



Plan- og byggesakshandsaming

Forvaltningsrevisjonsrapport
Stord kommune

Februar 2020

www.kpmg.no

Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Stord kommune har KPMG gjennomført en forvaltningsrevisjon retta mot plan- og byggesakshandsaminga i kommunen:

1. Kva system for internkontroll er etablert for plan- og byggesak?
2. I kva grad er kommunen si etterleving av internkontrollen tilstrekkeleg for å sikre oppfølginga av krava for byggesak?
3. For eit utval av byggesaker; i kva grad etterlevast krava til sakshandsaming i plan- og bygningsloven?

Denne rapporten svarer på kontrollutvalet si bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar og tilrådingar går fram av rapporten sitt samandrag. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her blir formål, problemstillingar, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 følgjer ei oppsummering av samtalar vi har hatt med profesjonelle søkarar i høve korleis dei opplever byggesakshandsaminga til Stord kommune. I kapittel 3 svarar vi ut problemstillingane knytt til kva system for internkontroll som er etablert for plan- og byggesakshandsaminga i kommunen og i kva grad kommunen si etterleving av internkontrollen er tilstrekkelig for å sikre oppfølginga av krava for byggesaker. I kapittel 4 svarar vi på problemstillinga knytt til "Handtering av byggesaker". I kapittel 5 presenterer vi våre tilrådingar.

Vi vil takke kommunen for god hjelp i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

Samandrag

1. Kva system for internkontroll er etablert for plan- og byggesak?
2. I kva grad er kommunen si etterleving av internkontrollen tilstrekkeleg for å sikre oppfølginga av krava for byggesak?
3. For eit utval av byggesaker; i kva grad etterlevast krava til sakshandsaming i plan- og bygningsloven?

System for internkontroll

Stord kommune og eining for regulering, byggesak og oppmåling har etablert eit system for internkontroll gjennom rutinar, malar og prosedyrar. Vidare er roller og ansvar knytt til byggesakshandsaminga avklart, med eit tydeleg delegasjonsreglement og avklarte roller internt i RBO. Samla er det vår overordna vurdering at internkontrollen i byggesakshandsaminga er systematisk og hensiktsmessig innordna for å ivareta at byggesaker vert handsama med fagleg kvalitet og i samsvar med gjeldande regelverk.

RBO har etablert regelmessige post- og byggesaksmøter som vi vurderer bidreg til ein open og etterprøvbar sakshandsaming. Vi vurderer vidare at desse møta og godkjenningrutinane for enkeltsaker bidreg til å sikre likebehandling i sakshandsaminga. Det er vidare positivt at RBO har rutine for å gjennomgå Fylkesmannen sine omgjæringsvedtak og nytte dei aktivt som ein del av sitt læring- og forbetningsarbeid.

Samstundes ser vi likevel noko veikskap ved internkontrollen knytt til effektiviteten i sakshandsamingssystemet, ved at sakshandsamarane ikkje har noko velfungerande verktøy til å holde oversikt over eigne saker. Det at sjekklister for mottakskontroll ikkje vert dokumentert er også ein veikskap, som gjer det vanskeleg å etterprøve mottakskontrollane. Vi vil tilrå RBO å følgje opp og avklare behovet for å implementer eit eige sakshandsamingssystem for handtering av byggesaker. Dette vil kunne sikre større grad av systematikk i sakshandsaminga, og større grad av etterprøvbarheit.

Ein praksis vi set spørsmålsteikn ved er at det ikkje vert gjennomført risikovurderingar knytt til byggesakshandsaminga. Risikovurdering er ein sentral del av internkontroll, ikkje minst i høve til å kunne nedfelle kontrollar på område kor risiko er størst - at ein prioriterer ressursar på område kor risiko er størst.

Kommunen har utarbeida ein strategi for tilsyn, i samsvar med byggesaksforskriften. Strategiplanen omtalar blant anna prioritering av tilsynsarbeidet. Vår vurdering er at kommunen hittil ikkje evnar å prioritere tilsynsarbeidet i samsvar med strategiplan for tilsyn. Vi stiller vidare spørsmål ved om kommunen gjennomfører tilsyn i tilstrekkelig grad til å oppfylle plan og bygningsloven.

Vår undersøking syner at kommunikasjonen internt i RBO verkar å vere hensiktsmessig og effektiv. Dei brukarane vi har hatt samtalar med opplever også kommunikasjonen med RBO som hensiktsmessig. Samstundes går det fram at ein del av rettleiinga byggesakshandsamarane gjer, ikkje vert dokumentert. Vi vurderer at all rettleiing som kan få følgjer for saken, bør dokumenterast, for å ivareta forvaltningsloven. Vidare er viktig å dokumentere for å unngå uklarheiter og misforståingar mellom kommunen og søker, og for å sikre etterprøvbarheit.

Vi vurderer vidare at kommunen har eit forbetningspotensiale i høve kommunikasjon mellom dei ulike einingane i kommunen, spesielt mot vegmynde og Stord kommunalteknikk (SKT). Det er implementert somme tiltak for å betre kommunikasjonen, men vi vurderer at kommunen bør sikre at dei vert fullt ut implementert og samstundes vurderer ytterlegare tiltak.

Stord kommune sitt planverk vert av sakshandsamarane oppfatta som utdatert. Eit lite oppdatert planverk kan gjere sakshandsaminga meir tungvindt og føre til at ein må søke om dispensasjon i fleire saker som fører til lengre og meir omfattande sakshandsamingstid.

Stord kommune har, i tråd med god praksis for internkontroll, eit avvikssystem som muliggjer systematisk oppfølging og handtering av avvik i byggesakshandsaminga. Tilsette i byggesaksavdelinga har ikkje som praksis å melda avvik knytt til byggesakshandsaming, og det er ikkje avklart kva type avvik som skal meldast inn. Vi vurderer soleis at rutine og kultur rundt avvik ikkje fullt ut er effektiv.

Handsaming av byggesaker

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått handsaminga av enkelte byggesaker, for å vurdere om sakshandsaminga er i samsvar med regelverket. Vi har sett på to tilfeldig valde delegasjonssaker og to tilfeldige dispensasjonssaker. Vår overordna vurdering er at kommunen i stor grad har gjennomført sakshandsaminga i samsvar med regelverket og egne rutinar, samstundes vurderer vi at kommunen har nokre forbettringspunkt.

Vi vurderer at kommunen har oppfylt plikta si knytt til rådgiving, rettleiing og informasjon i dei fire sakene vi har gjennomgått. Det er gjennomført førehandskonferanse når det er førespurt.

Når byggesaker vert tildelt sakshandsamar skal det gjennomførast mottakskontroll, denne vert ikkje dokumentert. Vi vil tilrå kommunen å dokumentere denne. Vidare sender kommunen berre ut foreløpig svar når søknader er mangelfulle. Vi vurderer at dette ikkje er i samsvar med forvaltningsloven, som tilseier at det skal bli gitt foreløpig svar med informasjon om når ein kan forventa saken ferdigbehandla, dersom saken ikkje kan handsamast i løpet av ein månad etter den er mottatt. I følgje kommunen sine interne rutinar er målet at foreløpig svar ved mangelfulle saker skal sendast innan to veker. I dei sakene me har sett på har ikkje kommunen evne å overhalde eigen, intern frist .

Vi vurderer at både dei administrative vedtaka og saksframlegga til forvaltningsstyret er grundig utgreia i dei sakene vi har gått gjennom. Det går tydeleg fram kva regelverk og planar som er nytta og gjeldande for sakshandsaminga. Vidare vurderer vi at sakene er handsama i tråd med kommunen sitt delegasjonsreglement, og RBO si fastsette arbeidsfordeling. I sakshandsaminga har RBO nytta malar i samsvar med egne rutinar.

Vi registrerar at vedtaka i desse sakene er skriftlige og det dei er grunngeven i samsvar med forvaltningsloven. Fristen for tilbakemelding er i hovudsak i samsvar med plan- og bygningsloven.

Av dei sakene me har gått gjennom har det vore ein klager knytt til ein søknad. Vår vurdering er at klagesakene har vore grundig utgreia, og handsama i samsvar med delegasjonar.

Tilrådingar

Dei følgjande tilrådingane peiker på område kor Stord kommune etter vår vurdering bør gjere tiltak for å betre internkontrollsystemet som skal sikre at Eininga regulering, byggesak og oppmåling (RBO) når dei måla som er satt og etterlever regelverket som gjeld.

Våre tilrådingar er følgjande:

1. Kommunen bør følgje opp og avklare behovet for å implementere eit eige sakshandsamingssystem for byggesakshandtering
2. Kommunen bør verksette tiltak for å sikre at avvikssystemet også vert nytta innanfor byggesakshandsaminga.

3. Kommunen bør etablere arbeidsrutinar som sikrar gjennomføring og oppfølging av tilsyn, irekna å vurdere om dei har tilstrekkelig kapasitet for gjennomføre tilsyn i samsvar med målsetting og regleverk.
4. Kommunen bør etablere og implementere tydelege samhandlingsrutinar mellom Regulering, bygg og Oppmåling (RBO), Stord kommunalteknikk (SKT) og vegmynde.
5. Kommunen bør prioritere arbeidet med å oppdatere det kommunale planverket.
6. Kommunen bør sikre at all relevant rådgjeving og rettleiing vert dokumentert i samsvar med forvaltningslova.
7. Kommunen bør etablere tiltak for å sikre at førebels svar vert sendt ut på alle byggesaker kor sakshandsaminga overgår fire veker.

Innhold

1. Innleiing	1
1.1 Bakgrunn og føremål	1
1.2 Problemstillingar	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Metode	2
2. Erfaring frå kundar av byggesak	3
3. Internkontrollsystemet for byggesakshandsaming	4
3.1 Revisjonskriterier	4
3.2 Fakta	4
3.3 Vurdering	12
4. Handtering av utvalte byggesaker	14
4.1 Revisjonskriterier	14
4.2 Fakta	14
4.3 Vurdering	19
5. Tilrådingar	22
6. Rådmannen sin uttale	23
6.1 Rådmannen sin uttale	23
6.2 Revisor sin kommentar til rådmannen sin uttale	24
Vedlegg 1 Dokumentliste	25
Vedlegg 2 Revisjonskriter	35

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn og føremål

Kontrollutvalsleiaren i Stord kommune vedtok med mynder frå resten av kontrollutvalet ein forvaltningsrevisjon på tema "Plan- og byggesakshandsaming" frå KPMG, med skriftleg sakshandsaming 14.10.2019.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Stord kommune har ei styring og internkontroll med byggesak som er hensiktsmessig og tilstrekkeleg for å ivareta krava som gjeld for byggesaker.

Forvaltningsrevisjonen er forbetningsorientert, og har som føremål å gje tilrådingar om tiltak der det avdekkast avvik eller moglege forbetningsområde.

1.2 Problemstillingar

Forvaltningsrevisjonen gjev svar på følgande problemstillingar:

1. Kva system for internkontroll er etablert for plan- og byggesak?
2. I kva grad er kommunen si etterleving av internkontrollen tilstrekkeleg for å sikre oppfølginga av krava for byggesak?
3. For eit utval av byggesaker; i kva grad etterlevast krava til sakshandsaming i plan- og bygningsloven?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er dei krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen vert målt mot. Revisjonskriterier må være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kjelder for å utleia revisjonskriterier har vært:

- ✓ Lov om kommuner og fylkeskommuner frå 1992 (kommuneloven)
- ✓ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), med forskrift
- ✓ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- ✓ Kommunen sine system og rutinar i internkontroll knytt til plan- og byggesakshandsaming
- ✓ God praksis for internkontroll. Vi bygger her på KS sin rettleiar, "Rådmannens internkontroll, 2013".

Dei enkelte revisjonskriteria er nærmare gjort greie for i vedlegg 2.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krava i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon¹.

For å svare på problemstillingane har vi samla inn data ved bruk av følgjande teknikkar:

- ✓ Dokumentanalyse
- ✓ Samtale med entreprenører
- ✓ Intervju
- ✓ Case

Vi har innhenta og gjennomgått dokumentasjon frå kommunen og eininga regulering, byggesak og oppmåling (RBO) som kan gje informasjon om problemstillingane. Problemstilling 1 er ei deskriptiv kartlegging av internkontrollen i plan- og byggesak, medan vi i problemstilling 2 vurderte etterlevinga av dette systemet. I problemstilling 2 har vi eit særleg fokus på monitoreringa og justeringa av internkontrollen, samt etablering av tiltak for å justere internkontrollen. Vi har samla inn dokumentasjon som gjev informasjon om kommunen og RBO sitt internkontrollsystem for plan- og byggesak, samt interne rutinar i RBO for sakshandsaming av byggesaker.

Vi har hatt samtaler med dei tre entreprenørane som har kommunen har oppgitt at er av dei som sender inn flest byggesøknader til Stord kommune. Føremålet med samtalanane var å få eit innblikk i korleis søkerane opplev kommunens rettleiing og handsaming av byggesaker.

Vi har gjennomført intervju med plansjef, einingsleiar, fagleiar og sakshandsamarar innanfor byggesak. Føremålet med intervjuane var å få utfyllande informasjon om internkontrollsystemet, samt om praksis som gir informasjon om etterlevinga av internkontrollsystemet. Frå kvart intervju vart det skreve referat som vi sendte til kvar enkelt respondent til verifisering. Informasjonen som samlast inn frå dokumentasjon, samtale og intervju blei gjennomgått og analysert opp mot revisjonskriteria. Dette blei nytta for å gi svar på problemstillingane i forvaltningsrevisjonen.

Fire casestudier av byggesøknadar er nytta for å svare ut problemstilling 3. Vi testa etterlevinga av plan- og bygningsloven ved å gå gjennom handsaminga av byggesøknadar i RBO. Samstundes gav casestudien informasjon om etterlevinga av internkontrollsystemet. Testinga av etterlevinga fordra at vi nytta case-metodikk. Her har vi gått gjennom og sjekka av 2 dispensasjonssaker og 2 saker som er fatta av administrasjonen etter mynde frå politisk nivå.

Datainnsamlinga blei avslutta 14. januar 2020.

Rapport blei sendt rådmannen til uttale 16. januar 2020 med endelig høyringsfrist 17. februar 2020.

¹ Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

2. Erfaring frå kundar av byggesak

Kontrollutvalet hadde i si tinging av forvaltningsrevisjonen eit ønske om å få innspel frå nokon av kommunen sine søkarar på korleis dei opplever byggesakshandsaminga i Stord kommune. I den forbindelse har vi hatt samtalar med tre av dei større, profesjonelle selskapa som sender byggesøknader til Stord kommune. Selskapa har konkrete innspel i høve korleis dei opplever Stord kommune som sakshandsamar:

- Alle dei tre selskapa opplever Stord kommune som imøtekommande og at dei har ein god dialog med sakshandsamarane i kommunen. Dei opplever i stor grad at rettleiinga dei får frå kommunen er god. Ein av søkarane påpeiker at Stord kommune har forbetra sin handsaming av byggesaker dei seinare åra.
- Det er ei oppleving av at byggesakene vert likebehandla. Samstundes nemner ein av søkarane at dei opplever Stord kommune å vere strenge. I høve likebehandling er det ein av søkarane som fortel at dei opplever at saker som er knytt til veg og vatn og avløp (VA) vert handsama ulikt frå tiltak til tiltak, i høve til kor stor del av samfunnsstrukturen som skal dekkast av tiltakshavar vs. av kommunen. Dette er ikkje ein del av sakshandsaminga til eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO).
- Bransjemøta som RBO arrangerer vert av alle opplevd som eit positivt tiltak. I følgje søkarane så fungerer kommunen sine nettsider greitt i høve å få ut nødvendig informasjon.
- To av søkarane har ei oppleving av at enkelte saker vert handsama meir omstendelig enn det som gjerne er nødvendig. I den forbindelse vert det nemnt at RBO i større grad kunne gjort avklaringar med søkar via e-post eller telefon, i staden for å skrive lengre utgreiingar for å få gjort ei avklaring.
- Ein av søkarane opplever at den interne kommunikasjonen i kommunen er blitt betre, samstundes opplever dei to andre at samhandlinga framleis har eit forbettringspotensialt. Dette gjeld spesielt kommunikasjonen mellom eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO), Stord kommunalteknikk (SKT) og vegmynde.
- Ein av søkarane trekk fram at prosessane knytt til bruksattester og ferdigattester og rapportering av innmålingsdata er krevjande, og at kommunikasjonen med dei ulike aktørane i kommunen knytt til dette vert opplevd som tungvindt.
- Ein av søkarane stiller også spørsmål ved om det er reell sjølvkost når kommunen fakturerer for byggesakshandsaminga ved større prosjekt, til dømes når det er mange like bueiningar knytt til ein søknad. RBO opplyser at byggesaksgebyra er i dag standardsatsar basert på gjennomsnittsbetraktningar ut frå type tiltak og/eller areal. RBO opplyser vidare at dei er kjent med at det i Sivilombodssaker og i klagesaker på gebyr hos fylkesmannen vert sett krav til kommunane om å dokumentera dei snittkostnadene som ligg til grunn for fastsetjinga av gebyrsatsane i den einskilde sakstype. Hittil har ikkje Stord kommune fått klage på gebyr til klagehandsaming hos Fylkesmannen og soleis fått krav om å dokumentere korleis kostnader er i samsvar med sjølvkost i denne type byggesaker.

3. Internkontrollsystemet for byggesakshandsaming

Denne delen svarar ut følgende problemstillingar:

1. Kva system for internkontroll er etablert for plan- og byggesak?
2. I kva grad er kommunen si etterleving av internkontrollen tilstrekkeleg for å sikre oppfølginga av krava for byggesak?

3.1 Revisjonskriterier

Kravet om internkontroll følger av kommuneloven frå 1992², § 23:

- ✓ " (...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksar, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunelovens ordlyd sett ikkje formelle form- eller innhaldskrav til internkontrollen. Det går derimot fram av lovførearbeida³ at det bør etablerast rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er satt og etterlever krava som gjeld.

KS⁴ rettleiarer "Rådmannens internkontroll" gir rettleiing til kommunar i korleis ein betryggande kontroll i tråd med kommuneloven § 23 kan sikrast:

- ✓ Dokumentere internkontrollen
- ✓ Ha, bruke og vedlikehalde dokument som beskriv roller og ansvar
- ✓ Ha ein systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring
- ✓ Prioritere nok ressursar til den løpande internkontrollen
- ✓ Etablere tiltak for god løpande informasjon og kommunikasjon til leiarar og medarbeidarar
- ✓ Følge opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brot (ha eit avvikssystem)

3.2 Fakta

I det følgjande skildrar vi tiltak som er etablert for å ha styring og kontroll med kommunen si byggesakshandsaming. Vidare beskriv vi etterlevinga av tiltaka og særskilte utfordringar i praksis.

² Ny kommunelov vart vedteken hausten 2019. Ettersom denne forvaltningsrevisjonen reviderer praksis/system fram til desember 2019, er det kommunelova frå 1992 som er gjeldande for denne perioden. Dette føl av RSK001, som fastslår at revisjonskriterie skal vere gjeldande.

³ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

⁴ Kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon

3.2.1 Organisering, roller og ansvar

Rådmannen har det administrative ansvaret for byggesakshandsaminga i kommunen. Dette ansvaret er delegert vidare til eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO), som ligg under plansjef⁵. RBO har ansvaret for å sakshandsame plan- og byggesaker, og utføre kart og oppmålingstenester i kommunen. Eininga har mynde til å gjera einskildvedtak i saker som er kurante og ikkje av ein prinsipiell politisk art. Saker som er delegert til RBO gjennom delegasjonsreglementet, og som er av ein prinsipiell politisk art skal handsamast av Utval for plan og utvikling⁶. Utval for plan og utvikling gjer vedtak i forvaltningsaker ut frå ulike lover, irekna saker knytt til plan- og bygningslova. Utval for plan og utvikling avgjer som første instans dei sakene der avgjerdsrett ikkje er delegert. Alle saker som vert gjort på delegasjon til RBO vert referert for Utval for plan og utvikling. Utval for plan og utvikling handterer klagesaker der administrasjonen har fatta vedtak på delegasjon.

RBO er delt inn i tre avdelingar; planavdelinga, byggesaksavdelinga, og kart- og oppmålingsavdelinga. Planavdelinga handsamar private og offentlege arealplaner, søknad om endring av arealplanar, delesøknadar og søknad om dispensasjon frå arealplanar. Avdelinga har ansvar for digital kontroll av arealplanar og digitalt planregister. Kart- og oppmålingsavdelinga handsamar oppmålingssaker, seksjonering, kartforvaltning, kart på web, og tildeler adresser. Avdelinga har hovudansvar for matrikkelen. Byggesaksavdelinga handsamar mindre tiltak, ramme- og eitt-stegssøknadar, igangsetjings- og endringssøknader, bruksløyve, ferdigattest, delings- og utsleppssøknader. Byggesaksavdelinga tilbyr førehandskonferansar til søkar/tiltakshavar. Byggesak har ansvar for å føra tilsyn i byggesaker. RBO har 13 tilsette, og 5 av desse er tilsett i byggesaksavdelinga.

Reglementet "Delegering av avgjerdsmynde frå rådmannen" definerer rådmannen, kommunalsjefar og einingsleiarar sitt ansvar og mynde. Delegasjonsreglementet omhandlar rådmannen si delegering av avgjerdsrett til einingsleiarane, og avgjerdsrett som einingsleiarane igjen kan delegera til fagleiar. All delegasjon av mynde frå rådmann til leiar for RBO går via plansjef⁷.

Det er laga leiaravtale mellom plansjef og einingsleiar RBO. Leiaravtalen spesifiserer visjonar, verdiar, ansvarsområde og fullmakter som skal regulere einingsleiararen sitt arbeid. Einingsleiar i RBO har personalansvar for alle tilsette i eininga. RBO har tre fagleiarar: ein for regulering, ein for byggesak og ein for oppmåling/kart. Fagleiarane sine oppgåver og ansvar er utgreia i ein funksjonsskildring for fagleiarar.

Eininga sin oversikt over arbeidsfordeling for RBO spesifiserer kva personer i RBO som har mynde til å signere ulike brev, referat, innstillingar og vedtak. Fagleiarar kvalitetssikrar og godkjenner kurante einskildvedtak i sak- og arkivsystemet Elements, medan einingsleiar godkjenner alle saker som skal til politisk handsaming. Einingsleiar skal også godkjenne avslag på søknadar om byggeløyve. Godkjenninga inneber at leiar gjennomgår og etterprøvar vurderingane som sakshandsamar har gjennomført, og kontrollerer at dei er gjort riktig. Einingsleiar avgjer om sakar kan avgjerast på delegert fullmakt (jf. Delegasjonsreglementet), eller må handsamast politisk (Utval for plan og utvikling). Vedtak som vert gjort på delegasjon går fram av Utval for plan og utvikling sine saksinnkallingar. Vedtak kor det vert gjeve dispensasjon frå reguleringsplan vert registrert i kommunen sitt planregisteret som ligg tilgjengeleg for alle i kommunen.

3.2.2 Politiske føringar for byggesakshandsaminga

Dei lokale, politiske føringane for sakshandsaminga av byggesaker i kommunen er kommuneplanen med samfunnsdel og arealdel, kommunedelplaner, temaplaner og reguleringsplaner. Planane er vedtatt av kommunestyret, og legg føringa på korleis arealet til kommunen skal utnyttast. Kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplanar er juridisk bindande. Arealdelen til kommuneplanen til Stord kommune viser hovudtrekka i arealdisponering, rammer og vilkår for kva nye tiltak og ny arealbruk som kan setjast

⁵ Det er nylig gjennomført ei omorganisering i kommunen. Den tidligare stillinga kommunalsjef for næring, miljø og kultur, som RBO var underlagt, er blitt endra til ei plansjefstilling.

⁶ Etter valet i 2019 har Stord kommune gjort om på dei politiske utvala. Tidligare skulle byggesaker handsamast av forvaltningsstyret. Forvaltningsstyret eksisterer ikkje lengre. Det er no utval for plan og utvikling som skal handsame byggesaker.

⁷ Tidligare kommunalsjef for næring, miljø og kultur.

i verk, samt kva viktige omsyn som må ivaretakast ved disponering av areala i kommunen. Arealdelen i kommuneplanen omfattar plankart, føresegner og planutgreiingar der det går fram korleis nasjonale mål og retningslinjer, og overordna planer for arealbruk er ivareteke. Plankartet viser hovudformål og omsynssoner for bruk og vern av areal. I tillegg til planverk, er også presedensskapande (dispensasjons-) vedtak å sjå på som politisk føringar for sakshandsaminga.

Kommunen har utarbeida reguleringsplaner som legg føringar for arealutnyttinga i kommunen innanfor eit avgrensa område. Reguleringsplanane er politisk vedtekne, og dei fastset korleis området kan nyttast og kva som kan byggast der. Planane består av eit juridisk bindande plankart og føresengner, med ein planomtale som beskriv intensjonane i planen og konsekvensar av planen. Reguleringsplanane gjev konkrete føringa for kva som kan gjerast på ein eigedom.

Indikator	Kommune	2016	2017	2018
Del av innvilga byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon frå plan (prosent)	Stord	42	33	27
	Landet utan Oslo	18	18	18
	KOSTRA-gruppe 8	25	18	18

Tabell 1: Tall frå statistisk sentralbyrå (SSB) som syner kor stor del av byggesøknadane som vert vedtekne som dispensasjon frå plan.

Tabellen over viser at del av byggesøknader i Stord kommune som skjer gjennom dispensasjon⁸ frå plan er høgare enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppa⁹ Stord kommune høyrer til. Av intervju går det fram at fleire av respondentane opplever at kommunen sin arealplan og reguleringsplanar er utdaterte, og at dei inneheld fleire manglar og uklarheiter. Den gjeldande arealplanen som er ein del av kommuneplan for Stord kommune 2010-2021, blei vedteken av kommunestyret i 2011. Andelen dispensasjonssaker kan til dels skuldast at kommunen sin kommuneplan og reguleringsplaner er utdaterte. Samstundes går det fram av intervju at dispensasjonane som vert vedtekne i stor grad er mindre dispensasjonar som til dømes takvinkel¹⁰. I følge kommunen har det i større grad tidlegare, vorte gjeve dispensasjonar som har vore presedensskapande, i staden for å handsama saka som t.d. reguleringsendring.

Det vert også opplyst om at kommunen har hatt nokon reguleringsplansaker som har vore delvis i strid med gjeldande kommuneplan (arealdel), men at fleire av planinitiativa likevel er blitt vedtatt sett igang av politisk nivå.

I intervju vert det opplyst at kommunen har planar om å oppdatere kommuneplanen sin samfunnsdel og arealdel. Kommunen har godkjent eit planprogram for revidering av kommuneplanen, og den legg føringar for korleis arbeidet med kommuneplanane skal gjennomførast. Kommunestyret har gjort vedtak om at samfunnsplanen skal vedtakast i løpet av 2020. Samstundes har plansjef opplyst formannskapet om at ein ikkje har tilstrekkelig budsjettmidlar til å nå denne målsettinga. Av intervju går det fram at kommunen har utfordringar knytt til å ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide nye kommuneplaner. Kommuneplanen sin arealdel kan ikkje bli starta opp før ein er eit godt stykke på veg med samfunnsdelen og har lagt strategiar for arealdelen. Ein kan tidligast ventast at kommuneplanen sin arealdel vert vedteken i 2021.

⁸ Ein dispensasjonssak er ein byggesøknad som er i strid med gjeldande reguleringsplan for området det vert søkt om å bygge i.

⁹ Statistisk sentralbyrå (SSB) har inndelt alle kommunar i KOSTRA-grupper, som har til formål å gruppere samanliknbare kommunar. Slik at ein kan gjere statistiske samanlikningar av kommunar som liknar kvarandre. Kommunane er gruppert i KOSTRA-grupper langs tre ulike dimensjoner: Folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter per innbyggjar.

¹⁰ I høve samanlikninga med andre kommunar opplyser leiar for RBO at ho er usikker på om alle kommunar handamar saker som dispensasjon når det er gjort presedensskapande vedtak på at dispensasjonen skal/kan innvilgast.

3.2.3 System for byggesakshandsaminga

Sakshandsamingssystem

Eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO) har rutinedokument for byggesakshandsaminga samla i IT-verktøya Compilo og Elements. Compilo er kommunen sitt kvalitetssystem, her er rutinar lagra. Elements er kommunen sitt arkiv- og sakshandsamingssystem. Malar for byggesakshandsaming er lagra i Elements. Ved mottak av søknader skal kommunen sine fellestenester opprette sak i Elements, og registrere (journalføre) sakspapir og forfallsdato. All inngående og utgåande kommunikasjon mellom kommunen og søkeren skal dokumenterast. For å ivareta krava til openheit i forvaltninga i samsvar med offentleglova skal alle søknadane om løyve registrerast på postlista til kommunen, så fremt unntak frå offentlegheita ikkje blir grunngjeve med heimel i lov.

I følgje ein av sakshandsamarane gjev ikkje Elements tilstrekkelig informasjon til å fungere som eit saksstyringssystem. Elements gjev ikkje ein oppdatert oversikt over status på handsaminga av pågåande byggesaker, og det gjev derfor ikkje sakshandsamarane mulighet til å ha ein oversikt over kva saker dei skal prioritere. Tilsette i byggesaksavdelinga opplever Elements som eit sakshandsamingssystem som ikkje er godt nok tilpassa sakshandsaminga i byggesaker.

RBO har også etablert eit elektronisk byggesaksregister kor alle byggesakene skal registrerast. Registreringa av sakene i byggesaksregisteret blir utført i tillegg til journalføringa i Elements. Formålet med byggesaksregisteret er at dei då kan hente talla som skal rapporterast til SSB direkte ut frå dette registeret. Kommunen opplyser at byggesaksregisteret også hadde eit primærformål å vere eit saksstyringssystem som skulle gje oversyn over sakene. I intervju går det derimot fram at byggesakshandsamerane ikkje opplever at byggesaksregisteret bidrar til å gje ein oversikt over status i pågåande saker, det vert berre nytta til å hente ut statistikk i etterkant. Det blei påpekt at byggesaksregisteret fører til dobbeltarbeid, og at funksjonane til registeret burde vore ein integrert del av sakshandsamingssystemet.

Compilo innehelder styrande dokument og rutineomtalar for byggesak. Sentrale dokumenter er oversikt over arbeidsfordeling i RBO og rutine og sjekklister for mottakskontroll. Meir systematisk mottakskontroll blei innført som eit tiltak i 2016 for å oppnå høgare kvalitet på søknader før ein startar sakshandsaminga. For å sikra at søknadene vert handsama likt og i samsvar med gjeldande lovverk, er det utarbeida rutinar, sjekklister og malar som gjev føringar for sakshandsaminga. Malane for dei ulike søknadstypane knytt til byggesaker er lagra i Elements. RBO har utarbeida malar for vedtak, opplysning om tidsfrist, førebels svar, førehandsvarsel om pålegg, innkalling til møte, melding sendt til søker, møtereferat frå førehandskonferanse, tilsynsrapport og uttale knytt til dei ulike byggesøknadstypane. Kommunen har ikkje gjennomført risikovurderingar knytt til sakshandsaminga av byggesaker.

I dag har ikkje Stord kommune ein eigen modul for byggesakshåndtering i sakshandsamingssystemet. Stord kommune ynskjer å innføre eByggesak. eByggesak er ein nasjonal produktspesifikasjon som vil standardisere byggesakshandsaminga og skal sikre ei likare sakshandsaming på tvers av kommunane med fulldigital sakshandsaming med milepelar, prosessar og sjekklister. eByggesak vil kunne føre til ei meir effektiv og standardisert sakshandsaming. eByggesak har blitt innført i nokon kommunar. Frå intervju går det fram at det må endeleg avklarast når dette skal innførast i Stord kommune. Kommunen ynskjer også å implementere eByggesøknad, som er ein nasjonal modul for søkarar som skal gjere det lettare for søkarane å levere komplette søknader.

Rutinar

I handsaminga av søknadene skal sakshandsamarane sjekker arealføremålet i den enkelte sak opp mot vedtatt kommuneplaner og reguleringsplaner i kommunen. Vidare skal sakshandsamar nytta seg av rutinar, sjekklister og malar som er lagra i Compilo. Det er fagleierane sitt ansvar å sørge for at eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO) sine sjekklister, malar og rutinar er oppdaterte og blir revidert ved behov. Av intervju går det fram at dokumenta blir revidert ved endringar i relevante forskrifter og lover. Revidering av RBO sine dokument skal gjerast minimum ein gong i året (pliktig revisjon). Av intervju går det fram at revideringa av byggesaksavdelinga sine internkontrollrutinar og malverk ikkje blir

oppdatert i tilstrekkelig grad. Det går vidare fram at tilsette i byggesaksavdelinga opplev at internkontroll ikkje blir gitt prioritet som ein følgje av kapasitetsmangel i avdelinga.

Prosedyre for klagesakshandsaming viser den stegvise handsaminga av klagesaker i kommunen. I politisk reglement og retningslinjer og prosedyre for klagehandsaming går det fram at klager som ikkje takast til følgje av administrasjonen skal vidaresendast Utval for plan og utvikling. Dersom klagen tas til følgje, går den tilbake til tiltakshavar. Dersom klagen ikkje tas til følge, går den til Fylkesmannen for endelig handsaming.

I høve berekning av gebyr så har Stord kommune eit gebyrregulativ. Størrelsen på gebyrene er utarbeida etter eit berekna gjennomsnittlig tidsforbruk for ulike typer saker, med bakgrunn i sjølvkost berekningar. I intervju vert det opplyst om at det ligg an til føringar¹¹ for å gå bort frå gjennomsnittsbetraktningar for gebyrutrekninga og til meir nøyaktig berekningar. Vidare opplyser kommunen at dei med bakgrunn i dette har planer om å sjå nærmere på gebyrmodellen dei har og enkelte har begynt å føre timer. Samstundes har det grunna stort arbeidspress vore utfordrande å prioritere dette arbeidet.

Av intervju går det fram at kommunen sine rutinar, sjekklister og malar for byggesakshandsaming blir etterlevd ved sakshandsaminga av byggesaker i kommunen. Sjekkliste for mottakskontroll blir nytta ved mottak av byggesøknader, men den utfylte sjekklista vert ikkje dokumentert. Sjekklista er laga slik at det er mest kurant å fylle den ut skriftleg for hand. Byggesaksavdelinga har planar om å utarbeide ei digital utgåve av sjekklista som kan fyllast ut og dokumenterast elektronisk saman med saksdokumentasjonen.

Kommunen publiserer ei rekke hjelpemiddel for profesjonelle og private søkarar på sine nettsider, deriblant rettleiingsark for søkarar, skjema for førehandskonferanse og ei sjekkliste for byggebransjen.

System for kommunalt byggetilsyn

For tilsynsoppgåva har eininga ein skriftleg rutine for tilsynsarbeidet med fleire tilknytte malar og prosesskart, samt ein rutine for å vurdere alvorlegheitsgrad og reaksjon på avdekking av forhold som strider med vedtak, reguleringsplaner og lovverk. Desse skildrar den stegvise gjennomføringa av byggetilsyn i kommunen. Kommunen nyttar eit prosesskart for tilsyn utarbeida av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) til å visualisere dei ulike fasane i ein tilsynsprosess, og beskrive kva som skal gjeres i dei ulike fasane.

Det er etablert ein Strategiplan 2018-2019 for tilsyn, og i denne skal det lagast ein plan som angir kva tilsynsaktiviteter som har prioritet. Strategiplan for tilsyn gjev oversyn over dei mål og prioriteringar som statlege og kommunale styresmakter har gjeve innan tilsynsområdet etter plan- og bygningslova. Strategiplanen gjer greie for kva tema og sakstypar Stord kommune vil følgje opp, og korleis desse skal prioriterast. Vidare gjer planen greie for gjennomføring, ressursar og finansiering av tilsynsordninga. Av strategiplanen går det fram at (eining for regulering, byggesak og oppmåling) RBO skal etablere interne arbeidsrutinar for korleis oppfølginga av tilsyn skal gjerast. I intervju går det fram at desse rutinane ikkje er etablert enda.

RBO skal lage ein årsrapport for tilsynsaktivitetane som blei gjennomført i året som gjekk. Årsrapporten skal innehalde omtale av tilsynsaktivitetane, forslag til revisjon og oversikt over gjennomførte tilsyn, oppfølging av ulovlege tiltak og ressursbruk. RBO utarbeida ikkje ein årsrapport over gjennomførte tilsyn i 2018, men dei gav ein statusrapport på tilsynsarbeidet til forvaltningsstyret. Det vert opplyst i intervju at det skal utarbeidast ein årsrapport for 2019, som skal ferdigstillast i løpet av januar 2020. RBO har planar om å revidere strategiplanen for tilsyn i løpet av januar 2020. For å halde oversikt over kommunen sine gjennomførte tilsyn i byggesaker har RBO oppretta ein tilsynslogg (Excel ark) der kvar sakshandsamar skal loggføre tilsyna som vert gjennomført. I tilsynsloggen skal det registrerast kva sak og ansvarleg føretak det er gjennomført tilsyn av, samt om byggeprosjektet tilfredsstillar krava som går fram av sjekklista frå Direktorat for byggekvalitet.

¹¹ M.a. etter Høyesterettsdom RT 2004 s. 1603 der det m.a. går fram at sjølvkost skal tilstrebast ved gebyrlegging i den einskilde sak.

Av strategiplanen går det fram at arbeid med tilsyn og oppfølging av lovbrøt skal gjennomførast med ressursar på byggesaksavdelinga. Alle byggesakshandsamarane har ansvar for å utføre tilsyn og følgje opp lovbrøt. Av strategiplanen går det vidare fram at arbeidsinnsats avsett til tilsynsarbeidet bør vera minst 5% av total arbeidsinnsats i avdelinga. I intervju kjem det fram at tilsette i byggesaksavdelinga opplever at avdelinga ikkje har nok kapasitet og kompetanse til å gjennomføre tilstrekkeleg med tilsyn, arbeide med tilsyn på ein strategisk måte og gjere oppfølging av ulovlegheiter. Sakshandsamarane føler opp dei sakene dei får meldingar om og har fast rutine på å gjennomføre tilsyn ved avslutninga av større byggeprosjekt. Når ein byggesak vert avslutta kontrollerer dei alltid innmålingsdata i høve byggeløyve. Samstundes opplever ikkje dei tilsette i RBO å ha tilstrekkelig kapasitet til å drive oppsøkande tilsynsarbeid og følgje opp alle tiltaka i strategiplanen. Til dømes går det fram av strategiplanen at det skal gjennomførast 5-10 tilsyn av kvalifikasjonar av føretak i året. Av tilsynsloggen frå 2018 er det gjennomført eit slikt tilsyn, for 2019 er det ikkje gjennomført nokon slike tilsyn. Det skal også gjennomførast 5-10 tilsyn av tiltak som er unntatt søknadsplikt. Av tilsynsloggen frå 2018 går det ikkje fram at det er gjennomført nokon tilsyn av tiltak utan søknadsplikt i 2018, medan det er gjennomført 6 slike tilsyn i 2019.

I RBO er det også enkelte som opplever at dei heller ikkje har tilstrekkelig kapasitet til å oppdatere malar og rutinar for tilsyn. Dei tilsette i avdelinga opplev eit stort arbeidspress, og prioritere handsaming av byggesaker framfor gjennomføring av tilsyn. Samstundes har lovendringar ført til at innbyggjarane i større grad må vere sine eigne sakshandsamarar, finne fram til relevant informasjon og ta avgjerd på om tiltak er søknadspliktige eller ikkje. Det same gjeld med ansvarsrett. Føretak skal erklære ansvar i saker; dei vert ikkje tildelt ansvar av kommunen. Det er fleire tiltak som ikkje er søknadspliktige, kommunen vert i større grad ein tilsynsorgan.

3.2.4 Sakshandsamingstid

Plan- og bygningsloven set fristar for når byggesøknader må handsamast innan. For saker med 12 vekers frist må kommunen tilbakebetale tiltakshavar deler eller heile gebyret (avhengig av kor stor fristoverskridinga er). For saker med 3 vekers frist, kan manglande tilbakemelding likestillast med at kommunen gjev løyve til tiltaket.

Det viser seg at kommunen sine tal for sakshandsamingstid slik dei er registrert i KOSTRA, kommunen sitt eige byggesaksregister og årsmeldinga ikkje samstemmer. Etter korespondanse med kommunen har vi valt å gjenge talla som går fram av byggesaksregisteret.

Indikator	Kommune	2016	2017	2018
Gjennomsnittlig sakshandsamingstid for byggesaker med 3 veker frist (dagar)	Stord	16	31	21
	Landet utan Oslo	16	16	20
	KOSTRA-gruppe 8	18	15	19
Gjennomsnittlig sakshandsamingstid for byggesaker med 12 veker frist (dagar)	Stord	32	53	42
	Landet utan Oslo	36	32	37
	KOSTRA-gruppe 8	32	35	34

Tabell 2: Tall frå statistisk sentralbyrå (SSB) som syner gjennomsnittleg sakshandsamingstid.

Det går fram av tabellen at kommunen i gjennomsnitt akkurat overhaldt fristen med å sakshandsame sakene innan fristen på 3 veker i 2018. I 2017 var sakshandsamingstida i gjennomsnitt over frist. I følgje einingsleiar skuldast dette enkeltsaker som drog opp sakshandsamingsfristen. Når det gjeld saker med 12 vekers frist, ligg den gjennomsnittlege sakshandsamingstida i kommunen innanfor sakshandsamingsfristen i heile perioden. Kommunen ligg noko over gjennomsnittleg sakshandsamingstid i landet og KOSTRA-gruppa.

3.2.5 Tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring

Av Stord kommune sin personalpolitiske plan går det fram at målsettinga til kommunen i høve personalutvikling er å vedlikehalda og utvikla kompetansen til personalet. Personalpolitisk plan beskriv korleis kommunen vil heva kompetansen til sine medarbeidarar gjennom strategisk kompetanseplan, utvikling og læring, utvikling gjennom arbeid og praktiske utviklingstiltak. Einingsleiar for RBO opplyser at strategisk kompetanseplanlegging skal utarbeidast så snart som råd, i tråd med krav i vedteken arbeidsgjevarstrategi.

RBO set krav til kompetanse i samband med tilsetjing, ut i frå kva kompetanse ein har behov for i høve dei krav og oppgåver som ligg i stillinga. Av intervju går det fram at kompetansebygging i RBO i stor grad skjer gjennom erfaringsutveksling og deling av kompetanse mellom medarbeidarane, samt rettleiing frå fagleiarane og kollegaer. Behov for kompetanseutvikling og kompetansemobilisering blant medarbeidarar er tema ved kommunen sine årlige medarbeidersamtaler.

Dei tilsette i byggesaksavdelinga har variert utdanningsbakgrunn. Avdelinga sitt personell består av ein jurist, bygg- og anleggsingeniørar og ein arkitekt. Dei tilsette opplever at dei har den nødvendige kompetansen som skal til for å kunne handsame byggesøknader effektivt. I intervju går det fram at det vert kutta i kostnader til kurs og kompetansemidlar i kommunen, og at det av den grunn har blitt sjeldnare at tilsette i byggesaksavdelinga deltek på kurs og kompetanseheevande tiltak. Dei tilsette i RBO delta på Direktoratet for byggkvalitet sin årlige konferanse, Byggesaksdagene som er eit nasjonalt møte for byggesakshandsamarar i kommunane. Stord kommune har vanlegvis sendt heile avdelinga, men i år fekk tre stykk tilbod om å reise grunna kostnadskutt i kommunen.

RBO er medlem i ei nettverksgruppe for byggesak i regi av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF). Der er det fellesmøte med ni nabokommunar to gangar i året. Dei har ulike, relevante førelesarar på fellesmøta. NKF har også laga ein temapakke som inkluderer rutinar, malar og gruppeoppgåver som kommunen nyttar seg av. Føremålet er å sikre ein mest mulig lik forståing og praksis mellom kommunane. Dei tilsette i RBO oppfattar møta i regi av NKF som nyttige i høve til kompetanseheving. På desse møta kjem tilsette i RBO i kontakt med personer som arbeider med tilsvarande arbeidsoppgåver i dei andre kommunane i distriktet. Dette fører til at terskelen for å ta kontakt og søke tips og rettleiing frå byggesaksavdelingane i nabokommunane blir lågare. I intervju går det fram at byggesakshandsamarane i RBO har ved krevjande byggesaker tatt kontakt med byggesaksavdelinga til andre kommunar i distriktet som har handsama liknande saker tidligare for å få innsikt i korleis dei løyste saken.

Tilsette i byggesaksavdelinga nyttar nettsidene til Direktorat for byggkvalitet og NKF for å innhente oppdatert informasjon om relevante høve knytt til byggesakshandsaming. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Sivilombudsmannen sine nettsider blir også nytta til å undersøke korleis lovverket skal tolkast.

3.2.6 Informasjons- og kommunikasjonskanalar i byggesakshandsaminga

Samhandling og kommunikasjon internt i eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO)

Det vert haldt byggesaksmøter i eininga ein gong i veka. Her deltek alle tilsette i byggesaksavdelinga, fagleiar frå planavdelinga og fagleiar frå kart- og oppmålingsavdelinga. På byggesaksmøta blir det ofte diskutert enkeltsaker der dei gjer overordna vurderingar i fellesskap knytt til sakene. I møta går dei også gjennom status på bygge-, tilsyns- og klagesaker, bemanningssituasjonen, og status for standardisert metodikk for sakshandsaming.

Det vert også gjennomført postmøte kvar morgon kor einingsleiar RBO og dei tre fagleiarane deltek. Søknader og førespurnader som vert sendt til RBO blir fordelt mellom sakshandsamarane i postmøte kvar morgon. Tildeling av sakshandsamar skal skje enten same dag eller dagen etter søknaden er motteke. Innkomne søknader og førespurnader vert fordelt mellom sakshandsamarane etter ledig kapasitet, habilitet, kompetanse og erfaring. Sakshandsamarane gjer også ein vurdering av eigen habilitet når dei blir tildelt saka. I postmøta gjennomfører dei som regel ei overordna vurdering på om

byggesakene samsvarer med gjeldande arealplan og reguleringsplaner, og om sakene dermed skal handsamast politisk eller administrativt.

Samhandling og kommunikasjon internt i kommunen

Entreprenørane vi har hatt samtalar med påpeika at dei opplever samhandlinga internt i kommunen mellom eininga RBO, Stord kommunalteknikk (SKT) og Vegmynde som svak. Dette blir til dels bekrefta av tilsette i RBO under intervju. Ein entreprenør og tilsette ved RBO opplyste at samhandlinga mellom einingane hadde betra seg dei siste åra, men at einingane samstundes hadde meir å gå på for å samhandla godt.

I 2016 gjennomførte kommunen to Lean-prosjekt for å betre samhandlinga mellom RBO, SKT og Vegmynde i byggesaker. Av intervju går det fram at tiltak som blei gjennomført som følgje av Lean-prosjekta førte til at saksgangen i byggesakene no går raskare og blir utført meir effektivt. Eit tiltak som har hatt god effekt på sakshandsaminga til byggesakene er at byggesøknader må innehalde Vatn- og avløpsplan, vatn- og avløpskart og/eller sanitærmelding som er godkjend av SKT før byggesaksavdelinga byrjar sakshandsaminga. Tidligare var ikkje dette eit krav til søkar, og det kunne føre til at sakshandsaminga stoppa opp på grunn av at SKT ikkje hadde godkjent vatn- og avløpsanlegget til byggeprosjektet.

RBO har utarbeida eit forslag til prosesskart over når Vegmynde bør involverast i handsaminga av byggesøknader når byggeprosjektet vil omfatte kommunal veg. På lik linje som ved Lean-prosjektet opp mot SKT ynskte RBO at Vegmynde skulle involverast tidligare i sakshandsaminga, slik at tilsette i RBO slepp å bruke tid på å handsame saker som blir avslått av Vegmynde. Det er eit ynskje frå RBO at søkar skal sende byggeskjema til Vegmynde før RBO mottar byggesøknad, slik at uttale frå Vegmynde kan føreligge ved mottak av søknad. Denne rutinen er ikkje fullstendig operativ.

Kommunikasjon med søkar og tiltakshavar

RBO har tilgjengeleggjort rettleiande informasjon, skjema og sjekklister for bransjen under sida "Byggesak" på Stord kommune si nettside. Her finner søkerane informasjon om byggesøknadsprosessen, deriblant søknadsskjema, rettleiing, regelverk, kart, planstatus og gebyr. Informasjon om korleis søkarar ber om førehandskonferanse via eit skjema ligg lett tilgjengeleg på nettsida. Det går fram at føremålet med førehandskonferansen er å avklare innhaldet i kommunale planer og andre krav som er relevante for byggeplanane, men at det ikkje vil bli gjort avgjersler som er bindande for saken vidare. I førehandskonferansane deltek søkaren og aktuelle tilsette i byggesaksavdelinga, samt relevante tilsette i andre avdelingar i RBO og andre eininga i kommunen. Etter samtale/intervju med entreprenørar og tilsette i RBO går det fram at dei opplever førehandskonferansane som nyttige for den vidare byggesøknadsprosessen. I 2018 vart det gjennomført 31 førehandskonferansar.

Av intervju går det fram at byggesakshandsamarane i kommunen gjer ein del uformell rådgjeving, rettleiing og informasjon til kundane/søkerane. Dersom søkarane lurer på noko hender det at dei tar kontakt med byggesakshandsamarane gjennom e-post, telefon eller direkte oppmøte på rådhuset. Ved uformell rettleiing i form av telefonsamtaler og direkte oppmøte på rådhuset vert ikkje rettleiinga skriftleg dokumentert. Tilsette i byggesaksavdelinga har opplevd det som problematisk at manglande dokumentering av rettleiing av søker kan i føre til misforståingar og ulike oppfatningar mellom søkar og sakshandsamar om kva som blei sagt under rådgjevinga. Sakshandsamerane vurderer det som meir hensiktsmessig å nytta førehandskonferansar til å rettleie søkerane ved meir omfattande spørsmål til sakene, framfor uformell rådgjeving. Diskusjonen og vurderingane som vert gjort under førehandskonferansen blir dokumentert ved at det blir skreve eit referat frå møtet som skal godkjennast av dei ulike partane. Det vert også nemnt at rettleiingspraksisen ein har i Stord kommune går utover kapasiteten til sakshandsamarane.

I samtalar med entreprenørar går det fram at dei opplever rettleiinga frå RBO i byggesaker som konkret og behjelpeleg. Ved innsending av søknadar med manglande opplysningar opplever entreprenørane vi

har snakka med at RBO gjev nyttige og utfyllande tilbakemeldingar knytt til kva dei manglar for at søknaden skal vere tilstrekkelig til at sakshandsaminga av byggesakane kan i gangsettast.

RBO arrangerer bransjemøter med byggebransjen to gonger i året, der tilsette i eininga held foredrag. Bransjemøta har hatt stor oppslutning blant lokale entreprenører i byggebransjen, og både entreprenørane og tilsette i RBO opplever møta som ein nyttig arena til å dele informasjon og erfaringar. Fokuset i bransjemøta dei siste gongane har vore retta mot arbeidet med byggesøknadane.

3.2.7 Registre og handtere avvik

Alle i kommunen skal registrere og handtere avvik i verktøyet Compilo. Avvik i byggesakshandsaminga skal meldast og behandlast i samsvar med kommunen si avviksrutine. Einingsleiar er ansvarleg for at avviksrutinen vert nytta i si eining.

Tilsette i byggesaksavdelinga har ikkje som praksis å melda avvik på feil som blir gjort i sakshandsaminga av byggesaker eller viss det oppstår uønskete hendingar. Tilsette i byggesaksavdelinga har ikkje fått opplæring i å føre avvik, og dei hadde liten kjennskap til kommunens rutine for avviksføring. Det blei opplevd som uklart av dei tilsette når det burde meldast avvik i byggesakshandsaminga.

Som eit ledd i forbetningsarbeidet til byggesaksavdelinga bruker dei omgjeringsvedtaka frå Fylkesmannen aktivt til å forbetre deira sakshandsaming og verksemd.

3.3 Vurdering

Her vurderer vi i kva grad systemet for internkontroll er hensiktsmessig og tilstrekkeleg for å sikra oppfølging av mål og krav for byggesak, irekna om internkontrollen fungerer i praksis.

Stord kommune og RBO har etablert eit system for internkontroll gjennom rutinar, malar og prosedyrar. Vidare verkar roller og ansvar som avklart, med eit tydeleg delegasjonsreglement og avklarte roller internt i RBO. Samla er det vår overordna vurdering at internkontrollen i byggesakshandsaminga er systematisk og hensiktsmessig innordna for å ivareta at byggesaker vert handsama med fagleg kvalitet og i samsvar med gjeldande regelverk.

Vi vurderer at RBO sine faste post- og byggesaksmøter bidreg til ein open og etterprøvbar sakshandsaming. Vi vurderer vidare at desse møta og godkjeningsrutinane for enkeltsaker bidreg til å sikre likebehandling i sakshandsaminga. Det er også positivt at RBO har rutine for å gjennomgå alle Fylkesmannen sine omgjeringsvedtak og nytte dei aktivt som ein del av sitt læring- og forbetningsarbeid.

Vi ser likevel noko veikskap ved internkontrollen knytt til effektiviteten i sakshandsamingssystemet, ved at sakshandsamarane ikkje har noko vel fungerande verktøy til å holde oversikt over eigne saker. Det at sjekklister for mottaks kontroll ikkje vert dokumentert er også ein veikskap, som gjer det vanskeleg å etterprøve mottaks kontrollane. Vi vurderer det som positivt at RBO vurderer å innføre eit system for handtering av byggesaker i sakshandsamingssystemet, eByggesak. Dette vil kunne sikre større grad av systematikk i sakshandsaminga, og større grad av etterprøvbarheit.

Ein praksis vi set spørsmålsteikn ved er at det ikkje vert gjennomført risikovurderingar knytt til byggesakshandsaminga. Risikovurdering er ein sentral del av internkontroll, ikkje minst i høve til å kunne nedfelle kontrollar på område kor risiko er størst - at ein prioriterer ressursar på område kor risiko er størst.

Kommunen har utarbeida ein strategi for tilsyn, i samsvar med byggesaksforskriften. Strategiplanen omtalar blant anna prioritering av tilsynsarbeidet. Vår vurdering er at kommunen hittil ikkje evnar å prioritere tilsynsarbeidet i samsvar med strategiplan for tilsyn. Vi stiller vidare spørsmål ved om kommunen gjennomfører tilsyn i tilstrekkelig grad til å oppfylle plan og bygningsloven §25-1, som tilseier at kommunen skal føre tilsyn i eit slikt omfang at den kan avdekke regelbrot. Det er viktig å sikre

tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre tilsyn, når talet på byggesaker som skal sakshandsamast etterkvart skal reduserast til fordel for større grad av oppfølging og tilsyn.

Vår undersøking syner at kommunikasjonen internt i RBO verkar å vere hensiktsmessig og effektiv. Dei brukarane vi har hatt samtalar med oppever også kommunikasjonen med RBO som hensiktsmessig, og at dei får god service gjennom ad-hoc rettleiing på telefon, e-post og oppmøte på rådhuset. Soleis oppfyller kommunen plikta til å gje rettleiing som går fram av forvaltningsloven. Samstundes er det viktig at kommunen også dokumenterer denne forma for rettleiing, for å ivareta forvaltningsloven §11 d. som omtalar at ved munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtaler kor det vert gitt nye opplysningar eller føringar, som har betydning for avgjerla i saken, så skal dette så vidt mulig dokumenterast eller protokollerast. Det er også viktig for å unngå uklarheiter og misforståingar mellom kommunen og søkar å dokumentere dette på sakene, og for å sikre etterprøvbarheit. Vidare vil dokumentering av slik rettleiing vere hensiktsmessig dersom det er nødvendig å endre sakshandsamar undervegs i sakene.

Vi vurderer vidare at kommunen har eit forbetringspotensiale i høve kommunikasjon mellom dei ulike einingane. Rutinen knytt til når Vegmynde skal komme med uttale til ei byggesak er ikkje fult ut implementert. Vidare kjem det fram at RBO har implementert samhandlingsrutinar med SKT knytt til byggesøknader i høve innsending av VA-kart. Samstundes går det fram av intervju med sakshandsamarar at dei opplever at den interne kommunikasjonen i Stord kommune knytt til byggesakshandsaming framleis er for dårleg. Det er i dag ikkje etablert faste møtepunkter eller arenaer for avklaringar og samhandling knytt til plan- og byggesaker mellom RBO, vegmynde og SKT.

Stord kommune sitt planverk vert av sakshandsamarane oppfatta som utdatert. Eit lite oppdatert planverk kan gjere sakshandsaminga meir tungvindt og føre til at ein må søke om dispensasjon i fleire saker som fører til lengre og meir omfattande sakshandsamingstid.

Stord kommune har, i tråd med god praksis for internkontroll, eit avvikssystem som muliggjer systematisk oppfølging og handtering av avvik i byggesakshandsaminga. Tilsette i byggesaksavdelinga har ikkje som praksis å melda avvik knytt til byggesakshandsaming, og det er ikkje avklart kva type avvik som skal meldast inn. Vi vurderer soleis at rutine og kultur rundt avvik ikkje fullt ut er effektiv.

4. Handtering av utvalte byggesaker

Denne delen av rapporten svarar ut følgende problemstilling:

3. For eit utval av byggesaker; i kva grad etterlevast krava til sakshandsaming i plan- og bygningsloven?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteria er utgreia frå forvaltningsloven (fvl.), plan- og bygningsloven (pbl.) og byggesaksforskriften. I tillegg vurderer vi om kommunen si sakshandsaming er i samsvar med eigne system og rutinar for byggesakshandsaming. Kriteria er utgreia i detalj i vedlegg 2.

4.2 Fakta

Basert på to tilfeldig utvalde dispensasjonssaker og to delegeringssaker, har vi sett nærmare på fylgjande saker:

- ✓ Søknad om dispensasjonar frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombyggingar til Stord Helsepark – Borggata 5, 7 og 9
- ✓ Søknad om rammeløyve – Nybygg 8 mannbustad med carport, bodar og uteareal – Holmen 55
- ✓ Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46
- ✓ Frådeling av bustadtomt – Øklandsvegen 2

4.2.1 Søknad om dispensasjonar frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombyggingar til Stord Helsepark – Borggata 5, 7 og 9

Den 8. februar 2019 tok tiltakshavar kontakt med kommunen kor han etterspurte førehandskonferanse i samband med at han ynskte å gjennomføre ein fasadeendring, bruksendring/ombygging innvendig og påbygg på Stord Helsepark. Tiltakshavar ynskte ei avklaring frå kommunen knytt til omfang, framdrift, byggetrinn og utbyggingsplanar. RBO sette opp førehandskonferanse 22.02.19, men tiltakshavar gav melding om at dei ynskte å utsetja førehandskonferansen til 27.02.19. Saksbehandlar gav tilbakemelding om at administrasjonen var positive til byggingsplanane som vart framlagt. Saksbehandlar opplyste vidare om at føresetnadane for godkjenning av ein søknad er at dei føringane som gjeldande reguleringsplan set, vert oppfylte også gjennom ein byggesøknad med tilhøyrande dispensasjonssøknad.

Tiltakshavar søkte om rammeløyve for fasadeendring, bruksendring/ombygging og påbygg for etablering av næringsbygget Stord Helsepark og om dispensasjon frå gjeldande reguleringsplan i Stord kommune. Etter tiltakshavar si vurdering ville godkjenning av dispensasjonssøknaden ikkje sette til side omsyna bak føremåla i gjeldande reguleringsplan i vesentleg grad. Naboar og aktuelle grunneigarar vart varsla om søknaden. Det vart ikkje gjeve merknader frå naboane som var negative til søknaden.

Det tok nesten 2 månadar frå kommunen tok i mot søknaden til dei gjorde vedtak i saka. Kommunen sendte ikkje ut foreløpig svar til søker. I saksframlegget frå RBO og rådmannen til forvaltningsstyret, tilrådde rådmannen at forvaltningsstyret burde gje dispensasjon frå avvik frå reguleringsplan og at det vart gjeve rammeløyve til omsøkt tiltak. Forvaltningsstyret gav tiltakshavar samtykke på søknaden om rammeløyve og dispensasjon frå reguleringsplan. Forvaltningsstyret grunnidde vedtaket ved å vise til rådmannen/RBO si utgreiing. Det tok 9 veker før søknaden vart ferdigbehandla, dette er i samsvar med plan- og bygningsloven - dispensasjonssøknader skal handsamast innan 12 veker. Saka vart ikkje sendt

til fylkesmannen/fylkeskommunen på førehandsuttale, då kommunen vurderte det slik at tilhøve som dispensasjonane gjaldt ikkje direkte rørte ved regionale og statlege mynde sine saksområde. Det går fram av vedtaket at før arbeidet med fasadeendring, bruksendring/ombygging og påbygg for etablering av Stord Helsepark kunne verksettast må det søknad om igangsetting vere godkjent.

Tidspunkt	Saksgang
08.02.2019	Tiltakshavar sender førespurnad om førehandskonferanse
27.02.2019	Førehandskonferanse vert gjennomført
12.04.2019	Kommunen mottar søknad om rammeløyve
27.05.2019	Saken vert lagt fram for forvaltningsstyret
11.06.2019	Forvaltningsstyret gjer vedtak i saken, gjev dispensasjon frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombyggingar
11.06.2019	Vedtaket vert oversendt til Fylkesmannen til informasjon

Tabell 3: Oversikt over viktige hendingar i saken «Søknad om dispensasjonar frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombyggingar til Stord Helsepark – Borggata 5, 7 og 9».

4.2.2 Søknad om rammløyve – Nybygg 8 mannsbustad med carport, bodar og uteareal – Holmen 55

Tiltakshavar søkte om rammeløyve til 8 mannsbustad med carportar, bodar og uteareal. Tiltakshavar hadde ikkje etterspurt førehandskonferanse i forkant av søknad. Det går fram av saksdokumentasjonen at søknaden var mangelfull. Det gjekk i overkant tre veker frå RBO tok i mot søknaden til dei etterspurde uteståande dokumentasjon. RBO tok i mot uteståande dokumentasjon frå tiltakshavar. Det tok så 6 veker frå kommunen tok i mot fullstendig søknad om rammeløyve til eit vedtak frå RBO førelåg. Fristen på rammeløyve er 12 veker.

Etter at vedtaket om rammeløyve var fatta, sendte tiltakshavar ein ny søknad om igangsettingsløyve for nybygget. I underkant av to veker etter at kommunen tok i mot søknaden sende dei eit foreløpig svar til søker om uklarheiter/manglar i søknaden. Frå kommunen tok i mot fullstendig søknad om igangsetting til eit vedtak frå RBO førelåg tok det i underkant av 3 veker. Tidsfristen på handsaming av igangsettingsløyve er 3 veker. RBO godkjende søknaden om igangsetting i samsvar med delegasjonsfullmakt. Vedtaket var skriftlig og grunngjeve.

Tidspunkt	Saksgang
12.04.2019	Kommunen mottar søknad om rammeløyve
07.05.2019	Sakshandsamar sender ut foreløpig svar om mangelfull dokumentasjon
08.05.2019	Kommunen mottar utfyllende informasjon frå tiltakshavar
17.06.2019	RBO gjev rammeløyve
27.06.2019	Kommunen mottar søknad om igangsettingsløyve for heile tiltaket
09.07.2019	Sakshandsamar sender ut foreløpig svar om mangelfull dokumentasjon
31.07.2019	Kommunen mottar søknad om igangsettingsløyve på deler av tiltaket
02.08.2019	RBO gjev igangsettingsløyve til riving av lagerbygg
-23.08.2019	Kommunen mottar utfyllende informasjon frå tiltakshavar
11.09.2019	RBO gjev løyve til igangsetjing til resten av tiltak

Tabell 4: Oversikt over viktige hendingar i saken «Søknad om rammløyve – Nybygg 8 mannsbustad med carport, bodar og uteareal – Holmen 55».

4.2.3 Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46

Tiltakshavar søkte om rammeløyve til nybygg, parkeringsplass og veg. Tiltakshavar etterspurde ikkje førehandskonferanse. Det går fram av saksdokumentasjonen at søknaden var mangelfull. RBO sendte ut foreløpig svar med spørsmål knytt til ukklarheiter og manglar fem veker etter at dei tok i mot søknaden.

Tiltakshavar sendte revidert søknad om rammeløyve for næringsbygg, parkeringsplasser, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt. Situasjonsplanen var revidert i den nye søknaden, samt at nye nabovarslar vart utsendt. RBO gjorde vedtak 5 veker etter dei tok i mot fullstendig søknad, etter delegasjonsfullmakt. Fristen på rammeløyve er 12 veker. RBO godkjende rammesøknaden om næringsbygg, parkeringsplass, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt i samsvar med delegasjonsfullmakt. Vedtaket var skriftlig og grunngjeve.

Vidare sendte tiltakshavar søknad om igangsettingsløyve for deler av rammeløyva. Søknaden gjaldt igangsetting av grunnarbeid, betongarbeid, stålarbeid og rør i grunnen. RBO godkjende søknaden om igangsetting etter delegasjonsfullmakta, men stålarbeidet blei ikkje vedteke - ettersom tiltakshavar ikkje hadde fått samtykke frå Arbeidstilsynet. Det tok i overkant av 2 veker frå kommunen tok i mot søknaden om igangsetting før eit vedtak frå RBO førelåg.

Tiltakshavar sendte ny søknad om igangsettingsløyve for deler av rammeløyva. Søknaden gjaldt stålarbeidet som ikkje vart godkjente i den førre søknaden om igangsettingsløyve på grunn av manglande samtykke frå Arbeidstilsynet. Tiltakshavar hadde motteke samtykke frå Arbeidstilsynet om at dei kunne verksette stålarbeidet på visse vilkår.

Søknaden var mangelfull. RBO sendte ut foreløpig svar med spørsmål knytt til ukklarheiter og manglar to dagar etter at dei tok i mot søknaden. Det tok ein dag frå kommunen tok i mot fullstendig søknad om igangsetting før eit vedtak frå RBO førelåg. RBO godkjende søknaden om igangsetting i samsvar med delegasjonsfullmakt.

Ny søknad om igangsettingsløyve blei sendt for resten av rammeløyva frå tiltakshavar. Det tok 5 veker frå RBO tok i mot søknaden til det førelåg eit vedtak, sakshandsamingsfristen er på 3 veker. RBO godkjende søknaden om igangsetting av resten av tiltaket i samsvar med delegasjonsfullmakt.

Tiltakshavar sendte så søknad om løyve om å igangsetting bygginga av offentleg veg og fortau. Dette var tidligare godkjend, men godkjenninga var forelda. Det tok i overkant av 3 veker (22 dagar) frå RBO tok i mot søknaden til det førelåg eit vedtak. Sakshandsaminga gikk dermed ein dag over fristen i plan- og bygningsloven.

Tidspunkt	Saksgang
12.02.2019	Kommunen mottar søknad om rammeløyve – Nybygg næringsbygg med utelager, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt
19.03.2019	Sakshandsamar sender ut foreløpig svar om mangelfull dokumentasjon
08.04.2019 - 29.04.2019	Kommunen mottar oppdatert søknad om rammeløyve, og godkjent VA plan
08.05.2019	RBO gjer vedtak om rammeløyve – Nybygg næringsbygg med utelager, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt
28.05.2019	Kommunen mottar søknad om igangsetjingsløyve for delar av tiltaket – Nybygg næringsbygg med utelager, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt
13.06.2019	RBO gjev løyve til igangsetjing for deler av tiltaket - Nybygg næringsbygg med utelager, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt
09.07.2019	Kommunen mottar søknad om igangsettingsløyve for deler av tiltaket, offentleg veg og fortau
11.07.2019	Kommunen sende førebels svar om mangelfull dokumentasjon
21.08.2019	RBO gjev igangsettingsløyve for resten av bygget
10.09.2019	Kommunen mottar søknad om igangsetjing for resten av tiltaket – del av offentleg veg og offentleg fortau
01.10.2019	Kommunen mottar fullstendig søknad om tiltak i eit trinn – Del av offentleg veg og offentleg fortau
04.10.2019	RBO gjev løyve til tiltak i eit trinn – Del av offentleg veg og offentleg fortau
15.10.2019	RBO gjev igangsettingsløyve for resten av tiltaket - Nybygg næringsbygg med utelager, VA-anlegg, tilkomstveg, inngjerding og skilt

Tabell 5: Oversikt over viktige hendingar i saken «Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46».

4.2.4 Frådeling av bustadtomt – Øklandsvegen 2

Tiltakshavar søkte om dispensasjon frå kommuneplanen til Stord for å frådela ei tomt på eit gardsbruk som ligg i eit landbruks-, natur-, og friluftslivområde (LNF-område). Tiltakshavar argumenterte for dispensasjon med at tomta dei ynskte å frådela er ein parsell av garden kor det ikkje har vore dyrka jord, i søknaden argumenterte dei også for kvifor strandlova ikkje er relevant i denne saken. Tiltakshavar opplyste vidare i søknaden at dei har prøvd å få frådelinga vurdert i samband med revisjon av arealdelen i kommuneplanen, men dei søkte likevel, ettersom arbeidet med kommuneplanen drog ut i tid.

Søknaden var nabovarsla. To av naboane gav merknader på søknaden, som bla gjekk på at tiltaket var i strid med reguleringsplan.

Stord kommune sendte søknaden til uttale hos Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland, Stord Fitjar landbruk og miljøkontor og Stord kommunalteknikk v/veg og VA mynde. Fylkeskonservatoren og Fylkesmannen i Hordaland frårådde dispensasjon for tiltaket.

RBO gjorde vedtak om at søknaden om frådeling vart avslått og at søknaden om dispensasjon frå arealføremål i kommuneplanen vart avslått. Dette vart grunngeve med at vilkår for dispensasjon ikkje var tilstades, og at eventuell omdisponering av areal måtte vurderast i samband med revisjon av kommuneplanen. Vedtaket er grundig utgreia med grunngevingar for kommunen sine vurderingar.

Tiltakshavar klaga på saka. RBO gav naboar mulighet til å gje merknader til saka i samband med ny sakshandsaming. Ein nabo hadde ytterlegare merknader til saka. Saken vart lagt fram for forvaltningsstyret. I framlegget til sak er det foreslått at vedtaket vert oppretthaldt. Forvaltningsstyret valde å ta klagen til følgje, og oppheva vedtaket med 6 mot 2 røyster.

Etter vedtaket i forvaltningsstyret valde to av naboane å klaga på forvaltningsstyret sitt vedtak, med bakgrunn i at ulempene ved å dispensere frå arealføremåla i kommuneplanens arealdel og i høve strandsona var større enn fordelane. Saka vart på ny behandla av forvaltningsstyret. RBO føreslo i saksframlegget at klagane vart tatt til følgje. Forvaltningsstyret tok ikkje klagene til følgje, og oppretthaldt sitt vedtak. Saken vart oversendt fylkesmannen for endeleg avgjerse. Fylkesmannen oppheva forvaltningsstyret sitt vedtak, med vurdering om at det mangla grunngeving for dispensasjon. Når saka gjekk tilbake til Stord kommune, foreslo RBO at vedtaket om avslag vart oppretthaldt. Forvaltningsstyret valde samrøystes å gje dispensasjon.

To av naboane og fylkesmannen klaga på vedtaket om dispensasjon. Det vart opplyst at dersom kommunen ikkje tok fylkesmannen si klage til følgje, skulle saka sendast til settefylkesmann for endeleg avgjerd. Saka vart på ny handsama av forvaltningsstyret. I saksframlegget foreslo RBO at klagene vert tatt til følgje. Forvaltningsstyret valde å ta klagene til følgje, og søknaden om dispensasjon vart endeleg avslått.

Tidspunkt Saksgang

06.02.2018	Kommunen mottar søknad om dispensasjon
28.05.2018	RBO gjev avslag på søknad om frådelling og dispensasjon
15.06.2018	Tiltakshavar klagar på vedtaket
23.08.2018	Klagesaka vert lagt fram for forvaltningsstyret
06.09.2018	Forvaltningsstyret gjev dispensasjon i saka
16.09.2018	Naboar klager på vedtaket i forvaltningsstyret
09.10.2018	Klagesaka vert lagt fram til forvaltningsstyret
08.11.2018	Forvaltningsstyret vel å ikkje ta klagen til følge, dei oppretthaldt vedtaket om frådelling og å gje dispensasjon
14.11.2018	RBO sender vedtaket frå forvaltningsstyret til Fylkesmannen
31.01.2019	Fylkesmannen opphevar forvaltningsstyret sitt vedtak av 6.9.2018, om å gje dispensasjon og løyve til frådelling
25.04.2019	Forvaltningsstyret endrar vedtaket av 28.05.18 og godkjenne dispensasjon og frådelling
21.05.2019	Fylkesmannen og naboar klager på vedtaket gjort av forvaltningsstyret.
28.05.2019	Melding om klage - 23 1 - Frådelling av bustadtomt, Øklandsvegen
14.06.2019	Handsaming av klage på vedtak - 23 1 - Frådelling av grunneigedom, Øklandsvegen(2)
28.06.2019	Forvaltningsstyret tek klagen til følge og frådelling og dispensasjon vert avslått.

Tabell 6: Oversikt over viktige hendingar i saken «Frådelling av bustadtomt – Øklandsvegen 2.»

4.3 Vurdering

For rådgiving, rettleiing og informasjon

I dei fire sakene vi har gjennomgått, er det berre i saka «*Dispensasjonar frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombygningar til Stord Helsepark – Borggata 5, 7 og 9*» det er etterspurt førehandskonferanse. Det tok 19 dagar frå tiltakshavar førespurde om førehandskonferanse til konferansen vart halden. Kommunen overheldt likevel tidsfristen i forskrifta om at førehandskonferansen skal holdast innan 2 veker etter at den er førespurd, ettersom tiltakshavar fekk tilbod om førehandskonferanse på eit tidlegare tidspunkt. Førehandskonferansen er dokumentert med referat som er godkjend av tiltakshavar.

Mottak

Eining for regulering, byggesak og oppmåling (RBO) har ei sjekklister for mottakskontroll som skal nyttast som ein første gjennomgang av byggesakene. Frå intervju går det fram at sjekklister for mottakskontroll vert nytta i sakshandsaminga, men at sjekklister ikkje vert dokumentert som ein del av saksdokumentasjonen, då den ikkje er elektronisk. Sjekklister for mottakskontroll går ikkje fram av nokon

av sakene vi har gjennomgått. Dette gjør at det vert vanskeligare å etterprøve korleis sakshandsaminga faktisk har vore og kva kontrollar som er gjennomført. Det vil vere ein fordel for RBO å gjere denne sjekklista elektronisk, til dømes ved saker kor ein gjennom prosessen har bytte av sakshandsamar.

Av dei fire sakene me har gjennomgått, er det berre sendt ut førebels svar i dei to sakene kor det var manglar/uklarheiter i søknadane. I følgje forvaltningsloven § 11 a. er hovudregelen at saker skal bli handsama utan ugrunna opphald. Vidare seier loven at ved handsamning av enkeltsaker, skal det bli gitt foreløpig svar dersom saken ikkje kan besvarast i løpet av ein måned etter den er mottatt. Sjølv om sakshandsaminga i desse sakene er innanfor fristane i plan- og bygningsloven, skal kommunen sende førebels svar om forventa sakshandsamingstid når denne er på meir enn ein måned. RBO oppfyller dermed ikkje denne delen av forvaltningsloven, ettersom dei ikkje overheld kravet om å sende ut førebels svar ved handsamingstid over 1 måned.

Det var søknadane «*Søknad om rammløyve – Nybygg 8 mannsbustad med carport, bodar og uteareal – Holmen 55*» og «*Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46*» som var mangelfulle. For «*Søknad om rammløyve – Nybygg 8 mannsbustad med carport, bodar og uteareal – Holmen 55*» tok det tre veker frå søknaden var mottatt til det vart sendt ut foreløpig svar. I «*Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46*» tok det fem veker frå søknaden var mottatt til det vart sendt ut foreløpig svar. I følgje kommunen sine interne rutinar er målet at dette gjerast innan to veker.

Handsaming

Vi vurderer at både dei administrative vedtaka og saksframlegga til forvaltningsstyret er grundig utgreia i dei sakene vi har gått gjennom. Det går tydeleg fram kva regelverk og planar som er nytta og gjeldande for sakshandsaminga. Vidare vurderer vi at sakene er handsama i tråd med kommunen sitt delegasjonsreglement, og RBO si fastsette arbeidsfordeling.

I dispensasjonssaka «*Frådeling av bustadtomt – Øklandsvegen 2*» var relevante, offentlege fagetatar vorte gitt høve til å komme med uttale i saka. Medan kommunen vurderte at i dispensasjonssaka «*Søknad om dispensasjonar frå plan og rammeløyve til påbygg, fasadeendringar og ombyggingar til Stord Helsepark – Borggata 5, 7 og 9*» at saken var av ein slik karakter at førehandsuttale frå Fylkesmannen ikkje var nødvendig.

I sakshandsaminga har RBO nytta malar i samsvar med eigne rutinar.

Tilbakemelding og svar

Vi registrerar at vedtaka i desse sakene er skriftlige og det dei er grunngjeven i samsvar med forvaltningsloven.

Fristen for tilbakemelding er i hovudsak i samsvar med plan- og bygningsloven, men i saken «*Søknad om rammeløyve, løyve til tiltak og igangsetjing for nybygg næringsbygg – Heiane Vest 46*» vart det sendt inn ein søknad om igangsettingsløyve som RBO brukte 5 veker på å handsama. Dette var då ei overskriding av fristen på to veker. Denne overskridinga gjev ikkje grunnlag for reduksjon i gebyret.

I dispensasjonssaken «*Frådeling av bustadtomt – Øklandsvegen 2*» er den gjeldande sakshandsamingstida like over 12 veker. Kommunen har dermed ikkje overhalde fristen, men overskridinga er så liten at den gjer ikkje grunnlag for reduksjon i gebyret.

Klage

I saken «*Frådeling av bustadtomt – Øklandsvegen 2*» har det vore fleire klagesaker. Klagesakene har vore grundig utgreia ved framlegging til forvaltningsstyret og Fylkesmannen. RBO si handsaming av klagene har vore innanfor fristen i byggesaksforskriften.

Tilsyn og oppfølging

Dei undersøkte sakene er av nyare karakter og det er ikkje søkt om ferdigattest i nokon av sakene. Vi kan dermed anta at tiltaka ikkje er slutført, og at det då ikkje har vore aktuelt med tilsyn i dei sakene kor det vart gitt løyve.

5. Tilrådingar

KPMG vil her komme med tilrådingar på områda der det i forvaltningsrevisjonen er funnet avvik og forbettringspotensial.

Dei følgjande tilrådingane peiker på områder kor Stord kommune etter vår vurdering bør gjere tiltak for å betre internkontrollsystemet som skal sikre at RBO når dei måla som er satt og etterlever regelverket som gjeld.

Våre tilrådingar er følgjande:

1. Kommunen bør følge opp og avklare behovet for å implementere eit eige sakshandsamingssystem for byggesakshandtering.
2. Kommunen bør verksette tiltak for å sikre at avvikssystemet også vert nytta innanfor byggesakshandsaminga.
3. Kommunen bør etablere arbeidsrutinar som sikrar gjennomføring og oppfølging av tilsyn, irekna å vurdere om dei har tilstrekkelig kapasitet for gjennomføre tilsyn i samsvar med målsetting og regleverk.
4. Kommunen bør etablere og implementere tydelege samhandlingsrutinar mellom Regulering, bygg og Oppmåling (RBO), Stord kommunalteknikk (SKT) og vegmynde.
5. Kommunen bør prioritere arbeidet med å oppdatere det kommunale planverket.
6. Kommunen bør sikre at all relevant rådgjeving og rettleiing vert dokumentert i samsvar med forvaltningslova.
7. Kommunen bør etablere tiltak for å sikre at førebels svar vert sendt ut på alle byggesaker kor sakshandsaminga overgår fire veker.

6. Rådmannen sin uttale

6.1 Rådmannen sin uttale



Kpmg - Sandven, Bjørg Rabbe

Vår dato: 05.02.2020
Vår ref: 2019/3067 - 3241/2020 / 144
Dykkar ref:

Uttale i samband med forvaltningsrevisjon av plan- og byggesakshandsaming

KPMG har på oppdrag frå kontrollutvalet gjennomført ein forvaltningsrevisjon av plan- og byggesakshandsaming. Rådmannen fekk den endelege rapporten den 31. januar 2020 til uttale.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore, slik det er definert av KPMG, å «vurdere om Stord kommune har ei styring og internkontroll med byggesak som er hensiktsmessig og tilstrekkeleg for å ivareta krava som gjeld for byggesaker.» KPMG har for eit utval av byggesaker sjekka i kva grad krava i plan- og bygningslova vert følgt.

Rapporten syner at Stord kommune har etablert eit system for internkontroll gjennom rutinar, malar og prosedyrar for byggesakshandsaming. Vidare er roller og ansvar knytt til byggesakshandsaminga avklart, med eit tydeleg delegasjonsreglement og avklarte roller internt i eining for regulering, byggesak og oppmåling. KPMG vurderer at internkontrollen i byggesakshandsaminga er systematisk og føremålstenleg innordna for å ivareta at byggesaker vert handsama med fagleg kvalitet og i samsvar med gjeldande regelverk. Dette er rådmannen tilfreds med.

Ein forvaltningsrevisjon er forbetningsorientert, og denne rapporten peikar også på fleire moglege forbetningspunkt. Rådmannen vil likevel peike på to område der det vert sakna utfyllande drøftingar bak konklusjonane:

- 1. Utsending av førebels svar innan 4 veker i alle byggjesaker**
Her saknar rådmannen ei drøfting av forvaltningslovas reglar opp mot dei eksplisitte tidsfristane som er gjeve for sakshandsaming i plan- og bygningslova.
- 2. Tilrådinga om å implementere eit eige sakshandsamingssystem for byggesaker, som kan gje sakshandsamarane betre saksstyring og som kan sikre at sakshandsaminga er etterprøvbar.**
Her saknar rådmannen ei breiare vurdering og evaluering av eksisterande sakshandsamingssystem og implementeringa av det, før ein konkluderer med at innkjøp av nytt system vil løyse dei avdekka utfordringane. Rådmannen er vidare usikker på kva revisjonen meiner med at sakshandsaminga eventuelt ikkje er «etterprøvbar». Rapporten avdekkar ikkje manglande journalføring av dokument i byggesakshandsaminga.

Rådmannen noterer seg elles KPMG sine tilrådingar som nyttige innspel til det vidare kvalitetssikringarbeidet.

Med helsing

Magnus Mjør
Rådmann

Lovise Vestbøstad
plansjef

6.2 Revisor sin kommentar til rådmannen sin uttale

1. *Kommunen bør etablere tiltak for å sikre at førebels svar vert sendt ut på alle byggesaker kor sakshandsaminga overgår fire veker.*

I høyringssvaret peiker rådmannen på at dei saknar ei drøfting av forvaltningslova sine reglar opp mot dei tidsfristane som er gjeve for sakshandsaming i plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova § 1-9 omtalar forholdet til forvaltningsloven. Her går det fram at forvaltningsloven er gjeldande med dei særlege bestemmelsane som er i denne loven. I ein uttale frå sivilombudsmannen¹² om sakshandsamingstid i ein enkelt byggesak går det fram at det er kommunen sitt ansvar å organisere verksemda slik at reglane om sakshandsamingstid og foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a, og sakshandsamingsfristane i plan- og bygningsloven vert overhaldt.

2. *Kommunen bør implementere eit eige sakshandsamingssystem for byggesaker, som kan gje sakshandsamarane betre saksstyring og som kan sikre at sakshandsaminga er etterprøvbar.*

Innanfor forvaltningsrevisjonen sine rammer har vi ikkje høve til å gjere ei breiare vurdering og evaluering av eksisterande sakshandsamingssystem. Vi merker oss rådmannen si tilbakemelding og vi har nok ein gang vurdert pågåande prosess knytt til sakshandsamingssystem. På bakgrunn av dette har vil valt å endre tilrådinga til følgjande:

Kommunen bør følgje opp og avklare behovet for å implementere eit eige sakshandsamingssystem for byggesakshandtering.

¹² [Sen saksbehandling i byggesak](#), 9.11.2018 (2018/3169).

Vedlegg 1 Dokumentliste

Følgende dokumentasjon er gjennomgått i arbeidet med forvaltningsrevisjon av internkontrollsystemet:

- ✓ Prosesskart for tilsyn
- ✓ Alvorlighetsgrad og reaksjon
- ✓ Oppfølging av avvik
- ✓ Bransjemøte i kommunestyresalen
- ✓ Bransjemøte 19. september 2019
- ✓ § 20-2 b-d
- ✓ § 20-2a
- ✓ Arealoverføring
- ✓ Avslag
- ✓ Dispensasjon – tidsfrist
- ✓ Førebels svar deling/arealoverføring
- ✓ Egedomsdeling
- ✓ Eit trinn
- ✓ Endringsløyve
- ✓ Ferdigattest etter plan- og bygningslova
- ✓ Forhåndsvarsel om pålegg
- ✓ Igangsetjing
- ✓ Innkalling til møte
- ✓ Kartregistrering av konstruksjon
- ✓ Registrering av godkjent dispensasjon
- ✓ Klage på gebyr
- ✓ Klage til FM
- ✓ Mangelbrev
- ✓ Matrikkelføring bygg
- ✓ Matrikkelføring unntatt søknadsplikt
- ✓ Matrikkelføring utgått bygg
- ✓ Varsel om at sak skal behandles i Forvaltningsstyre
- ✓ Melding om klage
- ✓ Mellombels bruksløyve
- ✓ Mal for møtereferat frå førehandskonferanse
- ✓ Rammeløyve
- ✓ Retur av søknad
- ✓ Pålegg - tvangsmulkt - etter plan- og bygningslova
- ✓ Dokumenttilsyn - innsending av dokumentasjon
- ✓ Tilsyn med kvalifikasjoner - Innsending av dokumentasjon
- ✓ Tilsynsrapport etter tilsyn med avfall

- ✓ Tilsynsrapport - tiltak, adresse
- ✓ Underretning om FVS vedtak
- ✓ Utgått løyve
- ✓ Løyve til utslepp av sanitært avlaupsvatn
- ✓ Førespurnad om uttale i byggesak/frådelingssak
- ✓ Uttale mindre endring av plan
- ✓ Uttale/kommentar til klage frå nabo over rammeløyve/løyve til tiltak
- ✓ Tilsyn med kvalifikasjoner - varsel
- ✓ Oversending av vedtak
- ✓ Byggjesøknad som treng uttale/vedtak fra vegmynde
- ✓ Førehandsuttale frå Stord kommunalteknikk
- ✓ Handlingsplan – LEAN i Stord kommune
- ✓ Koplingar mot andre mynde (anna lovverk) Byggesak – Losen
- ✓ Mottakskontroll av søknader/sjekklista
- ✓ Mottakskontroll av søknader/sjekklista
- ✓ Oversending av dokument i samband med forvaltningsrevisjon - Byggesakshandsaming i Stord kommune
- ✓ Prosedyre for handsaming av søknad utan ansvarsrett
- ✓ Prosedyre for handsaming av endringssøknad
- ✓ Forvaltningsrevisjon plan og byggesak, Dokument vi ynskjer tilsendt frå Stord kommune
- ✓ Utsending av dokument til søknad
- ✓ Byggjesøknad som treng uttale/vedtak fra vegmynde
- ✓ Prosedyre for handsaming av rammesøknad/søknad i eit trinn (både DS og PS-vedtak)
- ✓ Prosedyre for førehandskonferanse
- ✓ Prosedyre for handsaming av klage på gebyr
- ✓ Prosedyre for handsaming av søknad om igangsetting
- ✓ Prosedyre - klagehandsaming
- ✓ Prosedyre for handsaming av søknad om mellombels bruksløyve og ferdigattest
- ✓ Prosesskart byggegrense mot vei
- ✓ Oversikt over revisjonskriterier i loven, som kan være relevante å bruke, i tillegg til kommunens rutiner.
- ✓ MØTE med RBO 081216, kl 09.30-10.30 - OPPSUMMERING
- ✓ Forslag til rutine byggesak - matrikkelførar:
- ✓ Rutine for arealoverføring
- ✓ Rutine for delesak
- ✓ Strategiplan for tilsyn etter plan og bygningslova – Stord kommune - Rutiner for gjennomføring av tilsyn
- ✓ Saksframlegg
- ✓ Sjekkliste ved mottak av søknad om utsleppsløyve:
- ✓ Tilsyn med foretakets kvalifikasjoner
- ✓ Forvaltningsrevisjon plan og byggesak
- ✓ Tilbakemelding etter mottakskontroll
- ✓ Organisasjonskart over kommune administrasjonen
- ✓ Lederavtale for Stord kommune
- ✓ Delegering av mynde til rådmann
- ✓ Fagleiaransvar

- ✓ Avviksrutine
- ✓ Kultur- og verdiplakaten
- ✓ Personalpolitisk plan
- ✓ Politisk reglement og retningslinjer
- ✓ Arbeidsfordeling RBO per 25.09.2019
- ✓ Strategiplan for tilsyn etter plan- og bygningslova
- ✓ Årsmelding 2018 for RBO
- ✓ Årshjul des 2019
- ✓ Årshjul nov 2019
- ✓ Årshjul okt 2019
- ✓ Sjekkliste byggesak 1
- ✓ Sjekkliste byggesak 2
- ✓ Status tilsyn etter plan- og bygningslova RS FVS 06.12.18
- ✓ Tilsynslogg 2018
- ✓ Tilsynslogg 2019

Dokumentasjon fra sak Borggata 5, 7 og 9:

- ✓ Førespurnad om førehandskonferanse
- ✓ Vedtak i sak 27/84 m fl - Dispensasjonar frå plan
- ✓ 27/84 m fl - Melding om vedtak i Forvaltningsstyret - sak_ Dispensasjonar frå plan - Rammeløyve
- ✓ Særutskrift 27/84 m fl - Dispensasjonar frå plan og Rammeløyve
- ✓ Førebels arealoversikt
- ✓ Arealoversikt - Stord helsepark
- ✓ Supplerande teikningar - Søknad om rammetillatelse - Stord helsepark, Borggata Futurum
- ✓ Teikningssett for rammesøknad E05-08
- ✓ Teikningssett for rammesøknad E16-17
- ✓ Teikningssett for rammesøknad E20-26
- ✓ 27/84 m fl - Dispensasjonar frå plan og Rammeløyve
- ✓ Søknad om rammetillatelse
- ✓ Illustrasjon
- ✓ E-12 Etasje 4
- ✓ E-13 Etasje 5
- ✓ E-14 Etasje 6
- ✓ E-15 Takplan
- ✓ E-16 Langsnitt A-A
- ✓ E-17 Tverrsnitt B-B
- ✓ E-18 Mellometasjen
- ✓ E-19 Kaiplan
- ✓ E-post RBO 10.04.19
- ✓ F-01 Basiskart Eksisterande
- ✓ Kvittering for nabovarsel
- ✓ Nabomerknad og svar

- ✓ Notat Veidekke
- ✓ Q-01 Solstudie Vårjamdøgn
- ✓ Q-01 Solstudie Midsommer
- ✓ Q-03 3d Illustrasjonar
- ✓ Situasjonsplan-Kaiplan
- ✓ Situasjonsplan Mellometasje
- ✓ Søknad om dispensasjon
- ✓ Tilleggsopplysningar plan
- ✓ Uttale SKT
- ✓ D-01 Eksist. Situasjons- og utomhusplan
- ✓ D-02 Ny Situasjons- og utomhusplan
- ✓ E-01 Eksisterande fasadar
- ✓ E-02 Eksisterande planar 1-2
- ✓ E-03 Eksisterande planar 3-4
- ✓ E-04 Eksisterande plan 5
- ✓ E-05 Fasade Nord Borggata
- ✓ E-06 Fasade Aust
- ✓ Fråsegn frå Stord kommunalteknikk, løyve til handsaming av rammeløyve
- ✓ 27_84 m fl - Korrigert referat etter førehandskonferanse
- ✓ 27_84 m fl – Oppsummering referat etter førehandskonferanse for diverse tiltak, Borggata 5, 7, 9, 11
- ✓ 27_84 m fl - Melding om tidspunkt for Førehandskonferanse
- ✓ Epost angående førespurnad konferanse
- ✓ Oversending i medhald av PBL § 1-9 tredje ledd Vedtak i sak 27/84 m. fl
- ✓ Særutskrift 27_84 m fl - Dispensasjonar frå plan og Rammeløyve
- ✓ Fakturagrunnlag - 2784 m fl - Stord Helsepark, Borggata 5, 7, 9
- ✓ Fakturagrunnlag - 2784 m fl - Avhald førehandskonferanse for mogelege tiltak helsehus, Borggata 5, 7, 9, 11

Dokumentasjon fra sak Holmen 55:

- ✓ Søknad om rammetillatelse
- ✓ Gjennomføringsplan
- ✓ Søknad om ansvarsrett
- ✓ Kart
- ✓ Teikning plan 1.etg
- ✓ Teikning plan 2.etg
- ✓ Teikning plan 3.etg
- ✓ Snitt
- ✓ Lengdesnitt
- ✓ Teikning fasade vest
- ✓ Teikning fasade 2 sør
- ✓ Teikning fasade 3 nord
- ✓ Teikning fasade 4 aust
- ✓ Fasader carport sportsbod
- ✓ Plan og snitt carport sportsbod

- ✓ Plan og fasader sport fellesbod
- ✓ Plan og snitt carport miljø
- ✓ Fasader carport miljø
- ✓ Terrengsnitt A og B
- ✓ Terrengsnitt C og D
- ✓ Terrengsnitt E og F
- ✓ Terrengsnitt G og H
- ✓ Terrengsnitt I og J
- ✓ Kvittering for nabovarsel
- ✓ Utomhusplan
- ✓ Uttalelse fra Haugaland Kraft
- ✓ Uttalelse fra Stord kommunalteknikk
- ✓ Førebels svar - 55_11 - Nybygg 8 mannsbustad med carport og boder m.m, Holmen
- ✓ VA-Kart 55 og 11
- ✓ Samlekart-VA (002)
- ✓ VEDR. FØREBELS SVAR 55 og 11
- ✓ Carport-miljø plan og snitt
- ✓ Carport-sport plan og snitt
- ✓ Lengdeprofil veg
- ✓ Normalprofil-veg
- ✓ Samlekart-VA (002) 1
- ✓ Sport-fellesbod
- ✓ 55 og 11 - Matrikkelføring rammeløyve, nybygg 8-mannsbustad
- ✓ Matrikkelrapport 8-mannsbustad
- ✓ Matrikkelrapport 4 sportsbodar
- ✓ Matrikkelrapport 4 sportsbodar med 4 carportar
- ✓ Matrikkelrapport miljøstasjon med 4 carportar
- ✓ Svar frå Stord kommunalteknikk
- ✓ Førebels svar for søknad om rammetillatelse – 55 og 11 - Nybygg 8 mannsbustad med carport og boder, Holmen
- ✓ Situasjonsskart-1
- ✓ Utomhusplan-1
- ✓ Situasjonsskart
- ✓ Lengdeprofil veg
- ✓ Normalprofil veg
- ✓ Rammeløyve – 55 og 11 - Nybygg 8 mannsbustad med carportar, bodar, og uteareal m.m., Holmen
- ✓ Utvalgt sak til forvaltningsrevisjon byggesak - Løyve til igangsetjing – 55 og 11 - Nybygg 8 mann
- ✓ Søknad om igangsettingstillatelse
- ✓ 179548711 Gjennomføringsplan
- ✓ 179548711 Søknad om ansvarsrett 1
- ✓ 179548711 Søknad om ansvarsrett 2
- ✓ 179548711 Søknad om ansvarsrett 3
- ✓ Rivingsplan

- ✓ Miljøsaneringsbeskrivelse
- ✓ Avfallsplan nybygg
- ✓ Avfallsplan riving
- ✓ 179548711 Søknad erklæring om ansvarsrett
- ✓ 179548711 Søknad erklæring om ansvarsrett2
- ✓ Førebels svar - Søknad om igangsettingstillatelse – 55og 11- Nybygg 8 manns
- ✓ Melding om endring av ansvarsrett
- ✓ Gjennomføringsplan (1)
- ✓ Søknad om ansvarsrett (1)
- ✓ Søknad om ansvarsrett 1
- ✓ Søknad om ansvarsrett 2
- ✓ Søknad om ansvarsrett 3
- ✓ Søknad erklæring om ansvarsrett
- ✓ Søknad erklæring om ansvarsrett 1
- ✓ Søknad erklæring om ansvarsrett 2
- ✓ Utgreiing av ansvar, oppføring av 8-mannsbustad
- ✓ Løyve til igangsetjing – 55 og 11 - Nybygg 8 mannsbustad med carportar, bodar og uteareal m.m., Holmen
- ✓ Matrikkelrapport 8 mannsbustad (1)
- ✓ Matrikkelrapport miljøstasjon med 4 carportar (1)
- ✓ Matrikkelrapport 4 sportsbodar og 4 carportar
- ✓ Matrikkelrapport 4 sportsbodar (1)
- ✓ Søknad om igangsetting av riving av Lager 55 og 11
- ✓ Erklæring ansvar PRO
- ✓ Gjennomføringsplan 1
- ✓ Søknad om igangsettingstillatelse 1
- ✓ Avfallsplan for riving prosjektert
- ✓ Miljøsaneringsbeskrivelse
- ✓ Rivingsplan 1
- ✓ Søknad om ansvarsrett 2
- ✓ Igangsettingstillatelse riving – 55 og 11 - Nybygg 8 mannsbustad med carport og boder, Holmen
- ✓ Opplysningar gitt i nabovarsel
- ✓ Fråsegn frå Stord kommunalteknikk, bygging av _Sago_ nært kommunalt VA-anlegg
- ✓ Fakturagrunnlag - 5511 - Nybygg 8 mannsbustad med carportar, bodar, og uteareal m.m., Holmen

Dokumentasjon fra sak Heiane Vest 46:

- ✓ 201106 Føresegner rev.28.03.2019
- ✓ Oversiktsteikning LAY B001
- ✓ Plan og profil LAY C001
- ✓ Profiler LAY D001
- ✓ Normalprofiler LAY F001
- ✓ Endringskart - reguleringsendring - Vegar og VA-anlegg Nye Heiane Vest
- ✓ Mindre reguleringsendring og løyve til tiltak i eit trinn
- ✓ Søknad om rammetillatelse

- ✓ A10-1 Situasjonsplan 1 500 Utsnitt
- ✓ A10-2 Situasjonsplan 1 1000 Utsnitt
- ✓ A10-3 Situasjonsplan 1 1500
- ✓ A20-01 Plan 1. Etasje
- ✓ A20-02 Plan 2. Etasje
- ✓ A20-03 Plan 1. Etasje Detalj
- ✓ A30-01 Snitt A og B
- ✓ A40-01 Fasade
- ✓ A30-02 Terrengsnitt
- ✓ 1901-22 B Godkjent
- ✓ 1901-22 B Godkjent 1
- ✓ 1901-23 B Godkjent
- ✓ 1901-O1 A Godkjent
- ✓ 1901-O2 A Godkjent
- ✓ 1901-O3 C Godkjent
- ✓ 1901-S1 Godkjent
- ✓ 1901-S2 Godkjent
- ✓ 1901-S3 Godkjent
- ✓ 1901-SF1 Godkjent
- ✓ 1901-SF2 Godkjent
- ✓ 1901-VK4-A Godkjent
- ✓ 1901-VK5-B Godkjent
- ✓ 1901-22 B Godkjent 2
- ✓ 1901-23 B Godkjent 1
- ✓ VA-Plan BD A3 RevE Godkjent
- ✓ 1901-23 B Godkjent 2
- ✓ VA-Plan BD A3 RevE Godkjent 2
- ✓ Revisjon E - VA-Plan BD Heiane vest - godkjenning
- ✓ Godkjente VA-planer
- ✓ Førebels svar- 46 405 - Nybygg Brødrene Dahl, Heiane Vest
- ✓ A10-1 Situasjonsplan 1 500 Utsnitt 1
- ✓ A40-01 Fasade 1
- ✓ A30-01 Snitt A og B 1
- ✓ A10-5 Støykart 1 2000
- ✓ Ny rammesøknad
- ✓ 1901-12
- ✓ 1901-13
- ✓ Lengdeprofil veg
- ✓ Normalprofil veg
- ✓ Revidert søknad
- ✓ Førespurnad om uttale 46 405 - Nybygg Brødrene Dahl, Heiane Vest
- ✓ VA plan
- ✓ A10-1 Situasjonsplan 1 500 Utsnitt 2

- ✓ Uttale frå vegmynde (Stord Kommunalteknikk)
- ✓ Rammeløyve – 46 405 - Nybygg næringsbygg
- ✓ 201106 Plankart A1 28.03.2018
- ✓ Søknad om igangsetjingsløyve
- ✓ 46 405 - Løyve til igangsetjing for del av tiltaket - Nybygg næringsbygg
- ✓ Kummer - Eksist VK4-Eksist VK4 Godkjent
- ✓ Manglande opplysningar
- ✓ 46 454 - Matrikkelføring igangsettingsløyve
- ✓ Matrikkelrapport nybygg næringsbygg
- ✓ VA Br. Dahl påkopling eksisterande vasskum 46 405
- ✓ Søknad om igangsettingstillatelse
- ✓ Førebels svar – 46 454 - Nybygg Brødrene Dahl,
- ✓ Førebels svar – 46 454 - Nybygg
- ✓ Vedtak om samtykke med vilkår og gebyr - Brødrene Dahl
- ✓ Tegning BD-bygg
- ✓ Igansettjingsløyve
- ✓ Message from KMBT C280
- ✓ Situasjonsplan kommunal veg og fortau
- ✓ Løyve til igangsetjing for resten av bygget
- ✓ Plassering av bygg (innmåling)
- ✓ Revidert erklæring om ansvarsrett og gjennomføringsplan
- ✓ Førebels svar – 46 454 - Nybygg Brødrene Dahl
- ✓ Situasjonsplan kommunal veg og fortau (1)
- ✓ Sluttdokumentasjon
- ✓ Brødrene Dahl sluttdokumentasjon
- ✓ Brødrene Dahl Heiane vest - 46454 sluttdokumentasjon
- ✓ Søknad om igangsetjing for resten av tiltaket
- ✓ SKMBT C28019091007450
- ✓ SKMBT C28019091208540
- ✓ Førespurnad om uttale i byggesak - Løyve til tiltak
- ✓ Førespurnad om uttale i byggesak - Løyve til tiltak
- ✓ Søknad om tiltak i eit trinn
- ✓ Løyve til tiltak i eit trinn
- ✓ SKMBT C28019101413220
- ✓ Erklæring om ansvarsrett
- ✓ Igangsetjingsløyve - resten av tiltaket – 46 454 - Nybygg
- ✓ VA-plan Monter Heiane Vest -
- ✓ Brødrene Dahl Heiane vest 46 454 sluttdokumentasjon 1
- ✓ Brødrene Dahl Heiane vest 46 454 sluttdokumentasjon
- ✓ Utvalgt sak til forvaltningsrevisjon byggesak - Løyve til tiltak i eit trinn
- ✓ Utvalgt sak til forvaltningsrevisjon byggesak- 46 405 - Løyve til igangsetjing
- ✓ Oppdatert utvalgt sak til forvaltningsrevisjon byggesak - Rammeløyve – 46 405 - Nybygg næringsbygg v2
- ✓ VA-Plan BD A3 RevE Godkjent 1

Dokumentasjon fra sak Øklandsvegen 2:

- ✓ Kart
- ✓ Svar på forespurnad om uttale av 25.09.2015
- ✓ Kommentar fra 28.11.2015
- ✓ Søknad om dispensasjon
- ✓ Opplysningar gjeve i nabovarsel
- ✓ Merknad 2
- ✓ Nabovarsel Gnr. 23, Bnr. 1 - Innsigelser
- ✓ Førespurnad om uttale - 23 1 Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ Vedr søknad
- ✓ 13. Førespurnad om uttale - 23 1 Frådeling av grunneigedom
- ✓ Øklandsvegen gnr 23 bnr 1 - dispensasjon
- ✓ Uttale - Stord - Gnr 23 bnr 1 - Øklandsvegen - Frådeling av grunneigedom - Dispensasjon
- ✓ Viser til Dykkar førebelse vurderingar vedk.sak 23 1 frådeling av bustadtomt
- ✓ 23 1 - Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen - Avslag på søknad om frådeling og dispensasjon
- ✓ Anke
- ✓ Melding om klage - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Nedre Økland
- ✓ Kommentar til klage - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Nedre Økland
- ✓ Handsaming av klage på vedtak om avslag - 23 1 - Frådeling av Bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Melding om synfaring 23 1 - Søknad om dispensasjon og frådeling, Økland
- ✓ Kommentar til saksutgreiing
- ✓ Særutskrift Handsaming av klage på vedtak om avslag - 23 1 - Frådeling av Bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Til klagevurdering - 23 1 - Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ Underretning om vedtak - 23 1 - Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen (25)
- ✓ Uttale til klagevurdering - Stord - Gnr 23 bnr 1 - Øklandsvegen -
- ✓ Klage på vedtak - 23 1 — Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ KLAGE PÅ ENDRING AV VEDTAK I SAKSNR 31 18 (DS-202 18)
- ✓ Melding om klage - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen (21)
- ✓ Handsaming av klage på endra vedtak - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen (18)
- ✓ Svar på klage på frådeling av bustadtomt på 23 1 Øklandsveien
- ✓ Uttale til merknad - Stord - Gnr 23 bnr 1 - Øklandsvegen - Frådeling av grunneigedom - Dispensasjon
- ✓ Særutskrift Handsaming av klage på endra vedtak - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Handsaming av klage - 23 1 Frådeling av grunneigedom med dispensasjon, Øklandsvegen i Stord kommune
- ✓ Gnr 23 bnr 1 - Øklandsvegen - Frådeling av grunneigedom - Opphevar vedtak i Forvaltningsstyret
- ✓ Handsaming av klage på endra vedtak - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Handsaming av klage på vedtak - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen(12)
- ✓ Habilitet
- ✓ Særutskrift Handsaming av klage på vedtak - 23 1 - Frådeling av bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Til klagevurdering- 23 1 - Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ Underretning om vedtak - 23 1 - Frådeling av grunneigedom, Øklandsvegen(9)
- ✓ KLAGE PA VEDTAK SAKSNR PS 13 2019 (ENDRING AV VEDTAK I DS-202 18)

- ✓ Klage på vedtak saksnr PS 13.2019 (endring av vedtak i DS-202.18)
- ✓ Klage 18.05
- ✓ Klage på vedtak - Stord - gbnr 23 1 - Øklandsvegen - frådelling av grunneigedom
- ✓ Melding om klage - 23 1 - Frådelling av bustadtomt, Øklandsvegen
- ✓ Handsaming av klage på vedtak - 23 1 - Frådelling av grunneigedom, Øklandsvegen(2)
- ✓ Særutskrift Handsaming av klage på vedtak - 23 1 - Frådelling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ Underretning om vedtak - 23 1 - Frådelling av grunneigedom, Øklandsvegen
- ✓ Utvalgt sak til forvaltningsrevisjon - 23 1 - Frådelling av bustadtomt, Øklandsvegen - Del 1
- ✓ Oversending for endeleg avgjerd - Dispensasjon frå arealføremål og pbl. § 1-8

Vedlegg 2 Revisjonskriter

Lover og forskrifter

Kravet om internkontroll følger av kommuneloven frå 1992¹³, § 23:

- ✓ " (...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Kommunelovens ordlyd set ikkje formelle form- eller innhaldskrav til internkontrollen. Det går derimot fram av lovførearbeida¹⁴ at det bør etablerast rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er satt og etterlever krava som gjeld.

KS¹⁵ rettleiaren "Rådmannens internkontroll" gir rettleiing til kommunar i korleis ein betryggende kontroll i tråd med kommuneloven § 23 kan sikrast:

- ✓ Dokumentere internkontrollen
- ✓ Ha, bruke og vedlikehalde dokument som beskriv roller og ansvar
- ✓ Ha ein systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring
- ✓ Prioritere nok ressursar til den løpande internkontrollen
- ✓ Etablere tiltak for god løpande informasjon og kommunikasjon til leiarar og medarbeidarar
- ✓ Følgje opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brot (ha eit avvikssystem)

For rådgiving, rettleiing og informasjon føl det av forvaltningsloven § 11 at forvaltningsorgan har alminnelig rettleiingsplikt. Organ som i stor grad handterer saker som involverer private parter, må etter denne lov også vurdere partane sitt behov for rettleiing. Etter plan- og bygningsloven § 21-1 kan både tiltakshavar og plan- og bygningsmyndigheten krevje førehandskonferanse. Byggesaksforskriften § 6-1 beskriver kva som er kommunens ansvar ved førehandskonferansar.

Av forvaltningslovens § 11 d andre ledd går det fram at blir det ved munnlege forhandlingar, konferansar eller telefonsamtaler av ein part gitt nye opplysningar eller føringar med følgjer for avgjerdsla i saken, skal dei så vidt mulig nedteiknast eller protokollast. Det vil sei at informasjon som framkjem gjennom telefonsamtaler og har betydning for sakshandsaming fell inn under offentleglovas § 4 (Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet). Slik informasjon skal iht arkivforskriftens § 9 journalføres.

På denne bakgrunn er følgande revisjonskriterier oppstilt:

- ✓ RBO har plikt til å rettleie innanfor byggesaker.
- ✓ RBO skal gjennomføre førehandskonferansar i samsvar til byggesaksforskriften.
- ✓ RBO skal dokumentere rettleiing kor det kjem fram nye opplysningar, eller kor det vert gitt føringar som har betydning for avgjerdsla i saken.

¹³ Ny kommunelov vart vedteken hausten 2019. Ettersom denne forvaltningsrevisjonen reviderer praksis/system fram til desember 2019, er det kommunelova frå 1992 som er gjeldande for denne perioden. Dette føl av RSK001, som fastslår at revisjonskriterie skal vere gjeldande.

¹⁴ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

¹⁵ Kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon

Når det gjeld mottak av saker føl det av forvaltningsloven § 11a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker utan ugrunna opphald, og for enkeltvedtak kor det vil ta meir enn 4 veker å svare må det sendes foreløpig svar til søker.

På denne bakgrunn er følgande revisjonskriterium oppstilt:

- ✓ RBO skal forberede og avgjøre saker utan ugrunna opphald, for enkeltvedtak kor det vil ta meir enn 4 veker å svare skal det sendes foreløpig svar til søker.

For handsaming av saker har forvaltningsorganet utredning- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17, dette skal sikre at saker blir behandla på likt grunnlag. Etter forvaltningsloven § 24 skal vedtak grunngis, grunngjevinga skal gis samtidig som vedtaka vert gjort. I samsvar med forvaltningsloven § 25 skal det vises til kva regler vedtaket bygger på. Etter plan- og bygningsloven § 21-4 skal kommunen snarast mulig når søknaden er fullstendig gje tillatelse til tiltaket, gitt at det ikkje er i strid med føresegn gitt i plan- og bygningsloven. Kommunen har etter plbl. § 21-5 samordningsplikt med andre myndigheter.

På denne bakgrunn er følgande revisjonskriterier oppstilt:

- ✓ RBO har plikt til å påsjå at saker er godt nok opplyst og utgreia før dei treff vedtak.
- ✓ RBO skal behandle søknader på likt grunnlag.
- ✓ RBO skal gje løyve til tiltak, gitt at tiltaket ikkje er i strid med føresegner gitt i plan- og bygningsloven.
- ✓ RBO skal samordne sakshandsaminga med andre myndigheter.

For tilbakemelding og svar skal forvaltningsorganet etter forvaltningsloven § 23 informere skriftlig om enkeltvedtak, etter fvl. § 24 skal forvaltningsorganet grunngje enkeltvedtak, og denne gis samtidig med at vedtaket treffes, etter fvl. § 25 skal kommunen i grunngjevinga vise til kva vedtaket bygger på og etter fvl. § 27 må kommunen gjere parten i saken kjent med kva vedtak som er gjort så snart som mulig. Kommunen må gje tilbakemelding i samsvar med tidsfristane i plbl. §21-7.

På denne bakgrunn er følgande revisjonskriterier oppstilt:

- ✓ RBO skal ved enkeltvedtak informere partane skriftlig, grunngje vedtaket, vise kva vedtaket bygger på og grunngje dette samstundes med at vedtaket treffes.
- ✓ RBO skal gjere parten i saken kjent med kva vedtak som er gjort så snart som mulig.
- ✓ RBO skal gje søker tilbakemelding i samsvar med tidsfristane i plbl. §21-7.

For klage gjelder forvaltningsloven § 28 om at et enkeltvedtak kan påklagast, § 29 om at fristen for å klage er 3 veker, § 31 om at klagen kan tas under handsaming sjølv om klagaren har oversutte klagefristen og § 33 om at det er underinstansen som har truffe vedtaket som skal foreta de undersøkingar klagen gir grunn til. Plan- og bygningsloven §1-9 forklarar den sitt forhold til forvaltningsloven og klage.

På denne bakgrunn er følgande revisjonskriterium oppstilt:

- ✓ RBO skal foreta undersøkingar ved eventuelle klager.

For tilsyn gjelder kapittel 25 i plan- og bygningsloven. Etter § 25-1 har kommunen plikt til å føre tilsyn med at tiltaket vert gjennomført i samsvar med gitte tillatelsar, føresegner i loven og at ansvarlig føretak er kvalifisert. Etter § 25-2 skal kommunen avgjøre i kva saker det skal føres tilsyn, med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Etter byggesaksforskriften § 15-2 skal kommunen utarbeide ein tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak. For oppfølging gjeld kapittel 32 om ulovligheitsoppfølging. Etter §32-1 har kommunen plikt til å følge opp ulovligheiter og i samsvar med § 32-2 skal det varslast om eventuelle pålegg

- ✓ RBO skal gjennomføre tilsyn med at tiltak vert gjennomført i tråd med gitte tillatelsar.
- ✓ RBO skal utarbeide en tilsynsrapport ved utført tilsyn i den enkelte sak.
- ✓ RBO skal følge opp ulovligheiter.
- ✓ RBO skal varsle om eventuelle pålegg.



Kontakt oss

Ole Willy Fundingsrud

Direktør

T +47 40 63 96 92

E ole.willy.fundingsrud@kpmg.no

Björg Rabbe Sandven

Manager

T +47 99 39 65 83

E bjorg.sandven@kpmg.no

kpmg.no

© 2020 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.