandlingsfristar i byggesaker

4.3.1 Datagrunnlag

Av statistikk oversendt frå Kvinnherad kommune, går det fram at kommunen i perioden 2020-2023⁷ har behandla 1078 byggesaker med tre vekers saksbehandlingsfrist. For perioden samla sett, braut kommunen tre vekers fristen i 68 av desse sakene, der nesten halvparten av brota skjedde i 2023. Kommunen har i perioden hatt ei negativ utvikling når det gjeld talet fristbrot på tre vekers fristen, med ei auke i talet saker med fristbrot kvart år frå 2020-2023.⁸ Ytterlegare detaljer knytt til Kvinnherad kommune si etterleving av saksbehandlingsfristar i saker med tre vekers saksbehandlingsfrist går fram av Tabell 1 under.

Tabell 1: Saksbehandlingstid og fristbrot, byggesaker tre vekers frist

	2020	2021	2022	2023 (per 22.10.2023)
Totalt tal saker	350	312	250	166
Tal saker med fristbrot	18	-	19	31
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid (dagar)	25	23	21	17

Kjelde: Kvinnherad kommune. *Statistikk – Saksbehandlingstid og fristbrot – Byggesak*. Utan dato.

I statistikken frå kommunen går det vidare fram at det i perioden 2020-2023 blei behandla 641 saker med 12 vekers frist, og at kommunen braut fristen i 39 av desse sakene. Tala viser også ei liknande utvikling over perioden som for saker med tre vekers frist, med ei auke mot siste del av perioden og fleire fristbrot i 2022 og 2023 enn i 2020 og 2021. Ytterlegare detaljer knytt til Kvinnherad kommune si etterleving av saksbehandlingsfristar i saker med 12 vekers saksbehandlingsfrist går fram av tabell 2 under.

Tabell 2: Saksbehandlingstid og fristbrot, byggesaker 12 vekers frist

	2020	2021	2022	2023 (per 22.10.2023)
Totalt tal saker	120	223	169	129
Tal saker med fristbrot	6	4	19	10
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid (dagar)	24	-	34	35

Kjelde: Kvinnherad kommune. *Statistikk – Saksbehandlingstid og fristbrot – Byggesak*. Utan dato.

Revisjonen har vidare gjennomført stikkprøver av sju byggesaker i Kvinnherad kommune, for å vurdere etterleving av gjeldande saksbehandlingsfristar. Medan ei av sakene blei trekt tilbake av søker (og soleis aldri kom til behandling), hadde ei av sakene tre vekers frist og fem av sakene 12 vekers frist. Gjennomgangen av desse sakene viser at kommunen behandla byggesaka med tre vekers frist innanfor fristen, mens det i dei fem sakene som hadde 12 vekers frist var fristbrot i to av sakene. Fristbrota i dei to sakene var på høvesvis tre og åtte dagar.

Når det gjeld årsaker til at Kvinnherad kommune ikkje fullt ut lukkast med å overhalde lovpålagte saksbehandlingsfristar i samband med behandling av byggesaker med tre og tolv vekers frist, blir det vist til fleire ulike årsaker:

- For liten kapasitet over tid har gjort at det er eit etterslep på behandlinga av byggesaker. Avdelinga slit med å hente inn gamal restanse/etterslep på saker, og nokre saksbehandlarar har for mange saker gitt kapasitet. Dette gjer det igjen utfordrande å skulle fordele nye saker til saksbehandlarane i avdelinga. Samla sett medfører denne situasjonen at enkelte saker ikkje blir behandla innanfor lovpålagte fristar.

⁷ Per 22.10.2023

⁸ Tal for saker med fristbrot manglar for 2021, men den gjennomsnittlege saksbehandlingstida på 23 dagar indikerer at kommunen også dette året hadde saker med brot på tre vekers-fristen.

- Kommunen har mange gamle reguleringsplanar. Dette fører til at byggesaksavdelinga må behandle fleire dispensasjonssaker, og desse er som regel meir tidkrevjande enn sakene som er innanfor gjeldande reguleringsplan (noko som igjen påverkar kapasitet til saksbehandling og evne til fristetleving).
- Behov for bytte av saksbehandlar (grunna endringar i personalsituasjon), som gjer at det tar lengre tid å behandle saker, då ny saksbehandlar må bruke tid på å sette seg inn i saken (noko som påverkar kapasiteten). Dette fører også til auka risiko for misforståingar, feil og manglar i behandlinga av saken.
- Medarbeidarar med brei kompetanse og erfaring går av med pensjon. Det tar tid for nyttilsette å fylla rolla til erfarne medarbeidarar som sluttar, noko som påverkar den samla kapasiteten til saksbehandling negativt.
- Utfordringar historisk sett knytt til å ha tilstrekkeleg med system og rutinar for å halde oversikt over saksbehandlingstid opp mot gjeldande fristar.
- Avklaringsar med andre avdelingar i kommunen eller eksterne aktørar kan vere tidkrevjande. Dette gjer at enkelte saker tar for lang tid for å behandle.
- Saker der det er mykje merksemd frå politikarar og media kan ta lengre tid å behandle, sidan det blir prioritert ekstra kvalitetssikring av desse sakene. I samband med verifisering understrekar kommunen at desse sakene blir handsama etter same sjekklister og reglar som andre saker, men at kommunen grunna den store merksemda utfallet av sakene vil kunne ha, i ein del tilfelle ser seg naud til å bruke ekstra tid på desse sakene.
- I nokre saker kan det vere uklart om tilbakemeldinga frå tiltakshavar er ein kommentar til saksbehandlinga, eller om det er ein klage som skal medføre at saken må bli behandla på nytt. Det blir peikt på at kommunen bør få på plass ei rutine som sikrar at uklare tilbakemeldingar blir følgd opp og handtert på ein effektiv måte.

I intervju blir det opplyst at avdelinga ved fleire høve har vore nøydd å ta i bruk overtid for å sikre at saker blir behandla i samsvar med gjeldande fristar.

I samband med denne tematikken, peiker avdelingsleiar for byggesak og geodata i intervju på at avdelinga ikkje har etablert tilstrekkeleg tydelege kriterium for kva byggesaker som skal prioriterast i periodar med høg arbeidsbelastning og der enkelte saker må forskyvast, noko som medfører at kommunen ikkje har ei systematisk tilnærming til kva saker det er viktig at blir behandla først, til dømes med omsyn til å redusere tap av gebyr.

4.3.2 Vurdering

Både statistikken kommunen har sendt over i samband med undersøkinga og stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at det i perioden fra 2020-2023 har førekome brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar i byggesaker i Kvinnherad kommune, både i saker med tre og tolv vekers frist. Revisjonen vil understreke at dette ikkje er i samsvar med pbl. § 21-7, og at brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar medfører risiko for tap av gebyrinntekter, og tap av omdømme og tillit blant innbyggjarane i kommunen. For å motverke desse risikoane, meiner revisjonen at Kvinnherad kommune må vurdere om det er mogleg å sette inn relevante tiltak slik at den klarer å etterleve dei lovpålagte fristane for saksbehandlinga.

4.4 Etterleving av saksbehandlingsfristar i dispensasjonssaker

4.4.1 Datagrunnlag

Statistikk frå Kvinnherad kommune⁹ viser at kommunen i perioden 2020-2023¹⁰ behandla 144 dispensasjonssaker. I 48 av desse sakene klarte ikkje kommunen å overhalde saksbehandlingsfristen på tolv veker som gjeld i slike saker. I 2022 hadde kommunen ei markant auke i talet fristbrot, og per oktober 2023 hadde kommunen like mange fristbrot som i heile 2021. Ytterlegare detaljer knytt til Kvinnherad kommune si etterleving av saksbehandlingsfristar i dispensasjonssaker går fram av tabell 3 under.

Tabell 3: Saksbehandlingstid og fristbrot, dispensasjonssaker

	2020	2021	2022	2023 (per 22.10.2023)
Totalt tal saker	33	40	36	35

⁹ Kommunen opplyser om at det kan vere utfordrande å samanlikne tal som gjeld sakshandsamingstid frå år til år, ettersom det har vore nytta ulike metodar for å rekne ut dette. Dette medfører at det heftar noko usikkerheit knytt til presisjonen i tala.

¹⁰ Per 22.10.2023

Tal saker med fristbrot	Tal manglar	9	30	9
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid (dagar)	Tal manglar	76	80	77

Kjelde: Kvinnherad kommune. *Statistikk – Saksbehandlingstid og fristbrot – Byggesak*. Utan dato.

Revisjonen har vidare gjennomført ein stikkprøvegjennomgang av seks dispensasjonssaker, der det blei avdekt fristbrot i ei av dei seks sakene. I den aktuelle dispensasjonssaka nytta kommunen 13 veker til behandling, ei veke lenger enn frist.

Utover dei årsaker til fristbrot som kjem fram i kapittel 4.3.1, blir det i intervju vist til at ei viktig årsak til at kommunen har utfordringar med saksbehandlingstida i dispensasjonssaker, er at kommunen har mange gamle reguleringsplanar. Dette fører til at avdeling for byggesak og geodata må behandle mange og til dels kompliserte dispensasjonssaker, noko som gjer at saksbehandlingskapasiteten blir pressa og at fristar blir krevjande å etterleve.

4.4.2 Vurdering

Både statistikken kommunen har sendt over i samband med undersøkinga og stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at det i perioden fra 2020-2023 har førekome brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar ved behandling av dispensasjonssaker i Kvinnherad kommune. Revisjonen vil understreke at dette ikkje er i samsvar med byggesaksforskrifta § 7-4. Elles viser revisjonen til vurderinga i kapittel 4.3.2 når det gjeld risikoar som følgjer av manglande fristetleving.

4.5 Etterleving av saksbehandlingsfristar i private plansaker

4.5.1 Datagrunnlag

Statistikk frå Kvinnherad kommune viser at kommunen i perioden 2020-2023¹¹ har registrert 19 private plansaker i sine saksbehandlingssystem. Av desse 19 sakene er seks saker ferdig behandla, to er avslutta utan endeleg behandling og elleve saker er under arbeid på revisjonstidspunktet. Av dei seks sakene som er ferdig behandla, blei fristen på tolv veker for 1. gongsbehandling av planforslag brote i ei av sakene. I den aktuelle saka nytta kommunen 143 dagar på å behandle planen, dvs. 59 dagar meir enn den lovpålagte saksbehandlingsfrista på 12 veker (84 dagar). Ytterlegare detaljer knytt til Kvinnherad kommune si etterleving av behandlingsfrist på 12 veker for 1. gongsbehandling av planforslag går fram av Tabell 4 under.

Tabell 4: Saksbehandlingstid og fristbrot, 1. gongsbehandling av private plansaker

	2020	2021	2022	2023
Totalt tal saker	8	2	7	2
Tal saker med fristbrot	1	1	0	1
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid (dagar)¹²	62	119	14	Ingen ferdig behandla planar.

Kjelde: Kvinnherad kommune. *Statistikk – Saksbehandlingstid – Plan*. Utan dato.

Revisjonen har vidare gjennomført stikkprøver av fem private plansaker. Tre av dei fem utvalde sakene er på revisjonstidspunktet under arbeid hjå planfremjar, noko som medfører at fristen til kommunen ikkje har begynt å løpe. For dei to øvrige stikkprøvene, viser gjennomgangen at kommunen har brote fristen i eitt av tilfella. I den aktuelle saka brukte kommunen 25 veker på å gje planfremjar tilbakemelding om at planforslag ikkje var tilstrekkeleg fullstendig til å kunne leggjast fram, noko som medførte at 12 vekers fristen blei borte medan planfremjar venta på tilbakemelding.

I dokumentoversending til revisjonen blir det opplyst at brot på saksbehandlingsfrist for 1. gongsbehandling av private planforslag mellom anna skuldast at Kvinnherad kommune på planområdet har valt å prioritere å behandle offentlege planar (under dette ny kommuneplan) framfor private planforslag. I tillegg blir det opplyst i intervju at

¹¹ Per 22.10.2023

¹² Tala omfattar berre saker som er ferdig behandla.

kommunen manglar gode system og rutinar som sikrar god oversikt over saksbehandlingsfristar og påløpt saksbehandlingstid i plansaker, og at kommunen er avhengig av at den enkelte saksbehandlar manuelt held oversikt over påløpt saksbehandlingstid og korleis kommunen ligg an i høve til gjeldande frist. Det blir også trekt fram at kommunen har forbedringspotensial når det gjeld å kalle inn til undervegsmøte med planfremjar for å etterspørje meir informasjon, dersom dette er naudsynt for å behandle ein privat plansak. Når kommunen gjer dette, stoppar fristen å løpe fram til kommunen har motteke oppdatert planforslag. Vidare viser sektorleiar til at fristbrot i samband med behandling av private planforslag skuldast avgrensa saksbehandlingskapasitet (under dette periodevis vakanse i stillingar) og bytte av saksbehandlar i enkeltsaker (noko som har medført ekstra behandlingstid grunna behov for å sette seg inn i saka).

4.5.2 Vurdering

Sjølv om Kvinnherad kommune for det meste lukkast med å etterleve saksbehandlingsfristar ved 1. gongsbehandling av private plansaker, kjem det i undersøkinga også fram tilfelle der kommune *ikkje* har lukkast med å overhalde den lovpålagte fristen på 12 veker. Revisjonen vil understreke at dette ikkje er i samsvar med plan- og bygningslova § 12-11, og vil elles vise til vurderinga i kapittel 4.3.2 når det gjeld risikoar som følgjer av manglande fristetleving.

4.6 Etterleving av saksbehandlingsfristar i klagesaker (klager i byggesaker)

4.6.1 Datagrunnlag

Statistikk frå Kvinnherad kommune viser at kommunen i perioden 2020-2023¹³ har behandla 69 klager i byggesaker. Av desse 69 sakene, braut kommunen fristen på behandling innan 8 veker i 36 av sakene. Ytterlegare detaljer knytt til Kvinnherad kommune si etterleving av behandlingsfrist på 8 veker for klagesaker går fram av tabell 5Tabell 1 under.

Tabell 5: Saksbehandlingstid og fristbrot, klagesaker

	2020	2021	2022	2023
Totalt tal saker	25	18	19	7
Tal saker med fristbrot	14	11	6	5
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid (dagar)	97	75	51	131

Kjelde: Kvinnherad kommune. *Statistikk klagesaker*. 03.11.2023.

Revisjonen har vidare gjennomført stikkprøver av fem klagesaker for å vurdere saksbehandlingstid. I tre av dei fem klagesakene, hadde kommunen brote saksbehandlingsfristen på 8 veker, med til dels mange veker.

Når det gjeld årsaker til at kommunen ikkje alltid lukkast med å etterleve saksbehandlingsfrist i klagesaker, opplyser kommunen i oversending av dokumentasjon at det er ulike grunnar til fristbrot i sakene, som mangel på ressursar/kapasitet, prioritering av andre saker og oppgåver, ventetid for tilsvar, behov for avklaringar med eksterne partar og utsetting grunna behov for synfaring. I tillegg opplyser avdelingsleiar i intervju at sjølv om kommunen prøver å behandle klagesaker innanfor frist, kan dette vere krevjande ettersom alle klagesaker skal behandlast politisk. Den samla tidsbruken til saksbehandling blir dermed avhengig av korleis møteplanen til politikarane er sett opp, ettersom kommunen sin tidsbruk i sakene held fram med å løpe heilt fram til saka blir behandla i politisk møte.

4.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at kommunen i samband med saksbehandling av klagesaker i den undersøkte perioden har fleire fristbrot, sett opp mot fristen på 8 veker. Revisjonen vil understreke at dette ikkje er i samsvar med byggesaksforskrifta § 7-1, og brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar medfører risiko for tap av omdømme og tillit blant innbyggjarane i kommunen. For å motverke desse risikoane, meiner revisjonen at Kvinnherad kommune må vurdere om det er mogleg å sette inn relevante tiltak slik at den klarer å etterleve dei lovpålagte fristane for behandling av klager i byggesaker.

¹³ Per 22.10.2023

5 Tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

*Har Kvinnherad kommune **tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse** til behandling av reguleringsplanar (detaljreguleringar) og byggesaker?*

Under dette:

- Har kommunen tilstrekkeleg kapasitet knytt
 - Rettleiing av publikum (profesjonelle og private aktørar)?
 - Behandling av plan- og byggesaker?
 - Gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege byggetiltak?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige rutinar for å sikre kontinuerleg læring og forbetring mellom anna basert på tilbakemeldingar frå
 - Statsforvaltar?
 - Politisk leiing?
 - Dei som fremjar reguleringsplanar og søker om byggetiltak?

5.2 Revisjonskriterium

Som nemnt i kapittel 3.2 og 4.2 stiller både kommunelova, plan- og bygningslova og forvaltningslova krav til kommunen som plan- og bygningsmynde. Kommunelova stiller til dømes krav om internkontroll og tilstrekkeleg utgreiing av politiske vedtak; plan- og bygningslova stiller mellom anna krav om rask behandling av planforslag og byggesøknadar, krav om gjennomføring og dokumentasjon av oppstartsmøte i planprosessar og større byggesaker der det er behov for det, og forvaltningslova seier at forvaltningsorgana har ei alminneleg rettleiingsplikt innan sitt saksområde.

Ettersom kommunen både handterer eit stort oppgåvesett og forvaltar eit detaljert regelverk innanfor plan og bygg, er kommunen avhengig av både riktig kompetanse og tilstrekkeleg kapasitet til å kunne utføre arbeidsoppgåvene på ein tilfredsstillande måte. Det å ha rett kompetanse og nok kapasitet til å utføre dei relevante oppgåvene, inngår som eit viktig element i kommunen sitt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine individuelle eigenskapar, kunnskapar, integritet og etiske verdiar. Kontrollmiljøet blir påverka av mellom anna korleis verksemda er organisert, kva leiingsfilosofi som er gjeldande, korleis leiing blir praktisert og kva opplæring som blir gjennomført for å sette medarbeidarane i stand til å løyse sine arbeidsoppgåver med tilstrekkeleg kvalitet. Eit sterkt kontrollmiljø som sikrar at kompetanse og kapasitet dekkjer verksemda sine behov for oppgåveløysing, er ein føresetnad for ein velfungerande internkontroll i samsvar med krava som følgjer av kommunelova § 25-1.

Revisjonskriteriene er utleia frå kommunelova, plan- og bygningslova og byggesaksforskrifta. Kvinnherad kommune skal:

- Ha systematisk internkontroll, under dette ei organisering og eit kontrollmiljø som sikrar at kommunen etterlev krav i særlovgivning på området (plan- og bygningslova med forskrift).
- Rettleie både profesjonelle og publikum innanfor plan- og byggesaksfeltet (jf. forvaltningslova § 11).
- Gjennomføre og dokumentere oppstartsmøte med planfremmar innan rimeleg tid etter kommunen har mottatt førespurnad om dette (jf. pbl § 12-8).
- Gjennomføre førehandskonferanse i byggesaker der tiltakshavar eller bygningsmynda finn dette naudsynt for å avklare rammer for og innhold i tiltaket (jf. pbl § 21-1).
- Behandle private reguleringsplanforslag så raskt som mogleg, og innan pålagte fristar (jf. pbl § 12-11).
- Behandle byggesøknadar så raskt som mogleg, og innan pålagte fristar (jf. pbl. §§ 21-7, 20-3 og 20-4; og byggesaksforskrifta §§ 7-1 og 7-4)

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Kapasitet og kompetanse til utføring av sentrale oppgaver

5.3.1 Datagrunnlag

Rettleiing av publikum

Byggesak

Kvinnherad kommune opplyser at kommunen sine nettsider er startpunktet for informasjon om og rettleiing til kommunen sitt arbeid med byggesaksbehandling. Nettsida inneheld mellom anna informasjon om regelverk, kva byggetiltak som er søknadspliktige og ikkje, korleis ein søker om løyve til byggetiltak, rettleiarar og informasjonsskriv for ulike tiltakstypar, kartløyisingar til bruk i arbeid med søknad, nyheitsartiklar med informasjon om nylege endringar i regelverk mv., samt kontaktinformasjon og elektronisk skjema for å tinge førehandskonferanse med kommune. Revisjonen sin gjennomgang viser at nettsidene om byggesak er lette å finne både frå framsida til Kvinnherad kommune og gjennom søk i nettlesar

Vidare har Kvinnherad kommune ein eigen vakttelefon for byggesaksavdelinga. Vakttelefonen er open tysdagar, onsdagar og torsdagar i tidsrommet 09:00-15:00, og dei tilsette som jobbar som fagkoordinatorar og saksbehandlarar bytter på å ha ansvar for vakttelefonen. På nettsidene opplyser kommunen om at vakttelefonen ikkje er bemanna på måndag og fredag, grunna behov for å skjerme tid til saksbehandling, og i intervju viser avdelingsleiar for byggesak og geodata til at dette har vore viktig for å sikre at saksbehandlarane kan sitte konsentrert med sakene sine desse dagane. Dei dagane ein saksbehandlar har telefonvakt, kan det vere krevjande å arbeide med saksbehandling samstundes, avhengig av trafikken på telefon.

I intervju blir det vidare vist til at det er ein prioritert oppgåve på byggesak og geodata å svare på førespurnadar frå publikum, og telefonvakta forsøker etter beste evne å svare på spørsmål frå både profesjonelle aktørar og private søkerar (innbyggjarar) direkte. Dersom det kjem spørsmål om konkrete saker som telefonvakta ikkje kjenner tilstrekkeleg med detaljer i, blir førespurnaden sendt vidare til den saksbehandlararen som har ansvar for saka eller formidla vidare til den personen i organisasjonen som har rett kompetanse til å svare ut spørsmålet.

Når det gjeld handvendingar på e-post og per brev frå innbyggjarar/tiltakshavarar, blir desse svart ut så raskt som mogleg. Alle arkiverdige handvendingar blir arkivert i kommunen sitt sakssystem, noko som sikrar at alle dei tilsette har tilgang til dei spørsmål som har kome inn, samt kan nytte opplysningane seinare dersom kommunen mottek ein byggesøknad.

I intervju blir det vist til at kommunen generelt har tilstrekkeleg kapasitet til å svare på spørsmål frå publikum, både på telefon og e-post. Samtidig blir det peikt på at tida saksbehandlarar nyttar på rettleiing og informasjonsarbeid går utover kapasiteten dei har til byggesaksbehandling. Ytterlegare informasjon på kommunen sine nettsider om dei tenestene kommunen tilbyr når det gjeld byggesaksbehandling, blir vist til som eit mogleg grep for å frigjere enda meir tid til saksbehandling.

Plansak

Tilsvarande som for byggesak, inneheld kommunen sine nettsider informasjon om og rettleiing til utarbeiding av reguleringsplanar, under dette private forslag til reguleringsplanar. På nettsidene finn ein mellom anna informasjon om gjeldande planstrategi for Kvinnherad kommune og kommuneplan, informasjon om kva ein reguleringsplan er og korleis reguleringsplanar skal utarbeidast. På nettsidene har kommunen også lagt ut startpakken for reguleringsplanar, som Kvinnherad kommune har utvikla i samarbeid med andre kommunar i Sunnhordland. Som det går fram av kapittel 3.5.1, fungerer startpakken både som ein rettleiar for dei som utarbeider reguleringsplanar i regionen og som rutine for saksbehandling. Startpakken inneheld detaljert informasjon om både normal og forenkla planprosess, kommunen sine krav til forslagsstillar og fagkunnig, krav og føringar til utforming av private planforslag, krav til dokumentasjon, . Vidare inneheld dokumentet 14 vedlegg med meir detaljerte retningslinjer, informasjon og rettleiing, standardskjema og malar.

Når det gjeld munnleg informasjon og rettleiing, har ikkje kommunen eit felles telefonnummer for plansaker. På kommunen sine nettsider er det lagt ut kontaktinformasjon til dei ulike saksbehandlarane for plansaker, slik at publikum kan ta kontakt. Innanfor plansak opererer ikkje kommunen med faste telefontider, og publikum har høve til å ta kontakt når det måtte passe.

I intervju blir det vist til at det er ei prioritert oppgåve å svare på spørsmål frå publikum og profesjonelle private aktørar knytt til private planforslag. Kommunen opplever ei ganske jamn mengde spørsmål til plankontoret, og at det er litt tilfeldig kva saksbehandlar som blir oppringt frå gang til gang, dersom spørsmåla ikkje knyt seg til eit pågåande planarbeidet der ein allereie har fått tildelt ein saksbehandlar. Det blir opplyst at kommunen har tilstrekkeleg kapasitet til å handtere og svare på førespurnadar frå publikum som gjeld private plansaker.

Kapasitet og kompetanse til behandling av plan- og byggesaker

Byggesak

Som det går fram av kapittel 4.3.1 og 4.4.1, har Kvinnherad kommune utfordringar når det gjeld **kapasitet** til å behandle byggesaker, inkludert dispensasjonssaker. Mangel på kapasitet er ein sterk medverkande årsak til at kommunen har eit etterslep på behandling av byggesaker, og til at det førekjem fristbrot ved behandling både av saker med tre og tolv vekers frist, og ved behandling av klagesaker med åtte vekers frist.

Vidare går det i kapittel 4.3.1 også fram at det tidvis også kan vere krevjande å sikre tilstrekkeleg **kompetanse**. Det blir vist til at det kan vere utfordrande å erstatte kompetanse som forsvinn i samband med at medarbeidarar sluttar, og at det tek tid nyttilsette å bygge opp tilstrekkeleg med erfaring og kompetanse til fylle rolla til erfarne medarbeidarar som sluttar. For å adressere denne problematikken, har kommunen utarbeidd ein fast praksis for opplæring av nyttilsette, som omfattar gjennomgang av kommunalt planverk, ulike sakstypar, saksbehandlingssystem med sjekklister, opplæring i å ha telefonvakt, bruk av relevante kjelder som gjeld regelverk (rettsdata.no), bruk av dispensasjon mv. Kompetanse er også eit fast punkt ein skal gå gjennom i årlege medarbeidarsamtalar, under dette om den enkelte medarbeidaren har behov for kompetanseheving for å løyse både noverande og framtidige arbeidsoppgåver på ein god måte. I intervju kjem det vidare fram at kommunen etter beste evne forsøker å leggje til rette for kompetanseutvikling for dei tilsette, gjennom deltaking i ulike fagnettverk og -forum, samt kurs. Det blir også lagt opp til at tilsette kan følge relevante fagkonferansar via stream. Det blir samstundes peikt på at det i travle periodar kan vere vanskeleg for tilsette å sette av tid til å delta i fagnettverk, kurs mv., grunna stor saksmengd og låg kapasitet.

Utover dette har ikkje Kvinnherad kommune etablert egne system eller rutinar for systematisk oppfølging av kompetanse og kompetanseutviklingsbehov innanfor plan og bygg. Det blir ikkje gjennomført analyser av kompetansebehov på avdelingsnivå, eller utarbeidd heilskaplege kompetanseplanar som viser eventuell kompetanse som må byggast opp eller hentast inn for å sikre at alle oppgåver kan bli løyst med tilstrekkeleg kvalitet og i samsvar med regelverk.

Plansak

Som det går fram av kapittel 4.5.1, har Kvinnherad kommune også hatt enkelte utfordringar når det gjeld **kapasitet** til å behandle private plansaker. Sektorleiar opplyser i intervju at kapasiteten til planavdelinga har vore redusert det siste året, ettersom kommunen har ei vakant saksbehandlarstilling innanfor planområdet. Det er førebels uklart om stillinga skal bli lyst ut, og sektorleiar viser til at samfunnsutvikling har fått beskjed om at sektoren må nedbemanna med 1-2 årsverk i løpet av dei kommande åra

I intervju opplyser sektorleiar vidare at det har vore mange forseinkingar i planarbeidet det siste året, mellom anna grunna sjukemeldingar og bytte av saksbehandlarar. I tillegg har den nye kommuneplanen blitt prioritert, noko som har ført til avgrensa kapasitet til behandling av private plansaker og forseinkingar i fleire private planprosessar.

Når det gjeld **kompetanse**, opplyser sektorleiar at kommunen har gjennomført fleire tiltak for å sikre kvalitet i saksbehandlinga. Kommunen legg til rette for at tilsette kan delta på kurs, konferansar og nettverkssamlingar med andre kommunar i Sunnhordland, i regi av fylkeskommunen og Statsforvaltaren, samt gjennom bransjeforeining. Tilsvarende som for byggesak, blir det i intervju vist til at det kan vere krevjande å få satt av tilstrekkeleg med tid til å delta på relevante kompetanseutviklande tiltak, gitt mengda andre oppgåver som skal utførast, under dette behandling av private planforslag. Samla sett opplever likevel kommunen at kompetansen til behandling av private plansaker hjå dei medarbeidarane i kommunen har tilgjengeleg, er tilstrekkeleg.

Kapasitet og kompetanse til gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege byggetiltak

Som det går fram av kapittel 3.6.1, opplever Kvinnherad kommune å ha tilstrekkeleg med **kapasitet** til gjennomføring av tilsyn, men ikkje tilstrekkeleg kapasitet til oppfølging av ulovlege tiltak. I intervju blir det peikt på at arbeid med oppfølging av ulovlege tiltak er krevjande å gjennomføre, fordi det går med mykje tid med til å kome i dialog med grunneigarar, innhente naudsynte opplysningar, og gjennomføre oppfølging og vurdering av dei moglege ulovlege handlingane. Det blir vist til at ettersom kommunen har avgrensa med kapasitet hjå saksbehandlarar, er det krevjande å sette av nok ressursar til oppfølging av ulovlege tiltak. I intervju blir det vist til at det kunne vore hensiktsmessig med ei eiga stilling dedikert til arbeid med tilsyn og oppfølging av ulovlege handlingar, for å sikre at arbeidet blei gjennomført og ikkje sett til side grunna behov for kapasitet til byggesaksbehandling. ofte blir prioritert foran tilsynsarbeidet.

Når det gjeld **kompetanse** til gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege byggetiltak, kjem det ikkje fram informasjon i undersøkinga som indikerer at kommunen har kompetansemessige utfordringar som vanskeleggjer arbeidet med desse oppgåvene. Som det går fram av kapittel 3.6, har kommunen sikra ei hensiktsmessig

organisering av arbeidet, samt ei systematisk tilnærming basert på bruk av rutinar frå DiBK (for tilsyn) og egne kommunale rutinar (for oppfølging av ulovlege tiltak), samt egne kommunale malar for å informere om tilsynsprosess og -praksis og oppfølging av ulovlege tiltak.

Andre forhold som påverkar kapasitet til saksbehandling og utføring av andre oppgåver

I intervju blir det opplyst at det innanfor plan og bygg i periodar blir brukt ein del tid og ressursar på oppfølging av saker både mot politisk nivå og media, og at dette påverkar særleg kapasiteten til behandling av byggesaker. Mellom anna blir det vist til fleire tilfelle der byggesaker har blitt tatt opp til politisk behandling, sjølv om dei frå administrativt hald blir sett på som enkle avslagssaker, noko som skaper meirarbeid og går ut over tenesteproduksjonen. Det blir også vist til at byggesaker som får mykje merksemd i media blir opplevd som krevjande å stå i for saksbehandlarar, ettersom saker blir framstilt ubalansert og der ein verken har ressursar til eller vurderer det som riktig å skulle forsvare eige arbeid i media og drive ein form for offentleg saksbehandling.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført av klagesaker viser fleire døme på saker der administrasjonen først har gitt avslag, men der forvaltningsutvalet i kommunen i etterkant har omgjort vedtaket etter klage frå tiltakshavar. I ei sak av slo til dømes administrasjonen ein søknad grunna manglande dokumentasjon frå tiltakshavar. Tiltakshavar klaga på dette vedtaket, men ettersom det i samband med klagen ikkje kom fram nye opplysningar, valde administrasjonen å oppretthalde innstillinga om avslag. Saka enda til slutt likevel med at forvaltningsutvalet valde å innvilge søknaden. I ei anna sak blei ein søknad avslått av administrasjonen ettersom det omsøkte tiltaket stridde mot arealføremålet i reguleringsplanen. Den politiske klagebehandlinga resulterte i at det blei det gjeve dispensasjon og at søknaden blei innvilga. Dette vedtaket blei i sin tur oppheva av Statsforvaltaren. Etter ny politisk behandling i forvaltningsutvalet blei det så gitt midlertidig dispensasjon i 10 år, noko Statsforvaltaren ikkje hadde innvendingar mot, med den konsekvensen at det til slutt blei gjeve byggeløyve.

I tilknytning til spørsmål om kapasitet til behandling av plan- og byggesaker, viser sektorleiar i intervju til at det for Kvinnherad kommune kan vere krevjande å halde seg konkurransedyktig i samband med rekruttering av tilsette. Sektorleiar viser til at det er vanskeleg for Kvinnherad kommune å vere ein attraktiv arbeidsgivar på dette området, ettersom kommunen ikkje har moglegheit til å vere lønsleiane. Det har fleire gonger skjedd at kommunen har mista gode kandidatar på grunn av lønsvilkåra.

5.3.2 Vurdering

Rettleiing av publikum

Basert på dei opplysningane som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune har vald ei organisering av informasjonsarbeidet som både sikrar publikum tilgjengelegheit til fagpersonell/saksbehandlarar til å svare på førespurnadar og gir saksbehandlarar innanfor byggesak moglegheit til å skjerme ei viss mengd tid til saksbehandling. Revisjonen meiner det er eit tydeleg behov for kommunen å sikre at saksbehandlarane får tilstrekkeleg med tid og ro til å saksbehandle, og vil peike på at det er viktig at kommunen tek omsyn til dette. Vidare meiner revisjonen at det at kommunen i stor grad er tilgjengelege for å svare på skriftlege førespurnadar, i kombinasjon med den skriftlege informasjonen og rettleiing kommunen har lagt til rette for både plan- og byggesaker på kommunen sine nettsider, gjer at kommunen ivaretek si alminnelege rettleiingsplikt etter § 11 i forvaltningslova. Det er revisjonen si vurdering av den informasjonen og rettleiinga som er lagt til rette på Kvinnherad kommune sine nettsider, generelt fungerer godt med tanke på å sikre at både privatpersonar og profesjonelle søkjarar får ivareteke sine informasjonsbehov.

Kapasitet

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune har utfordringar med kapasitet til behandling av både plan- og byggesaker, og at dette har medverka til brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar. Vidare viser undersøkinga at Kvinnherad kommune i liten grad har hatt kapasitet til oppfølging av ulovlege byggjetiltak i samsvar med plan- og bygningslova sine føresegn. Revisjonen merkar seg samstundes at kommunen vurderer å ha hatt tilstrekkeleg kapasitet til gjennomføring av tilsyn, og at kapasiteten til å drive rettleiing av søkjarar og publikum i hovudsak blir opplevd å vere tilstrekkeleg.

Kompetanse

Undersøkinga viser at leiarar og tilsette i Kvinnherad kommune vurderer at kommunen i hovudsak har tilstrekkeleg god kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver innan plan- og byggesaksbehandling. Undersøkinga viser også at det blir gjennomført fleire ulike aktivitetar for å vidareutvikle kompetansen på ulike område og tema, men at det kan vere krevjande å sette av tid til å gjennomføre kompetanseutviklande aktivitetar grunna høg saksmengd og pressa kapasitet.

Trass i at kommunen vurderer at eigen kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver i hovudsak er god, er det revisjonen si vurdering at Kvinnherad kommune med fordel kunne sikra ei meir systematisk og heilskapleg tilnærming til kompetanseutvikling når det gjeld saksbehandling av plan- og byggesaker. Slik systematikken framstår per i dag, verkar det i stor grad å vere opp til dei enkelte tilsette å vurdere kva behov ein har for kompetansehevande tiltak, under dette deltaking på kurs som gjeld til dømes endringar i regelverk. Kommunen har ikkje etablert system og rutinar for å vurdere kva kompetanse det er behov for å ha tilgjengeleg for å sikre ei effektiv og forsvarleg behandling av plan- og byggesaker, eller rutinar for å sikre at desse behova blir ivareteke. Dette medfører risiko for at det kan oppstå kompetanse- og kunnskapsgap i dei aktuelle einingane som arbeider med plan- og byggesaksbehandling, og dermed risiko for at kvaliteten på saksbehandlinga blir svekka over tid.

Revisjonen meiner difor at Kvinnherad kommune bør vurdere å etablere eit meir systematisk arbeid med kompetanseutvikling innan plan og bygg, som sikrar at kommunen til ei kvar tid har tilgang på den kompetansen som er naudsynt for å gjennomføre plan- og byggesaksbehandling på ein effektiv måte og med tilstrekkeleg høg kvalitet. Dette treng ikkje naudsynleg omfatta individuelle opplæringsplanar, men til dømes ein felles kompetanseplan for området som skildrar kva kompetanse kommunen må ha tilgang til for å gjennomføre alle sentrale oppgåver på ein tilfredsstillande måte. Dette kan også sjåast i samanheng med eit eventuelt arbeid med gjennomføring av risikovurderingar av kommunen sine arbeidsprosessar for behandling av plan- og byggesaker (sjå kapittel 3.4), for på denne måten å sikre at kommunen har den naudsynte kompetansen til å kunne gjennomføre alle aktivitetar som er kritiske for saksbehandlingsprosessen.

5.4 Rutinar for å sikre kontinuerleg læring og forbetring

5.4.1 Datagrunnlag

Byggesak

Kvinnherad kommune opplyser at den primære arenaen innan byggesak for å sikre kontinuerleg læring og forbetring på bakgrunn av tilbakemeldingar, innspel og signal frå Statsforvaltaren, politisk leiing og personar/firma som søker om byggetiltak, er fagmøta som blir avhalde kvar veke i avdeling for byggesak og geodata. I desse møta blir både saksspesifikke (f.eks. grunngeving for oppheving av vedtak) og meir generelle tilbakemeldingar frå Statsforvaltar tatt opp og diskutert, som grunnlag for justering og tilpassing av kommunen sitt arbeid, skjønnsutøving mv. i saksbehandling i framtida. Tilsvarande blir også eventuelle forbetringpunkt som blir avdekt gjennom dialog med og tilbakemeldingar frå politisk nivå og publikum teke opp og diskutert i desse møte, som grunnlag for utvikling av avdelinga sine prosessar og praksis.

I intervju blir det opplyst at kommunen vurderer at dei tilsette innanfor byggesak er flinke til å dele kunnskap og erfaringar på bakgrunn av til dømes tilbakemeldingar frå Statsforvaltar, og at det i fagmøta i avdelinga er tydeleg fokus på å drøfte og lære av desse slik at saksbehandlarane kan bli betre i arbeidet sitt.

I intervju bli det samstundes vist til at tilbakemeldingar som kjem direkte frå politikarar til saksbehandlarar, er meir krevjande å handtere for den enkelte tilsette. Det har vore fleire tilfelle siste åra der politikarar i kommune frå talarstolen i kommunestyret eller i utvalsmøte har kome med kritikk av kommunen si saksbehandling i enkeltsaker, utan at det blir oppfatta at desse utspela inneheld generelle eller systematiske forbetringpunkt som byggesaksavdeling skal følgje opp. I intervju blir det vist til at dersom politikarar i kommunen har innspel eller tilbakemeldingar som gjeld systematiske endringar i kommunen sin praksis, må desse tilflyte administrasjonen på rett måte, til dømes gjennom faktiske vedtak som kommunedirektøren skal følgje opp.

Plansak

Tilsvarande som innanfor byggesak, er det også for plansak fagmøta kvar veke som utgjer den primære arenaen for å sikre kontinuerleg læring og forbetring på bakgrunn av tilbakemeldingar, innspel og signal frå Statsforvaltaren, politisk leiing og personar/firma som fremjar reguleringsplanar. I desse møta kan dei tilsette diskutere utfordrande tema og problemstillingar, stille spørsmål og dele kunnskap med kvarandre. Som det også går fram av kapittel 5.3.1, deltek tilsette frå plankontoret jamleg på konferansar og nettverkssamlingar med andre kommunar i Sunnhordland, samt i regi av fylkeskommunen og Statsforvaltaren. Dette er også viktige arenaer for å fange opp førehald som er viktig å følgje opp med omsyn til å sikre kontinuerleg forbetring av kommunen sitt arbeid med planfaglege oppgåver.

5.4.2 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har Kvinnherad kommune gjennom bruk av fagmøte kvar veke, innan både plan- og byggesaksbehandling, etablert hensiktsmessige arenaar for å dele informasjon og kunnskap som kan vere viktig med tanke på læring og forbetring av kommunen sitt faglege arbeid på dei to områda, under dette tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren, politisk nivå og søkerar/planfremjar som kan ha relevans for

arbeidsprosessar, rutinar og praksis utover enkeltstående saker. Revisjonen kan ikkje sjå at det knyt seg spesifikke utfordringar til dette arbeidet som tilseier at kommunen ikkje fangar opp og tek omsyn til relevante tilbakemeldingar eller signal frå overordna mynde. Samstundes vil revisjonen peike på at for å styrke arbeid med læring og utvikling vidare, kan kommunen vurdere å ta med seg tilbakemeldingar og signal frå Statsforvaltar og politisk nivå inn i eige arbeid med risikovurderingar (sjå kapittel 3.4), som grunnlag for å vurdere om det er forhold i desse tilbakemeldingane det bør takast meir omsyn til i rutinar for saksbehandling av plan- og byggesaker.

6 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Kvinnherad kommune innanfor byggesaksområdet har sikra ei hensiktsmessig fordeling av rollar, ansvar og oppgåver, samt etablert rutinar for saksbehandling som i hovudsak er tilstrekkelege for behandling av byggesaker. Kommunen har også etablert tilstrekkeleg med rutinar for behandling av private plansaker, samt utarbeidd strategi og rutinar for gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovlege byggetiltak. I tillegg har kommunen etter revisjonen si vurdering organisert informasjonsarbeidet i plan- og byggesaker på ein måte som sikrar at kommunen ivaretek si alminnelege rettleiingsplikt, med god munnleg og skriftleg informasjon og rettleiing om søknad og saksbehandling av både byggesaker og private planforslag.

Samtidig viser undersøkinga fleire svakheiter og manglar i korleis Kvinnherad kommune har organisert og arbeider med både behandling av både plan- og byggesaker. Innanfor plansak har ikkje kommunen sikra ei tilstrekkeleg tydeleg og dermed hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver. Revisjonen vil understreke at formalisering og tydeleggjering av roller, ansvar og oppgåver er viktig både for å sikre ein fungerande internkontroll i samsvar med kommunelova sine krav, samt for å bidra til at plansaker blir behandla i samsvar med saksbehandlingsfristar og -krav som følgjer av plan- og bygningsslova.

Vidare har Kvinnherad kommune ikkje etablert rutinar for eller har gjennomført formaliserte, systematiske risikovurderingar av arbeidsprosessane knytt til behandling av plan- og byggesaker, med det føremål å avdekke kor i saksbehandlingsprosessen det kan vere risiko for svikt, feil eller manglar knytt til regeletterleving og likebehandling. Sjølv om kommunen har sett i verk fleire enkeltstående tiltak for å redusere risiko for feil og manglar i arbeid med behandling av plan- og byggesaker, vil revisjonen understreke at gjennomføring av risikovurderingar er eit sentralt element for å sikre god internkontroll, og at mangel på slike vurderingar medfører risiko for at aktivitetar eller prosessar der det kan vere fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk og rutinar, eller utilfredsstillande kvalitet i arbeid/tenester som utførast, ikkje blir identifisert. I undersøkinga kjem det fram at kommunen manglar både rutinar og ein tilfredsstillande praksis for kvalitetssikring i samband med behandling av byggesaker. Mangelen på ein fast systematikk for kvalitetssikring av saksbehandling og vedtak i byggesaker, bidrar til å auke risikoen for svikt, feil, manglar og uønskt variasjon i saksbehandlinga, under dette også risikoen for manglande likebehandling av saker som i stor grad liknar kvarandre. Revisjonen meiner det er viktig at kommunen sikrar ein rutine for å kvalitetssikre (dvs. gjennomføre leiar/-sidepersonkontroll) av saksbehandlinga i alle saker, for å bidra til å redusere risikoen for feil, manglar og uønskt variasjon som knyter seg til dei skjønnsvurderingar som saksbehandlarane må gjere og som ikkje fullt ut let seg standardisere gjennom saksbehandlingssystemet eByggesak. Rutinen bør tydeleggjere når og korleis kvalitetssikring skal gjennomførast, under dette kva moment som skal kontrollerast av leiar eller anna ansvarleg person.

Undersøkinga viser også at kommunen har utfordringar med kapasitet til behandling av både byggesaker og private plansaker, noko som medfører brot på lovpålagte saksbehandlingsfristar både i byggesaker med tre og tolv vekers saksbehandlingsfrist, i klagesaker og i samband med 1. gongsbehandling av private plansaker. Manglande etterleving av lovpålagte saksbehandlingsfristar medfører risiko for tap av gebyrinntekter, og tap av omdømme og tillit blant innbyggjarane i kommunen.

Når det gjeld kompetanse, viser undersøkinga at kommunen, på tross av at leiarar og tilsette vurderer at kommunen i hovudsak har tilstrekkeleg god kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver innan plan- og byggesaksbehandling, etter revisjonen si vurdering ikkje arbeider tilstrekkeleg systematisk og heilskapleg med kompetanseutvikling innan plan og bygg. Kommunen har ikkje etablert system og rutinar for å vurdere kva kompetanse det er behov for å ha tilgjengeleg for å sikre ei effektiv og forsvarleg behandling av plan- og byggesaker, eller rutinar for å sikre at desse behova blir ivareteke. Revisjonen vil peike på at dette medfører risiko for at det kan oppstå kompetanse- og kunnskapsgap i dei aktuelle einingane som arbeider med plan- og byggesaksbehandling, og dermed risiko for at kvaliteten på saksbehandlinga blir svekka over tid.

Avslutningsvis har kommunen, etter revisjonen si vurdering også etablert hensiktsmessige arenaar for å dele informasjon og kunnskap som kan vere viktig med tanke på læring og forbetring av kommunen sitt faglege arbeid på dei to områda, under dette tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren, politisk nivå og søkjarar/planfremjar som kan ha relevans for arbeidsprosessar, rutinar og praksis utover enkeltstående saker. Samstundes vil revisjonen peike på at for å styrke arbeid med læring og utvikling vidare, kan kommunen vurdere å ta med seg tilbakemeldingar og signal frå Statsforvaltar og politisk nivå inn i eige arbeid med risikovurderingar, som grunnlag for å vurdere om det

er forhold i desse tilbakemeldingane det bør takast meir omsyn til i rutinar for saksbehandling av plan- og byggesaker.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Kvinnherad kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Formaliserer og skriftleggjer roller, ansvar og oppgåver knytt til behandling av private plansaker.
2. Etablerer rutinar for gjennomføring av risikovurderingar av saksbehandlingsprosessane for plan- og byggesaksbehandling, samt gjennomfører risikovurderingar som grunnlag for utforming og justering av saksbehandlingsrutinar.
3. Etablerer rutinar for og sikrar at det blir gjennomført kvalitetssikring av saksbehandling i alle byggesaker.
4. Utarbeider og iverksett ein tiltaksplan for å sikre gjennomføring av lovpålagte oppgåver innan gjeldande saksbehandlingsfristar.
5. Vurderer å etablere eit meir systematisk arbeid med kompetanseutvikling innan plan og bygg, for å sikre at kommunen til ei kvar tid har tilgang på naudsynt kompetanse til behandling av plan- og byggesaker.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



KVINNHERAD
K O M M U N E

Kvinnherad kommune

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013

Utsett offentlegheit
Offl. § 5 2. ledd

5892 BERGEN

Saksbehandlar	Tlf. direkte innval	Vår ref.	Dykkar ref.	Dato
Gunn Berit Sandnes Fosse	970 24 282	2023/3479-8		19.03.2024

Høyringsuttale - Forvaltningsrevisjon av plan- og byggesaksbehandling i Kvinnherad kommune

Syner til rapportutkast til høyring, motteke den 06.03.2024.

Vedlagt følgjer Kvinnherad kommune sin høyringsuttale på rapporten. Gjer merksam på at me har nytta oss av høvet til å utsetja innsyn i dokumentet fram til kontrollutvalet har fått sin endelege versjon, jamfør offentleglova § 5, andre ledd.

Ta kontakt dersom det skulle vera spørsmål knytt til noko i høyringsuttalen.

Med helsing
KVINNHERAD KOMMUNE

Gunn Berit Sandnes Fosse
Konstituert kommunedirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har difor inga underskrift.

Vedlegg:
Høyringsuttale

HØYRINGSUTTALE FORVALTNINGSREVISJON

Kommunedirektøren viser til oversending av rapportutkast til Forvaltningsrevisjon, Kvinnherad kommune Plan – og byggesaksbehandling med høyringsfrist 20. mars 2024 kl 14.00

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere om Kvinnherad kommune har etablert gode system og rutinar knytt til saksbehandling innan plan- og byggesaksområdet. Vidare har det vore eit føremål å undersøke om kommunen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til behandling av plan- og byggesaker, samt i kva grad kommunen etterlever gjeldande saksbehandlingsfristar i plan- og byggesaker.

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt følgjande:

- Organisering av plan- og byggesakshandsaminga
- Internkontroll i plan- og byggesakshandsaminga
- System og rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak
- Kapasitet og etterleving av sakshandsamingsfristar
- Kompetanse

Kommunedirektøren vil uttala seg til funna under dei ulike områda.

Organisering av plan- og byggesakshandsaming

Undersøkinga har funne at for byggesaksavdelinga har kommunen sikra ei hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og oppgåver og at måten ein organiserer arbeidet på er i samsvar med kommunelova sine krav til internkontroll og skildring av verksemda sine oppgåver og organisering.

Undersøkinga viser vidare at det er trong for tydeleggjering av roller, ansvar og oppgåver innanfor planavdelinga. Det vart også avdekket at det mangla skrifteleggjering av roller, ansvar og oppgåver og at det heller ikkje er sett i verk andre tiltak for å kompensere tilstrekkeleg for dette.

Arbeidet med å klarlegga roller, oppgåver og ansvar på planavdelinga er starta opp, og skriftlege rutinar vil verte lagt inn i kommunen sitt kvalitetssystem Compilo etter kvart som dei er kvalitetssikra. Målet med formalisering av roller, ansvar og oppgåver skal sikra god internkontroll og at oppgåver og saker vert handsama i tråd med lova sine fristar. Ved å sikre at ein har skifteleggjort rutinar og har avklarte roller og ansvar i avdelinga, kan ein gje best mogeleg tilpassa opplæring til nyttilsette og trygga avdelinga på at ein har kvalitetssikra rutinar. Det vil kunna ta vekk noko av sårbarheita ein i dag opplever ved endring i stab.

Internkontroll i plan- og byggesakshandsaminga

Kommunedirektøren vil understreka at ved val av ny systemleverandør har mykje av hensikta med valet vore at ein skal sikra tryggare og meir einsarta praksis ved handsaming av saker etter plan- og bygningslova.

Det vert heile tida i samråd med leverandør arbeid med å gjera forbetringar i systemet, og det vert opplevd at systemet stadig vert betre.

Undersøkinga viser at saksbehandlingssystemet er godt, men at det manglar internkontroll i form av skrifteleggjering av rutinar for å sikra at sakskontroll og rutinar som systemet legg opp til faktisk vert følgt i det daglege arbeidet.

Kommunedirektøren skal syta for at det vert utarbeidd rutinar for dette arbeidet, under dette at vert utført risikovurdering for å avdekkja kvar det er størst risiko for svikt i rutinane og kva tiltak som må setjast i verk for å dempe dette.

System og rutinar for tilsyn og oppfølging av ulovlege tiltak

Undersøkinga viser at den utarbeidd strategien for tilsyn og ulovlegoppfølging som vart vedteken 2021 er i samsvar med den lovpålagte plikta til dette arbeidet. Samstundes peikar den på at i periodar med stort arbeidspress så er kapasiteten til å utføre arbeidet truleg for lite.

Kommunedirektøren vil saman med dei tilsette på avdelinga finna ei løysing på korleis dette arbeidet kan prioriterast høgt nok, også i tider med utfordrande arbeidskapasitet.

Kapasitet og etterleving av sakshandsamingsfristar

Undersøkinga viser at plan- og byggesakskontora i periodar har problem med kapasitet til handsaming av saker innan fristen. Dette fører med seg at ein risikerer tap av gebyr og tap av tillit og omdømme blant innbyggjarane.

Kommunedirektøren er kjent med at det er utfordrande å rekruttera og behalda kompetanse i organisasjonen, og det dette ikkje berre gjeld plan- og byggesak men også for andre sektorar, med dei følgjane det kan få for sakshandsamingstid. Samstundes så vert storparten av sakene som plan- og byggesakskontra handsamar gjort innan fristane som lova set.

Ikkje desto mindre må det gjerast tiltak for å sikra at ein har naudsynt kapasitet for å handsama dei sakene som kjem inn, og kommunedirektøren vil syta for at det vert laga ein tiltaksplan med målbare gjennomføringspunkt med mål om å sikre at lovpålagte oppgåver vert utført innan frist.

Kompetanse

Undersøkinga viser at leiarar og tilsette i Kvinnherad kommune vurderer at kommunen i hovudsak har tilstrekkeleg god kompetanse til gjennomføring av sentrale oppgåver innan plan- og byggesaksbehandling, og at det blir gjennomført fleire ulike aktivitetar for å vidareutvikle kompetansen på ulike område og tema.

Revisjonen tilrår at det vert arbeidd meir heilskapleg og målretta med kompetanseutvikling i avdelingane, slik at ein på systemnivå gjer ei vurdering av korleis ein skal sikra rett kompetanse over tid. Dette vil etter revisjonen sitt syn også hindra at det oppstår kunnskap- og kompetansegap som over tid kan gje risiko for svekka kvalitet i sakshandsaminga.

Kommunedirektøren er samd i at det må vurderast å ha eit meir systematisk arbeid med å sikra kompetanseutvikling på plan- og byggesakskontora, og vil syta for at det vert starta arbeid med å laga felles kompetanseplan i samråd med leiar og fagkoordinatorane i avdelinga. Ved å ha ein overordna plan på korleis ein skal sikra naudsynt kompetanseutvikling vert fleire av risikoane som er peika på i rapporten i vareteke på ein betre måte enn i dag.

Tilrådingar

Kommunedirektøren viser til tilrådingane som er gitt i rapporten og sluttar seg til desse.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje uttømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane

Krav til internkontroll, forsvareg utgreiing av saker og iverksetting av vedtak

§ 13-1 i kommunelova omtalar kommunedirektøren sine oppgåver og mynde.

Her står det at kommunedirektøren skal leie den samla kommunale administrasjonen, med dei unntak som følgjer av lov, og innafor dei instruksar, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir.

I § 13-1 i kommunelova står også følgjande:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvareg utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak».

Det står vidare i § 25-1 at kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen i kommunen og at internkontrollen skal være systematisk og tilpassa verksemda sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) «utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»

Byggesaker

Byggesaksbehandling skal etter § 1-1 i plan- og bygningslova sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Av byggesaksforskrifta går det vidare fram at

«planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.»

I § 21-4 i plan- og bygningsloven står det følgjande om behandling av søknader om byggesaker i kommunen

«Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som går fram av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

Etter § 19-2 i plan og bygningslova kan kommunen gi varig eller midlertidig dispensasjon frå reglar fastsatt i eller i medhold av plan og bygningslova.

Tidsfristar

Tidsfristar knytt til behandling av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningslova er omtala i § 21-7:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-2 skal avgjøres av kommunene innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. For søknad om rammetillatelse gjelder ikke andre og 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 som omfattes av § 20-3 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»

Av plan og plan- og bygningslova kapittel 19 går det fram at søknad om dispensasjon (etter plan- og bygningslova § 19-2) skal avgjerast innan 12 uker. Fristen gjeld fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan bli forlenga med den tida som går med til feilretting eller supplering av opplysningar. Fristen løper ikkje i den tida

søknaden ligg til uttale hos statleg og regionalt mynde (jf. plan- og bygningslova § 19-1). Tidsfristar gjeldande for saksbehandling av byggesaker er vidare omtala i kapittel 7 i byggesaksforskrifta.

Klagesaksbehandling

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

«c) 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»

Om kommunen sitt vedtak etter plan- og bygningslova blir klaga på, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, 5. ledd. Dette myndet er delegert frå departementet til statsforvaltaren (tidlegare fylkesmannen).

Tilsynsplikt og plikt til å forfølge ulovlege tiltak

I plan- og bygningslova kap. 25 er kommunen si plikt til å føre tilsyn skildra. Her går det fram at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltak blir gjennomført i samsvar med føresegn gitt i eller i medhald av plan- og bygningslova, og av at ansvarleg føretak er kvalifisert.

Av § 25-1 2. ledd går det fram at tilsynet kommunen fører skal vere av eit slikt omfang at det kan avdekke regelbrot. Kapittel 32 i plan- og bygningslova gjeld ulovlege tiltak etter plan- og bygningslova. Av § 32-1 står det følgjande:

«Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke et enkeltvedtak. Plan og bygningslova (pbl.) har vidare føresegn og krav som gjeld for kommunen si oppfølging av ulovlege tiltak.»

Av § 32-2 går det fram at «Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker.» Førhandsvarsel skal etter lova bli gitt skriftleg, og skal innehalde opplysningar om at ulovlege forhold vil kunne følgast opp med pålegg eller tvangsmulkt dersom forhold ikkje rettast innan opplyst frist, og opplysningar om at eventuelt pålegg som ikkje blir etterkomne innan fastsett frist også vil kunne følgast opp med førelegg som kan få same verknad som rettskraftig dom. I pbl. §§ 32-3 og 32-4 er det gitt føresegn for pålegg om retting og stans av ulovlege forhold, mens det i § 32-5 er gitt føresegn for fastsetting av tvangsmulkt. Plan- og bygningsmyndigheita kan gje gebyr for brot på plan- og bygningslova. § 32-8 i plan- og bygningslova omhandlar ilegging av slikt gebyr. Her går det mellom anna fram at gebyr kan bli gjeve den som forsettleger eller uaktsamt prosjekterer eller utfører tiltak i strid med føresegn i plan og bygningslova eller bruker/lar bruke tiltak utan at der føreligg nødvendig tillating etter lova.

Gebyret går til kommunen, også i tilfelle der det er fylkesmannen eller departementet som har gjeve gebyret.

Plansaker

I § 12-1 i plan- og bygningslova står det følgjande om kommunen si plikt til å utarbeide reguleringsplanar:

«Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. (...)»

Oppstartsmøte

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

«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 forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl går det i § 2 fram at oppstartsmøte skal gjennomførast innan rimeleg tid etter at kommunen har mottatt førespurnad om dette frå forslagsfremjar. § 2 går

vidare inn på at alle tema som er nødvendige for å klargjøre føresetnadene for det videre planarbeidet og utforminga av det endelige planforslaget skal behandlast i oppstartsmøte.

§ 3 i forskrifta viser til at det er krav til referat frå oppstartsmøte. Det er kommunen som skal utarbeide referatet, og dette skal sendast til forslagsfremjar innan rimeleg tid etter møtet:

«Referatet skal inneholde opplysninger om de temaene som ble drøftet i møtet, avklaringer og konklusjoner det ble enighet om, vesentlige punkter det er uenighet om og punkter som gjenstår å avklare. Det skal redegjøres for vurderingen av punktene i § 2 andre ledd bokstav a til i, kommunens vurdering av om kravet til fagkyndighet i planog bygningsloven § 12-3 fjerde ledd er oppfylt og om det er aktuelt å bringe forslaget inn for regionalt planforum.»

1.gangsbehandling av reguleringsplan

Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremja, 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 behandlingen av planutkastet. I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annan frist enn tolv veker med forslagsfremjar. Det går fram av § 12-10 at

«Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker. Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv.»

I § 6 i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl står det at

«Et planforslag skal tilfredsstillere kravene til en reguleringsplan i plan- og bygningsloven § 12-1 og bestemmelsene i forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) §§ 9 og 10. Kommunen kan presisere ytterligere krav til fremstilling og innhold. Kravene skal i så fall fremgå av en nærmere spesifisering fra kommunen for utarbeiding og behandling av reguleringsplaner. Slike krav skal forslagsstiller gjøres kjent med senest i oppstartmøtet.

Kommunen skal ikke pålegge forslagsstiller mer utredning og dokumentasjon enn nødvendig for å fatte et forsvarlig planvedtak»

§ 7 i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl viser til at fristen på tolv veker for kommunen si behandling av planar blir stoppa når kommunen har fatta avgjersle om offentlig ettersyn. Det går vidare fram at

«Oppfyller ikke forslaget kravene i § 6 første ledd, stopper fristen å løpe fra det tidspunktet kommunen gir forslagsstilleren melding om manglene i forslaget. Fristen begynner å løpe igjen når den etterspurte informasjonen kommer inn til kommunen.»

Gebyr i plansaker

Om kommunen går over fristen på 12 veker, vil dette i utgangspunktet få konsekvensar for gebyret. Dette går fram av § 8 i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl:

«Dersom kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd har fastsatt gebyr for å behandle private forslag til detaljregulering, skal kommunen ved overskridelse av fristen etter plan- og bygningsloven § 12-11 første punktum, tilbakebetale forslagsstiller 10 % av gebyret i saken for hver påbegynte uke fristen overskrides, maksimalt i 10 uker.»

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.
- 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.

Dokument frå kommunen

- Saksbehandlingstid og fristbrot – Byggesak
- 2b Statistikk – Saksbehandlingstid – Plan
- 2c Klage (ettersending innan 3.november)
- 3_Organisasjonskart.pdf
- 3a Organisering – Byggesak
- 4. Delegeringsreglement - Byggesak
- 4a. Ansvar og oppgåver – Byggesak
- 4b. Delegeringsreglement - Plan
- 5a. Strategiar, mål og føringar for behandling - Byggesak
- 6a. Saksbehandlingssystem - Byggesak
- 7. Overordna_Ros_-_2022
- 7a Retningslinjer og rutinar for gjennomføring av risikovurderingar - Byggesak
- 7b. Akseptkriterium og metode for ROS
- 9a. Prosess for sak til politisk behandling
- 9a1. Flytskjema for godkjenningsrutine
- 9b. Flytskjema - framdrift reguleringsplanar
- 10a. Sjekkliste byggesak - før eByggesak
- 10b. Sjekkliste saksgang - Plan
- 11a. Lenke til nasjonale sjekklister
- 11a2 - Malar frå byggesak
- 11b1. Mal for oppstartsmøte - Plan
- 11b2. Mal for oppstartsmelding - Plan
- 11b3. Utskrift av dokument i kvalitetssystem - Plan
- 12. Etske retningslinjer
- 13b. Startpakken på heimesida og i compilo
- 14a. Klagebehandling - Byggesak
- 14a1 Praksis utsett klagefrist og klage etter frist
- 14a2 Saksflyt
- 14a3. Mal for klagebehandling - Byggesak
- 15a. Tilsynsstrategi
- 15a1. Evaluering av tilsynsstrategi notat orientering politisk
- 15b. Informasjon om prosjektsamarbeid - Alle er like for lova
- 16. Status på tilsyn og oppfølging av ulovlege tilhøve i Kvinnherad kommune
- 17A1. Medarbeidarsamtale_10faktor
- 18. Praksis for opplæring av nytilsette - Byggesak
- 18a. Praksis for opplæring av nytilsette - Kvinnherad kommune
- 19a. Mal - Referat frå førehandskonferanse – Byggesak
- 20a. Telefonvakt_avd_byggesakgeodata



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2024 Deloitte AS