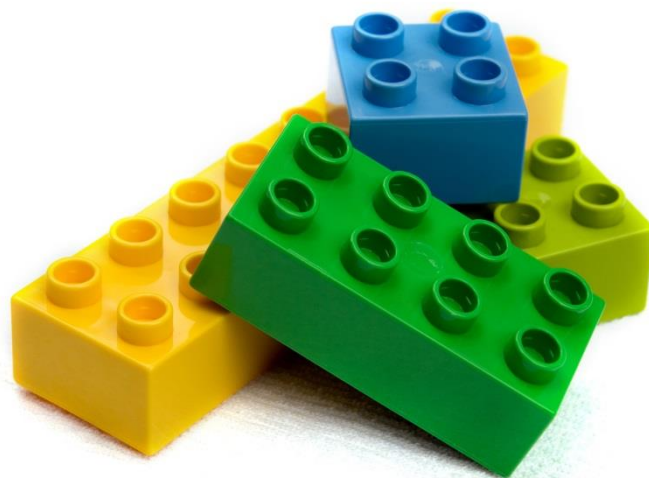


Forvaltningsrevisjon | Tjøme kommune

Saksbehandlingspraksis innenfor Plan teknikk og miljø



Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Tjøme kommune 21.05.2013 (saksnr. 11/13), og er gjennomført i tidsrommet juni til oktober 2013. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Tjøme kommune innen området Plan, teknikk og miljø har en organisering som bidrar til effektiv saksbehandling, samt å undersøke om rutiner for saksbehandling og samhandling er tilfredsstillende og i samsvar med regelverket.

Datagrunnlaget for undersøkelsen har vært intervju, stikkprøver av plansaker og dokumentanalyse. Det har blitt gjennomført tre intervju i forbindelse med undersøkelsen.

Planstrategi, kommuneplan og kommuneplanens handlingsdel

Undersøkelsen viser at Tjøme kommune har utarbeidet planstrategi for inneværende valgperiode, og at kommunen årlig reviderer økonomiplanen som utgjør kommuneplanens handlingsdel i kommunen.

I Tjøme kommune er kommuneplanens samfunnsdel fra 1999, mens arealdelen sist ble revidert i 2008. I undersøkelsen blir det vist til at Tjøme kommune i perioder opplever at det ikke er samsvar mellom gjeldende kommuneplan og oppfatningene til sittende politisk ledelse i kommunen. Dette har ført til at politikerne har fattet vedtak om dispensasjoner, men der dispensasjonsvedtak igjen har blitt omgjort av fylkesmannen. Undersøkelsen viser samtidig at kommunen anslår at en fjerdedel av byggesøknadene er dispensasjonssøknader og at disse søknadene er tidkrevende å behandle. Revisjonen mener det er viktig å prioritere å ferdigstille kommuneplanen slik at kommunen sikrer at denne er oppdatert. Dette kan bidra til økt samsvar mellom politiske oppfatninger og gjeldene kommuneplan, og kan også føre til at kommunen mottar færre dispensasjonssøknader og dermed kan arbeide mer effektivt.

Organisering av Plan, teknikk og miljø

Undersøkelsen viser at arbeidet med saksbehandling knyttet til plan- og byggesaker er fordelt på få personer i kommunen. Revisjonens vurdering er at dette gjør saksbehandlingen av disse sakene sårbar ved for eksempel sykefravær, ferieavvikling og oppsigelse/avgang. Revisjonen mener at Tjøme kommune bør vurdere aktuelle tiltak som kan redusere denne sårbarheten.

Saksbehandling i plansaker

Revisjonen mener at Tjøme kommune har gode rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med planfremmere. Revisjonen mener at veilederen som deles ut i oppstartsmøtet, og referatmalen som benyttes, gir planfremmer god informasjon og sikrer at sentrale tema blir tatt opp. Revisjonen mener også det er positivt at kommunen snart vil innføre systemet Plandialog. Dette vil gjøre det enklere for innbyggere og planfremmere å følge med i pågående planprosesser i kommunen.

Fristen for 1.gangsbehandling av plansaker har blitt overskredet i to av seks tilfeller de siste årene. Dette er ikke i samsvar med § 12-11 i plan- og bygningsloven. Tjøme kommune bør derfor sette i verk tiltak som sikrer at frist for 1.gangsbehandling blir overholdt i alle plansaker. Det er ikke utarbeidet skriftlige saksbehandlingsrutiner for arbeid med reguleringsplaner og revisjonen vil anbefale Tjøme kommune å utarbeide slike rutiner.

Saksbehandling i byggesaker

Det er revisjonens vurdering at Tjøme kommune har gode rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med byggherrer. Relevant informasjon knyttet til byggesaker og

kontaktinformasjon til saksbehandler er lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Kommunen er i ferd med å utvikle såkalte pakkeløsninger med informasjon til utbyggerne og det er revisjonens oppfatning at dette vil bidra til å gi god informasjon og veiledning til innbyggerne. Revisjonen mener også at kommunen har et tilfredsstillende system for å sikre at byggesakene er fullstendige, ved at eventuell manglende informasjon i byggesøknader blir etterspurt per e-post.

Det er revisjonens vurdering at forvaltningsavdelingens sjekklister knyttet til byggesak, dokumentet som beskriver oppbygning av byggesaker og brevmalene samlet fungerer som gode veiledere i saksbehandlingsarbeidet. Revisjonen mener likevel at rutinene bør videreutvikles og forbedres, for at disse skal kunne fungere som gode veiledere for alle faser i saksbehandlingen og for ulike sakstyper.

Tjøme kommune har ikke systemer for å holde oversikt over hvilke byggesaker som nærmer seg frist eller om saker har gått over frist, men opplyser at kommunen overholder saksbehandlingsfristene i byggesaker og i klagesaker. Revisjonen vil anbefale at det blir utarbeidet system for å holde oversikt over byggesakenes status i forhold til de frister som går frem av regelverket, for å sikre at fristene faktisk blir overholdt i alle de fire til fem hundre byggesakene som saksbehandles årlig. Et slikt system er også viktig for å kunne redusere risiko for mangelfull oversikt over saker i eventuelle perioder med redusert saksbehandlingskapasitet.

Revisjonen har avdekket feil i innrapporterte KOSTRA-tall. Basert på disse feilene er det revisjonens vurdering at Tjøme kommune ikke i tilstrekkelig grad har etablert rutiner for å sikre korrekt rapportering til KOSTRA i samsvar med § 49 i kommuneloven og § 8 i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.

Rutiner knyttet til innkreving og fastsettelse av gebyr

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har rutiner for å sikre at gebyr blir tilbakebetalt ved overskridelse av tolvukersfristen for 1.gangsbehandling av reguleringsplaner i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfrister. Kommunen har heller ikke rutiner som sikrer tilbakebetaling ved overskridelse av tolvukersfrist for byggesaker jf § 21-7 i plan- og bygningsloven. Revisjonen mener at kommunen må etablere rutiner som sikrer tilbakebetaling av gebyr dersom frister ikke blir overholdt.

Oppfølging av klager i byggesaker

Undersøkelsen viser at kommunen har et hensiktsmessig system for å følge opp klager i byggesaker ved at klager blir registrert i innboksen til aktuell saksbehandler. Aktuell saksbehandler klargjør saken for politisk avgjørelse før den eventuelt blir sendt videre til fylkesmannen dersom klager ikke får medhold. Det er positivt at kommunen opplyser at de klarer å overholde fristen på 8 uker for å behandle klager. Revisjonen vil likevel peke på at det er viktig å ha rutiner som sikrer at dette alltid skjer.

Måloppnåelse

Det er ikke etablert systemer for evaluering og rapportering av måloppnåelsen knyttet til de overordnede mål som er definert i kommunens budsjett og økonomiplan, med unntak av målet om å overholde budsjetttrammene. Revisjonen mener at Tjøme kommune bør utarbeide målbare parametre knyttet til de overordnede målene som er satt for virksomheten, og at det bør etableres rutiner for rapportering av måloppnåelse. Blant annet mener revisjonen at det bør utarbeides tydelige oversikter over saksbehandlingstid og overholdelse av lovpålagte frister, og at disse bør benyttes i arbeidet med å vurdere måloppnåelsen.

Revisjonen vil også understreke at denne undersøkelsen etter revisjonen sin vurdering viser at det er behov for å arbeide videre med utvikling av gode rutiner knyttet til plan - og byggesaker jf. mål om å opptre saklig, ryddig og forutsigbart i all saksbehandling og tiltaket om å arbeide med utarbeidelse og etablering av skriftlige rutinebeskrivelser. Revisjonen kan på dette grunnlag ikke se at enhetene som arbeider med plan- og byggesaker fullt ut når de mål som er satt for virksomheten.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Formål og problemstillinger	6
2. Metode	8
2.1 Dokumentanalyse	8
2.2 Intervju	8
2.3 Statistisk analyse	8
2.4 Stikkprøver.....	8
2.5 Verifiseringsprosesser	8
3. Revisjonskriterier	9
3.1 Kommunal planstrategi og kommuneplanens handlingsdel	9
3.2 Byggesaker.....	9
3.3 Plansaker.....	10
3.4 Begrunnelse av vedtak og opplysninger om klageadgang	13
3.2.4 Selvkostprinsippet	14
3.5 Mål	14
4. Data	15
4.1 Organisering av Plan, teknikk og miljø	15
4.1.1 Kapasitet	15
4.1.2 Saksbehandlingssystem	16
4.1.3 Måloppnåelse.....	16
4.2 Planverk i Tjøme kommune.....	17
4.2.1 Plansystem	17
4.2.2 Planstrategi og planprogram	17
4.2.3 Kommuneplanen.....	17
4.2.4 Kommuneplanens handlingsdel	17
4.3 Arbeid med private reguleringsplaner	18
4.3.1 Informasjon til planfremmere	18
4.3.2 Total tidsbruk i planprosessen.....	19
4.3.3 1.gangsbehandling	20
4.3.4 Høring og offentlig ettersyn	20
4.3.5 2.gangsbehandling	20
4.3.6 Kunngjøring.....	21
4.4 Arbeid med byggesaker.....	21
4.4.1 Rutiner og maler	21
4.4.2 Samhandling og informasjonsutveksling med byggherrer	22
4.4.3 Etterlevelse av frister og krav til gebyr	22
4.5 Klagesaksbehandling	23
4.6 Rutiner knyttet til innkreving og fastsettelse av gebyr.....	24
5. Vurdering	25
5.1 Planstrategi, kommuneplan og kommuneplanens handlingsdel.....	25
5.2 Organisering av Plan, teknikk og miljø	25
5.3 Saksbehandling i plansaker	25
5.4 Saksbehandling i byggesaker	26

5.5 Rutiner knyttet til innkreving og fastsettelse av gebyr.....	26
5.6 Oppfølging av klager i byggesaker.....	27
5.7 Måloppnåelse	27
6. Anbefalinger.....	28
Vedlegg 1: Høringsuttale.....	29
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	30

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Plan, teknikk og miljø i Tjøme kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Tjøme kommune 21.05.2013 (saksnr 11/13), og er gjennomført i tidsrommet juni til oktober 2013.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Tjøme kommune innen området Plan, teknikk og miljø har en organisering som bidrar til effektiv saksbehandling, samt å undersøke om rutiner for saksbehandling og samhandling er tilfredsstillende og i samsvar med regelverket. Med utgangspunkt i formålet ble det formulert følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. Har Tjøme kommune utarbeidet **planstrategi** for inneværende valgperiode (jf. Pbl § 10-1)?
2. Har Tjøme kommunen rutiner for årlig revisjon av **kommuneplanens handlingsdel** (jf. Pbl § 11-1)?
3. Opplever ansatte som arbeider med plan- og byggesaker **kommuneplanen** som hensiktsmessig og oppdatert?
4. Har avdeling for Plan, teknikk og miljø en hensiktsmessig **organisering** for arbeidet med plan- og byggesaker?
5. Har Tjøme kommune tilstrekkelige rutiner for **samhandling** og informasjonsutveksling med planfremmere for å sikre effektiv saksbehandling av plansaker?
 - a. Avholder kommunen oppstartsmøte med planfremmer, og blir nødvendig informasjon formidlet?
 - b. Har kommunen et system for å gi planfremmer informasjon om planprosessen og kommunens krav til innleverte planer, og følges dette opp i praksis?
 - c. Overholdes fristen på tolv uker for behandling av reguleringsplanforslag?
6. Har Tjøme kommune et tilstrekkelig system og rutiner for **samhandling og informasjonsutveksling med byggherrer**, for å sikre effektiv og korrekt saksbehandling i byggesaker?
 - a. Har Tjøme kommune gode systemer for å gi informasjon og veiledning til søkere i byggesaker?
 - b. Har kommunen et system for å gi tilbakemelding til søker om hvorvidt byggesøknaden er fullstendig?
 - c. Avholder kommunen forhåndskonferanse med tiltakshaver innen fristen på 2 uker (Byggesaksforskriften § 7-1)?
 - d. Overholdes fristene for behandling av byggesaker på tre og 12 uker (Pbl § 21-7)?
 - e. Overholdes fristen for klagesaksbehandling på 8 uker (Byggesaksforskriften § 7-1)?

7. I hvilken grad har Tjøme kommune gode rutiner for å sikre **gebyrinntekter og korrekt gebyrfastsettelse** i plan- og byggesaker (jf. forskrifter for gebyrfastsettelse for plansaker og byggesaker)?
 - a. Har kommunen ordninger for å holde oversikt over frister og prioritere saker med kort frist for å unngå tap av gebyrinntekter?
8. I hvilken grad innfrir enhetene som arbeider med plan- og byggesaker **mål** som er satt for virksomheten?
9. I hvilken grad har Tjøme kommune et hensiktsmessig system for å følge opp **klager** i byggesaker?

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen gått gjennom dokumentasjon fra Tjøme kommune. Dokumenter som har blitt gjennomgått har bl.a. vært plandokumenter, rutiner og foreliggende statistikk.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført tre intervju med ledere innen Plan, teknikk og miljø for å kartlegge organisering og praktisering av systemer og rutiner.

2.3 Statistisk analyse

Revisjonen har foretatt analyse av KOSTRA-tall. Gjennomgangen viste at det var grunn til å stille spørsmål ved påliteligheten til KOSTRA-tallene knyttet til byggesaker i Tjøme fordi revisjonen fant feil ved flere av kategoriene.¹ Tall fra KOSTRA er derfor i begrenset grad presentert i rapporten. Rapporten gjengir tall for saksbehandlingstid i Tjøme kommune, men det er inkonsistens i tallene som er rapportert til KOSTRA og vi kan derfor ikke trekke konklusjoner på bakgrunn av de innrapporterte tallene. Revisjonen har ikke fått entydig informasjon som kan forklare feilene i KOSTRA rapporteringen.

2.4 Stikkprøver

For å få kunnskap om hvordan Tjøme kommune arbeider for å sikre god samhandling og informasjonsutveksling i plansaker, har revisjonen gjennomgått to av syv ferdigstilte plansaker de siste årene. Sakene ble valgt ut på bakgrunn av at saksbehandlingen hadde tatt særlig lang tid i disse sakene. Sakene ble gjennomgått sammen med ansvarlig saksbehandler.

2.5 Verifiseringsprosesser

Referat fra intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten.

Rapporten er sendt til rådmannen for høring og verifisering. Påpekte faktafeil er rettet opp, og rådmannens høringsuttalelse er vedlagt rapporten.

¹ Dette gjelder *Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen og Andel dispensasjonssøkn. for nybygg i 100-m beltet langs saltvann innvilget*. KOSTRA-tall for disse kategoriene er bekreftet feil fra Tjøme kommune.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra plan- og bygningsloven med forskrift. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

3.1 Kommunal planstrategi og kommuneplanens handlingsdel

Kommunenes ansvar for å utarbeide kommunal planstrategi går frem av plan og bygningsloven § 10-1.

«Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.»

Av plan og bygningsloven § 11-1 går det fram at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Det står videre at:

«(...) Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.»

3.2 Byggesaker

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Av byggesaksforskriften § 1-1 går det fram at forskriftens formål blant annet er å sikre

« (...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

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

«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.»

Tidsfrister

Tidsfrister knyttet til behandling av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven omtales i § 21-7:

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

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

Flere tidsfrister fremgår av byggesaksforskriften § 7-1. Her står det bl.a. at:

«a) Forhåndskonferanse skal avholdes av kommunen innen 2 uker (...))»

Forhåndskonferanse

I byggesaksforskriften §6-1 er hensikten med forhåndskonferanse nærmere beskrevet:

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

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

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

Klagesaksbehandling

Byggesaksforskriften § 7-1 omhandler frist for behandling 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»

Dersom kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven blir påklaget, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, 5. ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen.

3.3 Plansaker

I § 12-1 i plan- og bygningsloven står det følgende om kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplaner:

”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 bygningsloven skiller mellom to typer reguleringsplaner, henholdsvis områderegulering og detaljregulering, jf. § 12-2 og 12-3. Detaljregulering representerer vanligvis det en omtaler som ”private planer”. I departementet sin veileder til loven er detaljregulering definert som ”en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg”² Alle har rett til å få forslag til detaljregulering behandlet og vurdert av kommunen. Reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige.

² Miljøverndepartementet: Reguleringsplanveileder, datert 22.02.2011, s. 121.

3.2.3 Planprosessen

I plan- og bygningsloven er det stilt en rekke krav til prosedyren i reguleringsplansaker. Følgende aktiviteter/prosesser er lovpålagte i alle plansaker:

- Oppstartsmøte
- Varsling og kunngjøring
- 1. gangsbehandling av planutkast
- Offentlig ettersyn og høring
- 2. gangsbehandling av forslag til reguleringsplan
- Underretning og kunngjøring av planen

Lovkrav knyttet til hvert av disse punktene er omtalt i teksten nedenfor.

Oppstartsmøte

§ 12-8 i plan- og bygningsloven omhandler oppstart av reguleringsplanarbeid og det at planspørsmålet skal legges frem for planmyndigheten i møte:

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

I departementets veileder til loven står det følgende om formålet med oppstartsmøtet³:

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

I departementets reguleringsplanveileder⁴ står det at det i oppstartsmøtet er særskilt viktig å få avklart om planarbeidet er omfattet av kravet om konsekvensutgreiing.

I veilederen til planlova går det fram at oppstartsmøtet skal dokumenteres⁵: «Det er ikke formkrav til møtet, men det følger av god forvaltningsskikk å skrive et referat som for ettertiden dokumenterer hvem som var deltakere, hvilke spørsmål og tema som ble tatt opp og drøftet og konklusjonene.»

I reguleringsplanveilederen blir det anbefalt at referatet dekker følgende tema⁶:

- «-hvem som var til stede i møtet
- hvilke bestemmelser i plan- og bygningsloven, rikspolitiske retningslinjer/bestemmelser som får betydning for planarbeidet
- om planformålet er i tråd med kommuneplanens arealdel eller annen overordnet plan
- forslag/krav til hvordan hensynet til aktiv medvirkning skal ivaretas
- ev. krav om konsekvensutredning
- hvilke utredningstema som skal med i en planbeskrivelse
- ev. krav om egne rapporter knyttet til utredningstema.»

Det blir også anbefalt i reguleringsplanveilederen at andre kommunale etater som blir berørte av planen enten bør være til stede på møtet, eller ha gitt tilbakemeldinger til fagetaten i forkant av oppstartsmøtet.

³ Miljøverndepartementet: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*, datert 01.07.2009, s. 134.

⁴ Miljøverndepartementet: *Reguleringsplanveileder*, datert 22.02.2011, s. 9.

⁵ Miljøverndepartementet: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*, datert 01.07.2009, s. 134.

⁶ Miljøverndepartementet: *Reguleringsplanveileder*, datert 22.02.2011, s. 10.

Varsling og kunngjøring

I § 12-8 står det følgende om varsling og kunngjøring:

«Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. (...)

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre melding og oppstart av planarbeidet i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.»

De offentlige organ som skal varsles ved oppstart av planarbeidet vil normalt være andre kommunale instanser, og eventuelle andre interkommunale/private instanser som har ansvar for infrastruktur som veg, vann og avløp. I tillegg skal fylkeskommunen, fylkesmannen og andre relevante statlige organ varsles.

Når det gjelder kunngjøring i elektroniske medier har departementet i sin veileder lagt til grunn at en kan bruke kommunens hjemmeside eller en nettavis som er alminnelig lest på stedet.

1. gangsbehandling, saksbehandlingsfrist og gebyrreduksjon

Når kommunen har mottatt et ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjøre om forslaget skal fremmes, jf. pbl § 12-11:

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

Som det går fram av lovteksten har kommunen en frist på tolv uker til den administrative behandlingen av planutkastet. Av § 1 i forskrift om tidsfrister⁷ går det fram at startpunktet for fristen er når forslagsstiller leverer planutkastet inn, mens vedtak knyttet til om planen skal fremmes danner sluttpunktet for fristen. Av samme paragraf går det fram at det er en forutsetning at det innsendte planmaterialet oppfyller definisjonen til en reguleringsplan, samt oppfyller kommunen sine krav til framstilling og innhold som formidlet i oppstartsmøtet. Det går fram at *«dersom kommunen finner at det innsendte materialet ikke tilfredsstiller kravene, stopper fristen å løpe fra det tidspunkt kommunen i melding til forslagsstiller påviser de mangler materialet har. Fristen fortsetter å løpe når det materiale kommunen krever har kommet inn.»*

I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annen frist enn 12 uker med forslagsstiller. Dette er omtalt på følgende måte i veiledende merknader til forskrift om tidsfrister:

«Fristen på 12 uker kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen, slik det følger av § 12-11 første punktum. (...) Der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommunen, kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Dette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt komplisert i forhold til eksisterende situasjon og vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før saken legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for behandling av saken. (...)

Dersom kommunen overskrider fristen på 12 uker, vil dette i utgangspunktet få konsekvenser for gebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfrister:

«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

⁷ Forskrift om tidsfrister, saksjoner ved overtredelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven. FOR-2010-06-11-815.

forskrift § 1 tilbakebetale forslagsstiller 10 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides i inntil 10 uker.»

Høring og offentlig ettersyn

I pbl § 12-10 står det følgende om høring og offentlig ettersyn:

”Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. (...)»

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.”

Innholdet i høring og offentlig ettersyn går fram av pbl, § 5-2:

«Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. (...)»

2. gangsbehandling

I pbl § 12-10, 3. ledd står det at kommunen etter at høringsfristen er ute skal ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

I § 12-12 står det videre at:

”Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. (...) Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 1-9.”

Fristen på tolv uker er her knyttet til den politiske behandlingen av planen, og den begynner å løpe etter at forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet.

Underretning og kunngjøring av planen

Etter at reguleringsplanen er vedtatt skal det sendes ut underretning, og planen skal kunngjøres etter følgende regler⁸:

”Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, når de blir direkte berørt underrettes særskilt ved brev. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.”

3.4 Begrunnelse av vedtak og opplysninger om klageadgang

Etter § 1-9 i plan- og bygningsloven er plan- og byggesaksbehandlingen underlagt de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Forvaltningslovens § 27 omhandler underretning om vedtak:

«I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage (...)»

§ 24 omhandler når enkeltvedtak skal grunngis:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

⁸ Plan- og bygningsloven §12-12

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter (...)

3.2.4 Selvkostprinsippet

Etter plan- og bygningsloven § 33-1 kan kommunen kreve inn gebyr for behandling av søknader etter plan- og bygningsloven:

”Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for (...)arbeid som det etter denne loven eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren.”

I sin kommentar til plan- og bygningslova skriver Tyrén følgende presisering om selvkost som øvre ramme for gebyr:

”Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype. (...)”¹⁰

3.5 Mål

Av budsjettet for 2013 går det fram at Plan, teknikk og miljø bl.a. har følgende mål for virksomheten:

- «Yte best mulig service innenfor de gitte rammer
- Opptre saklig, ryddig og forutsigbart i all saksbehandling
- Effektivisere saksbehandlingen og økonomisere med tidsressursene
- Sørge for at Tjømes befolkning til enhver tid har tilgang på nødvendige og gode kommunaltekniske tjenester.
- Kommunalområdet skal drives slik at det tar vare på Tjømes egenart og det ytre miljø
- på en forsvarlig måte.
- Resultat = bevilget budsjetttramme»

Det går videre fram at tiltak for å nå målene er at:

- «Arbeidet med utarbeidelse og etablering av skriftlige rutinebeskrivelser fortsetter.
- Gebyrregulativer/lokale forskrifter skal oppdateres i nødvendig utstrekning for å tilpasse endringer i bl.a. lovverk.
- Fokus på rammebetingelsene for saksbehandlerne.
- Effektivisere driften gjennom tilrettelegging og organisasjonsutvikling.
- Gjennomføre vedtatte tiltak/prosjekter innenfor godkjente rammer.»

4. Data

4.1 Organisering av Plan, teknikk og miljø

Organisasjonsmodellen for kommunalområdet Plan, teknikk og miljø er fra 2011. Kommunalområdet er ledet av kommunalsjef som har fem avdelingsledere under seg med ansvar for fagområdene Plan/areal/miljø, Forvaltning, Drift/vedlikehold/service, Utvikling og IKT. Avdelingslederne har budsjett- og personalansvar og rapporterer til kommunalsjefen. Totalt er det 35 ansatte og 32 årsverk i kommunalområdet.

Figur 1 Organisasjonsplan - Plan, teknikk og miljø



Revisjonen har fått opplyst at det avholdes felles ledermøter hver annen uke for alle avdelingsledere, med unntak av IKT som har eget møte med kommunalsjefen. Kommuneplanlegger/miljøvernleder i avdeling for Plan/areal og miljø er direkte underlagt rådmannen i arbeid med kommuneplanen. I intervju blir det vist til at organiseringen sikrer et tydelig skille mellom forvaltning og utføring (for eksempel ved at ansvaret for utbygging av kommunal eiendom er adskilt fra ansvaret for å godkjenne planer knyttet til utbygging).

4.1.1 Kapasitet

I intervju blir det pekt på at enkelte oppgaver i kommunalområdet er sårbare fordi det kun er en eller to personer som har ansvar for dem. Dette gjelder blant annet arbeidet med private reguleringsplaner, som blir utført av én person. Vedkommende signerer alene utgående brev i slike saker på kommunenes vegne. Det er ikke andre i organisasjonen som følger opp private reguleringsplaner, dersom saksbehandler er syk eller har ferie. Saksbehandlingen blir utført av vedkommende alene, selv om saker blir diskutert med kommunalsjef og saksbehandlere for byggesaker. Saksbehandler har mulighet til å delta i «Planforum», et forum hvor regionale myndigheter (fylkesmannen, fylkeskommunen, veivesenet osv.) møtes for å drøfte saker der partene er berørt (konkrete reguleringsplaner eller kommuneplanen). Saksbehandler opplyser at han deltar i dette forumet i tilfeller der han har behov for å avklare saker med regionale myndigheter. Han opplever dette som nyttig. Saksbehandler deltar også på plansamlinger i fylkeskommunen, en til to ganger i året. Disse samlingene holdes for offentlig ansatte areal- og samfunnsplanleggerne i fylket. På disse samlingene blir aktuelle saker vedrørende planlegging tatt opp, som informasjon og eventuelt til diskusjon.

I intervju blir det vist til at det er kapasitetsutfordringer for saksbehandleren med ansvar for plansakene, fordi vedkommende også har ansvar for en rekke andre oppgaver. Samtidig blir det pekt på at plansakene blir gitt prioritet.

Saksbehandlingen av byggesaker blir også fremhevet som sårbar. I store deler av 2013 ble all saksbehandling av byggesaker i hovedsak gjennomført av én saksbehandler fordi en stilling stod ubesatt. I intervju blir det vist til at en opplever trygghet for at saksbehandlingen gjennomføres på en god måte fordi avdelingene har erfarne og dyktige medarbeidere.

Revisjonen får opplyst at Plan, teknikk og miljø ikke er dimensjonert for alle henvendelsene fra sommerbeboerne i kommunen. Tjøme kommune står i en særstilling ved at den har 4800 faste innbyggere, men 30 til 40 tusen innbyggere om sommeren. Plan, teknikk og miljø har derfor prøvd å strukturere håndteringen av henvendelsene fra innbyggerne ved å ha et system for timebestilling hos saksbehandlerne. I tillegg er det innført skjerming av saksbehandler ved at saksbehandlers telefon stenges i perioder. Servicetorget tar da imot henvendelsene. Revisjonen får opplyst at disse tiltakene har bidratt til mer effektiv saksbehandling.

4.1.2 Saksbehandlingssystem

WebSak er hovedsystemet til Plan, teknikk og miljø. Dette systemet er både et arkivsystem og et saksbehandlingssystem. I intervju blir det opplyst at WebSak har en rutinemodul der saksbehandlerne kan legge inn frister for saksbehandling, slik at de får varsel når frister nærmer seg utløp. Det blir videre vist til at frister kan legges inn i Outlook. Plan, teknikk og miljø har ikke utarbeidet rutiner for å legge inn frister i WebSak eller Outlook, og revisjonen får opplyst at det er opp til den enkelte saksbehandler hvordan vedkommende holder oversikt over frister.

4.1.3 Måloppnåelse

Revisjonen har fått opplyst at kommunalområdet rapporterer status i forhold til oppsatte mål i forbindelse med den rapporteringen som gjøres til politikerne med basis i vedtatte budsjetter og økonomiplaner. Det blir rapportert på status i forhold til budsjett hver annen måned i formannskap og kommunestyre. Rapportering skjer også i kommunens årsregnskap.

Revisjonen har sett nærmere på den rapporteringen som har blitt gitt til kommunestyret i forbindelse med driftsrapportering knyttet til regnskapet som ble lagt frem for kommunestyret i juni 2013. Med unntak av budsjett og regnskapstall er det er ikke utarbeidet målbare parametre som benyttes i rapporteringen. Rapporteringen skjer i form av tekstlig beskrivelse av status i organisasjonen, men angir ikke hvor langt arbeidet med de ulike tiltakene er kommet. Det blir ikke lagt fram tall, statistikk eller oversikter knyttet til antall saker behandlet, overholdelse av frister, konkrete opplærings- eller rutineutviklingsbehov og lignende. Rapporteringen som gjøres i forhold til måloppnåelse er mer overordnet og mindre detaljert enn i driftsrapporteringen.

Av intervju går det fram at en ved Plan teknikk og miljø opplever at en klarer å innfri de overordnede målene hvert år og at kommunalområdet overholder sine budsjetttrammer. For Plan, teknikk og miljø har tekstdelen i budsjettet og økonomiplanen, som beskriver mål og tiltak, vært uendret de siste tre år.

4.2 Planverk i Tjøme kommune

4.2.1 Plansystem

Tjøme kommune definerer sitt plansystem som bestående av tre nivåer.⁹ Første nivå er kommuneplanen, som tar for seg de overordnede strategiene som kommunen skal styre etter i et langsiktig perspektiv. Alle andre kommunale planer skal bygge opp om kommuneplanens strategiske valg, og arealdelen er styrende for bruk av arealene i kommunen.

Det andre nivået i kommunens plansystem er kommunedelplaner eller strategiske temaplaner som skal bygge på og konkretisere målene i kommuneplanen og fungere som politiske strategidokumenter. Øvrige planer, som virksomhetene mener er nyttige og nødvendige for å utføre tjenestene og nå fastsatte mål, utgjør tredje nivå i plansystemet.

4.2.2 Planstrategi og planprogram

Tjøme kommune har utarbeidet dokumentet Planstrategi 2012-2015, datert september 2012. Av planstrategien går det fram at kommunestyret i Tjøme i oktober 2011 vedtok at rullering av kommuneplanen skulle settes i gang. Det ble utarbeidet planprogram for kommuneplanprosessen, vedtatt av kommunestyret i april 2012.

Planstrategien for 2012-2015 gir oversikt over hvilke planer kommunen planlegger å utarbeide i perioden, og hvilke planer som fortsatt er gjeldende. Planstrategien gir også oversikt over hvilke samarbeidsprosjekt kommunen har med andre kommuner.

Planprogrammet for rullering av kommuneplanen for Tjøme 2013-2025 gjør rede for planforutsetninger, utviklingstrender som vil påvirke kommunen fremover, utfordringer knyttet til samfunnsdelen og arealdelen, og hvordan planprosessen skal foregå.

4.2.3 Kommuneplanen

Av Planstrategi 2012-2015 går det fram av kommuneplanens samfunnsdel er fra 1999. I intervju blir det vist til at arealdelen til kommuneplanen har blitt oppdatert hvert fjerde år og at den sist ble revidert i 2008. I følge Planstrategi 2012-2015 var revidering av ny samfunnsdel og arealdel planlagt ferdigstilt til sommeren 2013. Revisjonen har fått opplyst at status i planarbeidet i Tjøme kommune nå er at arealdelen forventes ferdigstilt i løpet av første halvdel av 2014. Deretter vil kommunen sette i gang arbeidet med å oppdatere samfunnsdelen.

I intervju blir det pekt på at kommuneplanen er forvaltningsavdelingens viktigste verktøy i behandlingen av byggesaker, og at denne planen blir benyttet i forbindelse med behandlingen av hver eneste byggesak. I intervju blir det likevel pekt på at det i kommunen har vært lange perioder der det ikke har vært samsvar mellom gjeldende kommuneplan og oppfatningene til den sittende politiske ledelsen i kommunen, og at dette har vært en utfordring i saksbehandlingen. Dette har medført at politikkerne i større grad har fattet vedtak om dispensasjoner, der dispensasjonsvedtakene har blitt omgjort av fylkesmannen.

4.2.4 Kommuneplanens handlingsdel

I Planstrategi 2012-2015 står det at beslutninger i forhold til økonomiske prioriteringer skal styres av kommuneplanens handlingsdel, og at dette i Tjøme kommune er økonomiplanen.

I intervju blir det vist til at kommunens økonomiplan blir rullert hvert år og at dette er hoveddokumentet i kommuneplanen. Økonomiplanen utarbeides for en fireårsperiode hver vår, og er utgangspunktet for budsjettet som blir utarbeidet om høsten.

⁹ Planstrategi 2012-2015

4.3 Arbeid med private reguleringsplaner

Tjøme kommune har ikke tatt i bruk skriftlige rutiner for saksbehandling av plansaker, der det er nedtegnet hvilke vurderinger saksbehandler skal gjøre i de ulike fasene i planprosessen og med henvisning til relevante paragrafer i regelverket.

Revisjonen har mottatt oversikt over 16 varslede, pågående eller avsluttede reguleringsplansaker i Tjøme kommune, som kommunen har registrert fra og med 2011. Av oversikten går det frem at seks reguleringsplaner er varslet, der planforslag ikke er levert. Av de øvrige ti sakene er fem sluttbehandlet i kommunestyret, og en sluttbehandlet i Hovedutvalg for plan og miljø. Fire saker er i gang med planprosessen ved at det som et minimum har blitt avholdt oppstartsmøte.

4.3.1 Informasjon til planfremmere

Tjøme kommune abonnerer på informasjonstjenester fra Nasjonal tjenestekatalog (NTK). Dette er en database som inneholder beskrivelser av de tjenestene som kommunen yter overfor sine innbyggere. Nasjonal tjenestekatalog skal sikre at tjenestebeskrivelser til enhver tid er oppdatert i henhold til regelverket. Beskrivelsene i nasjonal tjenestestandard følger en fast struktur og er ment å gi en oversikt over tjenestetilbudet - for både servicekontor, saksbehandler og innbygger.

Teksten fra Nasjonal tjenestekatalog kan suppleres med lokal informasjon fra den enkelte kommune. Tjøme kommune har tydelig informasjon om reguleringsplaner på kommunens hjemmesider, med linker til relevant informasjon og tydelig kontaktinformasjon til saksbehandler.

Tjøme er med i et samarbeidsprosjekt med kommuner rundt Tønsberg om innføring av plandialog og digitalisering av planprosesser. Dette er et system der publikum kan gå inn i et elektronisk system og se på dokumenter i plansaker, samt se hvor langt kommunen har kommet i behandlingen av sakene. Systemet er innkjøpt fra Norconsult, og innebærer en kobling av kartverk og saksbehandlingssystemet WebSak. I Tjøme kommune er planen at plandialogsystemet skal være tilgjengelig for publikum fra januar 2014.

I intervju blir det opplyst at oppstartsmøte alltid blir avholdt i forbindelse med at planfremmer tar initiativ til å igangsette arbeid med private reguleringsplaner. Tjøme kommune har utarbeidet referatmal som benyttes til å skrive referat fra oppstartsmøte. Revisjonen har fått opplyst at malen blir fylt ut av saksbehandler og sendt til planfremmer etter møtet. Referatmalen inneholder følgende punkt

1. Avkryssingsliste for **planstatus i området** – dvs. plantype som foreslås og planer, vedtak og pågående arbeid som vil ha betydning for planfremmer.
2. **Avklaring** av formålet i planforslaget. Innebærer at forslaget blir beskrevet og kommunen gir sin tilbakemelding om de anbefaler oppstart av planarbeid eller ikke, ev. etter at planforslaget er justert.
3. Avkryssingsliste om kvalitet i **kartgrunnlaget** og behov for tilleggsoppmålinger
4. Avkryssing om tiltaket krever **konsekvensutredning**
5. Avkryssing av ev. **rikspolitiske retningslinjer** som vil berøre tiltaket
6. Informasjon om **plangebyr** etter gjeldende kommunalt regulativ
7. Informasjon om hvilke **krav** kommunen stiller **til innsendt planmateriale**
8. Avkryssing av behov for og type **varsling** om oppstart av planarbeid og utbyggingsavtale
9. Informasjon om krav til **kommunalteknisk plan** og ev. forutsetninger om utbygging/utbedring av kommunaltekniske anlegg
10. Avkryssing og tekstfelt for kommunens **foreløpige vurderinger og føringer**
11. Informasjon om hva oppstartsmøtet og referatet innebærer og at det ikke gir rettigheter

Det er også utarbeidet *Kravspesifikasjon og veileder for utarbeidelse av reguleringsplaner i Tjøme kommune* som deles ut til planfremmer i oppstartsmøtet. Revisjonen får opplyst at kommunen har benyttet dette dokumentet lenge, og at det var sist revidert i 2013.

Kravspesifikasjonen/veilederen er ment å fungere både som veileder og for å synliggjøre de krav som stilles i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner. Veilederen beskriver planprosessen ved utarbeidelse av reguleringsplan: oppstartsmøte, varsel om planoppstart, planprogram og konsekvensutredning, krav om kommunalteknisk plan, 1. gangsbehandling, offentlig ettersyn og 2.gangsbehandling og kunngjøring av vedtak.

Det går også frem av veilederen at planfremmer kan ha et kort møte med kommunen for å få en rask tilbakemelding på om det er realistisk å få gjennomført en reguleringsplan for det aktuelle området.

I intervju blir det opplyst at dersom en reguleringsplansak ikke er avklart politisk før oppstartsmøte, blir det laget en avklaringssak til politikerne om planideen før planforslaget legges frem. Dette blir gjort for at planfremmer skal få signaler om politikernes synspunkt i saken slik at planene kan utarbeides i tråd med politikernes signaler.

Veilederen/kravspesifikasjonen inneholder videre en detaljert mal for utforming av reguleringsplaner. Det går fram at kommunen ønsker at planfremmer benytter den kapitteinndelingen som fremgår av malen, og omtaler de tema som er relevante for den aktuelle planen. Malen inneholder en rekke momenter som planfremmer bør vurdere, men det blir presisert at listen ikke er uttømmende.

4.3.2 Total tidsbruk i planprosessen

I intervju blir det opplyst at prosessen knyttet til å utarbeide private reguleringsplaner tar rundt ett år fra fullstendig planforslag er levert til kommunen. Denne tiden inkluderer både den tiden kommunen bruker på å behandle planforslaget og den tiden som går med til de andre fasene av planprosessen som for eksempel høring og den tiden planfremmer bruker på utarbeidelse av endelig planforslag. Planfremmere blir opplyst om dette i oppstartsmøte. I de tilfellene planprosessene tar lenger tid, skyldes dette vanligvis at planene berører nasjonale eller regionale interesser som for eksempel kulturminner, eller interessene til naboer, velforeninger eller interesseorganisasjoner.

I intervju blir det vist til at det er vanskelig å få saker med mange og sterke interesser til å gå raskere gjennom planprosessen. Revisjonen får imidlertid opplyst at kommunen har tett dialog med planfremmerne, og at planfremmerne derfor kjenner til hvor langt saksbehandlingen til kommunen har kommet i den enkelte sak.

Av oversikten revisjonen har mottatt over reguleringsplaner ferdigbehandlet i kommunestyret, går det fram at tiden planprosessen har tatt har variert fra 6 måneder til 3 år og 10 måneder

Tabell 1 Reguleringsplaner ferdigbehandlet i kommunestyret registrert fra og med 2011

Reguleringsplan	Tid – hele planprosessen ¹⁰
A	1 år og 1 måned
B	1 år
C	6 måneder
D	1 år og 7 måneder
E	3 år og 10 måneder

¹⁰ Tallene baserer seg på oppgitt informasjon fra ansvarlig saksbehandler

Revisjonen har sett nærmere på to reguleringsplansaker. I sak «D»¹¹ tok planprosessen ett år og syv måneder, mens sak «E»¹² tok tre år og ti måneder. Sak D tok lenger tid enn normalt blant annet fordi politikerne ønsket befaring før 2.gangsbehandling av planen. I sak «E» tok planprosessen lenger tid enn vanlig fordi planfremmer brukte tid på å få utredet saken, og fordi planfremmer ønsket å finne en løsning på en interessekonflikt som de ønsket at alle parter skulle være fornøyde med før 2. gangsbehandling av planforslaget.

4.3.3 1.gangsbehandling

I oversikten revisjonen har mottatt fra Tjøme kommune over varslede, pågående eller avsluttede reguleringsplansaker i kommunen (registrert fra og med 2011) gikk det frem at det var syv saker som hadde vært gjenstand for 1. gangsbehandling. To av disse syv sakene hadde hatt saksbehandlingstid over 12 uker. Overskridelsen av saksbehandlingstiden i en av disse sakene ble begrunnet med ferieavvikling for saksbehandler. En tredje sak ble av saksbehandler opplyst å være uklar mht. til saksbehandlingstid, men foreliggende opplysninger indikerte at det også i denne saken var blitt benyttet saksbehandlingstid i kommunen ut over 12 uker. Tabellen nedenfor gir en oversikt over saksbehandlingstiden i de syv sakene.

Tabell 2 Saksbehandlingstid for 1. gangsbehandling - Reguleringsplaner Tjøme kommune

Reguleringsplan	Antall uker 1.g behandling ¹³
A	11 uker
B	12 uker
C	4 uker
D	17 uker
E	14 uker
F	7 uker
G	Uklar ¹⁴

Av intervju går det fram at Tjøme kommune ikke har hatt rutiner eller praksis for å sørge for at gebyr blir strøket eller redusert dersom frister blir overskredet i saksbehandlingen.

4.3.4 Høring og offentlig ettersyn

Revisjonen har fått opplyst at alle reguleringsplanforslag blir sendt på høring. PDF-dokument med reguleringsplanforslag blir kunngjort på kommunens hjemmeside og i to aviser. I tillegg blir det sendt brev til alle berørte parter, velforeninger og andre lag som kan ha interesse av planene, for eksempel Eldrerådet og Historisk råd i Tjøme.

I begge sakene revisjonen har undersøkt, ble reguleringsplanforslaget sendt på høring i samsvar med kommunens rutiner.

4.3.5 2.gangsbehandling

Det er ikke frister knyttet til 2.gangsbehandling av plansaker. Av intervju og stikkprøver går det frem at perioden mellom en reguleringsplan har vært på høring og offentlig ettersyn og frem til

¹¹ «D» viser til sak i tabell 1

¹² «E» viser til sak i tabell 1

¹³ Tallene baserer seg på oppgitt informasjon fra ansvarlig saksbehandler

¹⁴ Av saksbehandlers oversikt gikk det fram at denne saken var blitt behandlet syv måneder etter innlevering av planforslag, men saksbehandler stilte spørsmål ved om dette var korrekt.

2.gangsbehandling kan variere mye. Årsakene til dette blir opplyst å være knyttet til at det kan variere hvilke forhold/utfordringer som må løses før en sak kan legges frem for 2.gangsbehandling og hvor lang tid planfremmer trenger for å løse disse. Slike utfordringer kan for eksempel være utfordringer knyttet til grenseavklaringer. Revisjonen får opplyst at saksbehandler i denne fasen er i dialog med planfremmer og berørte parter og prøver å veilede for å bidra til løsninger og ferdigstilling av plan. Saksbehandler opplever likevel å ha begrenset innflytelse på den tiden planfremmer velger å bruke på avklaringer og på å få til løsninger. I intervju blir det pekt på at saksbehandler for plansaker av og til opplever at andre presserende arbeidsoppgaver må prioriteres før høringsrundene på reguleringsplanene kan oppsummeres og klargjøres for 2.gangsbehandling, men at dette likevel i liten grad innvirker på den tiden plansakene tar mellom høring og 2.gangsbehandling.

4.3.6 Kunngjøring

Av kravspesifikasjon/ veileder for utarbeiding av reguleringsplaner går det fram at når reguleringsplaner er vedtatt blir de kunngjort i aviser og ved brev til parter og direkte berørte. Parter og andre med rettslig klageinteresse gis en klagefrist på tre uker fra varsel om kunngjøring er mottatt. Av intervju går det fram at det alltid blir orientert om klageadgang i kunngjøring av nye reguleringsplaner etter 2.gangsbehandling.

Stikkprøvene revisjonen har gjennomført bekrefter at kommunen følger ovenfor nevnte praksis.

4.4 Arbeid med byggesaker

Revisjonen har fått opplyst at Tjøme kommune behandler 400-500 byggesaker i året, både på delegasjon og ved politisk behandling. Det er praksis for at alle klagesaker, alle dispensasjonssaker som avviker fra plan (med unntak av Tek10 saker¹⁵) og alle saker knyttet til bestemte geografiske områder blir lagt frem for Hovedutvalg for plan og miljø for avgjørelse. Aktuelle geografiske områder dreier seg om følgende: Verdens ende, Hvasser fiskehavn og Tjøme sentrum.

Anslagsvis en fjerdedel av alle byggesaker kommunen behandler er dispensasjonssaker. De fleste av disse sakene er knyttet til fritidsboliger. I intervju blir det vist til at det særlig er dispensasjonssaker som er krevende å behandle for de ansatte som arbeider med byggesaker i Tjøme kommune.

4.4.1 Rutiner og maler

Av intervju går det fram at forvaltningsavdelingen har rutiner for behandling av byggesaker, men at disse i hovedsak ikke er nedfelt skriftlig. Revisjonen har mottatt de skriftlige rutiner/ beskrivelser som er etablert for byggesaker i kommunen. Dette er dokumentene «Oppbygging av en byggesak – Juridiske forhold» og «Sjekkliste byggesak».

Rutinen «Oppbygging av en byggesak» beskriver at byggesaker består av tre elementer: vedtak, saksopplysninger og vurdering. Om *vedtak* står det at vedtaket kun skal inneholde konklusjonen i saken og at vedtaket skal hjemles. Punktet *saksopplysninger* beskriver hvilke elementer som skal inngå under dette, bl.a. om det er søkt dispensasjon, nødvendige høringsuttalelser og innholdet i eventuelle protester. Når det gjelder nødvendige høringsuttalelser blir Fylkesmannens miljøvern avdeling og fylkeskommunen nevnt spesifikt. Punktet *vurdering* omhandler bl.a. at saksbehandler skal vurdere om tiltaket er i samsvar med plan, om lovens krav til å gi ev. dispensasjon er oppfylt, og om det er naboprotester som har betydning for saken. Rutinen inneholder ikke spesifikke referanser til aktuelle paragrafer i regelverket.

¹⁵ Saker som faller inn under forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift FOR 2010-03-26 nr 489:)

Sjekkliste byggesak skal fylles ut for hver sak. Saksbehandler kan krysse av og notere merknader knyttet til hvert av punktene i sjekklisten. Sjekklisten inneholder bl.a. punkt knyttet til utsendelse av gebyr. Sjekklisten har ikke referanse til relevante paragrafer i regelverket.

Revisjonen har videre fått opplyst at kommunen har en rekke brevmaler som benyttes i saksbehandlingen. Revisjonen har mottatt tre eksempler på slike maler. To av brevmalene inneholder ferdig utfylt standardtekst om klageadgang.¹⁶ Det blir opplyst at klagefristen er tre uker fra vedtaket er mottatt, men ikke hvem som er klageorgan. Den ene brevmalen inneholder opplysninger om hvor klagen kan sendes (til kommunen).

I forbindelse med verifisering av rapporten har revisjonen fått opplyst at skriftlige rutiner for saksbehandling nå er utarbeidet i WebSak, men at det gjenstår noe arbeid, samt opplæring før saksbehandlerne kan ta rutinene i bruk. Det blir opplyst at rutinene vil ivareta at tidsfrister overholdes.

4.4.2 Samhandling og informasjonsutveksling med byggherrer

Også for byggesaker har Tjøme kommune abonnert på tjenester fra Nasjonal tjenestekatalog som gir informasjon til innbyggerne om ulike typer byggesaker og forhold som er relevante for slike saker. Informasjonen er tilgjengelig på kommunens hjemmesider, hvor det også foreligger linker til relevante søknadsskjema. Kommunens nettsider gir videre tydelig kontaktinformasjon til kommunen med e-postadresse og telefonnummer, men er ikke oppdatert med hensyn til hvilken avdeling som har ansvar for byggesaker.¹⁷

I intervju får revisjonen opplyst at kommunen ved Servicetorget arbeider med å videreutvikle informasjonen som skal gis til utbyggerne i kommunen, og planen er å tilby pakkeløsninger med informasjon knyttet til ulike sakstyper. Dette innebærer at kommunen vil kunne gi ut lister med informasjon om hva ulike søknader skal inneholde, for eksempel søknader knyttet til bygging av garasje.

I intervju blir det vist til at de fleste byggesøknadene kommunen mottar er utarbeidet av profesjonelle fagfolk på vegne av utbyggerne, og at disse søknadene stort sett er gode og inneholder det som trengs av informasjon til at kommunen kan behandle søknaden. Av intervju går det fram at det er sjelden at kommunen returnerer byggesøknader fordi de er mangelfulle. Dersom slike situasjoner skulle oppstå, blir tilleggsinformasjon etterspurt per e-post. Revisjonen får opplyst at forvaltningsavdelingen må etterspørre tilleggsinformasjon to til tre ganger per måned.

Revisjonen får opplyst at det ikke blir avholdt så mange forhåndskonferanser i forbindelse med byggesaker, men når dette blir gjennomført har kommunen alltid rukket å avholde disse innen lovens frist. Det blir videre vist til at kommunen i tillegg til forhåndskonferanser har mange uformelle møter om byggetiltak det ønskes å søke om, og at disse møtene normalt gjennomføres på kort varsel.

4.4.3 Etterlevelse av frister og krav til gebyr

I intervju blir det vist til at lovpålagte oppgaver blir prioritert, og at målet er at de ansatte i avdelingen skal hjelpe hverandre og arbeide så publikumsvennlig som mulig. I intervju blir det opplyst at målet er at alle byggesaker skal behandles innen frist, og at kurante byggesaker med frist blir prioritert. Dispensasjonssaker blir opplyst å ta lenger tid å saksbehandle, men disse sakene har heller ikke pålagt frist.

¹⁶ Brevmal som benyttes i forbindelse med igangsetting der det foreligger rammetillatelse og partsbrev som sendes ut etter politisk behandling av en sak.

¹⁷ Det står følgende på kommunens nettsider per oktober 2013: «Virksomhet Miljø og teknikk har ansvaret for tjenestene innenfor bygging og graving»

Kommunen har ikke et system som sikrer at de sakene som nærmere seg utløpet av frister blir prioritert for å unngå tap av gebyr. Det blir imidlertid vist til at alle saker blir behandlet innen frist, eventuelt har fristoverskridelse kun forekommet i svært få tilfeller.

Av KOSTRA går det fram at kommunen ikke har noen saker der lovpålagt saksbehandlingstid er overskredet de siste tre årene. Samtidig går det fram at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist var 30 dager i 2012.

Kommunen har per i dag ikke et system som gir oversikt over antall saker der frister er overskredet, men i intervju blir det vist til at det trolig er mulig å finne slik informasjon i WebSak.

Kommunen har ikke system som sikrer at gebyr blir tilbakebetalt dersom frister blir overskredet.

4.5 Klagesaksbehandling

I intervju blir det vist til at Tjøme kommune aldri har hatt problemer med å overholde fristen for å behandle klager innen åtte uker. Kommunen har ikke statistikk over klagesakene i kommunen, men viser til at fylkesmannen i Vestfold har oversikt over saker som har blitt behandlet der. Avgjørelsene som fylkesmannen fatter i klagesaker blir alltid lagt fram for politikerne som referatsak.

Det er per i dag ikke tatt i bruk skriftlige rutiner for håndtering av klager knyttet til plan- og byggesaker i kommunen. Av intervju går det fram at reguleringsplansaker avgjøres politisk på bakgrunn av innstilling fra administrasjonen, og klager på vedtak sendes videre til Fylkesmannen for avgjørelse.

Klagesaksbehandling – kurante saker

Dersom kommunen mottar klage på et byggesaksvedtak, vil dette bli registrert i saksbehandlingssystemet WebSak, og komme i innboksen til den saksbehandleren som i første omgang behandler saken. Saksbehandleren vil da se over saken på nytt, og gjøre den klar slik at den kan legges frem for politikerne til avgjørelse. Dersom politikerne gir klager medhold, blir vedtaket omgjort. Dersom politikerne ikke gir klager medhold, blir saken sendt videre til fylkesmannen for endelig avgjørelse.

I intervju blir det fremhevet at det er mange klager knyttet til behandling av kurante byggesaker i Tjøme kommune. Klagene blir normalt ikke tatt til følge i Hovedutvalg for plan og miljø og blir derfor vanligvis avgjort av Fylkesmannen i Vestfold. Tjøme kommune har ikke statistikk over hvor mange saker dette gjelder, men alle vedtak fylkesmannen fatter blir lagt fram for politikerne til orientering.

Klagesaksbehandling - dispensasjonssaker

Dispensasjonssaker følger samme klagesaksbehandling som kurante byggesaker. En forskjell er likevel at fylkesmannen i noen tilfeller påklager politikernes vedtak, ettersom fylkesmannen skal ha alle dispensasjonsvedtak til uttalelse. I slike tilfeller blir klagen behandlet hos settefylkesmann. I intervju blir det anslått at om lag 4-5 saker i året blir avgjort av settefylkesmann. I noen få tilfeller blir fylkesmannens avgjørelser påklaget til sivilombudsmannen.

I intervju blir det vist til at kommunen har mange dispensasjonssøknader (anslagsvis 100 til 124 saker i året) og at disse søknadene ofte kommer fra ressurssterke søkere som ikke gir seg uten å klage dersom de ikke får medhold. Klagene er ofte knyttet til byggetiltak på fritidsboliger i kommunen. De som arbeider med byggesaker / dispensasjonssaker i kommunen prøver allerede i forbindelse med den ordinære behandlingen av sakene å forberede seg på saker der de tror det kan komme klage på vedtak. De mener dette gjør det enklere å håndtere klagene når de kommer.

4.6 Rutiner knyttet til innkreving og fastsettelse av gebyr

Tjøme kommune har et gebyrregulativ knyttet til plan- og byggesaker som er tilgjengelig på kommunens hjemmesider, Revisjonen har fått opplyst at gebyr knyttet til byggesaker blir sendt ut i det fullstendig søknad foreligger til behandling. Revisjonen har fått opplyst at saksbehandler lager fakturagrunnlag i WebSak knyttet til hver enkelt byggesak, og at WebSak gir informasjon om hvorvidt faktura er sendt. Forvaltningsavdelingen utarbeider lister over byggesaker og andre saker med gebyr og sjekker at gebyr blir krevd inn i samsvar med disse listene. Etter at saksbehandler har sendt ut krav om gebyr vil andre i kommunen sikre at gebyret faktisk blir betalt inn.

Gebyr for reguleringsplansaker blir krevd inn i to runder. Før det første har kommunen et gebyr knyttet til behandling av forespørsel om endring eller ny reguleringsplan. Neste gebyr blir krevd inn i forbindelse med 1.gangsbehandling av plansaken.

12k har vært et interkommunalt samarbeid mellom Andebu, Hof, Holmestrand, Horten, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sandefjord, Stokke, Tjøme og Tønsberg kommune. 12k har arbeidet med å utvikle, forbedre og effektivisere kommunenes tjenestetilbud og oppgaveløsning, og sikre erfaringsutveksling og læring gjennom fagnettverk og prosjekter. KS i Vestfold har videreført dette samarbeidet. I intervju blir det vist til at det i 12 K samarbeidet er utarbeidet en felles mal for gebyrregulativet i kommunen. Malen blir tilpasset den enkelte kommune, og gebyrsatsene er noe forskjellige i de ulike kommunene bl. a. som følge av selvkostprinsippet.

Revisjonen får opplyst at Plan teknikk og miljø gjennomfører selvkostberegninger og benytter et system fra Momentum Consulting til dette. Revisjonen har videre fått opplyst at kommunen nå vil beregne nye gebyrer etter selvkostprinsippet for både plan- og byggesaker. De nye gebyrene vil gjøres gjeldende fra 1.1.2014. og revisjonen får opplyst at de nye gebyrene trolig ikke vil innebære stor grad av justering av satsene.

5. Vurdering

5.1 Planstrategi, kommuneplan og kommuneplanens handlingsdel

Undersøkelsen viser at Tjøme kommune har utarbeidet planstrategi for inneværende valgperiode med dokumentet *Planstrategi 2012-2015* datert september 2012. Undersøkelsen viser videre at kommunen årlig reviderer økonomiplanen og at denne utgjør kommuneplanens handlingsdel i kommunen.

I undersøkelsen blir det vist til at Tjøme kommune i perioder opplever at det ikke er samsvar mellom gjeldende kommuneplan og oppfatningene til sittende politisk ledelse i kommunen. Dette har ført til at politikere har fattet vedtak om dispensasjoner, men der dispensasjonsvedtak igjen har blitt omgjort av fylkesmannen. Undersøkelsen viser samtidig at kommunen anslår at en fjerdedel av byggesøknadene er dispensasjonssøknader og at disse søknadene er tidkrevende å behandle. Revisjonen vil på bakgrunn av dette peke på at det er viktig å prioritere å ferdigstille kommuneplanen slik at kommunen sikrer at denne er oppdatert. Dette kan bidra til økt samsvar mellom politiske oppfatninger og gjeldene kommuneplan, og kan også føre til at kommunen mottar færre dispensasjonssøknader og dermed kan arbeide mer effektivt.

5.2 Organisering av Plan, teknikk og miljø

Undersøkelsen viser at arbeidet med saksbehandling knyttet til plan- og byggesaker er fordelt på få personer i kommunen. Revisjonens vurdering er at dette gjør saksbehandlingen av disse sakene sårbar ved for eksempel sykefravær, ferieavvikling og oppsigelse/avgang. Det blir også i mindre grad rom for kvalitetssikring av sakene når kun én saksbehandler arbeider med en sakstype slik situasjonen i Tjøme kommune er på permanent basis når det gjelder reguleringsplansaker, og har vært midlertidig for byggesaker. Revisjonen mener at Tjøme kommune bør vurdere aktuelle tiltak som kan redusere denne sårbarheten.

5.3 Saksbehandling i plansaker

Revisjonen mener at Tjøme kommune har gode rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med planfremmere. Kommunen avholder alltid forhåndskonferanse med planfremmere. Revisjonen mener at veilederen som deles ut i oppstartsmøtet, og referatmalen som benyttes, gir planfremmer god informasjon og sikrer at sentrale tema blir tatt opp. Revisjonen mener også det er positivt at kommunen snart vil innføre systemet Plandialog. Dette vil gjøre det enklere for innbyggere og planfremmere å følge med i pågående planprosesser i kommunen. Det er videre revisjonens oppfatning at kommunens nettsider gir god informasjon blant annet om hvor en kan henvende seg om reguleringsplaner.

Det er per i dag ikke tatt i bruk skriftlige saksbehandlingsrutiner for arbeid med reguleringsplaner som beskriver hvilke vurderinger saksbehandler bør gjøre i de ulike fasene av planprosessen og med referanse til relevant regelverk. Revisjonen vil anbefale Tjøme kommune å ferdigstille og ta i bruk slike rutiner. Slike rutiner kan bidra til å sikre lik praksis og kvalitet i saksbehandlingen og kan være til hjelp for nye saksbehandlere.

Undersøkelsen har vist at fristen for 1.gangsbehandling av plansaker har blitt overskredet i to av seks tilfeller de siste årene. Dette er ikke i samsvar med § 12-11 i plan- og bygningsloven. I en syvende sak er det usikkert hvorvidt fristen er overholdt. Tjøme kommune bør derfor sette i verk tiltak som sikrer at frist for 1.gangsbehandling blir overholdt i alle plansaker. Revisjonen har fått opplyst at gebyr ikke har blitt betalt tilbake i de to sakene der fristen er overskredet.

5.4 Saksbehandling i byggesaker

Det er revisjonens vurdering at Tjøme kommune har gode rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med byggherrer. Relevant informasjon knyttet til byggesaker og kontaktinformasjon til saksbehandler er lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Kommunen er i ferd med å utvikle såkalte pakkeløsninger med informasjon til utbyggerne og det er revisjonens oppfatning at dette vil bidra til å gi god informasjon og veiledning til innbyggerne. Revisjonen mener kommunen har et tilfredsstillende system for å sikre at byggesakene er fullstendige, ved at eventuell manglende informasjon i byggesøknader blir etterspurt per e-post.

Undersøkelsen viser at kommunen avholder forhåndskonferanse med tiltakshaver innen fristen for de som ønsker slik konferanse. Tjøme kommune gjennomfører også korte møter med byggherrer på kort varsel, for å avklare og gi informasjon knyttet til byggeprosjekter.

Det er revisjonens vurdering at forvaltningsavdelingens sjekklister knyttet til byggesak, dokumentet som beskriver oppbygning av byggesaker og brevmalene samlet fungerer som gode veiledere i saksbehandlingsarbeidet. Revisjonen mener likevel at rutinene bør videreutvikles og forbedres, for at disse skal kunne fungere som gode veiledere for alle faser i saksbehandlingen. Dette er etter revisjonens vurdering viktig blant annet i forbindelse med nyansettelser. Revisjonen vil anbefale at det utarbeides rutiner som beskriver saksbehandling av hovedgrupper av sakstyper (f.eks. dispensasjonssaker og klagesaker) og med referanse til relevant regelverk. Revisjonen vil ellers peke på at forvaltningsloven stiller krav om at vedtak skal grunngis ved avslag og det skal opplyses om klageinstans og nærmere fremgangsmåte ved klage. Rutiner og brevmalen må revideres slik at dette fremgår tydelig.

Revisjonen har avdekket feil i innrapporterte KOSTRA-tall. Basert disse feilene er det revisjonens vurdering at Tjøme kommune ikke i tilstrekkelig grad har etablert rutiner for å sikre korrekt rapportering til KOSTRA i samsvar med § 49 i kommuneloven. Der står det at «*Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.*» I denne sammenheng viser revisjonen også til § 8 i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, der det står at «*Kommunene og fylkeskommunene har selv ansvar for at de data som fremkommer i kommunens og fylkeskommunenes regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet.*»

Tjøme kommune har per i dag ikke systemer for å holde oversikt over hvilke byggesaker som nærmer seg frist eller om saker har gått over frist, men opplyser at kommunen overholder saksbehandlingsfristene i byggesaker og i klagesaker. Revisjonen vil anbefale at det blir iverksatt system for å holde oversikt over byggesakenes status i forhold til de frister som går frem av regelverket. Dette for å sikre at fristene faktisk blir overholdt i alle de fire til fem hundre byggesakene som saksbehandles årlig. Et slikt system er også viktig for å kunne redusere risiko for mangelfull oversikt over saker i eventuelle perioder med redusert saksbehandlingskapasitet. Revisjonen vil anbefale at kommunen vurderer å benytte varslingsfunksjonene i WebSak.

5.5 Rutiner knyttet til innkreving og fastsettelse av gebyr

Tjøme kommune har rutiner for fastsettelse av gebyr. Tjøme kommune har gjennom samarbeid med kommuner i Vestfold utarbeidet en felles mal for gebyrregulativet, og selvkostberegninger gjøres med utgangspunkt i innkjøpt system for dette formålet. Revisjonen mener dette er positivt og bidrar til å sikre korrekt gebyrfastsettelse.

Revisjonen mener også at det er positivt at det i forbindelse med byggesaker blir utarbeidet lister over saker med gebyr, og at forvaltningsavdelingen sjekker at gebyr blir krevd inn i samsvar med disse listene. Det er også positivt at sjekklister som benyttes i byggesaker inneholder sjekkpunkt knyttet til innkreving av gebyr.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har rutiner for å sikre at gebyr blir tilbakebetalt ved overskridelse av tolvukersfristen for 1.gangsbehandling av reguleringsplaner i samsvar med § 2 i forskrift om tidsfrister. Kommunen har heller ikke rutiner som sikrer tilbakebetaling ved overskridelse av tolvukersfrist for byggesaker jf § 21-7 i plan- og bygningsloven.

Revisjonen mener at kommunen må etablere rutiner som sikrer tilbakebetaling av gebyr dersom frister ikke blir overholdt.

5.6 Oppfølging av klager i byggesaker

Undersøkelsen viser at kommunen har et hensiktsmessig system for å følge opp klager i byggesaker ved at klager blir registrert i innboksen til aktuell saksbehandler. Aktuell saksbehandler klargjør saken for politisk avgjørelse før den eventuelt blir sendt videre til fylkesmannen dersom klager ikke får medhold. Det er positivt at kommunen opplyser at de klarer å overholde fristen på 8 uker for å behandle klager. Revisjonen vil likevel peke på at det er viktig å ha rutiner som sikrer at dette alltid skjer.

5.7 Måloppnåelse

I undersøkelsen kommer det frem at kommunalsjef opplever at Plan, teknikk og miljø innfrir de mål som er satt for arbeidet med plan- og byggesaker, og at kommunalområdet holder seg innenfor budsjett. Det er imidlertid ikke etablert systemer for evaluering og rapportering av måloppnåelsen knyttet til de konkrete mål som er definert. Revisjonen vil også peke på at målene og tiltakene ikke er operasjonalisert slik at de er direkte målbare, med unntak av målet om å overholde budsjetttrammene. Målene har heller ikke vært revidert eller endret i løpet av de siste tre år. Revisjonen mener at Tjøme kommune bør utarbeide målbare parametre knyttet til de overordnede målene som er satt for virksomheten, og at det bør etableres rutiner for rapportering av måloppnåelse. Blant annet mener revisjonen at det bør utarbeides tydelige oversikter over saksbehandlingstid og overholdelse av lovpålagte frister, og at disse bør benyttes i arbeidet med å vurdere måloppnåelsen.

Revisjonen vil også understreke at denne undersøkelsen etter revisjonen sin vurdering viser at det er behov for å arbeide videre med utvikling av gode rutiner knyttet til plan - og byggesaker jf. mål om å opptre saklig, ryddig og forutsigbart i all saksbehandling og tiltaket om å arbeide med utarbeidelse og etablering av skriftlige rutinebeskrivelser. Revisjonen kan på dette grunnlag ikke se at enhetene som arbeider med plan- og byggesaker fullt ut når de mål som er satt for virksomheten.

6. Anbefalinger

Revisjonen vil anbefale at Tjøme kommune

1. Vurderer aktuelle tiltak som kan redusere sårbarheten knyttet til at det er få saksbehandlere som behandler plan- og byggesaker
2. Sørger for at rapportering til KOSTRA blir korrekt i samsvar med kommuneloven § 49 og forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner § 8
3. Ferdigstiller og tar i bruk saksbehandlingsrutiner knyttet til behandling av reguleringsplaner og byggesaker, inkludert rutiner for klagesaksbehandling.
4. Setter i verk tiltak som sikrer at frister blir overholdt i alle reguleringsplansaker i samsvar med plan- og bygningsloven § 12-11
5. Iverksetter system for å holde oversikt over byggesakenes status i forhold til frist
6. Etablerer rutiner for tilbakebetaling av gebyr dersom saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven §21-7 og forskrift om tidsfrister §2 ikke blir overholdt
7. Utarbeider målbare parametre knyttet til de overordnede målene som er satt for virksomheten og etablerer rutiner for rapportering av måloppnåelse

Vedlegg 1: Høringsuttale

Deloitte har mottatt følgende uttalelse fra rådmannen i Tjøme kommune på forvaltningsrevisjonsrapporten:

«Generelt.

Tiden som er gitt kommunen for å kommentere rapporten er alt for knapp til å kunne gi fyllestgjørende kommentarer.

De vil derfor bli gitt som korte kommentarer på de respektive punkter hvor det er relevant.

Pkt. 2.3 Statistisk analyse

Vi har ikke hatt anledning til å sjekke KOSTRA-tallene. Mest sannsynlig foreligger det her rapporteringsfeil.

(...)

Pkt. 5.3 og 5.4 hhv. Saksbehandling i plansaker og byggesaker

Skriftlige rutiner for saksbehandlingen er utarbeidet i WebSak, men er ikke tatt i bruk ennå. Disse rutinene ivaretar også at tidsfrister overholdes. Det gjenstår noe arbeid, samt opplæring før saksbehandlerne kan ta dette i bruk.

Pkt. 5.7 Måloppnåelse

Revisjonen påpeker at målene for arbeidet med plan- og byggesaker ikke er operasjonalisert og derved ikke målbare. Likevel fremkommer det i rapporten at målene ikke nås fullt ut. Her er det en logisk brist etter min mening.

Ut over dette synes rapporten å være i samsvar med egen oppfatning av situasjonen.»

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter:

Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2012-08-10-61

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.

Lovkommentarer, veiledere og retningslinjer:

Miljøverndepartementet: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Datert 01.07.09.

Tyren, Carl Wilhelm: *Plan og bygningsloven, kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.

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

Dokumentasjon fra Tjøme kommune:

Økonomiplan for periodene 2011-2014, 2012-2015 og 2013-2016

Budsjett for årene 2011, 2012 og 2013

Kommuneplanens arealdel 2008-2020

Planstrategi 2012-2015

Planprogram 2013-2025

Referatmal oppstartsmøte, datert 22.03.2012.

Kravspesifikasjon og veileder for utarbeidelse av reguleringsplaner, 2012

Rutine: Oppbygging av byggesak. Juridiske forhold

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.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS