

The Deloitte logo is displayed in a bold, blue, sans-serif font. The word "Deloitte" is followed by a small green dot.

**Bømlo kommune**  
Forvaltningsrevisjon av  
tekniske tenester

Forvaltningsrevisjon | 2016



Forvaltningsrevisjon av tekniske tenester

April 2016

Rapporten er utarbeidd for Bømlo  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 51 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Innhald

---

1	Samandrag	5
2	Innleiing	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Føremål og problemstillingar	7
2.3	Metode	7
2.4	Revisjonskriterium	8
3	Om tenestområdet	9
3.1	Organisering	9
4	Rutinar knytt til informasjon, rettleiing og service	10
4.1	Problemstilling	10
4.2	Revisjonskriterium	10
4.3	Datagrunnlag	10
4.4	Vurdering	13
5	Tilbakemeldingar frå brukarar og vidareutvikling av tenestene	15
5.1	Problemstilling	15
5.2	Revisjonskriterium	15
5.3	Datagrunnlag	15
5.4	Vurdering	16
6	Private plansaker	17
6.1	Problemstilling	17
6.2	Revisjonskriterium	17
6.3	Datagrunnlag	18
6.4	Vurdering	20
7	Dispensasjonssaker	22
7.1	Problemstilling	22
7.2	Revisjonskriterium	22
7.3	Datagrunnlag	23
7.4	Vurdering	27
8	Etiske retningsliner	29
8.1	Problemstilling	29
8.2	Revisjonskriterium	29
8.3	Datagrunnlag	29
8.4	Vurdering	30
9	Sakshandsaming i saka knytt til Sollia Naustlag	31
9.1	Problemstilling	31

9.2	Revisjonskriterium	31
9.3	Datagrunnlag	32
9.4	Vurdering	35
10	Konklusjon og tilrådingar	36
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	37
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	38
	Internkontroll	38
	Plan- og bygningslova	39
	Forvaltningslova	41
	Kvalitet på nett	41
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	43
	Lov og forskrift	43
	Rettleiarar	43
	Dokument frå Bømlo kommune	43

---

# 1 Samandrag

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 15.04.2015, sak PS 17/15, gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tekniske tenester i Bømlo kommune. Føremålet med prosjektet har vore å undersøke i kva grad Bømlo kommune har system og rutinar som sikrar at sakshandsaminga knytt til private reguleringsplanar og dispensasjonssaker er effektiv og i samsvar med sentrale krav i regelverket. Vidare har det vore eit føremål å undersøke i kva grad det er etablert system og rutinar for å sikre likebehandling og at habilitetsreglar blir følgt.

Etter revisjonen si vurdering har kommunen etablert ei god ordning med eit føremålstenleg skilje mellom generell rettleiing i plan- og byggesaker i kundemottak og sakshandsamingsaktiviteten i konkrete saker som skjer i teknisk avdeling. På denne måten sikrar kommunen at førespurnadar blir svara på på rett nivå og at talet førespurnadar til sakshandsamarane i avdelinga blir redusert slik at dei i størst mogleg grad får ro til sakshandsaming.

Informasjon om plan- og byggesaker ligg samla på ein stad på kommunen sine nettsider, godt strukturert og lett tilgjengeleg for publikum med lenke frå kommunen si framside. Sidene inneheld informasjon som er enkelt tilgjengeleg for publikum om til dømes saksgang, sakshandsaming og sakshandsamingstid i både plan- og byggesaker, og revisjonen meiner dette er med på å sikre god informasjon og rettleiing til publikum. Samtidig meiner revisjonen at Bømlo kommune bør vurdere å etablere system for å hente inn tilbakemeldingar frå brukarane, og å nytte desse i utviklinga av dei tekniske tenestene i kommunen, for slik å sikre at tenestetilbodet er så godt tilpassa brukarane sine behov som mogleg.

Revisjonen meiner det er positivt at Bømlo kommune har delteke i samarbeid med andre kommunar i Sunnhordaland og utvikla startpakke for reguleringsplanar som rettleiar for dei som arbeider med reguleringsplanar i regionen. Startpakka fungerer også som ei rutinesamling for dei tilsette som arbeider med plansaker og er etter revisjonen si vurdering eit godt verktøy i dette arbeidet. Revisjonen vil peike på at sakshandsamarane som arbeider med plansaker sjølv meiner at deltaking i fleire samarbeidsfora og nettverk kunne ha bidrege til å utvikle og forbetre arbeidet med plansaker i kommunen. Revisjonen vil derfor tilrå at kommunen vurderer i kva grad det er mogleg å leggje til rette for at sakshandsamarane kan utveksle erfaringar og diskutere sakshandsaming med relevante samarbeidspartnarar utanfor kommunen.

Etter revisjonen si vurdering bør kommunen utarbeide system som sikrar at sakshandsamarane enkelt kan ha oversikt over sakshandsamingstid i reguleringsplanprosessar. Dette er viktig for å sikre at lovpålagte sakshandsamingsfristar alltid blir etterlevd. Revisjonen meiner i denne samanhengen at kommunen bør etablere rutinar for korleis dei bør gå fram for å avtale utvida frist for førstegongs handsaming av plansaker slik at dette blir gjort på ein måte som er tydeleg for planfremjar.

Revisjonen meiner det er positivt at det er etablert faste møte mellom sakshandsamarar knytt til byggesak og plansak for å sikre at alle sakshandsamarar har same oppfatning av kva føringar kommunen sitt eksisterande plangrunnlag legg for til dømes søknadar om dispensasjon. Etter revisjonen si vurdering bidreg dette til å sikre lik forståing av korleis planar skal tolkast og dermed i kva grad det er rom for å gje dispensasjon. Det er positivt at kommunen har utarbeidd skriftlege rutinar i form av sjekklister for arbeidet knytt til byggesaker og dispensasjonssaker. Felles rutinar og sjekklister kan vere eit viktig verkemiddel for å sikre lik sakshandsaming. Det er likevel opp til sakshandsamarane sjølv å nytte sjekklistene, og opplysningane som kjem fram i undersøkinga viser at det er risiko for at det varierer i kva grad dei blir nytta. Etter revisjonen si vurdering er bør Bømlo kommune sikre at etablerte sjekklister blir aktivt nytta i sakshandsaminga.

Det er positivt at kommunen i samband med verifisering av rapporten opplyser at alle sjekklister er under revisjon med tanke på vurderingstema for habilitet. Revisjonen vil tilrå at det innan tekniske tenester blir etablert rutine for å jamleg gjennomgå korleis habilitet skal vurderast og handterast. Revisjonen anbefalar vidare at rutinar for kvalitetssikring blir systematisert og formalisert både for plan- og byggesaker, slik at ein sikrar at alle saker blir tilstrekkeleg kvalitetssikra og at det blir tydeleg kven som har ansvar for dette.

Det er revisjonen si vurdering at kommunen har utarbeidd gode vedtaksmalar som bidrar til å sikre at krav i forvaltningsloven blir etterlevd i samband med handsaming av dispensasjonssaker. I stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomførte av fem dispensasjonssaker fant vi ingen avvik knytt til sakshandsamingstid. Revisjonen vil samtidig peike på at det er uheldig at gamle dispensasjonssaker har blitt liggande lenge utan å bli handsama i kommunen. Revisjonen meiner kommunen bør prioritere å ferdigstille desse sakene.

Revisjonen har sett nærare på sak knytt til Sollia Naustlag der kommunen har hatt rolla som sakshandsamar og sakshandsama søknad frå Sollia Naustlag om oppføring av 14 naust med vegtilkomst og parkering. Revisjonen har ikkje gått inn i sak knytt til Sollia Naustlag der kommunen er part i sak om vegrett. Gjennomgangen viser at det ikkje er dokumentert at sjekklister er nytta i sakshandsaminga og at habilitet er vurdert. Det er heller ikkje dokumentert at sakshandsaminga av rammesøknaden knytt til Sollia naustlag er kvalitetssikra undervegs eller endeleg før vedtak er sendt. Undersøkinga viser at partane ikkje har fått lik informasjon om vedtaket og revisjonen tilrå at kommunen gjennomgår eigne rutinar og praksis for å sikre at underretning om vedtak blir gitt til dei som har krav på dette. Det er registret ein førespurnad frå ein person knytt til Sollia Naustlag som det er uklart om kommunen har svara på. Revisjonen meiner at kommunen må sikre at kommunen har gode sakshandsamingsrutinar som sikrar at alle førespurnader blir registrert i riktig sak og svara på.

Det er revisjonen si vurdering at Utval for areal og samferdsel ikkje har mynde til å påleggje Sollia naustlag plikt til å betala for ei jordskiftesak. Revisjonen meiner at administrasjonen i kommunen burde ha gjort utvalet merksam på dette i møtet der forslaget til dette vedtaket blei fremja. Dersom administrasjonen i ettertid blir klar over at politikarane har fatta vedtak dei ikkje har mynde til, er det viktig at dei informerer politikarane om dette slik at vedtak kan gjerast om eller rettast opp.

Revisjonen vil tilrå at Bømlo kommune set i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer å utvikle servicemål for å gjere det tydeleg for både tilsette og brukarar av tenestene kva ein kan forvente.
2. Sikrar at kommunen etablerer system for å nytte tilbakemeldingar frå brukarar til utvikling av tenestene.
3. Vurderer i kva grad det er mogleg å legge til rette for at sakshandsamarar i plansaker i større grad kan utveksle erfaringar og diskutere sakshandsaming med relevante samarbeidspartnarar utanfor kommunen.
4. Systematiserer og formaliserer rutinar for kvalitetssikring knytt til plan- og byggesaker.
5. Sikrar at etiske reglement og rutinar for habilitetsvurderingar blir gjort kjent for nytilsette og jamleg gjennomgått med tilsette, samt etablerer rutinar for at sakshandsamarane si vurdering av eigen habilitet blir dokumentert i samband med sakshandsaminga.
6. Etablerer rutinar å avtale utvida frist for førstegongs handsaming av plansaker i saker der kommunen har behov for dette.
7. Etablerer system som gir sakshandsamarane oversikt over sakshandsamingstid i plansaker.
8. Sikrar at dei som har merknader knytt til saker etter plan- og bygningslova blir informert om kommunen sine vedtak.
9. Sikrar at alle førespurnader blir svara på og registrert i riktig sak der dette er relevant.

# 2 Innleiing

## 2.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 15.04.2015, sak PS 17/15, gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tekniske tenester i Bømlo kommune.

## 2.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke i kva grad Bømlo kommune har system og rutinar som sikrar at sakshandsaminga knytt til private reguleringsplanar og dispensasjonssaker er effektiv og i samsvar med sentrale krav i regelverket. Vidare har det vore eit føremål å undersøke i kva grad det er etablert system og rutinar for å sikre likebehandling og at habilitetsreglar blir følgt.

Med bakgrunn i føremålet med prosjektet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Har Bømlo kommune utarbeidd servicemål og rutinar knytt til å sikre god informasjon, rettleiing og service til publikum omkring byggesaker og private reguleringsplaner?
2. I kva grad nyttar tekniske tenester i Bømlo kommune tilbakemeldingar frå brukarar til utvikling av tenestene?
3. Har Bømlo kommune system som sikrar god saksbehandling knytt til private reguleringsplanar?
  - a) Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?
  - b) Har kommunen gode rutinar knytt til gjennomføring av oppstartsmøte i plansaker?
  - c) I kva grad etterlever kommunen fristen på 12 veker knytt til førstegongs handsaming av plansaker?
4. Har Bømlo kommune eit tilfredsstillande system for behandling av dispensasjonssaker?
  - a) Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?
  - b) I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikrar at det ikkje blir opparbeidd eit etterslep i handsaminga av dispensasjonssaker?
  - c) Har kommunen rutinar som sikrar etterleving av sentrale krav i forvaltningslova?
5. I kva grad er det etablert system og rutinar som bidrar til å sikre fokus på etisk reglement innan tekniske tenester i Bømlo kommune?
6. I kva grad er følgjande forhold ivareteke i sakshandsaminga knytt til vegsaka i samband med Sollia Naustlag?
  - a) Er det dokumentert at det blei gjennomført habilitetsvurderingar i saka?
  - b) Er vedtaket grunngjeve i samsvar med krav i forvaltningslova?
  - c) Har partane i saka fått lik informasjon der det er krav om dette?
  - d) Har kommunen gitt rettleiing i saka der dette har blitt førespurt?
  - e) Er det dokumentert at sakshandsaminga er kvalitetssikra?

## 2.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2015 til januar 2016.

### **2.3.1 Dokumentanalyse**

Revisjonen har gjennomgått regelverk med tilhøyrande tolkingar og nytta dette som revisjonskriterium. Vidare er informasjon frå kommunen samla inn og analysert. Dette dreier seg mellom anna om planar, rutinar for sakshandsaming og informasjon retta mot publikum og brukarar av tenestene. Innsamla dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteria.

### **2.3.2 Intervju**

Revisjonen har intervjuet fire personar frå teknisk avdeling i Bømlo kommune. Dette inkluderer konstituert teknisk sjef, samt tre sakshandsamarar innanfor plan- og byggesak.

### **2.3.3 Stikkprøvekontroll**

Revisjonen har gått gjennom fem plansaker frå det siste året, og undersøkt om frist for førstegongs handsaming er etterlevd og om rutinar knytt til oppstartsmøte er følgt. Revisjonen har også undersøkt fem dispensasjonssaker frå det siste året (handsama etter at reglar om frist på tolv veker tråtte i kraft 1. juli 2015), og sett på om tidsfrist og sentrale krav i forvaltningslova har blitt etterlevd.

### **2.3.4 Verifiseringsprosessar**

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og uttale. Eventuelle feil i datagrunnlaget vil bli retta opp. Rådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

## **2.4 Revisjonskriterium**

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå plan- og bygningslova og forvaltningslova. Revisjonskriteria knytt til dei ulike problemstillingane er presentert innleiingsvis under kvart hovudkapittel i rapporten og i vedlegg 2 til rapporten.



# 3 Om tenesteområdet

## 3.1 Organisering

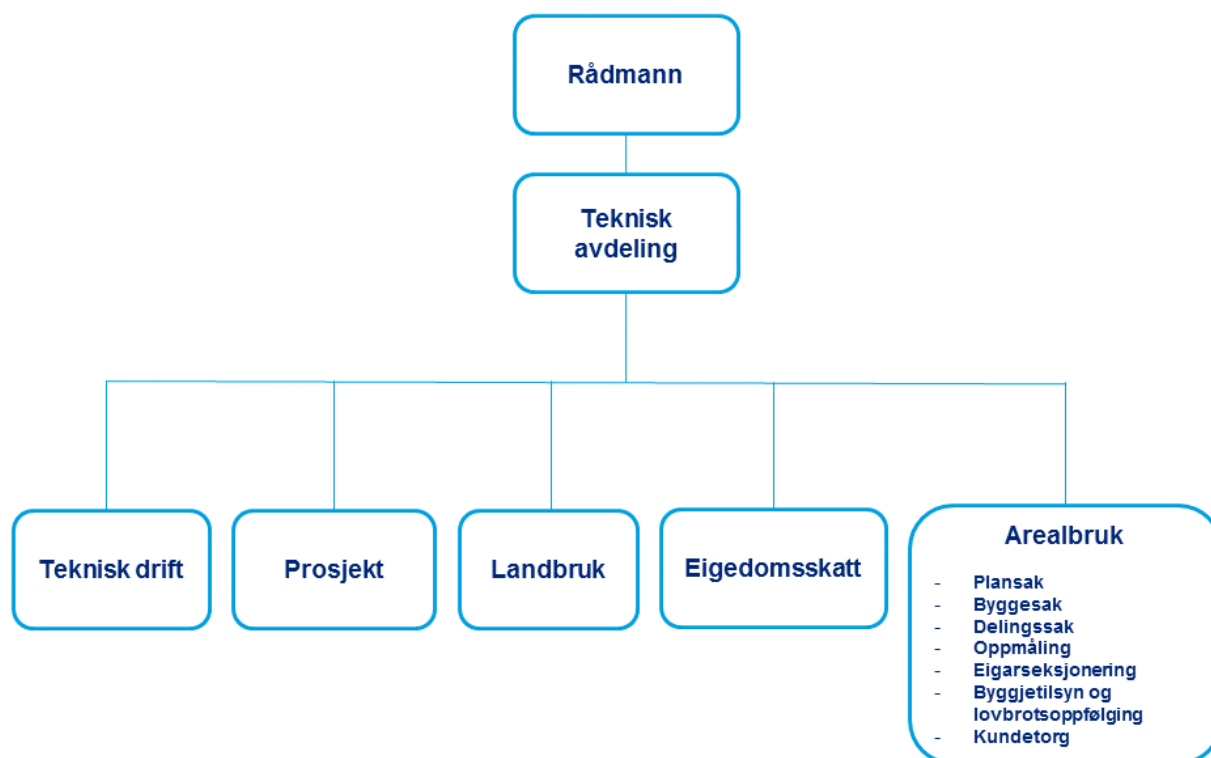
Arbeidet med plan- og byggesaker i Bømlo kommune er organisert i eininga arealbruk, plassert under teknisk avdeling. I tillegg til plan- og byggesaker handsamar arealbruk også delings- og oppmålingssaker, eigarseksjonering og byggjetilsyn/lovbrotsoppfølging.

Innanfor arealbruk er det to tilsette som arbeider med handsaming av plansaker, og fem tilsette som arbeider med handsaming av bygge- og delingssaker.

Bømlo kommune har etablert eit kundetorg i resepsjonen på rådhuset, som er ope dagleg og som handterer førespurnadar frå publikum innanfor tekniske tenester. Teknisk kundetorg har ein fast tilsett 3 dagar pr. veke. Dei to andre dagane blir fordelt (turnus) mellom sakshandsamarane på byggesak.

Figuren under viser organiseringa av teknisk avdeling i Bømlo kommune, med plassering av arealbruk og plan- og byggesak:

Figur 1: Organisasjonskart for teknisk avdeling i Bømlo kommune (Kjelde: Bømlo kommune)



# 4 Rutinar knytt til informasjon, rettleiing og service

## 4.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi problemstillinga *Har Bømlo kommune utarbeidd servicemål og rutinar knytt til å sikre god informasjon, rettleiing og service til publikum omkring byggesaker og private reguleringsplanar?*

## 4.2 Revisjonskriterium

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

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

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider.<sup>1</sup> Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider.

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

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

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

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Servicemål knytt til informasjon og rettleiing

I intervju opplyser konstituert teknisk sjef at kommunen ikkje har nedfelt skriftlege servicemål som omhandlar korleis Bømlo kommune skal gi informasjon og rettleiing til innbyggjarar og profesjonelle søkjarar i plan- og byggesaker.

Revisjonen får opplyst at kommunen har hatt ein bevisst strategi om å legge til rette så mykje skriftleg informasjon som mogleg på kommunen sine nettsider, slik at brukarar av tekniske tenester skal kunne få rettleiing og informasjon akkurat når dei har behov for det. Tilrettelegging av god skriftleg informasjon

---

<sup>1</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengeleg på <https://kvalitet.difi.no/>.

på kommunen sine nettsider blir også opplyst å vere del av ein plan om å avlaste sakshandsamarane innanfor plan og bygg så mykje som mogleg og frigjere tid til handsaming av saker.

Når det gjeld direkte kontakt med brukarane av dei tekniske tenestene i Bømlo kommune får revisjonen opplyst at det ikkje er sett konkrete mål for kor raskt ulike førespurnadar skal svarast på, men at dei tilsette forsøker å svare så raskt dei kan på telefonar og e-post i alle saker og at sakshandsamarane stort sett er tilgjengelege. Kommunen gjennomfører ikkje målingar av svartid på førespurnadar frå brukarar.

### 4.3.2 Rutinar og prosedyrar for å sikre god informasjon, rettleiing og service

#### Kundemottak

Bømlo kommune har etablert eit eige kundetorg for tekniske tenester i resepsjonen på rådhuset, for å gjere informasjon om tekniske tenester så lett tilgjengelege som mogleg. Kundetorget er ope kvar dag, og handterer førespurnadar som kjem frå publikum om mellom anna plan- og byggesaker.. Kundetorget er bemanna med ein fast tilsett tre dagar per veke og ein sakshandsamar (turnusordning) to dagar i veka.

Det blir opplyst i intervju at kundetorget har god generell kunnskap om tekniske tenester i kommunen, og kan svare på dei fleste spørsmål som kjem frå publikum som oppsøker rådhuset. Kundetorget svarer også på ein stor del av førespurnadane om tekniske tenester som kjem inn til kommunen på telefon. Alle telefonar som ikkje omhandlar konkrete saker der publikum ringer rett til sakshandsamar, blir først sett over til kundetorget. Dersom kundetorget ikkje kan svare på spørsmålet, blir brukar sett vidare til ein sakshandsamar.

I intervju blir det vidare opplyst at kommunen har lagt til rette skriftleg materiale til bruk i kundetorget, i form av sjekklister for rettleiing i bygge- og delingssaker og standardsvar på førespurnadar som går igjen frå mange søkjarar. Revisjonen får opplyst at standardsvara kommunen har utarbeidd for ulike førespurnadar er med på å sikre at publikum får raskt svar, og at den same informasjonen blir gitt i saker av same type.

Sjekklistene som blir delt ut som rettleiing i bygge- og delingssaker, inneheld sjekkpunkt knytt til kva søknadsskjema søkjar skal nytte, kva vedlegg som må leggjast ved søknaden, utsending av nabovarsel, om tiltaket det blir søkt om kan krevje dispensasjon, samt informasjon om gebyr.

På kommunen sine nettsider blir det informert om at det er mogleg til å få rettleiing om tekniske tenester i kundetorget. På sidene blir det opplyst om kor kundetorget er lokalisert, opningstider og at det er mogleg å ta kontakt per telefon. Kontaktinformasjon til kundetorget ligg lett tilgjengeleg på framsida på kommunen sine nettsider.

Frå teknisk avdeling blir det opplyst at inntrykket er at publikum er nøgd med kundetorget, og at kundetorget kan gje dei fleste brukarar gode svar når dei tek kontakt.

#### Informasjon på kommunen sine nettsider

Kommunen har samla all skriftleg informasjon om plan- og byggesaker på kommunen sine nettsider under fana «bustad og eigedom». Denne fana er tilgjengeleg direkte frå framsida til Bømlo kommune.

Figur 2: Bustad og eigedomssida til Bømlo kommune

**Bømlo kommune**  
*Driftige folk i vakker natur!*

Om oss | Lokaldemokrati | Tenester | Kunngjeringar | Bømlobygdene | Kontakt oss

Bømlo kommune > Tenester > Bustad og eigedom

### Tenester

- Næring, natur og miljø
- Helse og omsorg
- Skule og oppvekst
- > Bustad og eigedom
  - Leige og utleige
  - Tekniske tenester
  - Bygging
  - Eigedom og oppmåling
  - Planlegging/regulering
  - Flytting
  - Tilskot og finansiering
  - Veg, park og byggvedlikehald
  - Kommunale tomter
  - Eigedomsskatt
- Brann og beredskap
- Trygd og sosiale tenester
- Barn og familie
- Kultur, idrett og friluftsliv

### Bustad og eigedom

**Magne Raknes**  
Under denne sida vil du finna mykje av det du treng å vite som huseigar eller leigetakar i Bømlo kommune. Du finn i tillegg informasjon om oppmåling, bygging, deling av eigedom. Informasjon finn du under dei ulike tema nedanfor eller ved å velgje frå menyen til venstre. **Nyttige lenkjer og skjema finn du til høgre på denne sida.**

Skal du byggja hus, garasje eller uthus eller gjera endringar på huset? Treng du informasjon om reglane kring utslepp av sanitært avlaupsvatn? [Her kan du lesa meir om temaet bygging.](#)

Under temaet eigedom og oppmåling finn du m.a. informasjon om eigedomsdeling, oppmåling, adresseildeling, tinglysing. [Meir informasjon om eigedom og oppmåling finn du her.](#)

Vil du finna ut meir om kommuneplan, reguleringsplanar og planprosess? [Dette finn du her under temaet planlegging/regulering](#)

Bømlo kommune tilbyr ulike tekniske tenester [Her kan du lesa meir om kva tekniske tenester kommunen kan tilby.](#) [Informasjon om Teknisk drift sine hovudoppgåver kan du finna her.](#)

[Informasjon om eigedomsskatt, utrekningsgrunnlag mm finn du her](#)

[Skal du flytta til eller frå kommunen kan du finne nyttig informasjon her.](#)

Under **Leige og utleige** finn du t.d husleigekontrakt, informasjon om husleigelova, kommunale bustader osv. [Vil du lesa meir om dette går du inn her.](#)

[Informasjon om lån, bustenad mm finn du her under temaet finansiering og tilskot.](#)

Tilbake | Tips ein venn | [Utskriftsvennleg versjon](#)

#### Søknadsskjema (6)

- [Elektronisk søknad om avkjørsel/dispensasjon frå byggjegrænse langs veg](#)
- [Søknad om startlån, tilskot til etablering og tilpassing](#)
- [Søknad om statleg bustøtte](#)
- [Aktuelle skjema ved eigedomsdeling, oppmåling, avtalar mm](#)
- [Aktuelle skjema ved bygging](#)
- [Søknad om utsleppsløye \(PDF, 171 kB\)](#)

#### Nyttige lenker (13)

- [Bustøtteordninga](#)
- [Bømlo vatn- og avløpssekskap AS](#)
- [Direktoratet for byggkvalitet](#)
- [Fonnakart](#)
- [Husbanken](#)
- [Karmsund havnevesen](#)
- [Kystverket](#)
- [Lovdata](#)
- [Sjøkart](#)
- [Statens kartverk](#)
- [Statens vegvesen](#)
- [Sunnhordland Interkommunale miljøverk](#)
- [Bømlo kommunale eigedomsselskap AS](#)

#### Aktuelle lover og regelverk (4)

- [Føresegner til kommuneplanen sin arealdel](#)
- [Naturmangfaldslova](#)
- [Plan- og bygningslova](#)
- [Lokal forskrift for utslepp frå mindre avløpsanlegg \(PDF, 8 MB\)](#)

Frå bustad- og eigedomssida kan brukarar trykkje seg vidare til eigne sider for både plansaker og byggesaker. Nettsidene om plansaker inneheld informasjon om både kommuneplanlegging og reguleringsplanar. Ved å klikke seg vidare inn på reguleringsplanar, får ein tilgang til informasjon om mellom anna kva ei reguleringsplan er, gongen i ein reguleringsplanprosess og kva slike planar må innehalde av opplysningar. På sidene kan ein laste ned kommunen si startpakke for reguleringsplanar, som er ein rettleiar for alle som skal utarbeide reguleringsplanar i kommunen. Her finn ein også skjema for tinging av oppstartsmøte med kommunen. Startpakka er utarbeidd i samarbeid med fem andre kommunar i Sunnhordland<sup>2</sup> og er meint å vere ein komplett rettleiar til alle som skal utarbeide private reguleringsplanar etter plan- og bygningslova kapittel 12.

Startpakka gir planfremjar informasjon om saksgang og innhald i heile planprosessen, kva krav kommunen stiller både til kunnskap hos forslagsstillar og til sjølve planforslaget, kva dokument og vedlegg som skal nyttast underveis i prosessen og kva som skal inngå i endeleg forslag til reguleringsplan. I startpakka blir det i tillegg informert om at det blir utstedt gebyr for fremjing av private planforslag til kommunen. Revisjonen har fått opplyst at i tillegg til at startpakka er tilgjengeleg på kommunen sine nettsider, har den også blitt distribuert til alle som tidlegare har fremja reguleringsplanar for kommunen, og den blir også jamleg sendt ut til nye planfremjarar og eventuelle planfremjarar som ikkje allereie har motteke den.

Nettsidene for byggesaker inneheld informasjon om ulike typar byggesøknadar og kva krav og plikter som følgjer med dei ulike søknadstypene. På sidene er det også mogleg for søkjarar å laste ned rettleiarar for ulike tiltak, som til dømes oppføring av veranda eller støttemur, med stegvis gjennomgang av kva søknad om tiltak må innehalde og når eit tiltak kan bli sett i verk etter at søknad er sendt inn.

<sup>2</sup> Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord og Sveio kommunar.

På byggesaksnettsidene er det lagt inn lenke til ByggSøk (Direktoratet for byggkvalitet sin elektroniske søknadsportal). Bømlo kommune opplyser på sine sider at portalen er eit alternativ til den tradisjonelle papirsøknaden, og at alle søknadar som kjem inn gjennom ByggSøk blir sendt direkte til kommunen for handsaming.

På nettsidene for både plansaker og byggesaker ligg det også ei lenke til Bømlo kommune sitt gebyrregulativ, slik at søkjar kan rekne ut kva gebyr som blir gitt for ulike tiltak.

I intervju blir det opplyst at informasjonen på kommunen sine nettsider i hovudsak er mynta på private søkjarar i byggesaker. Dei intervjuar meiner at det i hovudsak er private søkjarar som nyttar seg av kommunen sine sider, og at profesjonelle søkjarar for det meste nyttar seg av Direktorat for byggkvalitet sine nettsider, eller ev. andre system dei har tilgang på gjennom sine bedrifter og føretak.

### **Utvikling og vedlikehald av kommunen sine nettsider**

I intervju blir det opplyst at kommunen sine nettsider er den viktigaste arenaen for å gje skriftleg informasjon til søkjarar i plan- og byggesaker. Bømlo kommune fekk nye nettsider for omlag eit år sidan, mellom anna på bakgrunn av at både tilsette og publikum hadde kome med tilbakemeldingar om at dei gamle nettsidene ikkje fungerte godt nok som kanal for informasjonsformidling.

Dei tilsette innanfor plan og bygg har vore aktivt involvert i utviklinga av nye nettsider, og har mellom anna stått ansvarleg for å fylla avdelinga sine sider med relevant fagleg innhald. I samband med utvikling av nye nettsider, har kommunen også desentralisert ansvaret for vedlikehald av innhald til dei ulike einingane. Innanfor tekniske tenester er det fagansvarleg på byggesak som har dette ansvaret. Revisjonen får opplyst at det å ha ansvaret for innhaldet på eigne nettsider har gjort det enklare å halde informasjon om tenestetilbodet oppdatert og brukartilpassa.

### **Kontakt med publikum via Facebook**

Kommunen får inn ein del førespurnadar som omhandlar tekniske tenester via kommunen sine Facebook-sider. Førespurnadane blir fordelt til sakshandsamarane ut frå tema og kompetanse, slik at kommunen får gitt så presise svar som mogleg på kvar førespurnad. Det blir opplyst at alle førespurnadar som kjem inn via Facebook blir svart på.

### **Informasjon på e-post**

Bømlo kommune har utarbeidd standardtekstar til bruk i enkelte e-postar frå kommunen. Standardtekstane blir nytta når kommunen sender ut e-post med søknadsskjema i byggesaker utan ansvarsrett, informasjon om dispensasjon frå plankrav og informasjon om nye byggjereglar for tiltak utan søknadsplikt.

I standard-e-post om byggesøknad utan ansvarsrett blir det informert om kva ein komplett søknad må innehalde av til dømes kart og planteikningar og kva søknadsskjema søkjar skal nytte i dei ulike delane av søknadsprosessen (søknadsskjema, skjema for nabovarsel, ev. skjema for søknad om dispensasjon frå plan).

I standard-e-post med informasjon om dispensasjon frå plankrav blir det informert om kva plankrav som blir stilt i gjeldande kommuneplan, korleis dette påverkar førespurnad og ev. søknad frå søkjar, samt kva som er mogleg innanfor ramma av eksisterande kommuneplan (utarbeide ny reguleringsplan eller søkje om dispensasjon frå plan).

Standard-e-posten med informasjon om nye byggjereglar for tiltak utan søknadsplikt er utarbeidd i samband med endringar i byggesaksforskriften i juli 2015. I e-posten er det opplyst om når ny forskrift gjeld frå, og kva tiltak det etter endring i forskriften ikkje lenger er nødvendig å søkje om løyve til å gjennomføre. Vidare er det opplyst om kva omsyn og vurderingar det er viktig at tiltakshavar tek for å sikre at utført tiltak er i samsvar med nye forskriftskrav.

## **4.4 Vurdering**

Undersøkinga viser at Bømlo kommune ikkje har nedfelt skriftlege mål knytt til å sikre informasjon, rettleiing og service til publikum i byggesaker og private plansaker. Det er til dømes ikkje sett konkrete mål for kor raskt tilsette i kommunen skal svare på førespurnadar frå publikum knytt til plan- og byggesaker. Sjølv om kommunen opplever at sakshandsamarane stort sett er tilgjengelege for publikum, meiner revisjonen at kommunen bør vurdere å utvikle eksplisitte servicemål for å sikre

tilstrekkeleg og kontinuerleg fokus på god service og informasjon innanfor dei tekniske tenestene. Service- og informasjonsmål er viktige for å gjere det tydeleg for alle tilsette kva som er forventa med omsyn til både kommunikasjon og samarbeid med publikum.

Etter revisjonen si vurdering har kommunen etablert ei god ordning med eit føremålstenleg skilje mellom generell rettleiing i plan- og byggesaker i kundemottak og sakshandsamingsaktiviteten i konkrete saker som skjer i teknisk avdeling. På denne måten sikrar kommunen at førespurnadar blir svarta på på rett nivå og at talet førespurnadar til sakshandsamarane i avdelinga blir redusert slik at dei i størst mogleg grad får ro til sakshandsaming. Revisjonen meiner det er positivt at kommunen har lagt til rette standardsvar til bruk i kundemottaket og som svar på e-post, og at dette er hensiktsmessig med omsyn til å sikre at publikum får rask og korrekt informasjon.

Det er revisjonen si vurdering at informasjon om plan- og byggesaker ligg samla på ein stad på kommunen sine nettsider, lett tilgjengeleg for publikum med lenke frå kommunen si framside. Revisjonen meiner vidare at nettsidene med informasjon om plan- og byggesaker er godt strukturerte, og at sider og informasjon som er relatert til kvarandre i tilstrekkeleg grad er plassert nært kvarandre og skilt frå andre element på ein slik måte at det er enkelt for publikum å forstå kva informasjonselement som høyrer saman, jf. Difi sitt kriterium om kvalitet på nett.

Når det gjeld informasjonsinnhaldet knytt til plan- og byggesaker på kommunen sine nettsider, er det revisjonen si vurdering at dette i stor grad samsvarar med Difi sine standardar for god informasjon om saksgang og krav til dokumentasjon. Sidene inneheld informasjon som er enkelt tilgjengeleg for publikum om til dømes saksgang, sakshandsaming og sakshandsamingstid i både plan- og byggesaker, og revisjonen meiner dette er med på å sikre god informasjon og rettleiing til publikum omkring plan- og byggesaker.

På sidene er det vidare trekt fram rettleiarar for søknad i typiske saker, informasjon om kva reglar som gjeld for bygging av naust i kommunen og informasjon om kva byggetiltak som krev søknad og ikkje. Etter revisjonen si vurdering er kommunen sine nettsider strukturert på ein måte som gjer det enkelt for publikum å forstå kva som er viktig og kva informasjon som er relevant i den situasjonen dei er i, jf. Difi sine kriterium.

# 5 Tilbakemeldingar frå brukarar og vidareutvikling av tenestene

## 5.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi problemstillinga *I kva grad nyttar tekniske tenester i Bømlo kommune tilbakemeldingar frå brukarar til utvikling av tenestene?*

## 5.2 Revisjonskriterium

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

I § 23 i kommunelova står også følgjande:

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

Administrasjonssjefen eller rådmannen er ansvarleg for internkontrollen i kommunen. Fleire rammeverk gir retningsliner for utarbeiding av overordna internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen, som sist blei oppdatert i 2013.<sup>3</sup> Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire ulike rammeverk for internkontroll. Dei sentrale elementa er:

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

Det å nytte tilbakemeldingar frå brukarar i det kontinuerlege arbeidet med å forbetre tenester blir ofte omtala som ein viktig del av internkontrollen.

## 5.3 Datagrunnlag

### 5.3.1 Tilbakemeldingar frå brukarar

Revisjonen får opplyst at det ikkje er gjennomført systematiske brukarundersøkingar innanfor dei tekniske tenestene i kommunen i løpet av dei siste åra.

Kommunen har nyleg (november 2015) lagt til rette for at innbyggjarar og andre kan gi tilbakemeldingar på tenestetilbodet via ei kontaktside på kommunen sine nettsider. Kontaktskjema ligg lett tilgjengeleg under fana «Kontakt oss» på kommunen si framside. Dei intervjuar opplyser at det ikkje har kome tilbakemeldingar frå brukarane av tekniske tenester etter at denne funksjonalitet på nettsidene for å gi tilbakemeldingar blei oppretta.

I tillegg har Bømlo kommune lagt til rette ein tilbakemeldingsfunksjon for brukarar i botn av alle tenestesider. Gjennom denne funksjonen kan brukarar av tenestene gje tilbakemelding på om dei fant

<sup>3</sup> COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

det dei leita etter på sida (ja/nei), og konkretisere i opent kommentarfelt kva ein fann og var nøgd med eller kva ein ev. leita etter og ikkje fann.



Fant du det du leitte etter?

Kommentar:

*Kva leita du etter? Oppgi side(ne) du leita på*

I intervju blir det opplyst at kommunen tidlegare har arrangert bransjemøte med profesjonelle søkjarar i kommunen, men at det no er lenge sidan førre møte blei arrangert. Revisjonen får vidare opplyst at kommunen ikkje nyttar seg av andre måtar å hente inn tilbakemeldingar eller innspel frå byggebransjen på til bruk i vidareutvikling av arbeidet med tekniske tenester.

#### 5.4 Vurdering

Det er positivt at kommunen har lagt til rette for at brukarane kan gje tilbakemeldingar på kommunen sine nettsider. Samtidig er det revisjonen si vurdering at Bømlo kommune ikkje i tilstrekkeleg grad har etablert system for systematisk å nytte tilbakemeldingar frå publikum og brukarar til å utvikle dei tekniske tenestene i kommunen. Undersøkinga viser at det ikkje blir gjennomført systematiske brukarundersøkingar blant søkjarar i byggjesaker eller planfremjarar i private plansaker. Det blir heller ikkje henta inn innspel og/eller tilbakemeldingar frå profesjonelle søkjarar som opererer i kommunen.

Revisjonen meiner at kommunen bør sikre at dei får tilbakemeldingar frå brukarane av dei tekniske tenestene, gjennom til dømes brukarundersøkingar eller møte med bransjen for å sikre at tenestetilbodet er så godt tilpassa brukarane sine behov som mogleg.



# 6 Private plansaker

## 6.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi hovudproblemstillinga *Har Bømlo kommune system som sikrar god sakshandsaming knytt til private reguleringsplanar?* med underproblemstillingane:

- Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?
- Har kommunen gode rutinar knytt til gjennomføring av oppstartsmøte i plansaker?
- I kva grad etterlever kommunen fristen på 12 veker knytt til førstegongs handsaming av plansaker?

## 6.2 Revisjonskriterium

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

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

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. (...)

Plan- og bygningslova skil mellom to typar reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering, jf. §§ 12-2 og 12-3. Detaljregulering er vanlegvis det som blir omtala som *"private planer"*. I departementet sin kommentar til lova er detaljregulering definert som *«en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg.»*<sup>4</sup> Alle har rett til å få forslag til detaljregulering behandla og vurdert av kommunen. Reguleringsplanar skal utarbeidast av fagkunnige.

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

- Oppstartsmøte
- Varsling og kunngjering
- Førstegongs handsaming av planutkast
- Offentleg ettersyn og høyring
- Andregongs handsaming av forslag til reguleringsplan
- Underretning og kunngjering av planen

I rettleiar til utarbeiding av reguleringsplanar etter plan- og bygningslova<sup>5</sup>, står følgjande under pkt. 1.2.2 om tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøte etter bestilling av møte:

«Det er ikke lovbestemte tidsfrister fra bestilling av oppstartsmøte mottas til møtet avholdes, men mange kommuner praktiserer interne frister. Møtets karakter og krav til forberedelse tilsier at en bør kunne tilby møte innen tre uker etter at bestilling er mottatt.»

Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremja (førstegongs handsaming), jf. pbl § 12-11:

<sup>4</sup> Miljøverndepartementet: Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningslova, datert 01.06.2009, s. 121.

<sup>5</sup> Miljøverndepartementet: Rettleiar. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningslova, datert 22.01.2011, s. 8.

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

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

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

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det fram når ein offentleg tenestemann er å rekne som inhabil. I § 6 andre ledd står det at ein offentleg tenestemann er «(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Dersom den overordna tenestemannen er inhabil, kan avgjersla i saka heller ikkje bli treft av ein direkte underordna tenestemann i same forvaltningsorgan.

## 6.3 Datagrunnlag

### 6.3.1 Sakshandsamingsrutinar knytt til handsaming av detaljregulering

I intervju blir det opplyst at kommunen tidlegare har hatt for låg kapasitet til handsaming av plansaker. Etter tilsetting av ny sakshandsamar for to år sidan, har dette betra seg og kapasiteten blir no opplevd som god. Ein ekstra tilsett har ført til at dei tilsette har utvikla det dei opplever som betre systematikk knytt til arbeidet med handsaming av reguleringsplanar.

Som det går fram av kapittel 4.3.2, har Bømlo kommune saman med andre kommunar i Sunnhordland, utarbeidd ei startpakke for reguleringsplanarbeid. Startpakka omfattar er ein rettleiar for alle som skal utarbeide private reguleringsplaner i Bømlo. Dokumentet gir ei oversikt over gangen i planprosessen og inneheld eit flytskjema som gir oversikt over forslagsstillar og kommunen sine ansvar og oppgåver i samband med planprosessen. Dokumentet fungerer også som rutinehandbok for sakshandsamarane ved at det gir oversikt over kommunen sine krav til forslagsstillar, referatmal for oppstartsmøte og elles ulike relevante malar og sjekklister som kan nyttast av både planfremjar og sakshandsamar.

I intervju blir det opplyst at det ikkje er etablert rutinar for å revidere eller oppdatere startpakka i fellesskap mellom kommunane som har vore med på å utvikle den. Dersom Bømlo kommune ønskjer å utvikle/oppdatere element i startpakka, gjer dei dette på eiga hand. Revisjonen får opplyst at kommunen nyleg har gjort nokre endringar i startpakka med bakgrunn i informasjon frå Miljødepartementet. Oppdatert startpakke var på intervjutidspunktet hausten 2015 ikkje blitt sendt ut til planfremjarar i kommunen.

I intervju blir det opplyst at kommunen legg stor vekt på at dei ikkje skal avgrense informasjon i plansaker som er formidla frå høyringsinstansar, naboar og anna publikum, og at dette blir gjort for å sikre openheit og lik handsaming. All dokumentasjon i form av til dømes brev frå grunneigarar, innspel frå berørte partar mv. blir lagt ved i samband med høyring og politisk handsaming av reguleringsplanar.

I intervju blir det opplyst at sakshandsaminga innanfor tekniske tenester er gjenstand for hyppig testing frå fylkesmannen, både i samband med tilsyn og i samband med klage på reguleringsplanar. I intervju blir det opplyst at kommunen bruker tilbakemeldingar frå fylkesmannen på vedtak kommunen har fatta til å utvikle og utbetre sakshandsaminga. Fylkesmannen sine tilbakemeldingar blir også opplyst å vere gode å støtte seg på i saker der sakshandsamarane opplever at tiltakshavarar og planfremjarar ikkje forstår kvifor planar ikkje blir godkjente.

### 6.3.2 Samarbeid med andre kommunar

Startpakke for reguleringsplanar er utarbeidd saman med fleire kommunar i Sunnhordland.

Sakshandsamarane som arbeider med plansaker opplyser at dei saknar nettverk der dei kan utveksle tankar, idear mv. med andre som arbeider med det same i andre kommunar. Fleire fora og arenaar der dei kunne diskutert erfaringar knytt til arbeidet med plansaker meiner dei kunne bidrege til å sikre betre forvaltningspraksis og betre handsaming av dei enkelte plansakene.

### 6.3.3 Kvalitetssikringsrutinar

Revisjonen får opplyst at kommunen ikkje har etablert faste rutinar for kvalitetssikring av sakshandsaming i plansaker, men at sakshandsamarane samarbeider tett i alle plansaker. I intervju blir det opplyst at sakshandsamar med kortare erfaring med handsaming av plansaker som regel pleier å få den meir erfarne sakshandsamaren til å kontrollere sine saker, for å sikre at desse er tilstrekkeleg utgreidd.<sup>6</sup>

### 6.3.4 Rutinar for habilitetsvurdering

Kommunen har vedteke eit etisk reglement for politikarar og tilsette, der habilitet i samband med sakshandsaming er inkludert som eit eget punkt. Kommunen sitt etiske reglement blir nærare omtala i kapittel 8.3.1.

I intervju opplyser sakshandsamarar at dei forsøker å vere bevisste på si eiga rolle i sakshandsaming, og at dei i hovudsak er flinke til å vurdere habilitet i plansaker. Saker der ein av sakshandsamarane meiner dei kan vere inhabile, blir alltid delegert vidare til ein annan tilsett for sakshandsaming. Det er ikkje etablert system der sakshandsamarane dokumenterer at dei har vurdert eigen habilitet. Det er den som har ansvar for å handsame saka som signerer brev og saksframlegg til politikarane i sakene.

Revisjonen får vidare opplyst at det heller ikkje har vore nokon gjennomgang innanfor teknisk avdeling av korleis habilitet skal vurderast.

### 6.3.5 Rutinar og praksis for gjennomføring av oppstartsmøte

I kommunen si startpakke for reguleringsplaner blir det opplyst at alle som skal utarbeide eller få utarbeidd private framlegg til reguleringsplan for eit område i kommune, ifølgje plan- og bygningslova § 12-8 skal be om eit oppstartsmøte med kommunen der kommunen kan gi planfremjar råd om utforming av reguleringsplanen. I startpakka er det også informert om føremålet med oppstartsmøtet, og kva høvesvis planfremjar og kommune bør førebu til møtet.

I startpakka blir det opplyst at rutinen for bestilling av oppstartsmøte inneber at planfremjar tingar møte ved å sende inn tingings skjema som ligg tilgjengeleg på nettsidene til kommunen, og at kommunen skal kalle inn til møte i løpet av ca. 14 dagar etter at det er tinga. Kommunen skriv referat frå oppstartsmøtet, med utgangspunkt i referatmal som er inkludert i startpakka for reguleringsplanar. I intervju blir det opplyst at sakshandsamarane i plansak forsøker å svare på bestilling av oppstartsmøte så raskt som mogleg, og at dei som regel klarer å innkalle til oppstartsmøte innan 14 dagar.

Revisjonen får opplyst at det er vanleg praksis at kommunen alltid stiller med to sakshandsamarar i oppstartsmøte med tiltakshavar og planfremjar. I tillegg er det vanleg at barnas representant<sup>7</sup>, folkehelsekoordinator, og ev. tiltakshavar sin arkitekt deltek i oppstartsmøta. I intervju blir det opplyst at kommunen kan bli enda flinkare på å inkludere mellom anna vatn og avlaup i oppstartsmøta i ein del tilfelle. Dette vil kunne gjere det mogleg å planlegge sakshandsaminga og planprosessen meir fullstendig enda tidlegare enn dei får til i dag. Kven kommunen skal inkludere i oppstartsmøte blir opplyst å variere frå gong til gong avhengig av kva planforslaga omhandlar.

Dei intervjua i plansak meiner kommunen har blitt flinke til å sikre at det alltid blir skriva referat frå oppstartsmøta. Det blir opplyst at det på grunn av manglande kapasitet tidlegare kunne hende at det ikkje blei skriva referat. Etter at kommunen fekk tilsett ein ekstra sakshandsamarar innan plansak, har det ifølgje dei intervjua blitt skriva referat frå alle oppstartsmøte.

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvegjennomgang av fem private plansaker, og undersøkt om rutinar for gjennomføring av oppstartsmøte og utsending av referat har blitt etterlevd. Stikkprøvegjennomgangen viser at det er gjennomført oppstartsmøte i fire av fem saker. I ei sak føreligg det ikkje dokumentasjon av det er bestilt eller gjennomført oppstartsmøte, og det føreligg ikkje referat

<sup>6</sup> Det er to tilsette som arbeider med reguleringsplansaker i kommunen

<sup>7</sup> Kommunestyret skal peike ut ein person som skal ivareta barns interessert i plansaker. Sjå: [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146#KAPITTEL_1)

frå oppstartsmøte i saka. Det blir opplyst frå sakshandsamarar innan plansak at oppstartsdato i saka ligg nokre år tilbake i tid, og at rutineane for gjennomføring av møte og utarbeiding av referat då ikkje var like gode som dei er i dag.

Når det gjeld utsending av referat frå oppstartsmøte til planfremjar, er dette gjort i alle dei fire plansakene der det har blitt gjennomført oppstartsmøte. I tre av sakene er utsending av referat frå oppstartsmøte dokumentert i ePhorte, mens utsending av referat i den fjerde saka er dokumentert i sakshandsamar sin e-post.

### 6.3.6 Etterleving av frist på 12 veker ved førstegongs handsaming av plansaker

#### Oversikt over saker og sakshandsamingstid

I intervju blir det opplyst at plansak har oppretta eit felles Excel-ark for sakshandsamarane, der det blir ført manuell oversikt over alle plansaker som blir handsama. I Excel-arket ligg alle opplysningar om kvar plan inne, og det er lagt til rette eigne kolonnar for ulike milepælar i planprosessen, som gjer det mogleg å halde oversikt over og rekne ut sakshandsamingstid for planforslaga. Det blir samtidig opplyst at kommunen ikkje har faste rutinar for å rekne ut kor lang tid sakshandsamar i realiteten bruker i kvar sak (tid brukt av kommunen på handsaming minus tid brukt av planfremjar).

I intervju blir det opplyst at kommunen stort sett klarer å overhalde fristen på tolv veker for førstegongs handsaming i plansaker, men at det kan vere utfordrande å overhalde sakshandsamingsfristen i enkelte tilfelle, som til dømes i samband med ferieavvikling eller ved sjukdom i avdelinga. Det blir peika på at det også kan vere utfordrande å overhalde frist for førstegongs handsaming i saker som krev særskilt mykje arbeid, som planforslag som er i strid med overordna kommunalt planverk.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at fristen på tolv veker for førstegongs handsaming i private plansaker blei overhalde i fire av fem saker.

I den femte saka greidde plansak i utgangspunktet å førebu saka for førstegongs handsaming innan fristen på tolv veker. Saka blei deretter utsett fordi utval for areal og samferdsel, som står for førstegongs handsaming av planforslag, ønskte å gjennomføre synfaring i saka. Dette medførte at den reelle handsamingstida for førstegongs handsaming av planforslaget blei i underkant av 17 veker. Kommunen at dei meiner at fristen likevel er halden i denne saka og at det ikkje skal betalast tilbake gebyr. Kommunen skriv følgjande: «Kommunen mottok komplett reguleringsplanforslag 08.05.2015 og utval for areal og samferdsel behandla planen 03.06.2015. Som det går fram av vedlagde dokument, vart vedtaket om utsetjing av saka til etterfølgjande utvalsmøte 02.09.2015 oversendt til planleggjar. Dato på kommunen sin e-post er 10.06.2015 og vedtaket om utsetjing var vedlagt denne. Dermed meiner kommunen at det er avtalt annan frist. Dette har heller ikkje planfremjar bestridt.»

Revisjonen har mottatt ein e-post frå kommunen som blir opplyst å vere e-post til planfremjar datert 10.06.2015. I e-posten blir det orientert om at saka er utsett til neste ordinære utvalsmøte i areal og samferdsel 02.09.2015 og at det blir synfaring same dato før møtet.

I to av dei andre sakene revisjonen har sett på, var den endelege datoen for framsetting av komplett planforslag uklar. I begge sakene hadde kommunen etterspurt ytterlegare dokument og reviderte føresegn i sakene etter den datoen som var notert i ePhorte som mottaksdato for komplett planforslag. Plansakshandsamarane opplyser i samband med stikkprøvegjennomgangen at dei det siste året har blitt meir bevisste på å notere rett dato for når komplett planforslag ligg føre, for å hindre gebyrreduksjon og at kommunen blir skulda for brott på sakshandsamingsfristar.

## 6.4 Vurdering

### 6.4.1 Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?

Revisjonen meiner det er positivt at Bømlo kommune har delteke i samarbeid med andre kommunar i Sunnhordaland og utvikla startpakke for reguleringsplanar som rettleiar for dei som arbeider med reguleringsplanar i regionen. Startpakka fungerer også som ei rutinesamling for dei tilsette som arbeider med plansaker i Bømlo kommune og er etter revisjonen si vurdering eit godt verkty i dette arbeidet.

Revisjonen vil likevel peike på at sakshandsamarane som arbeider med plansaker sjølv meiner at deltaking i fleire samarbeidsfora og nettverk kunne ha bidrege til å utvikle og forbetre arbeidet med plansaker i kommunen. Revisjonen vil derfor tilrå at kommunen vurderer i kva grad det er mogleg å leggje til rette for at sakshandsamarane kan utveksle erfaringar og diskutere sakshandsaming med relevante samarbeidspartnarar utanfor kommunen.

Revisjonen meiner det er positivt at dei tilsette som arbeider med plansaker har etablert ein praksis med å samarbeide tett i alle plansaker, men vil anbefale at rutinar for kvalitetssikring blir systematisert og formalisert, slik at ein sikrar at alle saker blir tilstrekkeleg kvalitetssikra og at det er tydeleg kven som har ansvar for dette. Kvalitetssikringsrutinar kan til dømes innehalde sjekklister der det går fram kva moment som skal kontrollerast, og der det blir dokumentert kva som faktisk er kontrollert i samband med kvalitetssikring. Rutinane bør også innehalde sjekkpunkt knytt til at habilitet er vurdert. Revisjonen meiner dette kan sikre fokus på og ivaretaking av krav til habilitet i sakshandsaminga. Revisjonen vil vidare peike på at gode kvalitetssikringsrutinar er viktig for å sikre likebehandling i saksbehandlinga.

#### **6.4.2 Har kommunen gode rutinar knytt til gjennomføring av oppstartsmøte i plansaker?**

Etter revisjonen si vurdering har Bømlo kommune gode rutinar for gjennomføring av oppstartsmøte, og rutinane er tydelege for planfremjarar og tilsette ved at dei er omtala i startpakka. Ettersom sakshandsamarane peiker på at representantar for vatn og avlaup kunne ha delteke i større grad i oppstartsmøta for å få til meir fullstendig planlegging av planprosessen i ei tidleg fase, meiner revisjonen at kommunen bør etablere rutinar som sikrar at representantar for vatn og avlaup blir involverte i saker der dette er relevant.

Stikkprøvene revisjonen gjennomførte viste at det i eit tilfelle ikkje var skrive referat frå oppstartsmøte. Dei tilsette opplyser at oppstartsmøtet blei halde for nokre år sidan. Revisjonen meiner det er positivt at kommunen no har etablert rutinar som sikrar at det alltid blir skrive referat frå oppstartsmøta.

#### **6.4.3 I kva grad etterlever kommunen fristen på 12 veker knytt til førstegongs handsaming av plansaker?**

Etter revisjonen si vurdering bør kommunen utarbeide system som sikrar at sakshandsamarane enkelt kan ha oversikt over sakshandsamingstid i reguleringsplanprosessar. Dette er viktig for å sikre at lovpålagte sakshandsamingsfristar alltid blir etterlevd.

I stikkprøvegjennomgangen fant revisjonen eit døme på at sakshandsamingsfrist på tolv veker for førstegongs handsaming av private forslag til detaljregulering etter pbl. § 12-11 ikkje var halde. Det er mogleg å avtale forlenga frist med planfremjar jf. plan og bygningslova § 12-11, og kommunen meiner dette blei gjort i denne saka. Kommunen viser til at planfremjar blei orientert om at utval for areal og samferdsel utsette handsaminga av saka fordi dei ønska å gjennomføre synfaring knytt til handsaminga av saka. Kommunen viser også til at planfremjar heller ikkje har motsett seg synfaring og utsetting av saka. Revisjonen vil peike på at synfaringar knytt til planforslag der politikarane kan gje føringar, er hensiktsmessig å gjennomføre før kommunen aksepterer eit planforslag som klart til førstegongs handsaming. Det er vidare revisjonen si vurdering at ei orientering om eit vedtak om å utsette handsaminga av ei sak, ikkje i seg sjølve tilfredsstillar lova sine vilkår om å avtale ein annan frist.

Revisjonen vurderer det likevel slik at ei synfaring truleg er i planfremjar sin interesse og at planfremjar ved å følgje opp vedtaket også i nokre tilfelle kan oppfattast som å akseptere dette som ein avtale om forlenga frist. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør etablere rutinar for korleis kommunen bør gå fram for å avtale utvida frist for førstegongs handsaming av plansaker slik at dette blir gjort på ein måte som er tydeleg for planfremjar.

# 7 Dispensasjonssaker

## 7.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi hovudproblemstillinga *Har Bømlo kommune eit tilfredsstillande system for behandling av dispensasjonssaker?* Med følgjande underproblemstillingar:

- Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?
- I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikrar at det ikkje blir opparbeidd eit etterslep i handsaminga av dispensasjonssaker?
- Har kommunen rutinar som sikrar etterleving av sentrale krav i forvaltningslova?

## 7.2 Revisjonskriterium

Utgangspunktet for plan- og byggesaksbehandlinga er at alle byggetiltak skal vere i samsvar med lov og planverk. I enkelte tilfelle kan det bli gitt dispensasjon, for eksempel frå eit plankrav (jf. plan- og bygningslova §11-6 *rettsvirkning av kommuneplanens arealdel* og § 12-4 *rettsvirkning av reguleringsplan*) eller frå forbodet mot bygging i strandsonen (plan- og bygningslova § 1-8).

I plan- og bygningslova § 19-4 står det at «*Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen*» og i plan- og bygningslova § 19-1 at «*Dispensasjon krever grunngitt søknad.*» Det går vidare fram av same paragraf korleis naboar skal varslast i samband med søknad om dispensasjon:

«Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.»

Byggesaksforskrifta § 5-2 omhandlar varsel til naboar og gjenbuarar. Her står det at «(...) Begrunnelse for søknad om dispensasjon skal vedlegges varselet i den grad dispensasjonen berører naboers eller gjenboers interesser. (...)». Ifølgje høringsnotatet til byggesaksforskrifta av 23. juni 2009 (s. 44) må det bli gitt ein omtale av kva reglar det blir søkt dispensasjon frå.<sup>8</sup>

Krav til dispensasjonsvedtaket er nærare omtalt i § 19-2 i plan- og bygningslova:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tilleggs særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden...»

<sup>8</sup> Frode A. Innjord (red): *Plan og bygningsloven med kommentarer*, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010.

I § 19-1 står det også at det skal være mogleg for regionalt og statleg mynde som har saksområde som blir direkte råka, å uttale seg før det blir gitt dispensasjon frå planar, plankrav og forbodet mot tiltak langs sjø og vassdrag i plan- og bygningslova § 1-8.

Frist for sakshandsaming av dispensasjonssøknadar går fram av byggesaksforskrifta § 7-4 bokstav a:

«søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig.»

Forvaltningslova gjeld for behandling av saker etter plan og bygningslova, jamfør § 1-9 i plan og bygningslova. Av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 første ledd skal eit enkeltvedtak bli grunngjeve. Ein part kan likevel krevje at det blir gitt ei grunngjeving etter at vedtaket er fatta. Bernt peiker i ein lovkommentar på at «§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»<sup>9</sup>

Av forvaltningslova § 27 går det fram at forvaltningsorganet som har fatta vedtaket, skal sørge for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underrettinga blir opplyst om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåten ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å sjå dokumenta i saka.

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet. Kva krav som går fram av lova er presentert i kapittel 6.2.

## 7.3 Datagrunnlag

### 7.3.1 Saksgang i dispensasjonssaker

I Bømlo kommune sitt delegeringsreglement for politiske organ<sup>10</sup> er mynde til å gi dispensasjon frå plan jf. pbl. § 19-4 delegert frå utval for areal og samferdsel til administrasjonssjefen i dispensasjonssaker som ikkje er av prinsipiell karakter. Det blir presisert i reglementet at myndet ikkje gjeld i tilfelle der ei sak har lokalt stor betydning, der saksområdet til regionale eller statlege mynde blir råka og/eller der det føreligg nabomerknadar.

Revisjonen får vidare opplyst at større og meir vesentlege dispensasjonssaker alltid blir sendt på høyring til statleg og regionalt mynde jf. krava i plan- og bygningslova § 19-1. Etter at uttalefristen er gått ut, utarbeider administrasjonen innstilling som blir sendt til utval for areal og samferdsel for politisk handsaming. Etter at dispensasjonssak er ferdig handsama administrativt eller politisk blir fylkesmannen gjort oppmerksom på vedtaket slik at han eventuelt kan klage.

Det blir opplyst i intervju at vurdering av kva saker som er mindre dispensasjonssaker og kva saker som er meir vesentlege dispensasjonssaker er ei skjønnsmessig vurdering som sakshandsamarar frå plan- og byggesak gjer i samarbeid i samband med møte kvar veke der sakshandsaming i plan- og byggesaker blir diskutert og koordinert. Revisjonen får opplyst at det ikkje føreligg retningslinjer for korleis sakshandsamarane skal vurdere kor vesentleg ei dispensasjonssak er.

Alle mindre, ikkje prinsipielle saker der administrasjonen meiner at dispensasjon kan *innvilgast*, blir avgjort ved administrativt vedtak. I mindre, ikkje prinsipielle saker der administrasjon vil fatte vedtak om *avslag*, blir utval for areal og samferdsel orientert om kva vedtak som er fatta i ei eiga samlesak.

<sup>9</sup> Referanse: [www.retsdata.no](http://www.retsdata.no). Note (658). Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 14.03.2014.

<sup>10</sup> Bømlo kommune – Reglement for politiske organ i Bømlo kommune. Delegering. Vedteke av kommunestyret 11. juni 2012, i sak 54/12.

Dersom administrasjonen mottok klage på eit avslag vil klagen bli utgreia og lagt fram som eiga sak for utvalet.

### 7.3.2 Sakshandsamingsrutinar knytt til bygge- og dispensasjonssaker

#### Fordeling av saker til sakshandsamar

Når nye saker kjem inn til byggesak, blir desse fordelt etter ei fast rulleringsordning mellom dei fem sakshandsamarane som handsamar bygge- og delingssaker. Kvar sakshandsamar har sine veker då dei får tildelt alle nye saker som kjem inn til avdelinga. Revisjonen får opplyst at dette gir eit føreseieleg system for når kvar sakshandsamar får tildelt nye saker, og når dei må setje av tid til mottaks kontroll og oppstart i nye saker.

Dersom sakshandsamar avdekkar manglar i dokumentasjon eller opplysningar i samband med gjennomgang av ein ny søknad, blir det sendt ut mangelbrev. Kommunen nyttar eit standardbrev for etterlysing av manglande dokumentasjon/ opplysningar, som alle sakshandsamarane har tilgang til i sakshandsamingssystemet ePhorte.

#### Skriftlege rutinar

Revisjonen får opplyst at kommunen nyttar kvalitetssystemet Compilo<sup>11</sup> og at rutinar og prosedyrar som blir nytta i sakshandsaming av plan- og byggesaker er samla her. I intervju blir det opplyst at det i samband med innføring av kvalitetssystemet for 3-4 år sidan blei gjort eit stort arbeid med å skriftleggjere rutinar for arbeidet. For byggje- og delingssaker er rutinane utarbeidd som sjekklister. I intervju blir det opplyst at rutinar og malar ligg lett tilgjengeleg for sakshandsamarane i kommunen sitt kvalitetssystem. Sjekklister som blir brukt i sakshandsaminga er likevel ikkje kopla saman med sjølve sakshandsamingssystemet for byggesak. Sakshandsamar må sjølv passe på at sjekklister blir henta frå kvalitetssystemet og nytta i sakshandsaminga. I intervju blir det opplyst at det er usikkert i kva grad sjekklister blir nytta av alle tilsette. Revisjonen får vidare opplyst at sjekklister for sakshandsaming blir reviderte med jamne mellomrom, og at dei blir gått gjennom og repetert i møte med dei tilsette ved behov.

Sjekklister for byggjesøknad inneheld fleire punkt som er særleg relevante i høve til handsaming av dispensasjonssaker. Dette gjeld mellom anna om dispensasjonen er nabovarsla, om tiltaket er i samsvar med kommuneføresegner og reguleringsføresegner og om tiltaket er i samsvar med byggjegransar langs sjø. Sjekklister har eit eige punkt «Dispensasjon? Er dispensasjon nabovarsla», men ikkje eit punkt om i kva grad det ligg føre grunngjeve søknad for dispensasjonen. Sjekklister har vidare eit eige punkt knytt til høyringsinstansar/ andre mynde, men det går ikkje fram av lista med ulike einingar som er aktuelle for dette, kva instansar som kan vere relevante knytt til dispensasjonssøknader.

Bømlo kommune har utarbeidd ein eigen skriftleg rutine for handsaming av dispensasjonssøknader. Rutinen inneheld ei rekke element som sakshandsamar skal vurdere i samband med handsaminga av søknaden. Dette gjeld mellom anna sjekkpunkt knytt til dokumentasjon som nabovarsling, kart og eventuelle avtalar. Vidare om saka er sendt på høyring. Sjekklister inneheldt også punkt knytt til

- strandsone,
- jordvern og landbruk,
- miljøfaglege forhold,
- kulturlandskap og kulturminner,
- samfunnstryggleik og beredskap,
- barn, unge, funksjonshemma og eldre sine interesser,
- veg, kommunikasjon og trafikktryggleik
- kommunale tekniske anlegg
- økonomiske konsekvensar for kommunen
- vedtaket i saka

I samband med oversendinga av rutinen opplyser kommunen at dei må bli flinkare å bruke sjekklister for dispensasjonssaker.

---

<sup>11</sup> Tidlegare Kvalitetslosen.



### **Malar for vedtaksbrev**

Bømlo kommune har utarbeidd malar for vedtaksbrev for byggeløyve med og utan ansvarsrett og for delingsløyve. Desse vedtaksmalane blir også brukt for vedtak om dispensasjon frå plan i bygge- og delingssaker.

I alle vedtaksmalane er det lagt inn eit eige punkt som tydeleggjer kva søknad vedtaket gjeld. Vidare er det i malane lagt inn referanse til gjeldande regelverk for dei ulike vedtakstypene og standardvilkår og -merknadar for eventuelle bygge- eller delingsløyve som blir gitt.

Vidare er det sett av plass i malane til sakshandsamar si vurdering av søknaden. Det er også lagt inn eit oppsummeringsskjema der sakshandsamar skal summere opp alle relevante moment i saka (kva eigedom søknaden gjeld, tekniske data, søknaden sin relasjon til ulike lovverk, samt kommunen si vurdering).

Til slutt inneheld malane informasjon om at det blir fastsett gebyr i saka etter gjeldande regulativ og kor søkjar kan finne kommunen sitt gebyrregulativ. Det blir også informert om at søkjar har klagerett på vedtaket, og vist til eige vedlegg med rettleiing om klage. I vedlegget med rettleiing om klage er det informert om klagerett, -frist, -instans og nærare framgangsmåte ved klage. Det er også informert om søkjar sin rett til å sjå dokumenta i saka.

### **Etablert praksis for å sikre lik handsaming av saker**

I intervju blir det opplyst at sakshandsamarane som arbeider med høvesvis plan- og byggesaker møtast ein gong kvar veke for å diskutere og koordinere arbeid med handsaming av saker. I dette møtet deltek også tilsett frå kommunen sitt kundetorg. Revisjonen får opplyst at møtet er viktig med tanke på å sikre at arbeidet med byggesaker er godt koordinert med arbeid knytt til plansaker, og for å sikre at alle sakshandsamarar har same oppfatning av kva føringar kommunen sitt eksisterande plangrunnlag legg for til dømes søknadar om dispensasjon.

#### **7.3.3 Kvalitetssikringsrutinar**

I intervju blir det opplyst at Bømlo kommune ikkje har etablert rutinar for kvalitetssikring av kollega eller leiar i forbindelse med utsending av vedtak om dispensasjon. Vesentlege dispensasjonssaker som skal opp til politisk handsaming blir diskutert mellom dei tilsette undervegs i sakshandsamingsprosessen, men det blir ikkje gjennomført ein siste kontroll av innhald i saka før endeleg versjon blir sendt til politisk utval.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten viser kommunen til at dei har kvalitetssikringsrutinar for dispensasjonssaker gjennom rutine for handsaming av dispensasjonssaker. Rutine for handsaming av dispensasjonssaker omtaler to punkt som er aktuelle for sakshandsamar å vurdere i samband med at saka skal handsamast i utval for areal og samferdsel. Dette gjeld om alle høyringsinstansar har uttala seg innan fristen og om det er skrive saksframlegg der alle moment i saka er vurdert. I samband med oversending av rutinen opplyser kommunen at dei må bli flinkare å nytte rutinen i samband med handsaming av dispensasjonssaker.

#### **7.3.4 Rutinar for habilitetsvurdering**

Bømlo kommune har vedteke eit etisk reglement for politikarar og tilsette, der habilitet knytt til sakshandsaming er inkludert som eit eget punkt. Kommunen sitt etiske reglement er nærare omtala i kapittel 8.3.1.

I intervju blir det peika på at sakshandsamarane er ansvarlege for å vurdere eigen habilitet og melde frå dersom dei meiner det føreligg ei habilitetskonflikt. I sjekklister knytt til sakshandsaming av byggesaker er habilitet lagt inn som eit første sjekkpunkt: «Er du eller nokon i avdelinga inhabil i saka? I så fall drøft med teknisk sjef eller rådmann». Dei øvrige sjekklisterne som blir nytta i sakshandsaminga av ulike sakstyper i avdelinga er ikkje oppdaterte med vurderingspunkt for habilitet. I samband med verifisering av rapporten opplyser kommunen at alle sjekklister er under revisjon med tanke på vurderingstema for habilitet.

Revisjonen får opplyst at dei tilsette ikkje har fått opplæring i korleis dei skal vurdere eigen habilitet eller forhold det er særskilt viktig at sakshandsamarane er bevisste på når det gjeld habilitet. Det blir også

opplyst at kommunen sine etiske retningslinjer ikkje har vore eit konkret tema internt i gruppa som arbeider med byggesaker.

### 7.3.5 Oversikt over sakshandsamingstid og rutinar for å hindre etterslep av dispensasjonssaker

#### System og rutinar for å forhindre etterslep

Kommunen har ikkje eit sakshandsamingssystem som gir oversikt over alle saker med informasjon om handsamingsfrist i ulike sakstyper, sakshandsamingstid nytta i kvar sak, eller handsamingsstatus i sakene. Kommunen har undersøkt om det er mogleg å få til dette i sakshandsamingssystemet og har også drøfta dette med andre kommunar. Kommunen er foreløpig ikkje trygge på at sakshandsamingssystemet ephorte har ei tilstrekkeleg og dekkande løysing i høve til dei behov kommunen har når det gjeld rapportering.

Revisjonen får opplyst at kommunen sidan 2002 hatt eit eige Excel-ark for byggesaker og at dette arket har utvikla seg etter kvart og blitt revidert/tilpassa kvart år. Kvar sakshandsamar er ansvarleg for å legge sine saker inn i lista i Excel-arket, og for å halde oversikt over kva saker dei har til handsaming, kva som er frist for handsaming i dei enkelte sakene, og kor lang tid det har gått i kvar sak. Kommunen opplyser at dei ikkje har hatt eit tilstrekkeleg system for å holde oversikt over sakshandsamingstid i dispensasjonssaker, men at dei skaffar seg denne oversikta ved manuelle teljingar i lista.

#### Oversikt over sakshandsamingstid i dispensasjonssaker

Revisjonen får opplyst at det tidlegare har hendt at dispensasjonssaker har blitt liggande lenge før dei har blitt handsama, og at enkelte saker har blitt liggjande opp mot eit år før dei har blitt handsama. Det blir opplyst at dette mellom anna har hatt samband med ressursmangel og stor saksmengd, men at kommunen ved å auke bemanninga frå tre til fem sakshandsamarar har klart å redusere sakshandsamingstida i dispensasjonssaker.

Frå og med 1. juli 2015 blei det innført krav til sakshandsamingstid i dispensasjonssaker. For kommunen betyr dette at det i alle byggesøknadar om dispensasjon frå plan motteke etter 1. juli 2015 er ein sakshandsamingsfrist på 12 veker, mens det for saker frå før 1. juli 2015 ikkje er tidsfrist for sakshandsaming. Tabellen under gjev oversikt over tal handsama dispensasjonssaker dei siste åra, gjennomsnittleg sakshandsamingstid for dispensasjon i byggesaker og tal saker som er handsama over frist på 12 veker.<sup>12</sup>

**Figur 3 Oversikt over handsama dispensasjonssaker (kjelde Bømlo kommune)**

	2013	2014	2015
Tal dispensasjonssaker handsama (dele- og byggesaker)	60	89	87
Gjennomsnittleg sakshandsamingstid (dagar) for dispensasjon i byggesaker	146	108	34
Tal saker over frist på 12 veker	ikkje aktuelt	ikkje aktuelt	0 <sup>13</sup>

Som det går fram av tabellen over har Bømlo kommunen handsama mellom 60 og 90 dispensasjonssaker årleg dei siste åra. Den gjennomsnittlege sakshandsamingstida knytt til dispensasjonssaker har gått ned dei siste åra og det blir opplyst at sakshandsamingsfristen har blitt halde i alle saker.

I intervju blir det opplyst at byggesak i starten av desember 2015 hadde inne to dispensasjonssaker frå juni 2015 som ikkje var ferdig handsama. Det blir opplyst at kommunen har vore i dialog med sakspartane undervegs og at partane er førespegla vidare framdrift i sakshandsaminga. Det blir også opplyst per desember 2015 at kommunen har to dispensasjonssaker frå 2010 liggjande, som av uviss grunn ikkje har blitt sakshandsama. Kommunen har hatt munnleg dialog med sækjar undervegs i sakene.

<sup>12</sup> Tala er basert på manuelle teljingar gjennomført av Bømlo kommune

<sup>13</sup> Ferdig handsama saker

Revisjonen får opplyst at kommunen i tillegg har nokre særskilde saker om bruksendring frå naust til fritidsbustader til handsaming som er om lag seks månadar gamle. Det blir opplyst at desse sakene er lagt på vent i samråd med sakspartane grunna pågåande dialog med fylkesmannen om bygging i strandsonen.

### 7.3.6 Etterleving av tidsfrist og sentrale krav i forvaltningslov

Kommunen har etablert malar som blir nytta når vedtak knytt til byggesaker blir utforma. Malane er nærare omtale i kap 7.3.2.

Revisjon har gått gjennom fem dispensasjonssaker og undersøkt om sentrale krav i forvaltningslova har blitt etterlevd i samband med sakshandsaminga. Alle dei fem sakene er frå etter 1. juli 2015 og er omfatta av krav til sakshandsamingsfrist i dispensasjonssaker i byggesaksforskrifta.

Gjennomgangen viser at alle dei fem vedtaka inneheld grunngjeving for løyve/avslag, og at det i vedtaka er vist til relevante paragrafar i lov og forskrift. Vidare er det i alle dei fem vedtaka informert om klagerett, under dette klagefrist, -instans og nærare framgangsmåte ved klage, samt om retten etter fvl. § 18 jf. 19 til å sjå dokumenta i saka.

Alle dei fem sakene revisjonen har gått gjennom har blitt handsama tolv veker.

## 7.4 Vurdering

### 7.4.1 Har kommunen utarbeidd tilstrekkeleg med sakshandsamingsrutinar for å sikre likebehandling, kvalitetssikring og at det blir gjennomført habilitetsvurderingar?

Revisjonen meiner det er positivt at kommunen har utarbeidd skriftlege rutinar i form av sjekklister for arbeidet knytt til byggesaker og dispensasjonssaker. Felles rutinar og sjekklister kan vere eit viktig verkemiddel for å sikre lik sakshandsaming. Det er likevel opp til sakshandsamarane sjølv å nytte sjekklistene, og opplysningane som kjem fram i undersøkinga viser at det er risiko for at det varierer i kva grad dei blir nytta. Kommunen peikar sjølv på at dei må bli flinkare å nytte sjekklista i samband med dispensasjonssaker. Etter revisjonen si vurdering er dette uheldig og revisjonen meiner at Bømlo kommune bør sikre at etablerte sjekklister blir aktivt nytta i sakshandsaminga.

Revisjonen meiner det er positivt at det er etablert faste møte mellom sakshandsamarar knytt til byggesak og plansak for å sikre at alle sakshandsamarar har same oppfatning av kva føringar kommunen sitt eksisterande plangrunnlag legg for til dømes søknadar om dispensasjon. Etter revisjonen si vurdering bidreg dette til å sikre lik forståing av korleis planar skal tolkast og dermed i kva grad det er rom for å gje dispensasjon.

Revisjonen meiner at sjekklista kommunen har utarbeidd for dispensasjonssaker er eit godt utgangspunkt for å sikre kvalitet i handsaminga av dispensasjonssaker, men kommunen må sikre at sjekklistene blir brukt i praksis. Blir sjekklista brukt vil dette også bidra til å sikre likebehandling i sakshandsaminga.

Revisjonen vil likevel anbefale at rutinar for kvalitetssikring blir systematisert og formalisert, slik at ein sikrar at alle saker blir tilstrekkeleg kvalitetssikra og at det blir tydeleg kven som har ansvar for dette (kollega eller leiar). Kvalitetssikringsrutinar kan til dømes innehalde sjekklister der det går fram kva nøkkelkontrollar som skal gjennomførast av kvalitetssikrar, og der det blir dokumentert kva som faktisk er kontrollert i samband med kvalitetssikring. Rutinen bør også innehalde sjekkpunkt knytt til at habilitet er vurdert og at sjekklister for sakshandsaming er nytta. Revisjonen meiner dette kan sikre fokus på og ivaretaking av mellom anna krav til habilitet i sakshandsaminga.

Undersøkinga viser at kommunen har etablert rutine for å dokumentere vurdering av habilitet i samband med handsaming av byggesaker ved at dette inngår som eige punkt i sjekklista knytt til byggjesøknad. Sjekklister for andre sakstypar har ikkje eit slikt punkt. Det er positivt at kommunen i samband med verifisering av rapporten opplyser at alle sjekklister er under revisjon med tanke på vurderingstema for habilitet. Revisjonen vil tilrå at habilitet blir inkludert i sjekklister for andre sakstypar. Revisjonen meiner dette kan sikre fokus på og ivaretaking av krav til habilitet i sakshandsaminga. Ein føresetnad er likevel

at sjekklisterne blir nytta i samband med handsaming av alle saker. Revisjonen vil vidare tilrå at det innan tekniske tenester blir etablert rutine for å jamleg gjennomgå korleis habilitet skal vurderast og handterast.

#### **7.4.2 I kva grad er det etablert system og rutinar for å sikrar at det ikkje blir opparbeidd eit etterslep i handsaminga av dispensasjonssaker?**

Kommunen nyttar ikkje sakshandsamingssystemet til å halde oversikt over sakshandsamingstid i ulike sakstypar. Revisjonen meiner det er positivt at kommunen har etablert eit system som skal bidra til å halde betre oversikt over sakshandsamingstid i ulike sakstypar, men vil samtidig peike på at manuelle system på sida av sakshandsaminssystem kan vere sårbare med omsyn til oppfølging. Det er derfor viktig at kommunen sikrar at sakshandsamarane har fokus på å følgje opp og oppdatere det manuelle systemet fortløpande. Revisjonen vil oppmode kommunen til å fortsette å arbeide for å finne ei løysing der oversikt over sakshandsamingstid kan integrerast i eksisterande sakshandsamingssystem.

#### **7.4.3 Har kommunen rutinar som sikrar etterleving av sentrale krav i forvaltningslova?**

Det er revisjonen si vurdering at kommunen har utarbeidd gode vedtaksmalar som bidrar til å sikre at krav i forvaltningsloven blir etterlevd i samband med handsaming av dispensasjonssaker. I stikkprøvegjennomgangen revisjonen gjennomførte av fem dispensasjonssaker fant vi ingen avvik knytt til sakshandsamingstid. Revisjonen vil samtidig peike på at det er uheldig at gamle dispensasjonssaker har blitt liggande lenge utan å bli handsama i kommunen. Revisjonen meiner kommunen bør prioritere å ferdigstille desse sakene.

# 8 Etiske retningslinjer

## 8.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi problemstillinga *I kva grad er det etablert system og rutinar som bidrar til å sikre fokus på etisk reglement innan tekniske tenester i Bømlo kommune?*

## 8.2 Revisjonskriterium

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet. Sentrale krav som går fram av lova er presentert i kapittel 6.2. Kapittel 5.2 i rapporten omtalar rådmannen sitt ansvar for intern kontroll i kommunen og kva element som vanlegvis blir sett på som sentrale knytt til internkontroll.

KS har i samarbeid med Transparency International laga heftet «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon»<sup>14</sup>. Her står det mellom anna at eit hovudelement i antikorrupsjonsarbeid i kommunane er etiske retningslinjer for tilsette og folkevalte.

KS skriver skriv også følgjande på nettsidene om kvifor kommunar bør ha etiske retningslinjer:

«Forståelsen av hva er god etisk praksis er en vesentlig del av selve kulturbyggingen i alle deler av kommunens virksomhet og blant folkevalgte. Er det åpenhet rundt situasjoner der ansatte og ledelse kommer opp i ulike etiske dilemmaer, er det lettere å unngå individuelle tolkninger av dilemmaene, det gir mindre sannsynlighet for feiltrinn»<sup>15</sup>

I heftet «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» er det nemnt fleire døme på korleis kommunane kan arbeide for å førebygge korrupsjon. Ei tilråding er at kommunen kan utarbeide oversikt over negative hendingar og bruke dei systematisk til læring om risikovurdering og dilemmatrening. I heftet blir det vidare lagt vekt på at dei etiske retningslinjene må tas opp med nytilsette. KS legg vekt på at «Etikkarbeid må prioriteres, det må settes av tid til etikkarbeid og til gjentakende etiske refleksjoner om relevante tema. Det må diskuteres kva som er greit og ikke greit i virksomheten, slik at ansatte og leiing trener opp felles bevissthet om rett og galt».

## 8.3 Datagrunnlag

### 8.3.1 Etisk reglement for Bømlo kommune

Kommunestyret i Bømlo har vedteke etiske retningslinjer for tilsette og folkevalde i kommunen<sup>16</sup>, med fokus på mellom anna habilitet og roller knytt til sakshandsaming. I retningslinjene blir det peika på at dei tilsette i kommune skal opptre upartisk og praktisere likehandsaming. Vidare går det fram at kvar enkelt tilsett sjølv har ansvar for å opplyse om eigen habilitet og for å erklære seg ugild når ei sak krev det.

Retningslinjene oppmodar kommunen sine tilsette om å unngå dobbeltroller og kombinasjonar av roller som kan føre til interessekonfliktar. Det blir vidare opplyst at tilsette ikkje skal utnytte stillinga si i kommunen til å oppnå personlege fordelar eller gaver av ein slik karakter som kan påverke eller gje grunnlag for å påverke handlingar, saksførebuing eller vedtak.

Dei etiske retningslinjene til kommunen inneheld også informasjon om varsling, korleis tilsette kan gjere dette, og kva ansvar leiinga i kommunen har når det gjeld oppfølging av ev. varsel. Arbeidsmiljølova sine føresegn om varsling er attgjeve i retningslinjene.

<sup>14</sup> KS, 2014

<sup>15</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikkk/etiske-retningslinjer/hvorfor-etiske-retningslinjer>

<sup>16</sup> Bømlo kommune - Etiske retningslinjer for tilsette og folkevalde. Vedteke i kommunestyret i sak PS 51/10, 14.06.10.

### 8.3.2 System og rutinar for å halde fokus på etisk reglement innan tekniske tenester

Revisjonen får opplyst at Bømlo kommune ikkje har etablert særskilte system eller rutinar for å halde fokus på dei etiske retningslinene innanfor tekniske tenester. Vidare blir det peika på at det ikkje er gitt noko særskilt opplæring eller rettleiing til dei tilsette med omsyn til korleis dei skal vurdere habilitet (sjå også kap. 6 og 7), eller kva situasjonar sakshandsamarane må vere bevisste på når det gjeld habilitetsproblematikk. Det blir opplyst at kommunen heller ikkje har eit opplegg for opplæring av nyttilsette eller for vedlikehald av kunnskap blant dei som allereie er tilsett når det kjem til etiske retningsliner og vurdering av eigen habilitet.

I intervju blir det peika på at dei tilsette sjølv har ansvar for å vurdere habilitet knytt til eiga rolle i dei sakene dei handsamar, med utgangspunkt i dei etiske retningslinene. Det blir vist til at dei etiske retningslinene ligg tilgjengeleg for alle tilsette i kvalitetssystemet.

Sakshandsamarar som er intervjuar innanfor plan og bygg opplyser at dei forsøker å vere bevisste på eiga rolle i sakshandsaminga, og at eigen habilitet som regel blir vurdert. Saker der ein sakshandsamar meiner seg inhabil, blir alltid gitt vidare til andre. Konstituert teknisk sjef opplyser at dei tilsette innanfor tekniske tenester er bevisste på potensielle habilitetsutfordringar knytt til sakshandsaminga, og at det er fokus i tenesta på å gjere gode vurderingar av eigen habilitet.

## 8.4 Vurdering

Revisjonen har tidlegare i rapporten (kap. 6.4.1 og 7.4.1) peika på at det er viktig å sikre at habilitetsvurderingar alltid blir gjort. Som det går fram tidlegare i rapporten meiner revisjonen at det bør etablerast system for å dokumentere at habilitet er vurdert i den enkelte sak.

Revisjonen meiner vidare at det er viktig å ha eit system som sikrar fokus på etiske retningsliner og habilitetsvurderingar for å sikre at alle tilsette er kjent med dette. Kommunen bør sikre at det alltid blir gitt opplæring til nyttilsette i etisk reglement og vurdering av habilitet. Vidare meiner revisjonen at kommunen bør etablere opplegg som sikrar at etisk reglement og korleis ein skal gjere habilitetsvurderingar jamleg blir tatt opp innan tekniske tenester, jf. KS sine tilrådingar på dette området.

# 9 Sakshandsaming i saka knytt til Sollia Naustlag

## 9.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi problemstillinga *I kva grad er følgjande forhold ivareteke i sakshandsaminga knytt til vegsaka i samband med Sollia Naustlag?* med underproblemstillingane:

- Er det dokumentert at det blei gjennomført habilitetsvurderingar i saka?
- Er vedtaket grunngjeve i samsvar med krav i forvaltningslova?
- Har partane i saka fått lik informasjon der det er krav om dette?
- Har kommunen gitt rettleiing i saka der dette har blitt førespurt?
- Er det dokumentert at sakshandsaminga er kvalitetssikra?

## 9.2 Revisjonskriterium

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet. Desse krava er nærare omtalt i kap 6.2 og vedlegg 2 til rapporten

Av § 1-9 i plan- og bygningslova går det fram at forvaltningslova gjeld for sakshandsaming etter plan- og bygningslova. Av § 11 i forvaltningslova går det fram at forvaltningsorgan har ein alminneleg rettleiingsplikt innanfor sitt saksområde. Føremålet med rettleiinga skal vere å gje partar og andre interesserte høve til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mogleg måte. Omfanget av rettleiinga må tilpassast forvaltningsorganet sin situasjon og kapasitet til å ta på seg slik verksemd.

Det følger av god forvaltningsskikk og lov at kommunen har et ansvar for å svare på brukernes spørsmål, og for å veilede brukerne dersom de har behov for det.

I plan- og bygningslova § 21-6 står det at kommunen (byggningsmyndighetene) ikkje skal ta stilling til privatrettslige tilhøve ved handsaming av byggesøknader. Det står vidare at «Dersom det fremstår som åpenbart for byggningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, skal søknaden avvises.»

I forvaltningslova § 17 står det at forvaltningsorganet skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Forvaltningslova stiller også krav til korleis enkeltvedtak skal utformast. Ytterlegare krav til sakshandsaminga er presentert i vedlegg 2 i rapporten.

Også plan og bygningslova § 21-4 omhandlar underretning om vedtak. Her står det mellom anna følgjande:

«Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav.  
(...)  
Kommunen skal straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader. (...)

I § 1-9 i plan og bygningslova står det at departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningslova. § 34 i forvaltningslova omtaler mellom anna avvising av klager. Her står det følgjande:

«Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.»

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

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

## 9.3 Datagrunnlag

### 9.3.1 Om saka knytt til Sollia Naustlag - avgrensing

Formannskapet i Bømlo kommune fatta vedtak om sal av nausttomtar i Langevågen i juni 2004, og i oktober 2009 fekk 14 bodgjevarar brev om at dei hadde fått kjøpe nausttomt. Saka knytt til Sollia Naustlag der kommunen har hatt rolla som sakshandsamar, omhandlar ein søknad frå Sollia Naustlag om oppføring av 14 naust med vegtilkomst og parkering i Langevågen i Bømlo kommune. Revisjonen har førespurt kommunen om all dokumentasjon knytt til saka frå Sollia Naustlag der kommunen har vore sakshandsamar og har mottatt dokument knytt til denne.

Revisjonen har også mottatt dokument knytt til sak om Sollia Naustlag der kommunen er part i sak om vegrett. Revisjonen ser det ikkje som relevant i høve til problemstillingane i kontrollutvalet si bestilling å undersøke korleis kommunen opptre som part i ei sak. Som part i ei sak har kommunen ein annan rolle enn som forvaltar av tenester til innbyggjarane. Som part i ei sak skal kommunen ivareta og sikre sine interesser og har ikkje ansvar for

- tenester der det i samband med sakshandsaminga skal vurderast habilitet før tenester eller løyve blir tildelt,
- å fatte vedtak om tenester eller løyve,
- å sikre lik informasjon til partar,
- å gje rettleiing.

Revisjonen har derfor berre undersøkt saka der kommunen har vore sakshandsamar.

### 9.3.2 Saksgang knytt til søknad frå Sollia Naustlag om oppføring av 14 naust med vegtilkomst og parkering i Langevågen i Bømlo kommune

#### Førehandskonferanse

Dokumentasjonen revisjonen har fått knytt til saka viser at det den 7. oktober 2011 blei gjennomført førehandskonferanse mellom kommunen, tiltakshavar og ansvarleg søkjar. Her deltok to sakshandsamar frå Bømlo kommune, representant for Sollia Naustlag som tiltakshavar og Gøtz AS som ansvarleg søkjar. Møtereferatet som er arkivert i saka viser at tiltakshavar i møtet blei gjort kjent med Bømlo kommune sine krav til søknad og teikningsgrunnlag. Vidare går det fram av referatet at vegrett for nausttomtene må vere tinglyst før dei kan bebyggjast, jf. plan- og bygningslova § 27-4. Det går i tillegg fram at naustteikningar som blei lagt fram i møtet er i strid med føresegnene i gjeldande kommuneplan og at søknaden om oppføring av naust ville krevje dispensasjon frå kommuneplan jf. § 19 i plan- og bygningslova.

#### Søknad om rammeløyve

Bømlo kommune tok i mot søknad frå Sollia Naustlag 27. januar 2012 om rammeløyve til «(...) etablering av 14 stk naust på gnr. 58 bnr. 93-106 med tilhørende terrenginngrep, kai, flytebrygger, tilkomstvei, parkeringsplass, terrengtrapp, sti og tekniske anlegg (vann og avløp)». I søknaden er det opplyst spesifikt om at tomta har åtkomst til opparbeidd privat veg som er open for alminneleg ferdsel, og at det i søknaden ikkje føreligg tinglyst erklæring. Søknaden er signert av ansvarleg søkjar og representant for Sollia Naustlag.



### Merknader til søknad om rammeløyve

I samband med utarbeiding av søknad om rammeløyve, blei det sendt nabovarsel datert 29. november 2011 til naboar som ifølgje liste frå Bømlo kommune vil bli råka av tiltaket. I tillegg blei det sendt ytterlegare to nabovarsel 19. desember 2011, til naboar som ifølgje ansvarleg søkjar ikkje stod oppført på kommunen si naboliste.<sup>17</sup>

Etter utsending av nabovarsel, kom det inn totalt fem merknadar til søknaden om oppføring av naust med tilhøyrande tilkomstveg, parkering, kai mv. frå naboar som opplever å bli råka av tiltaket. Alle dei fem merknadane er knytt til vegrett over naboane sine eigedommar og manglande aksept av denne. Alle merknadane som kom inn til søknad om rammeløyve blei lagt ved søknaden då den blei sendt til kommunen 27. januar 2012.

### Avvising av søknad om rammeløyve

Bømlo kommune fatta 24. april 2012 vedtak om å avvise søknad frå Sollia Naustlag om rammeløyve til bygging av naust, veg og tekniske anlegg, i medhald av plan- og bygningslova § 21-6 og forvaltningslova § 17. Vedtaket er adressert til ansvarleg søkjar for tiltaket, med kopi til representant for Sollia Naustlag. Det blei ikkje sendt kopi av vedtaket til naboar som hadde levert merknader til søknaden.

I vurderingsdelen av vedtaket går det fram at det er fem merknadar i saka, og at det er usemje om retten til å føre fram veg til området det er søkt om løyve til å oppføre naust på. Kommunen viser vidare til at den ikkje kan ta stilling til dei privatrettslege tilhøva som ligg føre i saka, og at saka derfor blir avvist inntil retten til å føre fram veg over annan sin grunn er dokumentert og dei naudsynte avtalane om dette ligg føre.

I vedtaket om avvising viser kommunen til plan- og bygningslova § 21-6, der det blir slått fast at:

«Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det fremstår som åpenbart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, skal søknaden avvises. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold. Kommunen kan fastsette frist for supplering av søknaden.»

Kommunen viser også til utdrag av vilkåra frå 2009 for sal av dei 14 nausttomtene i Langevågen, der følgjande blir opplyst:

«Med nausttomtene følger rett til å legge veg og parkeringsplass over gnr 58 bnr 4 slik reguleringsplan viser. Kommunen eier ikkje areal for veg frå off. veg og inn til området. Vegrett kan være beskrevet i skylddelingsforretning av 27. desember 1929 da gnr 58 bnr 3 og 4 ble fradelt fra bnr 1.»

Vidare går det fram av vilkåra kommunen viser til at:

«Bømlo kommune lar nausttomtkjøperne overta eventuelle vegrettigheter beskrevet i nevnte skylddelingsforretninger, men tar intet ansvar for muligheten av gjennomføring av bygging av veg slik det er beskrevet i skylddelingsforretningene (eller på annen måte)»

---

<sup>17</sup> Revisjonen har førespurt kommunen om årsaka til at det er varsla fleire naboar enn dei som er oppført i kommunen si naboliste. Kommunen svara følgjande på førespurnaden: «Av referatet etter førehandskonferansen ser ein at det er vektlagt at naboar langs veg, naust og parkering skal varslast. Det går fram av saksdokumenta at gnr.58 bnr.1 (2 eigarar) vart utelatt i lista frå kommunen og at det var tiltakshavar sitt eige initiativ at desse skulle varslast. Bnr.1 har ein naustteig som ligg heilt mot aust – utafor det omsøkte byggeområde (sjå vedlagt områdekart). Nausttomtane 58/20, 24, 85 var heller ikkje varsla og var heller ikkje på lista frå kommunen. Den som gav ut nabolista har vurdert det slik at denne nausttrekkja ikkje trong varslast, jamfør pbl §21-3.

Det går vidare fram av pkt.5 i brev frå Gøtz AS, datert 27.01.12 at eigarane av gnr.58 bnr.1 kom med merknad der dei meiner det er feil i kartgrunnlaget. Det vart hevda at den vesle teigen mellom bnr.30 og bnr.62 ikkje skal vera bnr.1, men bnr.3. Nabolista frå kommunen vart skriven ut frå tilgjengeleg matrikkelkart og bnr.3 vart difor varsla, jamfør matrikkelkartet på det tidspunktet. (Dersom matrikkel skal endrast må det liggja føre dokumentasjon og semje mellom råka partar, jamfør matrikkellov 26, forskrift §10). Det er i ettertid og under jordskiftesaka lagt fram dokumentasjon på eigartilhøva kring bnr.3/ bnr.1 og vår oppmålingsavdeling gav i november 2015 partane høve til å kome med merknader til rettinga av matrikkelkartet. Det er ikkje kome merknader, ref oppmålingsavdelinga i dag, og matrikkelkartet vil no bli endra.»

Til vedtaket om avvisning av søknad har kommunen lagt ved eit eige skjema med informasjon og rettleiing om klagerett. Skjemaet inneheld opplysningar om klageinstans, klagefrist, krav til innhald i klagen og informasjon om nærare framgangsmåte ved klage. Det er i skjemaet også informert om retten etter fvl. § 18 jf. § 19 til å sjå dokumenta i saka.

### **Klage på vedtak om avvisning**

Kommunen mottok 15. mai 2012 klage frå Sollia Naustlag v/representant på avvisning av søknad om rammeløyve til oppføring av naust, veg og teknisk anlegg. I klagen er det vist til kommunen sitt vedtak datert 24. april 2012, og grunngjeve kvifor Sollia Naustlag har vald å klage på vedtaket.

### **Handsaming av klage og vedtak om å sende saka til jordskifte**

Utval for areal og samferdsel i Bømlo kommune handsama klagen frå Sollia Naustlag i møte 13. juni 2012. Klagen frå Sollia Naustlag på at søknaden blei avvist blei ikkje tatt til følgje. I vedtaket blir det vist til at søknaden blir avvist inntil privatrettslege forhold angående retten til å føre veg fram til naustområdet ligg føre. I samband med handsaminga av klagen blei det i utvalet lagt fram forslag frå eit utvalsmedlem om å sende saka til jordskifte og at Sollia naustlag skulle dekke kostnadene. Forslaget blei samrøystes vedteke av utvalet.

I eit brev datert 11.2.2015 frå ordføraren (sak 2013/450-5893048/2015) skriv ordføraren: «Når det gjeld Sollia naustlag er dette vurdert slik at Utval for areal og samferdsel ikkje har mynde til å pålegga Sollia naustlag plikt til å betala for ei jordskiftesak. Vedtaket er eit styringssignal til administrasjonen om at dersom Bømlo kommune skulle fremja sak for jordskifteretten er det deltakarane i Sollia naustlag som skal dekkja kostnaden. Betalingsplikta fylgje ikkje av sjølve vedtaket, men av avtale mellom Bømlo kommune og deltakarane i naustlaget som har vore ein føresetnad for fremjing av saka. (...)». Ut over dette brevet kjenner ikkje revisjonen til at det frå kommunen si side er blitt presisert at Utval for areal og samferdsel ikkje hadde mynde til å pålegga Sollia naustlag plikt til å betala for ei jordskiftesak.

Bømlo kommune sendte 22. juni 2012 brev til Hordaland fylkeskommune med tittelen «Melding om vedtak til endeleg klagebehandling: byggemelding vei-kai og 14 naust 58/Hillestveit (58/93-58/106). Tiltakshavar Sollia naustlag, 5443 Bømlo». I brevet står kommunen sitt vedtak i saka omtalt og brevet blir avslutta med «Dette til orientering». Kopi av brevet er sendt til representant for Sollia Naustlag og til alle naboane som hadde sendt inn merknad til søknaden frå Sollia Naustlag. Bømlo kommune la fram krav om sak ved jordskifteretten 20. mars 2013. Jordskifteretten har fatta vedtak i saka, men vedtaket blei anka. Etter det revisjonen har fått opplyst blei saka handsama i Gulating lagmannsrett i februar 2016 og dom er venta i mars/april 2016.

I samband med verifisering av rapporten opplyser kommunen at klagen først ved ein feil blei sendt til Hordaland fylkeskommune. Det blir opplyst at dette blei retta opp same dag ved å også sende klagen til Fylkesmannen.<sup>18</sup> Kommunen opplyser vidare at dei ikkje kan sjå at klagen er handsama hjå fylkesmannen og at dei no (mars 2016) har etterlyst saka hjå dei. Kommunen opplyser vidare at fylkesmannen per telefon har opplyst at saka ikkje er registrert i deira system, men at dei opprettar ei sak på dette no.

### **Førespurnad frå Sollia Naustlag**

Kommunen mottok 15. oktober 2012 ein e-post frå Sollia Naustlag, der naustlaget etterspør avklaring rundt korleis og når kommunen har tenkt å gå fram med omsyn til å fremje krav for jordskifteretten. I e-posten blir det opplyst at Sollia Naustlag har kontakta teknisk sjef i Bømlo kommune med tilsvarande spørsmål utan å få tilbakemelding. Sollia Naustlag ber om ei avklaring på sine spørsmål snarast.

Kommunen opplyser at e-posten blei feilregistrert i kommunen, og at det ikkje er klart om dei som skulle ha svara på e-posten har gjort dette. Kommunen viser til at same person som hadde sendt e-posten på vegne av Sollia naustlag sendte ny e-post til kommunen 17.03.13. I e-posten blir det kort spurt om framdriftsplan vedrørende Sollia Naustlag og kjøp av tomter. Det blir vidare spurt om saka er sendt til «jordstyre» og spurt om kva som er forventta sakshandsamingstid. Kommunen svara kort på denne e-posten 21.03.13 med «Saka er sendt til jordskifteretten». Dette svaret er registrert i saksmappa 2013/450, som blei oppretta med tanke på å skilje mellom jordskiftesaka og byggjemeldinga.

---

<sup>18</sup> Det blir opplyst at dette går fram av kommunen sine journalpostar frå den 22.06.12, journalpost nr.9 og nr.10

### 9.3.3 Habilitetsvurdering knytt til handsaming av saka

Gjennomgang av dokumentasjon i saka knytt til Sollia Naustlag viser at det ikkje er dokumentert gjennomført vurderingar av sakshandsamarar sin habilitet knytt til handsaming av søknad om rammeløyve til oppføring av naust, veg og teknisk anlegg i Langevågen. Den gjennomførte undersøkinga viser at det ikkje er etablert system eller rutinar i kommunen for dokumentasjon av habilitetsvurdering knytt til sakshandsaming av plan- og byggesaker (sjå også kap. 6.3.4 og 7.3.4).

### 9.3.4 Kvalitetssikring av sakshandsaming

Referat frå førehandskonferansen i saka viser at to personar frå kommunen deltok på møtet.

Gjennomgang av dokumentasjon i saka knytt til Sollia Naustlag viser at det ikkje er dokumentert at sakshandsaminga av søknaden om rammeløyve er kvalitetssikra av andre enn sakshandsamar sjølv. Vedtak i saka er berre signert av ein sakshandsamar, og det er ikkje dokumentert at andre tilsette i byggesak har vore involvert i handsaming av saka eller kvalitetssikring av sakshandsaminga.

## 9.4 Vurdering

Det er ikkje dokumentert at det er gjort habilitetsvurderingar i samband med sakshandsaminga. Revisjonen har tidlegare i rapporten peika på at sjekklister for byggesaker inneheldt avkryssing for sakshandsamar i høve til å vurdere eigen habilitet (jf kap 7.3.4), men vi har også peika på at det er usikkert om sjekklisene alltid blir brukt. I denne saka har revisjonen ikkje fått dokumentert at sjekklister er nytta.

Det er revisjonen si vurdering at vedtaket i saka er grunngeve i samsvar med §24 i forvaltningslova. Grunngevinga viser til dei reglar vedtaket byggjer på og nemner dei faktiske forholda som vedtaket bygger på i samsvar med forvaltningslova §25.

Undersøkinga viser at partane ikkje har fått lik informasjon om vedtaket. Etter plan og bygningslova skulle kommunen ha gjeve underretning om vedtaket om avvising av søknaden også til dei som hadde merknader til saka. Dette blei ikkje gjort og revisjonen tilrår at kommunen gjennomgår eigne rutinar og praksis for å sikre at underretning om vedtak blir gitt til dei som har krav på dette.

Alle som hadde merknader til saka blei informert om vedtak etter klagesakshandsaminga.

Det er registret ein førespurnad frå ein person knytt til Sollia Naustlag og til kommunen i oktober 2012. Frå kommunen blir det opplyst det er uklart om vedkommande tilsett som fekk denne førespurnaden svara på den. Revisjonen meiner at kommunen må sikre at kommunen har gode sakshandsamingrutinar som sikrar at alle førespurnader blir registrert i riktig sak og svara på.

Etter revisjonen si vurdering er det likevel ikkje kommunen sitt ansvar å svare på førespurnader om forventa sakshandsamingstid i jordskifteretten. Revisjonen meiner samtidig at kommunen sitt svar på førespurnad knytt til dette i mars 2013 var svært kortfatta, og at kommunen kunne ha gjeve nærmare informasjon om kva forhold som eventuelt først kan avklarast etter jordskiftesaka og kva spørsmål høvesvis kommunen og jordskifteretten kan svare på.

Kommunen handsama klagen frå Sollia naustlag innanfor fristen på åtte veker. I vedtaket om å avvise klagen er det lagt til eit punkt om å sende saka til jordskifteretten. Det er revisjonen si vurdering at Utval for areal og samferdsel ikkje har mynde til å påleggje Sollia naustlag plikt til å betala for ei jordskiftesak, noko også ordføraren i Bømlo har peika på. Revisjonen meiner at administrasjonen i kommunen burde ha gjort utvalet merksam på dette i møtet der forslaget til vedtak blei fremja. Revisjonen vil peike på at det frå tid til annan kan skje at politikarar fremjer og fattar vedtak som ikkje dei har mynde til å fatte utan at dei eller administrasjonen er klar over dette. Dersom administrasjonen i ettertid blir klar over slike vedtak er det viktig at dei informerer politikarane om dette slik at vedtak kan gjerast om eller rettast opp.

Det er ikkje dokumentert at sakshandsaminga av rammesøknaden knytt til Sollia naustlag er kvalitetssikra undervegs eller endeleg før vedtak er sendt. Som nemnt i kap 7.4.1 meiner revisjonen at kommunen bør systematisere og formalisere rutinar for kvalitetssikring.

# 10 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at dei tekniske tenestene i Bømlo kommune er tilgjengeleg for innbyggjarane både på e-post, telefon og gjennom kundetorget, og at kommunen har utarbeidd nettsider med god informasjon knytt til plan- og byggesaker. Revisjonen meiner samtidig at kommunen ikkje har tilstrekkelege system og rutinar mellom anna når det gjeld rutinar for kvalitetssikring av saker, samt system for å dokumentere habilitet og ha fokus på habilitet og etiske retningsliner. Vidare må kommunen få betre oversikt over sakshandsamingstida i plansaker. Revisjonen vil derfor tilrå at Bømlo kommune set i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer å utvikle servicemål for å gjere det tydeleg for både tilsette og brukarar av tenestene kva ein kan forvente.
2. Sikrar at kommunen etablerer system for å nytte tilbakemeldingar frå brukarar til utvikling av tenestene.
3. Vurderer i kva grad det er mogleg å legge til rette for at sakshandsamarar i plansaker i større grad kan utveksle erfaringar og diskutere sakshandsaming med relevante samarbeidspartnarar utanfor kommunen.
4. Systematiserer og formaliserer rutinar for kvalitetssikring knytt til plan- og byggesaker.
5. Sikrar at etiske reglement og rutinar for habilitetsvurderingar blir gjort kjent for nytilsette og jamleg gjennomgått med tilsette, samt etablerer rutinar for at sakshandsamarane si vurdering av eigen habilitet blir dokumentert i samband med sakshandsaminga.
6. Etablerer rutinar å avtale utvida frist for førstegongs handsaming av plansaker i saker der kommunen har behov for dette.
7. Etablerer system som gir sakshandsamarane oversikt over sakshandsamingstid i plansaker.
8. Sikrar at dei som har merknader knytt til saker etter plan- og bygningslova blir informert om kommunen sine vedtak.
9. Sikrar at alle førespurnader blir svara på og registrert i riktig sak der dette er relevant.

# Vedlegg 1: Høyringsuttale

Rådmann i Bømlo hadde følgjande uttale til forvaltningsrevisjonsrapporten:<sup>19</sup>

Hei

Vi viser til vårt notat kor vi fekk retta det som vi oppfatta som feil/upresist.

Vi har konferert internt i høve til om vi også skal gi ein høyringsuttale og med utgangspunkt i denne interne runden ser rådmannen ikkje trong for ein slik uttale ut over det innspel vi gav på den foreløpige rapporten.

Det er i rapporten ein del framlegg til betre rutinar. Etter politisk handsaming av rapporten er det naturleg at vi grip fatt i desse forbetringstiltaka.

Med helsing  
**Geir E. Aga**  
Rådmann

---

<sup>19</sup> Sendt per e-post 11.4.2016

# Vedlegg 2: Revisjonskriterium

## Internkontroll

I § 23 i kommunelova står også følgjande:

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

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

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

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

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

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

Fleire rammeverk gir retningslinjer for utarbeiding av overordna internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen, som sist blei oppdatert i 2013.<sup>20</sup> Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire ulike rammeverk for internkontroll. Dei sentrale elementa er:

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

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

KS har laga heftet «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon»<sup>21</sup>. Her står det mellom anna at eit hovudelement i antikorrupsjonsarbeid i kommunane er etiske retningslinjer for tilsette og folkevalte.

KS skriver skriv også følgjande på nettsidene om kvifor kommunar bør ha etiske retningslinjer:

«Forståelsen av hva er god etisk praksis er en vesentlig del av selve kulturbyggingen i alle deler av kommunens virksomhet og blant folkevalgte. Er det åpenhet rundt situasjoner der ansatte og

<sup>20</sup> COSO: Internal Control – Integrated Framework (2013).

<sup>21</sup> KS, 2014

ledelse kommer opp i ulike etiske dilemmaer, er det lettere å unngå individuelle tolkninger av dilemmaene, det gir mindre sannsynlighet for feiltrinn»<sup>22</sup>

I heftet «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» er det nemnt fleire døme på korleis kommunane kan arbeide for å førebygge korrupsjon. Ei tilråding er at kommunen kan utarbeide oversikt over negative hendingar og bruke dei systematisk til læring om risikovurdering og dielmmatring. I heftet til KS står det vidare at «Etikkarbeid må prioriteres, det må settes av tid til etikkarbeid og til gjentakende etiske refleksjoner om relevante tema. Det må diskuteres kva som er greitt og ikkje greitt i virksomheten, slik at ansatte og leing trener opp felles bevissthet om rett og galt».

## Plan- og bygningslova

### Detaljregulering

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

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

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. (...)

Plan- og bygningslova skil mellom to typar reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering, jf. § 12-2 og 12-3. Detaljregulering er vanlegvis det som blir omtala som "private planer". I departementet sin kommentar til lova er detaljregulering definert som «en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg»<sup>23</sup> Alle har rett til å få forslag til detaljregulering behandla og vurdert av kommunen. Reguleringsplanar skal utarbeidast av fagkunnige.

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

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

I rettleiar til utarbeiding av reguleringsplanar etter plan- og bygningslova<sup>24</sup>, står følgjande under pkt. 1.2.2 om tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøte etter bestilling av møte:

«Det er ikke lovbestemte tidsfrister fra bestilling av oppstartsmøte mottas til møtet avholdes, men mange kommuner praktiserer interne frister. Møtets karakter og krav til forberedelse tilsier at en bør kunne tilby møte innen tre uker etter at bestilling er mottatt.»

Når kommunen har mottatt eit ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjere om forslaget skal bli fremja (1. gongshandsaming), jf. pbl § 12-11:

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

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

<sup>22</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/etiske-retningslinjer/hvorfor-etiske-retningslinjer>

<sup>23</sup> Miljøverndepartementet: Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningslova, datert 01.06.2009, s. 121.

<sup>24</sup> Miljøverndepartementet: Rettleiar. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningslova, datert 22.01.2011, s. 8.

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

### Dispensasjonssaker

Utgangspunktet for plan- og byggesaksbehandlninga er at alle byggetiltak skal vere i samsvar med lov og planverk. I enkelte tilfelle kan det bli gitt dispensasjon, for eksempel frå eit plankrav (jf. plan- og bygningslova § 11-6 *rettsvirkning av kommuneplanens arealdel* og § 12-4 *rettsvirkning av reguleringsplan*) eller frå forbodet mot bygging i strandsonen (plan- og bygningslova § 1-8).

I plan- og bygningslova § 19-4 står det at «*Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen*» og i plan- og bygningslova § 19-1 at «*Dispensasjon krever grunngitt søknad.*» Det går vidare fram av same paragraf korleis naboar skal varslast i samband med søknad om dispensasjon:

«Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.»

Byggesaksforskrifta § 5-2 omhandlar varsel til naboar og gjenbuarar. Her står det at «(...) Begrunnelse for søknad om dispensasjon skal vedlegges varselet i den grad dispensasjonen berører naboers eller gjenboers interesser.(...)». Ifølgje høyringsnotatet til byggesaksforskrifta av 23. juni 2009 s. 44 må det bli gitt ein omtale av kva reglar det blir søkt dispensasjon frå.<sup>25</sup>

Krav til dispensasjonsvedtaket er nærare omtalt i § 19-2 i plan- og bygningslova:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tilleggs særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden...»

I § 19-1 står det også at det skal vere mogleg for regionale og statlige myndigheter som har saksområde som blir direkte råka, å uttale seg før det blir gitt dispensasjon frå planar, plankrav og forbodet mot tiltak langs sjø og vassdrag i plan- og bygningslova § 1-8.

Frist for sakshandsaming av dispensasjonssøknadar går fram av byggesaksforskrifta § 7-4 bokstav a:

«søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig.»

<sup>25</sup> Frode A. Innjord (red): *Plan og bygningsloven med kommentarer*, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010.



## Klagesakshandsaming

I § 1-9 i plan og bygningslova står det at departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningslova. § 34 i forvaltningslova omtaler mellom anna avvising av klager. Her står det følgjande:

«Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.»

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

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

## Forvaltningslova

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

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

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det fram når ein offentleg tenestemann er å rekne som inhabil. Vidare går det fram av § 6 andre ledd at ein offentleg tenestemann er «(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Dersom den overordna tenestemannen er inhabil, kan avgjersla i saka heller ikkje bli treft av ein direkte underordna tenestemann i same forvaltningsorgan.

Av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. Ifølgje § 24 første ledd skal eit enkeltvedtak bli grunngjeve, mens det av § 24 andre ledd går fram at forvaltningsorganet kan la vere å gi ei samtidig grunngjeving i saker om «fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter.» Ei part kan likevel krevje at det blir gitt ei grunngjeving etter at vedtaket er fatta. Bernt peiker i ein lovkommentar på at «§ 24 fastsetter bare når parten har rettslig krav på å få skriftlig begrunnelse. Det er intet i veien for at myndighetene gir begrunnelse selv om parten ikke har krav på det. Det vil følge av prinsippene for god forvaltningsskikk at myndighetene i noen grad må begrunne avgjørelser og uttalelser ut over det som følger av § 24 direkte.»

Av forvaltningslova § 27 går det fram at forvaltningsorganet som har fatta vedtaket, skal sørgje for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underrettinga blir opplyst om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåten ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å sjå dokumenta i saka.

## Kvalitet på nett

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidd eit kriteriesett for å vurdere kvaliteten på offentlege nettsider<sup>26</sup>. Fleire av kriteria i kriteriesettet til Difi omhandlar kvalitet på innhald og informasjon som blir gitt på offentlege nettsider.

Kriterium 2.3 omhandlar informasjon om saksgang og krav til dokumentasjonen. Av kriteriet går det fram at brukarane enkelt skal «finne informasjon om saksgang og saksbehandling, inkludert forventet

<sup>26</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Kvalitet på nett. Tilgjengeleg på <https://kvalitet.difi.no/>.

saksbehandlingstid». Vidare går det fram at «i de sakene som behandles etter forvaltningslovens bestemmelser skal brukerne informeres om framgangsmåte og frist for å fremme klage.»

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

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

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

# Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

## Lov og forskrift

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

## Rettleiarar

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

## Dokument frå Bømlo kommune

- Etske retningslinjer for tilsette og folkevalde, vedteke i kommunestyret 14.06.2010
- Årsmelding for Bømlo kommune 2013 og 2014
- Internkontrollhandbok, 22.05.2014
- Startpakke for reguleringsplanar, 2010
- Sjekkliste delingssøknad, sist revidert 08.05.2015
- Sjekkliste søknad om tiltak utan ansvarsrett (ikkje datert)
- Sjekkliste for behandling av søknad om arealoverføring, sist revidert 05.02.2013
- Sjekkliste ved behandling av søknad om oppretting av ny grunneigedom ,sist revidert 14.06.2013
- Sjekkliste – byggjesøknad, sist revidert 08.02.2013
- Sjekkliste: Vurdering av dispensasjon, Pbl§19 (ikkje datert)

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

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

© 2016 Deloitte AS