



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

OPPFØLGING AV PLAN- OG BYGGESAKSBEHANDLING PÅ FLEKKERØY OG I ANDRE KYSTNÆRE OMRÅDER I KRISTIANSAND KOMMUNE

**Forvaltningsrevisjon
mars 2008**



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene fra revisjonens vurdering av kvalitets-sikringstiltakene som er innført i plan- og bygningsetaten i Kristiansand kommune. Kvalitetssikringstiltakene ble vedtatt av bystyret i januar 2005 i forbindelse med behandlingen av rapporten "Behandling av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand". Plan- og bygningssjefen orienterte kontrollutvalget i september 2005 om tiltak som var innført. Kontrollutvalget vedtok å be revisjonen foreta en oppfølging av saksbehandlingen.

Forvaltningsrevisor Vilhelm Lunde Holme og Nils Kristian Aarsland har skrevet rapporten. Nils Kristian Aarsland har vært oppdragsansvarlig.

Kristiansand 14.03.08

Nils Kristian Aarsland
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Vilhelm Lunde Holme
forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Mandat	3
1.2	Formål og problemstilling	3
1.3	Avgrensing, gjennomføring og metode.....	4
1.4	Revisjonskriterier.....	5
1.5	Delegasjonsreglement.....	5
1.6	Plan- og bygningsetaten – organisering og saksomfang.....	6
2	Gjennomgang av kvalitetssikringssystemet.....	8
2.1	Innholdet i systemet	8
2.2	Innholdet i saksbehandlingsrutinene	10
2.3	Evaluering, opplæring, kontroll og andre kvalitetssikringstiltak	15
2.4	Revisjonens vurdering.....	20
3	Gjennomgang av saker	22
3.1	Gjennomgang av et utvalg nye saker i kystnære områder	22
3.2	Revisjonens vurdering av nye saker.....	25
3.3	Andre saker – med mistanke om feil	27
3.4	Revisjonens vurdering av saker med mistanke om feil.....	29
3.5	Eldre planer - eksempler fra media	30
3.6	Revisjonens vurdering - eldre planer.....	33
4	Oppsummering og forslag til oppfølging	35
4.1	Revisjonens funn.....	35
4.2	Anbefalinger	37
4.3	Tilbakemelding fra Teknisk direktør.....	37
5	Vedlegg	38
6	Kilder	38

1 Innledning

1.1 Mandat

26. januar 2005 behandlet bystyret rapporten "Behandling av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand" (sak 15/05). Bystyret vedtok å be teknisk direktør gjennomgå ulike sider ved saksbehandlingsrutinene og melde tilbake til kontrollutvalget innen 1. september 2005 om de tiltak som ble gjennomført. Bystyrets vedtak i sak 15/05 var i samsvar med kontrollutvalgets forslag til vedtak fra møtet 12. desember 2004 (sak 55/04). Vedtaket følger som vedlegg én til denne rapporten.

22. september 2005 (sak 37/05) behandlet kontrollutvalget tilbakemeldingen fra teknisk direktør (av 18.08.05) der tiltakene som var gjennomført var beskrevet. Representanter fra plan- og bygningsetaten var tilstede på møtet i kontrollutvalget og orienterte om etatens nyutviklede kvalitetssikringssystem. I systemet er etatens rutiner og prosedyrer for saksbehandling, flytdiagram, vedtaksmaler og linker blant annet til lover og retningslinjer samlet. Implementering, opplæring og bruk av kvalitetssystemet ble beskrevet som det sentrale tiltaket i plan- og bygningsetatens oppfølging av bystyrets vedtak. Den enkelte saksbehandlers bruk av systemet skulle være med å sikre at saksbehandlingen ble utført i henhold til lover og planer og kommunens egne retningslinjer.

Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak (sak 37/2005):

«Kontrollutvalget tar plan- og bygningsetatens presentasjon av etatens kvalitetssikringssystem til orientering. Kontrollutvalget er fornøyd med etatens tilbakemelding, og anser at bystyrets vedtak i sak 15/05 er ivaretatt på en god måte. Kvalitetssikringssystemet synes å være et hensiktsmessig redskap for å etablere gode saksbehandlingsrutiner i etaten.

Kontrollutvalget ber revisjonen foreta en oppfølging av saksbehandlingen ved plan- og bygningsetaten våren 2007.»

I denne rapporten presenteres resultatene av revisjonens oppfølging av saksbehandlingen ved plan- og bygningsetaten.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med oppfølgingen er å vurdere om etatens gjennomførte kvalitetssikrings tiltak, herunder oppbygging av kvalitetssikringssystemet, ligger til grunn for den løpende saksbehandlingen, og om tiltakene medvirker til å sikre at behandlingen av plan- og byggesaker utføres i henhold til plan- og bygningsloven (pbl) og kommunale planer og retningslinjer.

I **kap 2** har vi vurdert om kvalitetssystemet inneholder oppdaterte rutiner og prosedyrer, og om systemet gir "en logisk prosessflyt/produksjonsløype for sakene hvor systemet ivaretar kvaliteten i størst mulig grad", jf teknisk direktørs tilbake-melding av 18.08.05.

Ved å vurdere innholdet i systemet, herunder etatens rutiner og prosesser, vil vi se om de deler av bystyrets vedtak i sak 15/05, som gikk på å utarbeide prosesser og rutiner er fulgt opp.

Gjennom samtaler med et utvalg ansatte og ledere i plan- og bygningsetaten har vi prøvd å finne ut om de ansatte opplever at kvalitetssikringssystemet er oppdatert, om de benytter det i den løpende saksbehandlingen, og om systemet medvirker til at etatens saksbehandling utføres i henhold til plan- og bygningsloven og kommunale planer og retningslinjer for saksbehandling.

Vi har søkt å besvare følgende problemstilling i kap 2:

- Har plan- og bygningsetaten fulgt opp bystyrets vedtak i sak 15/05 gjennom oppbygging av kvalitetssikringssystemet?

I **kap 3** har vi gjennomgått et utvalg plan- byggesaker innenfor Flekkerøy og andre kystnære områder og vurdert om etatens tiltak fungerer i praksis. Sakene er hentet fra de samme områdene som ved forrige gjennomgang.

Vi har sett om saksbehandlingen utføres i henhold til plan- og bygningsloven og kommunale planer og retningslinjer. Fokus har vært rettet mot om vedtakene inneholder lovhenvvisning, begrunnelse ved eventuell dispensasjon, om de er sendt på høring, om de er kvalitetssikret med sidemannskontroll og om vedtaket om dispensasjon er undertegnet av flere enn saksbehandler, jf bystyrets vedtak av 15/05.

I kap 3 har vi satt opp følgende problemstilling:

- Blir etatens saksbehandling utført i henhold til krav i plan- og bygningsloven og kommunale planer og retningslinjer for saksbehandling?

1.3 Avgrensing, gjennomføring og metode

Vi har gjennomgått kvalitetssikringssystemet som er tilgjengelig på intranett. Vi har hatt samtale med leder for byggesaksbehandlingen (byggesaksleder) og leder for plansaker (planleder). Planleder og byggesaksleder er direkte underordnet leder for plan- og bygningsetaten. Vi har hatt møte med etatens nye kvalitetsleder, og vi har intervjuet åtte saksbehandlere med spørsmål knyttet til kvalitetssikringssystemet.

Vi har hatt møte med Miljøverndirektøren hos fylkesmannen i Vest-Agder med spørsmål om hans vurdering av byggesaksbehandlingen i kystnære områder i Kristiansand.

Revisjonen har også hatt møte med Barn- og unges representant i Kristiansand kommune for å høre hans vurdering av om barn og unges interesser blir ivaretatt ved behandling av plan- og byggesaker.

Vi har gjennomgått et utvalg saker i kystnære områder på Flekkerøya og i Randesund. Vi har vurdert et utvalg på 13 nye plan- og byggesaker i kystnære områder. I tillegg har vi gått gjennom i overkant av 20 saker der det er blitt stilt spørsmål ved om saksbehandlingen har foregått korrekt. Av disse sakene var noen eldre enn fra 2005. Revisjonen har gjennomgått sakene selv. I de tilfellene vi har hatt spørsmål til saksbehandlingen har vi gjennomgått disse sammen med byggesaksleder.

Revisjonen har også registrert oppmerksomhet rundt konkrete enkeltsaker i media og i samtaler med ledere i plan- og bygningsetaten. Dette er saker der en ut fra medieomtalen får inntrykk av at plan- og bygningsetaten har gitt tillatelser i strid med nasjonale mål om vern av strandsonen. Vi har sett på et par aktuelle saker, blant annet hyttebygging på Teistholmen og utbygging i Skudeviga i Randesund, for å se hva som er årsaken til at det blir gitt tillatelser.

1.4 Revisjonskriterier

I denne oppfølgingen har vi vurdert plan- og bygningsetaten kvalitetssikringstiltak opp mot bystyrets vedtak i sak 15/05 (vedlegg 1).

Bestemmelser i plan- og bygningsloven, kommuneplaner, reguleringsplaner og vedtatte retningslinjer for byggesaksbehandling i kystnære områder, er kriterier som saksbehandlingen ved plan- og bygningsetaten vurderes opp mot. Revisjonskildene og sentrale bestemmelser, blant annet for behandling av søknader om dispensasjon, ble utledet i kap 2 "Revisjonskriterier" i rapporten "Behandling av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand kommune" fra desember 2004. Kap 2 "Revisjonskriterier" fra den rapporten følger som vedlegg 2 til denne rapporten.

1.5 Delegasjonsreglement

I vedlegg 2 "Revisjonskriterier", som er hentet fra rapporten "Behandling av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand kommune" er delegasjonsreglement fra teknisk direktør til plan- og bygningssjefen og delegasjon fra byutviklingsstyret til plan- og bygningssjefen omtalt i eget punkt 2.6. Der blir et underskrevet reglement for delegasjon fra plan- og bygningsleder til avdelingsledere og saksbehandlere i plan- og bygningsetaten etterlyst.

I tilbakemeldingen fra teknisk direktør til kontrollutvalget av 18.08.05 er det kopi av delegasjonsreglement undertegnet 2. juni 2005 av plan- og bygningssjefen.

Med hjemmel i pbl § 4 gir § 1 i reglementet ledere og ansatte ved etaten myndighet til å treffe avgjørelser og vedtak i enkeltsaker. Myndigheten er begrenset til det som er tillatt etter lov, forskrift, politisk vedtak, reglement og etatens skriftlige saksbehandlingsrutine samt enhetsleders avgjørelse.

Videre er delegasjon begrenset etter stillingens ansvarsområde, til ikke å gjelde saker som medfører økonomisk belastning for etaten eller saker som er av prinsipiell karakter.

Saker/avgjørelser som skal forelegges nærmeste overordnede og medunderskrives av denne er listet opp. Dette gjelder blant annet dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, herunder plankrav, dispensasjon fra regulerings- og bebyggelsesplaner, dispensasjon fra plan- og bygningslovens § 17-2 (bygging og fradelig i 100 meters beltet langs sjø) og mindre vesentlige reguleringsendringer.

I saker der det kan oppstå tvil om overordnet / enhetsleder syn forutsettes dette avklart før avgjørelse treffes.

1.6 Plan- og bygningsetaten – organisering og sakssomfang

Plan- og bygningsetaten i Kristiansand kommune ledes av plan- og bygningssjefen og har ansvar for behandling av plansaker, byggesaker og gjennomføring av byggeplasskontroll.

Saksbehandlingen som revisjonen har vurdert er primært den som foregår i byggesaksavdelingen og noe i planavdelingen. Byggesaksavdelingen har ansvaret for saksbehandling av saker om deling, byggesøknader, samt dispensasjoner og mindre vesentlige reguleringsendringer. Det har vært forutsatt fra etatssjefens side at det konfereres med planavdelingen når det gjelder saker som berører arealdelen i kommuneplanen eller reguleringsplaner.

Det finnes faste samarbeidsgrupper for regulering og utbygging som er delt inn etter bydel. Her sitter representanter for plan og bygningsetaten, ingeniørvesenet, oppmåling og parkvesenet.

For øvrig er både byggesaksbehandlere og planleggere tildelt egne geografiske områder. Navn på saksbehandler og ansvarsområde ligger i systemet under organisasjon.

I perioden 2000 – 2004 behandlet byggesaksavdelingen om lag 1 100 større og mindre søknader per år. I 2006 var tallet 1550 byggesaker. I tillegg kommer mindre saker, i stor grad meldingssaker, som behandles i servicebutikken.

Antall rene plansaker har økt mye de siste årene. Ved revisjonens forrige gjennomgang utgjorde de rundt 20 saker årlig. Nå ferdigstilles ifølge planleder rundt 40 reguleringssaker årlig. Planavdelingen er også i stor grad involvert i behandlingen av for eksempel delesaker som inngår som en del av byggesaksavdelingenes arbeidsområde.

Ved siden av fagavdelingene har etaten også en egen advokat som bistår avdelingen i juridiske spørsmål.

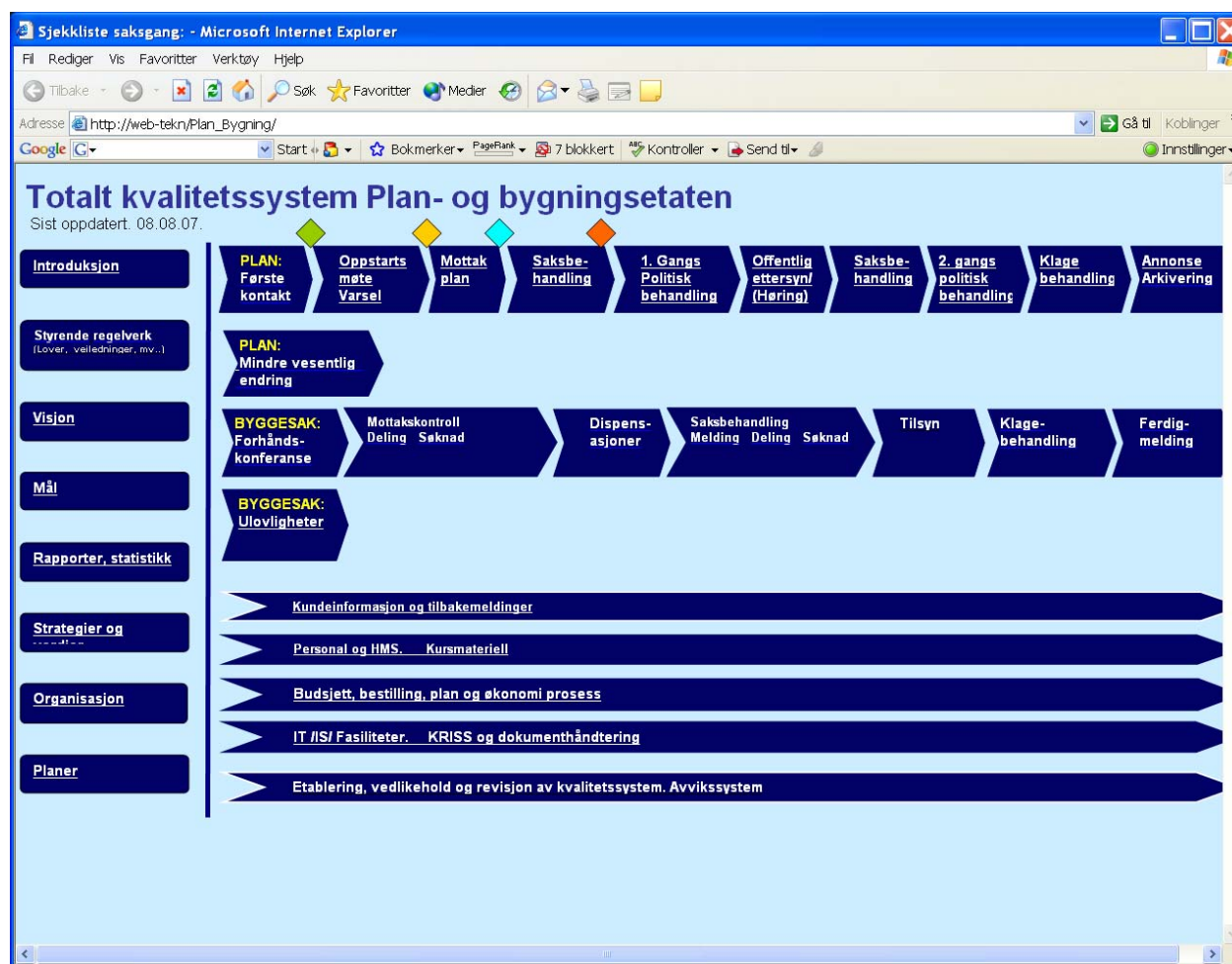
Dispensasjonssaker og mindre vesentlige reguleringsendringer skal legges fram for leder av planavdelingen. Avdelingsleder for byggesaksavdelingen skal foreta endelig vurdering og sammen med saksbehandler, og eventuelt i samråd med planavdelingen, avgjøre om saken skal politisk behandles.

2 Gjennomgang av kvalitetssikringssystemet

2.1 Innholdet i systemet

Plan- og bygningsetatens kvalitetssystem er bygget opp som en del av teknisk sektor sin intranettside. Dette innebærer at ansatte i sektoren og andre med adgang til intranettet til kommunen kan navigere i systemet.

Kvalitetssystemet åpningsside



Forsiden til systemet har tittel "totalt kvalitetssystem plan- og bygningsetaten". Denne er inndelt med en meny til høyre og ulike flytdiagrammer for planprosess, byggesaksbehandling med mer.

Gjennomgangen av systemet ble foretatt høsten 2007. Ettersom plan- og bygningsetaten søker å oppdatere kvalitetssystemet fortløpende kan endringer være gjort etter revisjonens gjennomgang. Oversikten under er ikke en uttømmende presentasjon av systemet men eksempler på innhold og struktur.

Meny til høyre

- *Introduksjon:* Informasjon om hvem som er ansvarlig for systemet, bakgrunnen for systemet og link til en generell omtale av plan- og bygningsetaten.
- *Styrende regelverk:* Link til en oversiktsside som inneholder lover og forskrifter.
- *Visjon:* Inneholder link til Kristiansand kommunes visjon.
- *Mål:* Linker til årsrapport (2005) og årskontrakt (2006). Dokumenter med målbare styringstall for etaten og etatens egne mål. Link til tjenestegaranti byggesak.
- *Rapporter/statistikk:* Siden var ikke i funksjon ved revisjonens gjennomgang.
- *Strategier og verdier:* Introduksjonsdokument om systemet. Verdikjøreregler for plan- og bygningsetaten, Dokument om forebygging av korrupsjon.
- *Organisasjon:* Organisasjonskart, prosjektgrupper og geografiske grupper. Oversikt delegasjonsreglement og myndighet. Årskontrakt og stillingsbeskrivelser samt retningslinjer og branninstruks.
- *Planer:* Inneholder en oppsummering av hva en god plan inneholder. Kommuneplanen, kommunedelplaner, reguleringsplaner med mer. Oversikt over faste møter i etaten og byutviklingsstyret samt en oversikt over innholdet i etatens bibliotek.

Flytdiagrammer

Videre er det på førstesiden i kvalitetssystemet flytdiagrammer for riktige prosesser. Diagrammene er klikkbare og for hvert punkt ligger det undersider med aktuelle dokumenter, maler, rutiner og regelverk.

- Plan
- Plan – mindre vesentlig endring
- Byggesak
- Byggesak – ulovligheter

Alle undersidene har et standardisert oppsett og er delt inn i kolonner kalt arbeidsbeskrivelser, sjekklister, retningslinjer for Kristiansand kommune og nyttige linker og maler.

Hovedtyngden av informasjon i kvalitetssystemet finnes i denne delen.

Generell informasjon

Nederst på førstesiden ligger generell informasjon:

- *Kundeinformasjon og tilbakemeldinger:* Database med viktige e-postadresser, mal for befaringsfolder, tilbakemeldingsskjema for kunder og oppsett for brukerundersøkelse innen byggesak.
- *Personal og hms rutiner:* Rutiner for rekruttering, ansettelse, reiseregulativ, hms osv.
- *Budsjett, plan og økonomiprosess. Rapporteringsrutiner:* Arbeidsbeskrivelse for bestilling og fakturering, Sjekkeliste rapportering til teknisk direktør (ikke i funksjon ved revisjonens gjennomgang) Maler for bestilling av kommuneadvokat, infotjenesten og kontormateriell.

- *IT/IS/Fasiliteter. KRISS og dokumenthåndtering:* Diverse praktiske rutiner/dokumenter internt for etaten, Arbeidsbeskrivelse for håndtering av dokument og arkiv.
- *Etablering, vedlikehold og revisjon av kvalitetsystem. Avviksystem:* Interne rutiner rundt temaet.

Systemet inneholder linker til websider, word- og pdf-dokumenter samt regneark. Noen filer ligger i systemet lokalt, andre har man link til eksternt hos f. eks Kristiansand kommune eller KS.

2.2 Innholdet i saksbehandlingsrutinene

I sin behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten "Behandlingen av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand kommune" bad bystyret plan- og bygningsetaten utarbeide skriftlige saksbehandlingsrutiner for å sikre at:

- Vedtak inneholder **lovbestemmelser** som ligger til grunn for vurderingen og vedtaket i den enkelte sak. Det samme gjelder i saker som fremmes overfor byutviklingsstyret.
- Enkeltvedtak blir begrunnet. Vedtak om dispensasjon må inneholde en fremstilling og vurdering av kravet til "**særlige grunner**".
- Det foreligger en fremgangsmåte som skal følges i de forskjellige type saker mht **rådføring med andre** fagavdelinger, jurist, eller andre.
- **Sektormyndighetene** gis anledning til å uttale seg, hvis saksområdet blir direkte berørt, før dispensasjon gis.
- Det er klart hvem som skal ha **myndighet** til å gjøre vedtak i de forskjellige saks-typene (eks. vedtak om tillatelse i samsvar med loven/plangrunnlaget, vesentlige/mindre vesentlige reguleringsendringer og dispensasjoner).
- Det er klart hvilke saker som skal legges frem til **politisk behandling**.
- Det foreligger krav til **dokumentasjon** i den enkelte sak. Det må kunne verifiseres hva som er gjort i den enkelte sak.

Kvalitetssystemet er fra plan- og bygningsetatens side ment å være et svar på disse utfordringene og revisjonen vil vurdere innhold og bruk av systemet opp mot disse punktene.

Vi presenterer også resultatene fra intervjuene vi gjennomførte med åtte saksbehandlere, tre på plan og fem på bygg, under de enkelte punkt. Spørsmålene vi stilte saksbehandlerne var knyttet til i deres kjennskap til innholdet i systemet og i hvilken grad de oppfatter at systemet er med å sikre kvaliteten på saksbehandlingen.

Lovbestemmelser

Byggesak

I saksbehandlingssystemet som brukes ved behandling av byggesaker ligger det ferdige maler som henviser til hjemmel i lov eller forskrift. Dette innebærer at saksbehandler selv skal fylle ut relevant bokstav i paragrafene. Det er i malene linket

direkte til relevant paragraf i plan- og bygningsloven slik at man kan klikke seg rett inn i denne for å lese den fullstendige lovteksten.

Plan

Som en parallell til vedtak i byggesaker vil en vedtatt plan bli gjort kjent gjennom offentliggjøring i avisen samt som melding om vedtak av plan til grunneiere.

Kvalitetssystemet inneholder maler for dette. For offentliggjøring i avis er det i malen vist til at kunngjøring skjer etter plan- og bygningslovens § 27 og at vedtak kan klages inn for fylkesmannen etter forvaltningslovens § 28. Videre er det henvisning til aktuelle lovparagrafer for krav om erstatning og innløsning. Det samme gjelder for melding om vedtak til grunneiere. Dette dokumentet inneholder også en henvisning til komplett lovverk på nettstedet lovdata.no.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige av de spurte blant de ansatte bekrefter at vedtak inneholder lovbestemmelser. Fra ansatte i planavdelingen ble det pekt på at dette gjelder for vedtak om mindre vesentlige reguleringsendringer og ikke selve planmalen.

Begrunnelse

Malene for behandling av byggesaker, meldingssaker og delingssaker inneholder felt for begrunnelse. Fylles malene ut fullstendig vil de slik bidra til å oppfylle dette.

Det ligger også ute en mal som benyttes der en meldingssak må omgjøres til ordinær byggesak. Også her henvises det til aktuelle lovbestemmelser og det er satt av eget felt for begrunnelse.

Revisjonen vil i senere kapittel gå gjennom et utvalg saker og fokus vil der være blant annet på om søknader blir begrunnet.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige av de spurte ansatte bekrefter at vedtak blir begrunnet og viser til malene.

Særlige grunner

Det henvises i systemet under "dispensasjon" til maler for vedtak eller avslag på dispensasjon. Linker eksisterte ikke til disse malene i systemet når revisjonen foretok sin gjennomgang og det er derfor ikke sjekket om de går inn på fremstilling av "særlige grunner". I systemet finnes en sjekkliste for dispensasjonsbehandling. Denne inneholder et punkt om at saksbehandler skal sjekke at "særlige grunner" er påberopt og en eksempelsamling på hva som ikke er å anse som "særlige grunner". I gjennomgangen av enkeltsaker vil vurderinger av særlige grunner blir sjekket på stikkprøvebasis.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige av de spurte bekrefter at det blir foretatt en vurdering og fremstilling av "særlige grunner". En ansatt viser til at dette bygges opp som en drøfting. Spørsmålet er kun rettet til saksbehandlerne i byggesaksavdelingen.

Rådføring med andre – og geografiske grupper

Kvalitetssystemet inneholder en oversikt over de fast sammensatte arbeidsgruppene i etaten. Dette er geografiske grupper for områdene vest, sentrum og øst samt grupper for mer spesifikke oppgaver som eksempelvis ATP-prosjektet.

Liste over deltakere i de geografiske gruppene, samt kart som viser grensene mellom gruppenes arbeidsområde, ligger i kvalitetssystemet. Det ligger også et eget dokument om arbeidsform i gruppene, hyppighet på møter, fremdriftsplaner med mer.

Et eksempel på saker som alltid skal drøftes i aktuell geografisk gruppe er dispensasjoner fra plankrav eller saker som har plankonsekvenser. Deling av eneboligtomt i to deler er trukket frem som et eksempel på en slik sak. I samtale med ansatte i etaten viser de til at de tar opp aktuelle saker i gruppene ut fra egne behov.

I henhold til stillingsbeskrivelse er jurist ansatt som skal sikre at «*etaten håndhever Plan- og bygningsloven i alle enkeltsaker, herunder rettslige spørsmål i tilknytning til reguleringsplaner, klagesaker m.v.*». Ansatte opplyser at juristen konsulteres ved behov, da helst i klagesaker.

I sjekklisten for planbehandling finnes eget punkt der det skal krysses av for at saken er drøftet i geografisk gruppe og med planleder / plan- og bygningssjef. Videre er det sjekkpunkt for sidemannskontrollør og eget punkt der det bekreftes at saksbehandler har fremført saken muntlig for den geografiske gruppen.

Plan- og bygningsetaten har videre årlige "forventningsmøter" med blant annet Fylkesmannen for å drøfte samarbeidet.

Et viktig punkt som er blitt fremhevet i de samtaler revisjonen har hatt med ansatte og ledere i etaten er samhandlingen mellom avdelingene for plan og bygg. For å unngå uheldige resultater i saksbehandlingen understrekes viktigheten av tett dialog mellom disse avdelingene. De geografiske gruppene er sentrale arenaer for dette.

Det er også opprettet én egen bestemmelsesgruppe der planleder, saksbehandlere på plan- og byggesaksavdelingen og representanter for direktøren deltar. Det pekes særlig på viktigheten av at byggesaksavdelingen ser hva som er intensjonen som ligger bak en plan og saksbehandler i henhold til dette.

Spørreundersøkelse ansatte

Det ble i samtaler med ansatte spurt konkret om hvordan samarbeidet med etatens jurist er lagt opp og om det er klare rutiner for hvilke saker juristen skal konsulteres i. Samtlige spurte i planavdelingen svarer ja på at det er klare rutiner på dette mens tre av fem spurte på byggesak svarer ja. De øvrige har svart delvis.

Ved planavdelingen kommenterer de ansatte at alle saker som skal til byutviklingsstyret skal innom juristen og at dette dokumenteres ved avkryssing i plansjekklisten.

Revisjonen har spurt om hvordan de opplever samarbeidet i de geografiske gruppene. Samtlige spurte på byggesak har svart at de opplever tiltaket som positivt. Det fremheves at møtene gir en felles forståelse og at ingen sak oppfattes som for liten til å fremmes i gruppen. Alle saker som skal videre til byutviklingsstyret skal drøftes i geografisk gruppe.

På planavdelingen har to av tre spurte svart delvis på spørsmålet og den siste svart ja. Kommentarene går på at det kan bli i overkant mange byggesaker på disse møtene og at mye tid går med i forhold til utbytte.

Uttalelser fra sektormyndigheter

Kvalitetssystemet inneholder et dokument med tittel "sjekkliste oversendelser". Dette inneholder en oversikt over ulike tiltak i uregulerte områder og henvisning til hvilke sektormyndigheter som skal uttale seg om de ulike sakene.

Eksempelvis skal Norsk Sjøfartsmuseum, Fylkesmannen og Fylkeskommunen uttale seg der det er snakk om mudring, graving eller fylling/bygging i sjøen.

Sjekklisten til bruk i planavdelingen innbefatter et punkt om deltakelse fra Vest-Agder fylkeskommune i saker som berører regionale interesser og/eller kulturminner.

Ansatte opplyser at sektormyndigheter alltid høres med unntak av i saker som helt opplagt vil innebære avslag.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige spurte i begge avdelinger har svart ja på spørsmål om sektormyndigheter høres. Det kommenteres at høring droppes i saker som åpenbart vil lede til avslag samt ved helt bagatellmessige saker som mindre endringer på takvinkler. De viser også til at rutiner for høring finnes i kvalitetssystemet.

Myndighet

Under "organisasjon" ligger delegasjonsreglement og utvidet delegasjonsreglement. Her finner vi også stillingsbeskrivelser for flere kategorier ansatte i etaten.

Stilingsbeskrivelsen for en byggesaksbehandler inneholder blant annet de begrensningene som vil gjelde for saksbehandlerens myndighet.

Det er listet opp hvilke typer saker som må signeres av byggesaksleder og hvilke som må signeres av både byggesaksleder og plan- og bygningssjef. Hvilke saker som skal videre til politisk behandling fremgår av delegasjonsreglementet, men er også tatt inn i stillingsinstruksen til saksbehandler.

I instruks fremgår også at alle dispensasjoner fra plankrav, eller som har plan-konsekvenser, skal drøftes i den geografiske gruppen.

Spørreundersøkelse ansatte

I planavdelingen svarer to ja og én delvis på spørsmål om det alltid er klare rutiner for hvem som har myndighet til å fatte vedtak. Det vises til mindre vesentlige regulerings- endringer som et utfordrende område der det kan være grenseganger og der vurderinger må foretaes.

På byggesak svarer samtlige spurte ja og viser til at dette ligger i delegasjons- reglement som finnes i kvalitetssystemet. I tvilstilfeller konsulteres leder for avklaring.

Politisk behandling

I stillingsbeskrivelsen til saksbehandlerstilling bygg er følgende saksområde forutsatt oversendt ledere og videre politisk behandling i henhold til delegasjonsreglement:

- Dispensasjon fra 100 meter regelen i paragraf 17.2
- Dispensasjon LNF område
- Ikke kurante klagesaker
- Bygg av allmenn interesse/ alle bygg som eksponeres
- Alle bygg som eksponeres mot gater i Kvadraturen

Tilsvarende for plan:

- Mindre vesentlige endringer fra planer, vedtak og lignende
- Dispensasjon fra planer: Fylkesplan, kommuneplan, kommunedelplaner, reguleringsplaner, bebyggelsesplaner.
- Avvik fra plankravet/ kravet om at området skal være regulert av reguleringsplan
- Ved usikkerhet/ komplekse saker
- Kan avgjøre mindre vesentlige endringer, vesentlige endringer skal alltid behandles politisk
- Vesentlige endringer i forhold til krav i planer som gjelder over aktuell plan

Spørreundersøkelse ansatte

I byggesaksavdelingen svarer fire av fem ja på spørsmål om det er klare rutiner for hvilke saker som skal legges frem til politisk behandling. Der det måtte være uklart konsulterer man leder.

I planavdelingen svarte én nei, én delvis og én ja. Som kommentar blir det pekt på at det kan være uklarheter rundt hvorvidt mindre vesentlige reguleringsendringer skal til politisk behandling eller ikke.

Dokumentasjon

Systemet inneholder en link til en rutinehåndbok for arkiv slik at gjeldende arkivrutiner er tilgjengelig for saksbehandlerne.

Dokumentasjon av hva som er gjort i en sak er i stor grad basert på sjekklister. Eksempelvis ligger det for mindre vesentlig reguleringsendring en sjekklister som skal fylles ut og arkiveres. Utføres dette vil det gi dokumentasjon på at plan og bygnings-sjefens vurdering er sjekket og at samarbeidsgruppa er konsultert.

For plan ligger det egen plansjekklister som skal fylles ut som dokumentasjon på hva som er utført under behandling av planen. Sjekklister følger saken gjennom hele behandlingen i en fysisk trykket utgave.

Utover sjekklister vil dokumenter som er utfylt fullstendig etter maler utgjøre dokumentasjon på hva som er utført. Saksbehandlingssystemet til byggesaks-avdelingen linker direkte til en rekke maler. I tillegg foreligger historikk på datoer, saksbehandler, mottakere av dokumenter med mer elektronisk i saksbehandlingssystemet.

Planavdelingen opplyser at de jobber for felles bransjestandarder for dokumentasjon i forhold til det som kommer inn av dokumenter fra eksterne kilder slik at dette holder best mulig kvalitet og blir enhetlig for bransjen.

Spørreundersøkelse ansatte

Alle de som ble spurt har svart ja på spørsmål om dokumentasjon foreligger i den enkelte sak og at det som er gjort kan verifiseres. Revisjonen tok også opp spørsmålet om kommunikasjon på e-post arkivmessig blir behandlet som annen skriftlig kommunikasjon og fikk fra alle spurte svar at dette ble gjort der den ble funnet arkivverdig. I praksis vil det innebære at den angår saken og ikke gjelder eksterne forhold som praktiske ting rundt søknaden, frister, saksbehandlingstid osv.

2.3 Evaluering, opplæring, kontroll og andre kvalitetssikringstiltak

I bystyrets vedtak står det videre at plan- og bygningsetaten må sørge for at:

- Saksbehandlingsrutinene må **evalueres løpende** og oppdateres ved behov.
- **Delegasjonsreglementet** fra teknisk direktør til plan- og bygningssjefen og delegasjonsreglementet fra etatssjefen til ledere og andre underordnede (i plan- og bygningsetaten) må være oppdatert og undertegnet. De bør ajourføres mht at de skriftlige saksbehandlingsrutinene skal være hjemlet i delegasjonsreglementet.
- Ved delegasjon må det sikres at **nødvendig kompetanse** om plan- og bygningsloven med forskrifter, planer og gjeldende retningslinjer er til stede.
- Plan- og bygningsetaten bør i videre plan- og byggesaksbehandling ha fokus på å ivareta **allmennhetens, og spesielt barn og unges, interesser** innenfor de områdene som revisjonen har vurdert.

Vi har vurdert plan- og bygningsetatens oppfølging av disse punktene og noen andre tiltak etaten har iverksatt utover det som er spesifikt nevnt i vedtaket fra bystyret.

Logisk prosessflyt/produksjonsløype

Allerede på fremsiden i kvalitetssystemet fremkommer hovedfasene i produksjonsløypen i form av flytdiagrammer for prosessene i plan- og byggesaksbehandlingen.

Revisjonen har ikke gått i dybden og vurdert hensiktsmessigheten av etatens prosessflyt og produksjonsløype.

For behandling under plan ligger det detaljerte, nedlastbare diagrammer over prosessen. Revisjonen får likevel opplyst at disse nå skal taes ut av kvalitetssystemet og erstattes av mindre diagrammer for de enkelte delene av planprosessen. Revisjonen ser positivt på denne endringen da de opprinnelige diagrammene var lite leservennlige grunnet størrelse og kompleksitet.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige spurte på planavdeling ser på produksjonsløypen som logisk og hensiktsmessig. På byggesak har tre svart ja og to delvis. Det ble gitt kommentarer om noe tungvint system der småting kan ta unødig mye tid. En kommentar gikk på at systemet nok var tungvint, men nødvendig. At etaten har to saksbehandlings-systemer, KRISS og Doculive, kunne også skape unødig merarbeid.

Saksbehandling i henhold til kommunale planer, lover og retningslinjer

Innholdsmessig finnes en side kalt "styrende dokumentasjon" der følgende er linket til:

- Fylkesplan og fylkesdelplaner
- Innsigelser fra Fylkesmannen mht arealforvaltning
- Kommuneplan for Kristiansand kommune inkl. arealdelen
- Delegasjonsreglement og utvidet reglement
- Handlingsprogram
- Arealplaner/kommunedelplaner, eksempler

Dokumentet "styrende regelverk" gir linker til en rekke relevante lover blant annet Plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Videre finnes linker til forskrifter til nevnte lover samt forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) med veiledning. Systemet sikrer på den måten saksbehandlerne tilgang til relevant regelverk.

Spørreundersøkelse ansatte

Samtlige ansatte revisjonen har spurt oppfatter at kvalitetssystemet bidrar til at saksbehandlingen skjer i henhold til kommunale planer, plan- og bygningsloven samt etatens egne retningslinjer.

Det kommenteres at man søker å drive saksbehandling etter kommunale planer men at også politikernes synspunkter blir avgjørende gjennom de vedtak som gjøres. Kvalitetssystemet bidrar til riktig saksbehandling da alt av lovverk og retningslinjer finnes på et sted.

Sidemannskontroll

Ifølge kvalitetsleder skal sidemannskontroll gjennomføres i både plan- og bygningsavdelingen.

Planavdelingen implementerer nå et system der sidemannskontroll skjer ved at medarbeiderne presenterer saken for hverandre for slik å få frem eventuelle divergenser i oppfatning av saken.

Som nevnt har planavdelingen en sjekkliste for håndtering av plansaker. Der finnes et spesifikt punkt som går på konsultasjon med "sidemann". Det skal svares positivt på dette, og navn på vedkommende man har konsultert skal føres inn i listen allerede på forsiden av selve sjekklisen.

I Doculive saksbehandlingssystem for byggesaker må en annen saksbehandler aktivt gå inn og kvittere på at vedkommende har utført sidemannskontroll. Dette gjelder alle saker, men saksbehandler må selv legge inn "sidemannskontroll" som et punkt i oppsettet i hver sak. Dersom sidemannskontroll er utført kan dette dokumenteres ved at det er listet under "saksgang" i saksbehandlingssystemet.

Systemet med geografiske grupper har også en funksjon med å ivareta sidemannskontroll ved at saker som er aktuelle for gruppene drøftes i større bredde der.

Spørreundersøkelse ansatte

Alle spurte i planavdelingen svarer ja på om kvalitetssystemet bidrar til korrekt bruk av sidemannskontroll i etaten. I byggesaksavdelingen svarer tre av fem spurte delvis og de to andre ja og nei. I kommentarene pekes det på at det er ulik praksis mellom saksbehandlere hva gjelder innholdet i sidemannskontrollen. Alle understreker at omfanget av en sidemannskontroll naturlig vil variere med sakens omfang, men likevel kan praksis variere. De aller fleste ansatte revisjonen har snakket med understreker at sidemannskontrollen er en god hjelp og støtte.

Er systemet oppdatert?

Revisjonen har i sin gjennomgang av systemet funnet enkelte elementer som ikke fremstår som oppdatert. Gjennomgangen har vært på stikkprøvebasis og må ikke sees på som uttømmende. Eksempelvis har vi funnet at:

- "Årskontrakt med Teknisk direktør (TD) 2006" inneholder dokument for budsjettåret 2005
- Styringshjul oppdatert 24.01.06
- Menyvalget rapporter/statistikk var ute av funksjon ved revisjonens gjennomgang.
- Systemets avsnitt for håndtering av uloveligheter fremstår som noe uferdig
- I avsnitt om tilsyn er to linker ikke fungerende.

Flere av nettsidene i kvalitetssystemet er merket med en dato for når siden sist ble oppdatert og kvalitetsleder opplyser at dette skal innføres på alle sidene. Dette gjelder imidlertid ikke alle underdokumenter av typen word filer som igjen inneholder linker. Med fordel kunne alle sider vært markert med dato. I et programvarebasert kvalitetssystem antar revisjonen at dette kunne skje automatisk.

Spørreundersøkelse ansatte

Tre av fem spurte på bygg svarer delvis og resten ja på spørsmål om de opplever kvalitetssystemet som oppdatert. På plan svarer to ja og én delvis. Det pekes på at det kan trekke ut med mindre oppdateringer og små endringer samt at det er tekniske problemer. Flere har fremhevet særlig én mal som problematisk. En ansatt kommenterer at fokus på systemet i dag er rettet mot bruk og at det kan bli en sovepute dersom det ikke utvikles videre og holdes løpende oppdatert.

Evaluering/oppdatering av saksbehandlingsrutiner

I henhold til stillingsbeskrivelser ligger ansvar for oppdatering av hovedprosesser i systemet hos de respektive fagansvarlige mens kvalitetsleder har ansvar for systemet som helhet. Ifølge kvalitetsleder er de prosedyrer og rutiner som til enhver tid ligger i systemet gjeldende. Ved endringer som initieres av fagansvarlig må han få beskjed slik at systemet kan oppdateres.

I eksempelvis sjekklister for håndtering av mindre endringer i planer er det et eget punkt der den ansatte oppfordres til å ta kontakt med planleder dersom man har forbedringsforslag til rutiner, sjekkelister, organisering og lignende. Det samme gjelder i stillingsbeskrivelsene til saksbehandlerne. Som en del av deres ansvarsområde ligger det å gi tilbakemeldinger dersom man ser forbedringspotensial i kvalitetssystemet, maler, rutiner, sjekklister etc.

Spørreundersøkelse ansatte

To av tre på plan og fire av fem på bygg svarer ja på spørsmål om saksbehandlingsrutinene evalueres løpende og ved behov. De øvrige spurte har svart delvis. Ansatte har kommentert at dette skjer og trekker frem nye rutiner for GAB-registrering som et eksempel på at det skjer utvikling. En egen gruppe arbeider med evaluering/oppdatering av saksbehandlingsrutinene. Det har også kommet kommentar om at evaluering og oppdatering lett kan bli lidende siden det er lite ledig tid til slike oppgaver. Kvalitetsleder gjør mye arbeid på området men har ikke alene ansvar for det faglige innholdet i systemet. Her må de på fagområdene ha tid og mulighet til å delta.

Delegasjon

Delegasjonsreglement datert 2. juni 2005 ligger i systemet som et skannet pdf-dokument. Reglementet er undertegnet av plan og bygningssjef Ingvald Kårikstad. Se ellers egen omtale under del 1.5.

Stillingsbeskrivelser for ulike kategorier ansatte ligger i kvalitetssystemet. Disse inneholder medarbeiderens ansvarsområde, krav til leveranse, myndighet og forventede samarbeidsformer.

Konkret fremgår det av stillingsbeskrivelsen hvilke type saker som må signeres av byggesaksleder.

Utover dette vil etatens rutiner for ansettelsesprosesser og intern og ekstern opplæring være avgjørende for at tilstrekkelig kompetanse om lover og regler er tilstede. Revisjonen har ikke gått nærmere inn og vurdert dette.

Spørreundersøkelse ansatte

Revisjonen har spurt de ansatte om de opplever at de har tilstrekkelig kompetanse om plan- og bygningsloven. Samtlige spurte på plan har svart ja på dette, mens fire av fem svarte ja på bygg. En ansatt svarte delvis. Det kommenteres at kompetansen oppfattes som god, men at man alltid kan bli bedre. Fadderordning er etablert med tanke på nyansatte, og man snakker ellers sammen ved behov.

Fokus på å ivareta barn og unges interesser

I systemet er det linket til relevant regelverk rundt rollen til barn og unges representant, men revisjonen ser ikke at det er spesiell fokus på dette i form av at barn og unges interesse konkret nevnes i maler eller som en egen del av systemet. Unntaket er i sjekklisten for behandling av plansaker der saksbehandler aktivt må bekrefte at plansaken er drøftet med barn- og unges representant og at merknader derfra er innarbeidet.

Sammen med stillingsbeskrivelsene til medarbeiderne i etaten ligger det en link til et dokument hos kommunen sentralt med mye informasjon om rollen til representanten. Her defineres både oppgavene til barn og unges representant samt eksempler på hva som kan berøre barn og unge i en plansak. Navn og kontaktinformasjon til aktuell person som innehar denne rollen er også nevnt på siden.

Spørreundersøkelse ansatte

Alle spurte ansatte på bygg har svart ja på spørsmål om barn og unges interesser ivaretas i henhold til krav. På plan har en svart delvis og de to øvrige ja. Det understrekes i samtalene at dette i hovedsak er et tema som ivaretas i forbindelse med planarbeidet. Dialogen med barn og unges representant skjer etter behov, men representanten må foreta prioritering i forhold til hvilke saker han går inn i. En av de ansatte kommenterer at barn og unges interesser kunne vært bedre ivaretatt og viser til at politikerne også har et ansvar for dette gjennom de vedtak som fattes.

Ansattes bidrag til kvalitetsystemet

Av de fem spurte i byggesaksavdelingen har tre svart ja, én delvis og én nei på spørsmål om de bidrar til utviklingen av systemet. På plan har to svart ja og én delvis.

Vi har også spurt om forslag som kommer inn følges opp. Av dem som har ment noe om dette har en svart at det er usikkert mens to har kommentert at innspill følges opp. Det fremheves at det er kvalitetsleder som har ansvar for systemet og at i den grad man bidrar skjer det ved små tips og ved å gi tilbakemeldinger på ting som ikke fungerer.

2.4 Revisjonens vurdering

I dette kapitlet har vi beskrevet innholdet i plan- og bygningsetatens kvalitetssikrings-system. Vi har sett i hvilken grad etaten har fulgt opp og implementert de kvalitetssikringstiltak som bystyret har vedtatt. Vi har også presentert svarene fra intervjuene med ansatte i etaten. De ansatte ble spurt om de kjente til innholdet i systemet og om deres vurderinger av de tiltakene som er gjennomført.

Etter vår vurdering har plan- og bygningsetaten fulgt opp bystyrets vedtak og gjennomført de kvalitetssikringstiltakene som lå i bystyrets vedtak.

Gjennomgangen viser at kvalitetssystemet inneholder saksbehandlingsrutiner som skal sikre at vedtak inneholder lovbestemmelser og begrunnelse av enkeltvedtak. Det foreligger fremgangsmåter (maler) som skal følges for ulike sakstyper. (Dette gjelder først og fremst maler for vedtak knyttet til søknader om bygge- og deletillatelser, som i antall utgjør den klart største delen av vedtakene).

De faste sammensatte arbeidsgruppene, der blant annet dispensasjoner fra plankrav eller saker som har plankonsekvenser skal drøftes, sikrer etter vår oppfatning at søknader får en helhetlig vurdering. Eventuelle planmessige konsekvensene blir, i større grad enn tidligere, hensyntatt i vurderingen.

"Sjekkliste oversendelser" i kvalitetssystemet og i vedtaksmalene er med å sikre at saksbehandler blir minnet på å gi sektormyndigheter anledning til å uttale seg.

Gjennom delegasjonsreglementet og de ansattes stillingsbeskrivelser er det klart hvem som har myndighet til å gjøre vedtak i de forskjellige sakstypene.

Resultatene fra spørreundersøkelsene tyder også på at det, særlig for byggesaksbehandlerne, er klart hvilke saker som skal legges frem til politisk behandling. Saksbehandlerne på plan pekte på at det kan være uklarheter rundt hvorvidt mindre vesentlige reguleringsendringer skal til politisk behandling eller ikke.

Det foreligger rutiner for dokumenthåndtering som skal sikre forsvarlig dokumentasjon i den enkelte sak.

Som beskrevet i del 2.2 inneholder kvalitetssystemet forholdsvis omfattende flytdiagram, skjematiske oversikter over de enkelte saksbehandlingsstadier. Disse ble sett på som tungvint og dermed lite brukervennlige. Dette har medført at særlig erfarne saksbehandlere ikke har benyttet flytdiagrammene i så stor grad som målsettingen var da systemet ble innført. Mye av innholdet i disse flytdiagrammene er nå lagt inn i mindre og enklere diagram, og som punkter i vedtaksmalene som benyttes av byggesaksbehandlerne. Revisjonens vurdering er at dette er en fornuftig omlegging som medvirker til at alle saksbehandlere må gjennom sentrale kvalitets-sikringspunkt ved utarbeidelse av et vedtak, samtidig som en får en effektiv vedtaks-prosess.

Gjennom samtalene fikk vi inntrykk av at systemet er under stadig utvikling. Fortløpende evaluering og utvikling av systemet tyder på at det brukes, og at etaten er opptatt av å lage et mest mulig hensiktsmessig kvalitetssystem. Revisjonen oppfatter dette som positivt.

I intervjuene med de ansatte kom det frem litt ulike syn på i hvilken grad de opplever kvalitetssystemet som oppdatert. Det ble pekt på at det kan trekke ut med mindre oppdateringer og små endringer samt at det er tekniske problemer. Flere har fremhevet særlig én mal som problematisk. Vårt inntrykk er at systemets innhold, med enkelte unntak, er oppdatert. I følge kvalitetsleder er alle rutiner og prosedyrer som ligger i systemet de som er gjeldende. Vi mener forøvrig at det er svært viktig at etaten har fokus på at innholdet til enhver tid er oppdatert. Dette er viktig for at systemet skal bli brukt og fungere som et godt kvalitetssikringsverktøy.

Plan- og bygningsetaten opplever stor turnover blant sine saksbehandlere. Etaten har problem med å få ansatt nye personer i ledige stillinger. Høy turnover og stort arbeidspress er forhold som gjør det ekstra viktig å ha et velfungerende og oppdatert kvalitetssikringssystem. Vårt inntrykk er at systemet, med preutfylte maler og rutiner for saksbehandlingen, gir et godt grunnlag for en enhetlig, effektiv og korrekt saksbehandling.

Flere ansatte har også fremhevet at de har jobbet andre steder tidligere som ikke har hatt et slikt kvalitetssystem. Som ny i jobben har systemet vært til stor hjelp. Når man så er kommet mer inn i jobben fungerer systemet som en informasjonsbase der man finner all informasjon på et sted. Det oppfattes som et bra hjelpemiddel.

I samtalene har også flere ansatte kommentert at de gjerne skriver ut sjekklister og annen informasjon fra systemet på papir. Revisjonen ser en utfordring her med at man kan gå glipp av oppdatering og nye versjoner som legges ut i systemet. For å sikre seg mot dette kunne en nyhetsbrevsfunksjon, som sender ut melding til alle ansatte når viktige maler eller sjekklister er oppdatert, etableres i systemet.

3 Gjennomgang av saker

For å vurdere om etatens kvalitetssikringstiltak fungerer i praksis har vi gjennomgått et utvalg på 13 nyere plan- byggesaker på Flekkerøy og i Randesund. Målet er å se om saksbehandlingen er utført i henhold til plan- og bygningsloven samt kommunale planer og retningslinjer. Hovedfokus har vært rettet mot å se at innholdet i bystyrets vedtak 15/05 er fulgt opp. Vi har også gått gjennom i overkant av 20 saker hvor vi ut fra en vurdering av inntegnede bygge- og deletillatelser (i kartverktøyet GIS-line) i kystnære områder har stilt spørsmål ved om det er feil eller mangelfull saksbehandling.

Revisjonen har hatt tilgang til plan- og bygningsetatens saksbehandlingssystem (KRISS/Doculive) samt kartverktøyet GIS-line. Dette har gjort det mulig for revisjonen selv å plukke og se på saker elektronisk.

Ved revisjonens gjennomgang av plan- og byggesaker i 2004 var bakgrunnen for utvalg av saker konkrete innspill fra barn- og unges representant. Da utvalget av saker ikke var tilfeldig kan vi ikke uten videre sammenligne resultatene fra gjennomgangen før og etter implementeringen av kvalitetssikringssystemet for å si om der har vært kvalitetsforbedringer.

I dette kapittelet vil vi også kort omtale noen saker som har vært fremme i media, og enkelte saker som plan- og bygningsetaten har gjort oss oppmerksomme på. Gjennom omtale i media og uttalelser fra fylkesmannen har vi fått inntrykk av at vedtakene i disse sakene ikke er i tråd med nasjonale mål om vern av strandsonen. Etter vår oppfatning viser sakene noen av de utfordringene plan- og bygningsetaten og politikerne står overfor i kystnære områder i Kristiansand kommune.

3.1 Gjennomgang av et utvalg nye saker i kystnære områder

Gjennomgangen av saker tar ikke sikte på at utvalget i størrelse eller ut fra utvalgs-metode skal være representativt for all saksbehandling i kystnære områder. Revisjonen har søkt å finne relevante saker, - primært dispensasjonssøknader eller andre tiltak som ut fra sakstittel viser at det gjelder sjøbod, brygge, fritidsbolig eller lignende i strandsonen. Gjennomgangen må anses som en stikkprøvekontroll.

Alle de 13 sakene vi har sett på er saker i strandsonen som er behandlet i 2006, etter innføringen av kvalitetssystemet. I ni av sakene er det søkt om dispensasjon. En av dispensasjonssøknadene er behandlet som en ordinær byggesøknad da plan- og bygningsetaten ikke så at det omsøkte formålet var i strid med gjeldende reguleringsplan for området.

Tre saker gjelder søknad om fritidsbolig, fire saker gjelder melding eller søknad om brygger, én er søknad om oppføring av enebolig og fem saker gjelder bod/garasje.

Syv saker er hentet fra Flekkerøy, fem fra Randesund og en fra Andøya.

I en av sakene er det ikke fattet vedtak da saksbehandlingsprosessen har stoppet opp i påvente av utfyllende søknadspapir.

Ved gjennomgangen har vi fokusert på om følgende forhold er ivaretatt;

- Om vedtakene inneholder lovhenvvisning og begrunnelse, herunder om vedtak om dispensasjon inneholder en fremstilling og vurdering av kravet til "særlig grunner".
- Om vedtakene er sendt på høring til rette instanser
- Om saker, som iht stillingsbeskrivelsene skal fremmes til politisk behandling, er lagt frem for byutviklingsstyret
- Om vedtaket er underskrevet av flere enn saksbehandler i saker som gjelder dispensasjoner
- Om det er huket av for utført sidemannskontroll

Lovhenvvisning, begrunnelse og "særlige grunner" ved dispensasjon

I de 12 sakene hvor det er fattet vedtak inneholder vedtaket lovbestemmelser (lovhenvvisning) som ligger til grunn for vurderingen.

To saker er behandlet som meldinger. I den ene er det gitt midlertidig tillatelse til utplassering av to flytebrygger i to år i medhold av § 85 i pbl (gjelder midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg). I den andre saken er oppføring av bod og utvidelse av brygge godkjent som melding etter pbl § 86a, som "mindre tiltak på bebygd eiendom". Bodene ble godkjent da de skulle oppføres i et område som, i gjeldende reguleringsplan (Paulen på Flekkerøy), er avsatt til byggeområde fritidsbolig.

Meldinger, som behandles i servicebutikken, blir ikke gjenstand for plan- og bygningsetatens kvalitetssikringstiltak. Servicebutikken ligger som egen etat direkte under teknisk direktør og er dermed ikke underlagt plan- og bygningssjefens ansvarsområde. Vedtakene blir ikke lagt frem for byggesaksleder eller plan- og bygnings-sjefen selv om det gjelder saker i strandsonen.

Alle vedtakene følger en vedtaksmal. I malen ligger overskriften «Plan- og bygningsetatens samlede vurdering». Her fyller saksbehandler inn etatens begrunnelse for vedtaket. Alle vedtakene vi har sett på inneholder en begrunnelse under dette punktet.

I gjennomgang i 2004 avdekket revisjonen at det i flere saker hvor det ble gitt dispensasjon ikke var angitt hvilke "særlige grunner", jf pbl § 7 "dispensasjon", som lå til grunn for vurderingen om å gi dispensasjon. (Kravene til angivelse av "særlige grunner" er omtalt i vedlegg 2 "kriterier.")

I de åtte sakene vi har sett på hvor søknadene er behandlet som søknader om dispensasjon ble det gitt avslag i fem saker. To av avslagene ble påklaget og behandlet i byutviklingsstyret. I det ene tilfellet opprettholdt byutviklingsstyret plan- og bygningsetatens vedtak om avslag. I det andre tilfellet vedtok byutviklingsstyret å gi dispensasjon på enkelte vilkår.

Det ble gitt dispensasjon i tre saker. I en av disse sakene hadde plan- og bygnings-etaten avslått søknad om fradeling av parsell til boligformål i 2003. Avslaget ble påklaget og byutviklingsstyret vedtok å gi dispensasjon fra plankravet. I vedtaket fra 2006 (som vi har sett på), om å gi dispensasjon til oppføring av bolig, blir det vist til dispensasjonen fra 2003 for fradeling av parsell med formål oppføring av bolig. Tillatelsen til fradeling av parsell anses som en rammetillatelse for oppføring av bolig. Plan- og bygningsetaten viser da til dette vedtaket når det gis dispensasjon for oppføring av boligen i 2006. Dette er i følge leder for byggesaksavdelingen vanlig prosedyre i slike saker. I denne saken frarådet forøvrig Fylkesmannen fradeling av parsell til boligformål da de ble hørt om saken i 2003.

I de to andre sakene hvor det ble gitt dispensasjon er særlige grunner angitt og vurdert. I den ene saken er det gitt dispensasjon til oppføring av en bod i et uregulert område som i kystsonenplanen (bydelsplanen for Randesund og andre kystnære områder) er avsatt til LNF-området (Landbruks,- natur- og friluftsområde). Som begrunnelse for å gi dispensasjon, da tiltaket er i strid med gjeldende plan, skriver plan- og bygningsetaten at boden ville ligge gjemt bak en stein og ikke være til ulempe for omgivelsene, eller øke det bebygde preget i området. Fylkesmannen frarådet at det ble gitt dispensasjon fra byggeforbudet i LNF-området. Fylkesmannen minnet også om at Miljøverndepartementet de senere år har bedt om en skjerpet plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen. Fylkesmannen mener boden vil øke det bebygde preget.

I den andre saken ble det gitt dispensasjon til riving og oppføring av ny fritidsbolig i LNF-området på Flekkerøy. Begrunnelsen i denne saken var at tomten allerede er bebyggt og at ny fritidsbolig skal erstatte eksisterende. Fylkesmannen hadde i sin uttalelse ikke innvendinger til at det ble gitt dispensasjon i dette tilfellet.

Alle avslagene vi har sett på inneholder lovhenvvisning og begrunnelse for avslaget. Med alle vedtak følger også en standard side med orientering om klageadgang og tidsfrist for å fremme eventuell klage.

Sektormyndigheter – høring

I gjennomgangen i 2004 avdekket revisjonen at sektormyndigheter (fylkesmannen) ikke var gitt anledning til å uttale seg før det ble gitt dispensasjon.

I gjennomgangen av saker som ble behandlet i 2006 fant vi at alle sakene, som ble behandlet som søknader om dispensasjon, ble sendt til fylkesmannens miljøvern-avdeling til høring.

Miljøverndirektøren hos fylkesmannen uttrykte at de hadde en god dialog med kommunen. De får søknader om dispensasjon til uttalelse. De har jevnlig møter med plan- og bygningsetaten hvor begge parter tar opp aktuelle saker. Fylkesmannen har imidlertid ikke oversikt over eventuelle saker der saksbehandler hos plan- og bygningsetaten vurderer søknader til å være innenfor lov og planbestemmelser, mens de burde vært behandlet som dispensasjoner. I slike saker, hvor saksbehandler gir

tillatelse til et formål som burde vært behandlet som en dispensasjon, vil ikke fylkesmannen eller ledere i plan- og bygningsetaten oppdage det før tillatelsen er gitt. Dette vil også kunne gjelde saker som på feil grunnlag blir behandlet og godkjent som meldinger i servicebutikken.

Politisk behandling

I stillingsbeskrivelsen til saksbehandlere på bygg står det: *«Saker som alltid også må signeres/godkjennes først av plan og bygningssjef som forslag, deretter politisk behandling fremgår av delegasjonsreglementet:*

- *Dispensasjon fra 100 meter regelen i paragraf 17.2*
- *Dispensasjon LNF område*
- *Ikke kurante klagesaker*
- *Bygg av allmenn interesse/ alle bygg som eksponeres*
- *Alle bygg som eksponeres mot gater i Kvadraturen»*

I to av sakene vi vurderte ble det gitt dispensasjon i LNF-områder. Ingen av disse sakene ble fremmet for byutviklingsstyret. På spørsmål om hvorfor dispensasjonene ikke ble lagt frem til politisk behandling svarer plan- og bygningsetaten at det er *«delegasjonsreglementet som først og fremst gjelder. Plan- og bygningsetaten har delegert fullmakt til å behandle søknader om dispensasjon i LNF-områder. Stillingsinstruksen angir hvilke saker som bør behandles politisk, men kan etter samtale med leder tas administrativt dersom saken anses "kurant"»*.

Overordnedes underskrift og sidemannskontroll

I fem av sakene vi har vurdert er det i saksbehandlingssystemet huket av for sidemannskontroll. Dette gjelder i to av fem saker hvor det ble gitt avslag på søknad om dispensasjon, to saker hvor det ble gitt dispensasjon og den ene saken på Andøya som ikke ble vurdert som en dispensasjonssøknad. Vårt inntrykk er at det er noe tilfeldig hvilke saker det er huket av sidemannskontroll for. I intervjuene kom det også frem at det var en ny rutine å huke av for sidemannskontroll. Det åpner for at det kan ha blitt gjennomført selv om det ikke var huket av for dette i saksbehandlingssystemet.

Alle de åtte sakene som er behandlet som dispensasjonssaker, bortsett fra en, har to underskrifter i vedtaket (dvs saksbehandler og byggesaksleder har skrevet under). Den ene dispensasjonen hvor det ikke er to underskrifter er der hvor det gis dispensasjon til oppføring av bolig etter at byutviklingsstyret har gitt "rammetillatelse" til boligbygging gjennom sin godkjenning av fradeling av parsell til bolig.

3.2 Revisjonens vurdering av nye saker

Ut fra de stikkprøvene vi har foretatt er vår vurdering at bystyrets vedtak i all hovedsak er fulgt og innarbeidet i saksbehandling rutiner, stillingsinstrukser og vedtaksmaler. Alle saker er behandlet i henhold til lov, forskrift, politiske vedtak (reguleringsplaner

med reguleringsbestemmelser), reglement og etatens skriftlige saksbehandlingsrutiner.

Vedtakene inneholder lovhenvvisning og begrunnelse for vedtaket. I de tilfeller der det er gitt dispensasjon er særlige grunner angitt. Søknader om dispensasjon er sendt til fylkesmannen til uttalelse før vedtak er fattet. De er forelagt overordnede (byggesaksleder) som har skrevet under på vedtakene.

Formuleringen i stillingsinstruksen er noe uklar. Det kan synes som om det fremgår av delegasjonsreglementet hvilke saker som skal fremmes for politisk behandling. Det stemmer ikke. Delegasjonsreglementet angir hvilke saker administrasjonene er delegert myndighet til å behandle, og det fremgår hvilke saker som skal legges frem for nærmeste overordnede.

Etter vår oppfatning må det være byggesaksleder og plansjef som i samråd med plan- og bygningssjefen vurderer hvilke saker som skal legges frem til politisk behandling. Det er de som må vurdere om en sak er "kurant" eller ikke. En angivelse av hvilke saker som skal til politisk behandling bør derfor, hvis det skal inngå i en stillingsinstruks, ligge i byggesaksleder, plansjefens og plan- og bygningssjefens instruks, – ikke saksbehandlers. Ut fra etatens svar, om at "kurante" dispensasjoner i LNF-områder ikke legges frem til politisk behandling, vil revisjonen anbefale at det foretas en avklaring og omformulering av angivelsen av hvilke saker som skal til politisk behandling.

Sidemannskontrollen ble vedtatt som et kvalitetssikringstiltak etter at revisjonen foretok en gjennomgang av plan- og bygningsetaten sin oppfølging av bystyrets vedtak i forbindelse med reguleringsplanen for Kongsgård/Vige. Her ble det avdekket at det var en glipp - manglende kvalitetssikring, som var årsaken til at bystyrets vedtak ikke ble fulgt opp. I den forbindelse vedtok bystyret at etaten burde innføre sidemannskontroll for å unngå slike feil. De ansatte har i samtale uttrykt usikkerhet og ulike oppfatninger av hvilken nytte sidemannskontrollen har. Slik revisjonen oppfatter det er hensikten med sidemannskontroll å avdekke eventuelle feiltolkninger av lov og politiske vedtak, forglemmelser, eller lignende opplagte feil. Det kan også ha en funksjon i forhold til å sikre saksbehandlers uavhengighet i forhold til søker. I intervju med saksbehandlere kom det frem at det ved byggesaksavdelingene ikke var klare instruks for hva sidemannskontrollen skulle omfatte. Dette åpnet for at den enkelte saksbehandler la litt ulik vekt på innholdet i kontrollen. Revisjonen vil anbefale etaten å vurdere å sette opp en instruks for "sidemannskontroll" for byggesaker. En slik instruks vil kunne gi en felles forståelse av hva som bør inngå i kontrollen og dermed en avklaring av kontrollørens ansvar.

I en av sakene vi så på ble oppføring av bod og utvidelse av brygge godkjent som melding etter pbl § 86a, som "mindre tiltak på bebygd eiendom". Bodene ble godkjent da de skulle oppføres i et område, som i gjeldende reguleringsplan (Paulen på Flekkerøy), er avsatt til byggeområde for fritidsbebyggelse. Etter vår vurdering kan det ut fra kartet synes som om bodens plassering virke privatiserende for tilgangen til et friområde (en odde) "bak" boden. Dette sammen med det faktum at det i reguleringsbestemmelsene kun er nevnt fritidsboliger, ikke boder, gjør at meldingen etter vår

vurdering burde blitt vurdert og behandlet som en søknad. Fordi saken ble behandlet som en melding ble den ikke underlagt plan- og bygningsetatens kontrollprosedyrer.

Etter revisjonens vurdering bør fagansvaret for "mindre tiltak" i strandsonen, som i dag behandles i servicebutikken, inngå som plan- og bygningssjefens ansvarsområde.

For å sikre en effektiv saksbehandlingsprosess må det være mindre omfattende kvalitetssikringskrav til behandling av meldinger – mindre tiltak på bebygd eiendom, enn de som gjelder for søknadsbehandling. Det foreligger også retningslinjer for hva som kan godkjennes som melding. Revisjonen mener imidlertid at meldinger i strandsonen må behandles særskilt.

I brev fra Miljøverndepartementet til kystkommunene fra 1999 angående skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen blir det påpekt at «*Kommunene som ansvarlig myndighet har plikt til å følge nøye med på hva som skjer i strandsonen, og håndheve plan- og bygningsloven strengere i dette området*». Etter vår vurdering bør derfor alle saker i strandsonen, også meldingssaker, ligge under plan- og bygningssjefens ansvarsområde, og på den måten bli gjenstand for plan- og bygningsetatens kvalitetssikringstiltak.

3.3 Andre saker – med mistanke om feil

Revisjonen har gått gjennom et utvalg saker hvor vi blant annet ut fra en vurdering av inntegnede bygge- og deletillatelser (i kartverktøyet GIS-line) har stilt spørsmål ved om det er feil eller mangelfull saksbehandling. Vi har også fått noen innspill som vi har fulgt opp og vurdert.

Dispensasjoner og politisk behandling

I to saker vi har vurdert er det gitt dispensasjon med lovhenvvisning, angivelse av særlige grunner og fylkesmannen sin uttalelse er innhentet. I den ene saken ble dispensasjon gitt av plan- og bygningsetaten, i den andre var det byutviklingsstyret som etter klage på avslag fra plan- og bygningsetaten vedtok å gi dispensasjon til oppføring av bolig. Disse sakene ser ut til å være korrekt behandlet.

En sak vi har stilt spørsmål ved gjelder oppføring av driftsbygning. Denne er godkjent som melding da plankravet ikke omfatter driftsbygninger i dette området. I en annen sak er det som er inntegnet som godkjent tiltak et tilbygg. I kystsoneplanen er det unntak fra bygge- og deleforbudet for garasjer, tilbygg og brygger.

I en sak har vi stilt spørsmål ved om en småbåthavnen i Drangevann i Randesund var ulovlig. Denne saken er behandlet i byutviklingsstyret to ganger. I første runde vedtok byutviklingsstyret at båthavnen var ulovlig. Grunneieren klaget på vedtaket og la ved dokumentasjon som viste at det var gitt lovnader og tillatelser tidligere. Ved behandlingen av klagen ble småbåthavnen godkjent.

Oppfølging av ulovlige tiltak

På Flekkerøy og i Randesund har det vært bygget brygger og gjort utfyllinger som det ikke er gitt tillatelse til. Fylkesmannen har vedtatt at to brygger på Flekkerøy måtte tilbakestilles til det som det er gitt tillatelse til. Det har vært plan- og bygningsetaten sitt ansvar å følge opp og påse at tiltakshaver følger opp vedtaket om fjerning av ulovlig byggetiltak. Plan- og bygningsetaten har tidligere fått kritikk for mangelfull oppfølging av ulovligheter i strandsonen, blant annet fra fylkesmannen.

På Flekkerøy har plan- og bygningsetaten fulgt opp og påsett at utbygger har fjernet det som var ulovlige brygger. Disse sakene er ferdigbehandlet.

I Randesund ble en ulovlig utfylling meldt til politiet i 2003. Politiet har i følge plan- og bygningsetaten henlagt saken. Plan- og bygningsetaten har forutsatt at det var politiets sak å følge opp og har derfor ikke gjort noe mer med denne. Ut fra ortofoto fra 2005 er det ikke gjort noe med den ulovlige utfyllingen.

Eldre saker - dispensasjoner, fradelinger og rammetillatelser

Mange av de sakene vi har sett på har en historie fra før kvalitetssystemet ble innført i 2005. Det gjelder saker hvor det er gitt rammetillatelser eller at søker har fått tillatelse til fradeling med formål å bygge. Vårt mål i denne gjennomgangen har vært å se om saksbehandlingen, etter innføringen av kvalitetssikringstiltakene, utføres i henhold til krav i lov, politiske vedtak og etatens egne instruksjoner. Vi har derfor i begrenset grad gått inn i "gamle" vedtak og vurdert om disse har vært korrekt behandlet. Vi har tatt eldre vedtak til etterretning som grunnlag for de igangsettingstillatelsene som er gitt etter innføring av kvalitetssystemet.

Revisjonen stilte spørsmål ved en delesak på Søm, på gnr 58 bnr 360. Byutviklingsstyret behandlet i møtet 31.01.08, i sak 26/08, "mindre vesentlige reguleringsendringer" i reguleringsplanen for Gnr 98 Søm som omfatter gnr 58 bnr 360. I denne saken stod valget mellom å vedta mindre reguleringsendringer, som åpnet for utbygging på de aktuelle tomtene, eller å vedta miljørevisjon. Fylkesmannen var blant de høringsinstansene som ønsket miljørevisjon. Hensynet til tomteeiere, som iht eldre planer og delingsvedtak hadde "løfte" om å få bygge, var tungtveiende argument for å vedta reguleringsendringene og dermed gi byggetillatelse.

I to saker vi har sett på er inntegnede godkjente tiltak feil inntegnet. Dette gjelder på gnr 96 bnr 341, der en bod er tegnet inn feil og det gjelder på gnr 76 bnr 3 der plan- og bygningsetaten ikke finner at det er søkt om godkjenning for noen av de tiltak som er inntegnet som godkjente på kartet. Plan- og bygningsetaten vil ta dette opp med kartmålingsavdelingen for å få rettet opp disse feilene.

3.4 Revisjonens vurdering av saker med mistanke om feil

Vår vurdering er at nyere saker ser ut til å være behandlet i henhold til krav i lov og politiske vedtak. Flere av sakene vi har stilt spørsmål ved har også vært til politisk behandling.

Vi har også inntrykk av at etaten har fulgt opp ulovlige byggetiltak og påsett at disse er blitt rettet opp. Vi avdekket et par feilinntegninger i kartdatabasen. Disse forutsetter vi vil bli rettet opp.

I de sakene der eldre rammetillatelser eller dispensasjon til deling av tomter har ligget til grunn for nyere bygge- og igangsettingstillatelser har vi ikke gått inn og vurdert de opprinnelige vedtakene.

Delingssaken som vi stilte spørsmål ved på Søm, som senere inngikk i byutviklingsstyrets behandling av reguleringsplanen for gnr 98 Søm, illustrerer noen av utfordringene og kompleksiteten i plan- og byggesaksbehandlingen. I denne saken ligger eldre reguleringsplaner fra 1971, der det aktuelle området er inntegnet som byggeområde, nyere delingstillatelser og andre avtaler som er inngått med tomteierne, til grunn for byutviklingsstyrets vedtak om å tillate bygging.

Fylkesmannen skrev i sin høringsuttalelse til saken:

«Miljøvernavdelingen viser til departementets anmodning om skjerpet plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen. Gjeldende reguleringsplan fra 1971 er ikke i tråd med dagens planleggingsprinsipper. Det er uheldig å tillate mer bebyggelse i dette området i ytterkant av 100-metersbeltet, i nærhet til badestrand og mye brukt friområde. Kommunen bør foreta en miljørevisjon av gjeldende plan og legge hele området ut til friområde.»

Saken viser hvordan gamle planer og avtaler mellom kommunen og tomteeiere kan legge føringer for tillatelser til bygging i strandsonen som etter revisjonens vurdering ikke er i tråd med nasjonale mål.

I neste avsnitt vil vi kommentere et par andre saker som også viser hvordan eldre reguleringsplaner og avtaler legger føringer for plan- og byggesaksbehandling i strandsonen. Eksemplene viser, etter vår vurdering, at det er et klart behov for å foreta miljørevisjon av reguleringsplaner i strandsonen. Dette er nødvendig for at byggesaksbehandling skal skje i samsvar med nasjonale mål om å begrense utbygging og privatisering og ivareta allmennhetens tilgang til strandsonen.

3.5 Eldre planer - eksempler fra media

I løpet av de siste to-tre årene har der vært flere byggesaker i strandsonen der vi, gjennom omtale i media og uttalelser fra fylkesmannen, får inntrykk av at plan- og byggesaksbehandlingen i strandsonen er i strid med nasjonale føringer. Vi kan nevne Hestvika og Sildenestangen på Flekkerøy, og Teistholmen og Skudeviga i Randesund. Revisjonen har sett på disse sakene. Vi har primært vært opptatt av plan- og bygningsetatens rolle.

Innledningsvis, før vi omtaler enkeltsakene, har vi gjengitt hva som er nasjonale og kommunale mål for utbygging i strandsonen.

Nasjonale og kommunale mål for utbygging i strandsonen

Miljøverndepartementet har i to brev til kystkommunene, fra 1999 og 2002, kommet med klare henstillinger om å skjerpe plan- og dispensasjonspraksis for tiltak i strandsonen. Det vises til at strandområdene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Strandsonen har nasjonal interesse. Departementet viser til at Stortinget ved flere anledninger har fremhevet betydningen av å sikre allmennhetens adgang til naturområder og strandsonen. Det er svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelige.

Departementet viser til at det til tross for bygge- og deleforbud i 100-metersbelte langs sjøen har vært en uheldig utvikling med omfattende utbygging i de nære strandområdene. Forbudet mot bygging og fradeling i hundremetersbeltet (pbl § 17-2) gjelder ikke i områder som omfattes av reguleringsplan eller områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder. Mye av utbyggingen skjer etter plan. Det blir derfor presisert at målet om å begrense bygging i strandsonen også gjelder i forhold til planlegging. Kommunene må ta hensyn til nasjonale interesser i sitt planarbeid. Ansvar for å ivareta nasjonale mål om å begrense ytterligere bygging i strandsonen påhviler den enkelte kommune.

I brevene blir det påpekt at fylkesmennene må bidra til at de nasjonale mål og interesser ivaretas i den kommunale arealplanleggingen.

Gjennom oppslag i media og uttalelser til dispensasjonssøknader ser vi at fylkesmannen i de aller fleste tilfeller fraråder at det gis tillatelse til tiltak i strandsonen. Etter fylkesmannens vurdering foreligger det meget sjeldent "særlige grunner" for å gi dispensasjon.

Også kommunen har gjennom kommuneplanen for 2006 - 2016 vedtatt mål om å ivareta allmennhetens tilgang til strandsonen. I kommuneplan for 2006 – 2016 står det: *«Strandsonen skal bevares som verdifullt natur- og friluftsområde og sikres god tilgjengelighet for allmennheten. Allmennhetens tilgang til strandsonen sikres gjennom løpende arealplanlegging, erverv av arealer og avtaler. Det rettes fokus på landfaste områder og sikring av friområder»*

Flekkerøy – strandsonesaker fremmet for byutviklingsstyret

I desember 2005 la plan- og bygningsetaten frem et forslag for byutviklingsstyret om bygge- og deleforbud for området Holta på Flekkerøy. Utgangspunktet var at det var søkt om oppføring av sju sjøboder og brygge på eiendommen 2/107 Holta. Plan- og bygningsetaten mente i sitt saksfremlegg at det burde vurderes å legge ned bygge- og deleforbud for områdene regulert til "rorbuer og brygger" med den hensikt å sikre områdene for allmennheten. Plan- og bygningsetaten viser til at en gjennomføring av utbyggingen klart vil stride mot dagens regelverk og praksis når det gjelder forvaltningen av strandsonen.

Etaten skriver at kommunen når som helst kan ta et område opp til regulering, herunder endre en eksisterende reguleringsplan. Plan- og bygningsetatens forslag til vedtak var:

«Byutviklingsstyret ber administrasjonen fremme en sak vedrørende bygge og deleforbud innenfor arealene regulert til rorbuer og brygger på gnr 2, bnr 107.»

Byutviklingsstyret fattet følgende vedtak i sitt møte 1. desember 2005. *«Byutviklingsstyret viser til saksfremstillingen og vedtar reguleringsplan av 02.03.1998 samt søknad av 04.10.02 og stadfester eksisterende reguleringsplan. Det forutsettes at allmennhetens frie ferdsel ivaretas i reguleringsområdet»*. Byutviklingsstyret gikk dermed imot plan- og bygningsetatens forslag om å legge ned bygge- og deleforbud.

I desember 2006 var det en lignende sak til behandling. Denne saken gjaldt et privat forslag til reguleringsplan for området Hestevika på Sildenestangen, (gnr 1, bnr 237). Planen åpnet for oppføring av to hytter, brygge og tre sjøboder innenfor området. Det aktuelle området lå midt i den ubebygde delen av Sildenestangen som ellers er avsatt til landbruk-, natur- og friluftsområde. I sin begrunnelse for ikke å godkjenne forslaget til reguleringsplan viste plan- og bygningsetaten blant annet til fylkesmannen sin uttalelse om at hele området er av så stor verdi for friluftslivet og skolebruk at ny bebyggelse ikke bør tillates.

Byutviklingsstyret gikk imot etatens forslag og vedtok, med henvisning til sakens forhistorie, å anbefale at forslaget til reguleringsplan ble fremmet til behandling. Dette ble ansett å være en naturlig oppfølging av tidligere avtaler og historikk. Saken ble omtalt i Fædrelandsvennen. Det ble vist til eldre avtale mellom Kristiansand kommune og utbygger der kommunen har fått tomt av utbygger mot å gi tillatelse til å bygge i det aktuelle området.

Randesund - Teistholmen, gnr 92, bnr 101

Sommer og høsten 2007 hadde Fædrelandsvennen flere oppslag om hyttebygging på Teistholmen, blant annet under overskriften «riking fikk bygge "feil"».

31.01.07 ble det gitt rammetillatelse til riving og oppføring av ny fritidsbolig på Teistholmen. Tillatelsen ble gitt i henhold til gjeldende reguleringsplan for området godkjent i november 1995. Det forelå ingen protester til søknaden om oppføring av fritidsboligen.

Reguleringsbestemmelsene sier at bebyggelsen må gis en god terrengplassering. Bebyggelsen skal være i én etasje pluss loft og takvinkel på 35-40 grader. Bygningene bør tilpasses områdets byggeskikk i utforming, materialvalg og farger. Det skal legges vekt på tilpassning til terreng på en naturlig måte. Det er ikke gitt noen arealbegrensninger på hyttene.

Plan- og bygningsetaten vurderte bygget til å være i henhold til reguleringsbestemmelsene. Etter plan- og bygningsetaten oppfatning *«fremstår bygget som i en etasje med loft, og løsningen kan derfor ikke danne uheldig presidents.»*

Det har senere innkommet klager fra naboer. Det er da blant annet klaget på takvinkel, husets høydeplassering og utfylling av anleggsvei og kjellerstørrelsen.

Utbygger har gravd ut og laget større kjeller enn det som lå i den opprinnelige godkjenningen. Dette er også påpekt i naboklager. Etter naboenes vurdering har endringene medført at også kjelleren skulle medregnes som egen etasje.

Utbygger har senere fått godkjenning for den endrede høydeplassering og den utvidede kjelleren.

Disse godkjenningene ble påklaget av naboer.

Det revisjonen har merket seg er at det ikke er selve tillatelsen til oppføring av fritidsbolig som er påklaget. Tillatelsen til å bygge fritidsboligen var i tråd med reguleringsplanen for området.

Randesund – Skudeviga, gnr 90, bnr 28

Saken har vært omtalt i flere media høsten 2007 og omhandler utbygging av et hytteområde i Skudeviga - Randesund. Område er regulert til næringsdrift i gjeldende reguleringsplan som er fra 1996. Tidligere lå det en sildeoljefabrikk på området. Totalt er det godkjent 48 enheter som selges som ideelle andeler. Ifølge utbygger finnes det ikke formelle krav til andel utleie og andelshaverne i prosjektet står fritt til å leie ut til seg selv.

I følge Fædrelandsvennen ønsker utbyggerne å seksjonere enhetene for slik å oppnå mulighet for pant. Det har vært juridiske uklarheter rundt hvorvidt reguleringsbestemmelsenes forbud mot deling også omfatter seksjonering. I brev fra Kristiansand kommune datert 14.11.2007 oppsummerer kommunen med at seksjonering kan skje på visse vilkår. Konkret nevnes at den dominerende bruken av hyttene må være utleid i minimum 40 uker derav minst 10 uker hvert kvartal. Utleieforpliktelsen gjelder hele året og organisering må skje gjennom et eget utleieselskap.

Fylkesmannen i Vest-Agder har på bakgrunn av oppslagene i media sendt brev til Kristiansand kommune der de peker på at utbyggingsform og eierstruktur skal ivareta reguleringsformålet som i dette tilfellet er "næringsområde – reiseliv". Miljøvern-avdelingen stilte seg kritiske til hvorvidt bruken, skissert i avisoppslagene, var i tråd med reguleringsbestemmelsene og bad om en redegjørelse fra Kristiansand

kommune på om kommunen anså utbyggingen for å være i tråd med reguleringsplanen. Videre ønsket de en avklaring på hvilke kontrollrutiner som finnes for å kontrollere om driften skjer i samsvar med gjeldene plan.

I møte mellom fylkesmannen og representanter fra Kristiansand kommune 18.09.2007 oppsummeres det at både plan- og bygningsetaten og fylkesmannen vil være varsomme med denne type reguleringer fremover. Tiltaket i Skudeviga vil sammen med tilsvarende tiltak "Skjærgårdsheimen" bli fulgt opp av kommunen for å sikre at reguleringsbestemmelsene blir overholdt fremover.

3.6 Revisjonens vurdering - eldre planer

Etter revisjonen vurdering viser eksemplene over at det også de siste årene er gitt tillatelser til tiltak i strandsonen i Kristiansand kommune som ikke er i tråd med nasjonale mål om vern av strandsonen. Eksemplene vi har tatt med viser imidlertid også at det ikke bare er "slepphendt" praksis fra plan- og bygningsetaten som er årsaken. Politiske prioriteringer, eldre reguleringsplaner og til dels uklare reguleringsbestemmelser som åpner for utbygging, synes å være de viktigste årsakene.

I en artikkel i Fædrelandsvennen 18.12.06 om hytteboom i strandsonen uttalte miljøverndirektøren hos fylkesmannen i Vest-Agder at: *«Reguleringsplaner som er eldre enn fem år, er ikke i tråd med dagens regler for bygging i strandsonen. Jeg mener kommunen må rullere planene sine, slik at de blir mer i tråd med dagens føringer.»*

Plan- og bygningsetaten har i flere saker hvor det er søkt om byggetillatelse i strandsonen innstilt på miljørevisjon av gjeldende reguleringsplaner for å forhindre utbygging. Byutviklingsstyret har, blant annet pga avtaler med grunneiere, gått i mot plan- og bygningsetatens forslag om miljørevisjon og i stedet gitt byggetillatelse. Plan- og bygningsetaten har oppfattet at byutviklingsstyret legger føringer for etatens saksbehandling ved å gå for opprettholdelse av gjeldene planer, selv om disse strider mot mål om byggeforbud i strandsonen. Etter vår vurdering bør etaten, til tross for at byutviklingsstyret i flere saker har vedtatt å si ja til utbygging, la nasjonale føringer om bygge- og deleforbud i strandsonen ligge til grunn for etatens vurdering. Det betyr at etaten bør foreslå miljørevisjon når de, ut fra en faglig vurdering, mener at en reguleringsplan ikke er i tråd med dagens mål.

Plan- og bygningsetaten har også et selvstendig ansvar for å begrense utbygging. I eksemplene fra Randesund, Teistholmen og Skudeviga, burde plan- og bygningsetaten etter vår vurdering behandlet byggesøknadene mer restriktivt. På enkelte områder er reguleringsplanene med bestemmelser åpne for skjønnsvurderinger. Etter vår oppfatning burde plan- og bygningsetaten, ut fra nasjonale føringer, stilt strengere krav til utbygger når det gjelder formålet med, og utforming av, de omsøkte tiltakene. Plan- og bygningsetaten har, slik vi oppfatter det, vært med å åpne for en uthuling av intensjonene i gjeldende reguleringsplaner. Dette er særlig kritikkverdig i lys av at Randesund er et pressområdet, der fylkesmannen gjentatte ganger har påpekt at det ikke bør tillates utbygging. Blant annet i forbindelse med behandlingen av reguleringsplanen for området som omfatter Skudeviga uttalte fylkesmannen at hele

området burde reguleres til friområde. Vi mener plan- og bygningsetaten burde lagt ned bygge- og deleforbud og foreslått miljørevisjon av de gjeldende reguleringsplanene.

Tillatelse til bygging på Teistholmen og Skudeviga i Randesund viser etter vår oppfatning at det kan være behov for revisjon av planer, selv om planene ikke er mer enn 10 år gamle. En omfattende miljørevisjon vil være et effektivt grep for å begrense utbyggingen og ivareta allmennhetens tilgang til strandsonen.

For å unngå uthuling av reguleringsbestemmelser om "sjørettet næringsvirksomhet" anbefaler revisjonen at kommunen foretar kontroller av at bruken i Skudeviga i Randesund og tilsvarende byggeprosjekt Skjærgårdsheimen på Flekkerøy er i tråd med reguleringsplanen.

Ifølge plan- og bygningssjefen har etaten fremmet forslag om at midler settes av til miljørevisjon av reguleringsplaner som ikke holder dagens standard. Dette er også noe flere ansatte har påpekt behovet for i samtaler med revisjonen. Revisjonen vil anbefale at dette arbeidet prioriteres.

4 Oppsummering og forslag til oppfølging

4.1 Revisjonens funn

Formålet med denne oppfølgingen har vært å vurdere om plan- og bygningsetatens kvalitetssikringstiltak, herunder oppbygging av kvalitetssikringssystemet, medvirker til å sikre at behandlingen av plan- og byggesaker utføres i henhold til plan- og bygningsloven og kommunale planer og retningslinjer.

I **kap 2** i denne rapporten har vi vurdert innholdet i kvalitetssystemet. Vi har sett om bystyrets vedtak i sak 15/05, om å utarbeide prosesser og rutiner, er fulgt opp.

Vi har også intervjuet et utvalg ansatte og ledere i plan- og bygningsetaten for å finne ut om kvalitetssystemet ligger til grunn for den løpende saksbehandlingen, og om systemet medvirker til at saksbehandling utføres i henhold til lov, kommunale planer og retningslinjer for saksbehandlingen.

Gjennomgangen viser at kvalitetssystemet inneholder saksbehandlingsrutiner som sikrer at vedtak inneholder lovbestemmelser og begrunnelse for enkeltvedtak. Det foreligger fremgangsmåter (maler) som skal følges for ulike sakstyper.

De faste geografiske arbeidsgruppene, der dispensasjoner fra plankrav eller saker som har plankonsekvenser skal drøftes, medvirker etter vår oppfatning til at søknader får en helhetlig vurdering. Eventuelle planmessige konsekvenser blir, i større grad enn tidligere, hensyntatt i vurderingene.

"Sjekkliste oversendelser" i kvalitetsystemet og i vedtaksmalene er med på å sikre at saksbehandler blir minnet på å gi sektormyndigheter anledning til å uttale seg.

Gjennom delegasjonsreglementet og de ansattes stillingsbeskrivelser er det klart hvem som har myndighet til å gjøre vedtak i de forskjellige sakstypene.

Resultatene fra spørreundersøkelsene tyder også på at det, særlig for byggesaksbehandlerne, er klart hvilke saker som skal legges frem til politisk behandling. Saksbehandlere på plan pekte på at det kan være uklarheter rundt hvorvidt mindre vesentlige reguleringsendringer skal til politisk behandling eller ikke.

Ansatte og ledere i plan- og bygningsetaten gir klart uttrykk for at de opplever at kvalitetssystemet bidrar til at plan- og byggesaksbehandlingen utføres iht lov, retningslinjer og vedtatte planer.

Etter vår vurdering har plan- og bygningsetaten fulgt opp bystyrets vedtak og gjennomført de kvalitetssikringstiltakene som lå i vedtaket i sak 15/05.

I kap 3 har vi gjennomgått et utvalg plan- byggesaker innenfor Flekkerøy og andre kystnære områder for å vurdere om etatens tiltak fungerer i praksis.

Vi har sett på om saksbehandlingen utføres i henhold til plan- og bygningsloven og kommunale planer og retningslinjer.

Ut fra de stikkprøvene vi har foretatt er vår vurdering at bystyrets vedtak i all hovedsak er fulgt opp i saksbehandlingen. Alle saker er behandlet i henhold til lov, forskrift, politiske vedtak og etatens skriftlige saksbehandlingsrutiner.

Vedtakene inneholder lovhenvvisning og begrunnelse for vedtaket. "Særlige grunner" er angitt i de tilfeller der det er gitt dispensasjon. Søknader om dispensasjon er sendt til fylkesmannen til uttalelse før vedtak er fattet, og de er forelagt overordnede (byggesaksleder) som har medunderskrevet på vedtakene.

Etter revisjonens vurdering medvirker kvalitetssikringstiltakene til å sikre at behandlingen av plan- og byggesaker skjer i henhold til lov, planer og retningslinjer.

Kvalitetssystemet er omfattende og revisjonen vil særlig trekke frem tre elementer fra systemet som sentrale for å sikre god kvalitet på saksbehandlingen:

- Bruken av standardiserte maler i byggesaksbehandlingen
- Bruken av plansjekklister
- Tilgjengeligheten til informasjon som ligger i kvalitetssystemet og muligheten for å holde denne løpende oppdatert

I tillegg vil vi peke på at ordningen med geografiske grupper og sidemannskontroll medvirker, på en positive måte, til å sikre enhetlig saksbehandling og god dialog mellom plan- og byggesaksavdelingen.

Gjennomgangen av byggesaker i strandsonen som har vært omtalt i media, fordi det er gitt byggetillatelse i strid med nasjonale mål om å begrense utbygging, viser etter vår vurdering at det er behov for miljørevisjon av eksisterende reguleringsplaner. Dette er nødvendig for å gi plan- og bygningsetaten et grunnlag for å behandle saker i strandsonen i tråd med nasjonale mål. (Reguleringsplaner går foran pbl § 17-2 om forbud mot bygging og fradelig i 100-meters beltet langs sjøen.)

4.2 Anbefalinger

På grunnlag av de funn vi har presentert i denne rapporten vil vi anbefale at plan- og bygningsetaten har fokus på følgende områder fremover:

- Kvalitetssystemet må holdes løpende oppdatert og feil rettes fortløpende.
- Plan- og bygningsetaten bør utarbeide en instruks for sidemannskontroll som gir saksbehandlere en felles forståelse av hva som inngår i kontrollen.
- Det bør avklares hvilke saker som skal til politisk behandling og hvem i etaten som vurderer dette.
- Plan- og bygningssjefen bør ha ansvaret for alle plan- og byggesaker i strandsonen, også meldingssaker.
- Plan- og bygningsetaten bør tolke reguleringsbestemmelsene i eksisterende reguleringsplaner i strandsonen mest mulig i samsvar med nasjonale føringer.
- Etaten bør foreslå miljørevisjoner av reguleringsplaner i strandsonen som ikke er i tråd med nasjonale mål.
- Kommune bør følge opp at faktisk bruk av eiendommer som er regulert til "næringsområde – reiseliv" skjer i samsvar med regulering.

4.3 Tilbakemelding fra Teknisk direktør

Revisjonen har i møte med plan- og bygningsetaten (27. februar) drøftet utkastet til rapport. Vi har også per e-post (29. februar) fått tilbakemeldinger om faktafeil i rapportutkastet. Påpekte feil i rapportutkastet er rettet.

Revisjonen sendte opprettet rapport til Teknisk direktør 3. mars med spørsmål om de hadde ytterligere merknader til rapporten. Teknisk direktør har ikke gitt tilbakemelding på innhold i rapporten utover å de faktafeil som ble rettet.

5 Vedlegg

Vedlegg 1 Bystyrets vedtak i sak 15/05

Vedlegg 2 Kap 2 "Revisjonskriterier" fra rapporten Plan- og byggesaksbehandling i kystnære områder" fra 2004

6 Kilder

- Lov av 14. juni.1985 nr. 77 plan- og bygningslov (pbl) med forskrifter
- Kommunedelplaner med utfyllende bestemmelser
 - o Flekkerøyplanen, godkjent av bystyret 22.02.1995
 - o Kystsoneplanen, godkjent av bystyret 29.03.1995
- Delegasjonsreglement (delegasjon av myndighet fra teknisk direktør til plan- og bygningsetaten), vedtatt 01.11.1996



SAKSPROTOKOLL

Arkivsak 200500175
Arkivnr, E: 040 L0
Saksbehandler Kari Thomassen

Saksgang
Bystyret

Møtedato
26.01.05

Sak nr.
15/05

FORVALTNINGSRAPPORT "BEHANDLINGEN AV PLAN- OG BYGGESAKER PÅ FLEKKERØY OG I ANDRE KYSTNÆRE OMRÅDER I KRISTIANSAND KOMMUNE".

Bystyret 26.01.05

Vedtak:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport "Behandlingen av plan- og byggesaker på Flekkerøy og i andre kystnære områder i Kristiansand kommune" til etterretning.
2. Bystyret ber plan- og bygningsetaten utarbeide skriftlige saksbehandlingsrutiner for å sikre at:
 - Vedtak inneholder lovbestemmelser som ligger til grunn for vurderingen og vedtaket i den enkelte sak. Det samme gjelder i saker som fremmes ovenfor byutviklingsstyret.
 - Enkeltvedtak blir begrunnet. Vedtak om dispensasjon må inneholde en fremstilling og vurdering av kravet til "særlige grunner".
 - Det foreligger en fremgangsmåte som skal følges i de forskjellige type saker mht rådgøring med andre fagavdelinger, jurist, eller andre.
 - Sektormyndighetene gis anledning til å uttale seg, hvis saksområdet blir direkte berørt, før dispensasjon gis.
 - Det er klart hvem som skal ha myndighet til å gjøre vedtak i de forskjellige sakstypene (eks. vedtak om tillatelse i samsvar med loven/plangrunnlaget, vesentlige/mindre vesentlige reguleringsendringer og dispensasjoner).
 - Det er klart hvilke saker som skal legges frem til politisk behandling.
 - Det foreligger krav til dokumentasjon i den enkelte sak. Det må kunne verifiseres hva som er gjort i den enkelte sak.
3. Saksbehandlingsrutinene må evalueres løpende og oppdateres ved behov.

4. Delegasjonsreglementet fra teknisk direktør til plan- og bygningssjefen og delegasjonsreglementet fra etatssjefen til ledere og andre underordnede (i plan- og bygningsetaten) må være oppdatert og undertegnet. De bør ajourføres mhp at de skriftlige saksbehandlingsrutinene skal være hjemlet i delegasjonsreglementet.
5. Ved delegasjon må det sikres at nødvendig kompetanse om plan- og bygningsloven med forskrifter, planer og gjeldende retningslinjer er til stede.
6. Plan- og bygningsetaten bør i videre plan- og byggesaksbehandling ha fokus på å ivareta allmennhetens, og spesielt barn og unges, interesser innenfor de områdene som revisjonen har vurdert.
7. Det forutsettes at ikke avsluttede saker følges opp. Revisjonen viser til:
 - Oppfølging av utbyggingsavtalen for Paulen omtalt i punkt 4.4
 - Oppfølging av sjøbod på gnr 96 bnr 11 omtalt i punkt 6.3.2
8. Bystyret ber teknisk direktør melde tilbake til kontrollutvalget innen 1. september 2005 om de tiltak som er gjennomført.
9. Rapporten sendes til byutviklingsstyret til orientering.
(Enst.)

Inhabilitet:

Repr. Tore Vestbakke. KRF, erklærte seg inhabil grunnet arbeidsmessig tilknytning til saken, Fvl. §6, 1. og 2. ledd, og fratrådte under behandlingen av saken.

Votering:

Repr. Vestbakke ble enstemmig erklært inhabil. Ingen vararepr. tiltrådte.

Forslag:

DEM fremmet følgende forslag:

- "1. Besvarelser på skriftlige henvendelser til Plan- og bygningsetaten besvares i henhold til Forvaltningsloven og gjeldende forskrifter.
2. Bystyret anmoder Kontrollutvalget og revisjonen om å gjennomgå byggesaker fra 2002 frem til utgangen av 2004."

Voteringer:

Kontrollutvalgets innstilling, pkt. 1-9, enstemmig vedtatt.

DEMs forslag, nr. 1, falt med 11 mot 41 stemmer.

DEMs forslag, nr. 2, falt med 14 mot 38 stemmer.

52 repr. av 53 til stede.

RETT UTSKRIFT:

DATO: 4. august 2006

2 Revisjonskriterier

2.1 Kilder

Revisjonskriteriene, som byggesaksbehandlingen ved plan- og bygningsetaten i Kristiansand kommune, er vurdert opp mot er hentet fra følgende kilder:

- Lov av 14. juni.1985 nr. 77 plan- og bygningslov (pbl) med forskrifter
- Kommunedelplaner med utfyllende bestemmelser
 - o Flekkerøyplanen, godkjent av bystyret 22.02.1995
 - o Kystsoneplanen, godkjent av bystyret 29.03.1995
- Reguleringsplaner, med reguleringsbestemmelser
 - o Reguleringsplan for gnr 2, bnr 21 mfl Flekkerøy (Paulen), vedtatt av bystyret 25.04.1990.
 - o Reguleringsplan for Odderhei, vedtatt av bystyret 02.04.1986, og bebyggelsesplan vedtatt 29.09.1988
 - o Reguleringsplan for Fidjekilen, vedtatt av bystyret 28.02.1990
 - o Reguleringsplan for Rabbersvik, vedtatt av bystyret 11.12.1991
 - o Reguleringsplan for Herøya, stadfestet av fylkesmannen i Vest-Agder 3. oktober 1979
 - o Reguleringsplan for Herøya, vedtatt av bystyret 15.05.1991
 - o Reguleringsplan for Buane, vedtatt av bystyret 08.09.1993, og bebyggelsesplan vedtatt av bystyret 03.11.1999.
 - o Reguleringsplan for Sodefjed, stadfestet av miljøverndepartementet 28.07.1985
- Delegasjonsreglement (delegasjon av myndighet fra teknisk direktør til plan- og bygningsetaten), vedtatt 01.11.1996
- Retningslinjer for behandling av sjøbodsøknader mv i Kristiansand området, vedtatt av bystyret 27.05.1992 og ny versjon fra 13.09.2000

2.2 Lovgrunnlaget

Et viktig prinsipp i det norske rettssystemet er legalitetsprinsippet. Det vil i forvaltningen si at kommunen må ha hjemmel for sine handlinger. Det er på dette grunnlag plan- og bygningsloven omtales som en såkalt ”ja”-lov. Kommunen må ha hjemmel i loven for å nekte å gi tillatelse til et omsøkt tiltak.

Plan- og bygningsloven med forskrifter er imidlertid bare en del av det lovgrunnlaget som gjelder for forvaltningen av areal og bebyggelse. Med hjemmel i pbl skal kommunen, som en del av sin løpende kommuneplanlegging, også ha en rettslig bindende arealplan i tillegg til reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Dette er nærmere omtalt i punkt 2.3.2 - 2.3.4.

Arealdelen av kommuneplanen, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er ”lov” i den utstrekning planene regulerer det omsøkte tiltak. Dersom planene ikke har bestemmelser om

et aktuelt forhold vedrørende et tiltak, må kommunen ved sin behandling av den enkelte sak også vurdere saken etter eventuelle generelle bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder for behandling av saker etter plan- og bygningsloven, med mindre annet er bestemt i loven, jf. pbl. § 15. Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak – herunder om saksforberedelse, vedtakets innhold, klage og omgjøring, er sentrale bestemmelser som kommer til anvendelse for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

I henhold til forvaltningslovens § 24 er hovedregelen at enkeltvedtak skal grunngis. Unntak fra dette gjelder dersom forvaltningsorganet innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. I plan- og byggesaker kan naboer, sektormyndigheter og andre som har vært involvert i et eventuelt planarbeidet, i tillegg til søker, være part i saken.

I henhold til § 25 skal begrunnelsen vise til de regler vedtaket bygger på. I tillegg skal også de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes. Begrunnelsen skal gi søker informasjon om de forhold som er vurdert og grunnlag for eventuelt å klage på vedtaket. Dette er viktige prinsipper for å ivareta søkers rettssikkerhet. Forvaltningslovens bestemmelser om begrunnelser av enkeltvedtak, og pbl § 7 der det sentrale vilkåret for å gi dispensasjon er at det foreligger særlige grunner, tilsier at alle vedtak der det gis dispensasjon må inneholde en lovhenviing og begrunnelse for vedtaket.

2.3 Plan- og bygningsloven - sentrale bestemmelser

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 2 har følgende ordlyd:

”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.”

Formålet skal være førende for tolkningen av loven og for myndighetenes saksbehandling ved avgjørelser som faller inn under loven.

Av pbl § 10-1 første ledd følger at kommunen, i tillegg til å utføre de særlige gjøremål som kommunen er tillagt i loven, også har et særlig ansvar for å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

2.3.1 Dispensasjon, pbl § 7

I de aller fleste sakene som revisjonen har vurdert, har plan- og bygningsetaten i sine vedtak om tillatelse til det omsøkte formålet dispensert fra plankrav eller reguleringsbestemmelser. Plan- og bygningslovens § 7 om dispensasjon har derfor vært et svært sentralt vurderingskriterium i gjennomgangen.

Plan og bygningslovens § 7, første ledd har følgende ordlyd:

”Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. Myndigheten til å gjøre vedtak om dispensasjon fra arealdel til kommuneplan,

reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre annet er bestemt i vedkommende plan, lagt til det faste utvalget for plansaker etter denne lovs § 9-1. Vilåårene for å dispensere fra planer eller planbestemmelser som nevnt i punktet foran, er de samme som etter første komma i første punktum. Det faste utvalg for plansaker er videre dispensasjonsmyndighet etter §§ 17-2, 23 og 33 i loven her. Det kan settes vilkår for dispensasjonen”.

Dispensasjon er et unntak fra en regel – en lovbestemmelse eller en plan. Det sentrale vilkåret for å gi dispensasjon er at det foreligger ”sårilige grunner”. Dersom dette vilkåret er oppfylt, ”kan” kommunen gi dispensasjon. ”Sårilige grunner” er således et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for dispensasjon. Kommunen må derfor også vurdere om det er hensiktsmessig å gi dispensasjon.

Sårilige grunner

Det materielle vilkåret for å kunne gi dispensasjon med hjemmel i pbl § 7 er at det foreligger ”sårilige grunner”. I lovens forarbeider er det uttalt at uttrykket ”sårilige grunner” må sees i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. Dispensasjonssøkers interesser må settes opp mot hensynene bak den bestemmelse det er aktuelt å dispensere fra. De sårilige grunner som kan begrunne en dispensasjon, er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvete en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som sårilig grunn.

I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis.

Revisjonen har lagt til grunn at begrunnelsen i en dispensasjonssak er ensbetydende med hvilke ”sårilige grunner” plan- og bygningsetaten mener foreligger for å kunne gi dispensasjon i henhold til pbl § 7.

Varsling til berørte sektormyndigheter, naboer mm

Kommunens plikt til å varsel sektormyndigheter fremgår av pbl § 7, 3. ledd, siste pkt; ”Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg”.

Dersom det er tale om å fravike en plan på en måte som berører andre fagmyndigheters lovbestemte saksområde, f.eks. ved bygging i strandsonen som berører allmennhetens ferdsels- og oppholdsinteresser, endringer som berører barn og unges interesser, avvik fra planen m.h.t. avkjørsel til fylkesveg eller riksveg, ved å bygge nærmere slike veger enn planen gir anvisning på e.l., må saken alltid forelegges vedkommende myndighet.

Dette henger sammen med at en plan blir til gjennom en omfattende offentlig prosess hvor berørte statlige sektorinteresser og fylkeskommunen er aktivt med på å legge premissene for den endelige planen. Utgangspunktet er at det er kommunen selv som bestemmer arealbruken. Dersom sektormyndighetene ikke får gjennomslag for sine interesser i kommunens forslag, kan det nedlegges formell innsigelse. En innsigelse innebærer at kommunestyret ikke kan vedta en plan i strid med innholdet i innsigelsen. Dersom kommunen velger å ikke ta hensyn til eventuelle innsigelser fra sektormyndigheter (fylkeskommunen, berørte statlige

fagmyndigheter) eller nabokommuner, sendes planen til departementet som avgjør om innsigelsene skal tas til følge.

Fylkesmannen har, sammen med fylkeskommunen, bl.a. ansvar for å påse at nasjonale og regionale interesser i strandsonen blir ivaretatt. Som en prøveordning overlot Vest-Agder fylkeskommune, med virkning fra 01.02.2000, til fylkesmannens miljøvernavdeling å uttale seg om dispensasjoner knyttet til 100-metersbeltet langs sjøen. I møte den 16.06.2004 vedtok fylkeskommunen at dette skulle bli en fast ordning.

Naboer skal alltid varsles når det søkes om et tiltak etter plan- og bygningsloven, herunder ved søknad om dispensasjon. Kvittering for nabovarsel skal vedlegges søknaden til kommunen, jf pbl § 94.

2.3.2 Kommuneplan, pbl § 20-1

I henhold til pbl § 20-1 skal kommunene utføre en løpende kommuneplanlegging. I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Kommuneplanen skal inneholde en langsiktig del som omfatter en "arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser", jf pbl § 20-1, 2. ledd. Det kan utarbeides arealplan og handlingsprogram for del av kommunen, 5. ledd.

I pbl § 20-5 er det gitt regler for behandlingen av en kommuneplan; *"I god tid før utkast til kommuneplan behandles i kommunestyret skal kommunen sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt.*

Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn som fastsatt i § 27-1. Det kan settes en frist for å avgi uttalelse, som ikke må være kortere enn 30 dager. Saken legges deretter frem for kommunestyret til avgjørelse".

I pbl § 20-6 står det at kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Når ikke annet er bestemt gjelder planens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan, men faller bort i den utstrekning den strider mot slike bestemmelser som senere blir gjort gjeldende.

2.3.3 Reguleringsplaner, pbl § 22

Reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnyttning og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune, jf pbl § 22.

I pbl § 23 står det at det skal *"utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan"....*

"3. Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og arealdelen av kommuneplanen skal være retningsgivende for utarbeiding av reguleringsplaner".

Kommunestyret er øverste planmyndighet i kommunen, og skal sørge for at det faste utvalget for plansaker (byutviklingsstyret), som saksforberedende organ, utarbeider forslag til planer og at planene tas opp til revisjon etter som forholdene gjør det påkrevet, jf pbl § 27-1 nr 1.

Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 (tiltak som krever søknad / melding) innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradele til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jf pbl § 31 nr. 1.

2.3.4 Bebyggelsesplaner, pbl § 28-2

En bebyggelsesplan er en detaljplan som kan vedtas med hjemmel i pbl § 28-2. For at en bebyggelsesplan skal kunne legges til grunn som en arealplan med rettslig bindende virkning (iht pbl § 31 nr 1, jf § 28-2, 7.ledd), må planen oppfylle følgende vilkår som fremgår av pbl § 28-2, 1.ledd:

”Med bebyggelsesplan forstås i loven en plan vedtatt av det faste utvalg for plansaker selv, og som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om slik plan som grunnlag for utbygging”.

En bebyggelsesplan er en form for delegert regulering fra kommunestyret til det faste utvalg for plansaker i et avgrenset område i en reguleringsplan eller i kommuneplanens arealdel. I begge tilfeller er det et vilkår for at planutvalget kan vedta bebyggelsesplan at kommunestyret har tatt stilling til arealbruken i området og åpnet opp for bebyggelse. Det må være bestemt i planen at det er krav om bebyggelsesplan som grunnlag for utbygging.

En bebyggelsesplan er en plan for mer detaljert utforming av et område enn det som er vist i den overordnede planen. I en bebyggelsesplan er det adgang til å utfylle og i en viss utstrekning endre områdene, men bebyggelsesplanen må holde seg innenfor den arealbruk som er fastlagt i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplanen.

Avgrensningen av hvilke utfyllinger og endringer som kan foretas, må bero på en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet på bakgrunn av at planen kan justere, supplere og utfylle den overordnede plan. Bebyggelsesplanen må ikke endre reguleringsplanen slik at det i realiteten fremstår som en annen plan. I så fall må dette behandles som en vesentlig endring av reguleringsplanen.

2.3.5 Mindre vesentlige reguleringsendringer, pbl § 28-1

I pbl § 28-1, 2. ledd er det hjemmel for at det faste utvalget for plansaker kan gjøre mindre vesentlige endringer i en reguleringsplan.

Hva som anses som "mindre vesentlige endringer" av en plan vil bero på et skjønn i det enkelte tilfelle. Det kan ikke gis uttømmende retningslinjer.

Endring av reguleringsformålet er et moment som trekker i retning av at endringen er vesentlig, med mindre formålene er nær beslektet eller forutsetningene for å gjennomføre planen for øvrig ikke forandres nevneverdig. Ofte kan det være nødvendig å justere grensene mellom et byggeområde og et tilstøtende friområde under detaljplanleggingen.

Reguleringsteknisk innebærer dette endring av reguleringsformålene, men en slik justering behøver ikke av den grunn falle utenfor rammen av begrepet mindre vesentlig endring. Det avgjørende må, som uttalt av førstvoterende i høyesterettsdom inntatt i Rt. 1969 side 568, være "endringen sett i forhold til planen i dens helhet og til de formål den skal fremme".

Mindre forskyvninger av vegtraseer, mindre innskrenkninger av avstanden mellom byggegrenser, mindre justeringer av tomtegrenser, endret orientering eller plassering av bebyggelsen på enkelte tomter, oppføring av noe annen hustype enn forutsatt, eller plassering av garasje på en tomt i tillegg til den øvrige bebyggelse anses normalt å være mindre vesentlige endringer.

Domstolene har inntatt en reservert holdning til overprøvelse av grensedragningen så lenge den "ligger innenfor rammen av et forsvarlig skjønn og bygger på en riktig tolkning av loven og dens formål".

Dersom kommunen er i tvil om endringen er vesentlig eller ikke, bør saken behandles etter pbl § 27-1 og vedtas som en vesentlig reguleringsendring iht pbl § 27-2. Det samme kan være hensiktsmessig dersom det foreligger mange protester.

2.3.6 Dispensasjon fra planer

Planer har ikke karakter av generelle bestemmelser som er ment å skulle fange opp mange forskjellige situasjoner, men de gir uttrykk for reguleringsmyndighetenes konkrete vurderinger av arealdisponeringen i et bestemt område. De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. I en planprosess har de ulike interesser og hensyn som gjør seg gjeldende i det aktuelle området blitt vurdert grundigere og bedre enn det som er mulig ved en enkeltstående dispensasjon *jf O.J. Pedersen ; Plan og bygningsrett*. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Utvalget må heller ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ved unntak fra planer skal utvalget ta relevante planleggingshensyn etter kapitlene om kommuneplan og reguleringsplan. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirking i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner, kap VI og VII.

Hvis man ser bort fra midlertidige og tidsbestemte unntak bør det normalt ikke gis dispensasjon etter pbl § 7 for så omfattende avvik fra planen at de går utenfor rammen av hva som kan karakteriseres som "mindre vesentlig endring" etter pbl § 28-1 nr 2. Det normale i en slik situasjon må være at saken blir behandlet som en ordinær reguleringsendring etter pbl § 27-1.

2.3.7 Dispensasjon versus mindre vesentlig endring av reguleringsplan

Det er forskjell på å dispensere fra en reguleringsplan og å endre den. Ved dispensasjon gjøres det unntak fra planen, men reguleringsplanen som sådan forblir uendret. Et eksempel kan illustrere forskjellen: Reguleringsplanen angir 3 etasjer som byggehøyde og byggherren søker om å få godkjent 4 etasjer. Blir søknaden imøtekommet i form av en dispensasjon fra planen etter § 7 vil planen i sin opprinnelige form "våkne til live" igjen, dersom huset senere brenner ned og det blir aktuelt med gjenoppføring. Blir derimot søknaden imøtekommet i form av en reguleringsendring er planen blitt endret med varig virkning, og huset vil kunne gjenoppføres i 4 etasjer uten videre formaliteter.

I mange tilfelle vil begge bestemmelser kunne anvendes som grunnlag for å godkjenne det avvik fra planen som det søkes om. Et vedtak etter pbl § 27-2 innebærer at selve planen blir

endret, mens dispensasjon etter pbl § 7 innebærer at det er godkjent et avvik fra planen uten at selve planen dermed er blitt endret.

2.4 Flekkerøyplanen og Kystsoneplanen - Kommunedelplaner

Flekkerøyplanen og Kystsoneplanen, er kommunedelplaner for Flekkerøy og kystsonen i Kristiansand. Planene er utarbeidet som arealplaner med handlingsprogram for områdene planene dekker. Arealdelen i de to planene omfatter et plankart og utfyllende bestemmelser.

Planenes hovedmål er i all hovedsak like for de to planene. Planene har fem hovedmål omtalt i planenes kap 3. Følgende mål er direkte knyttet til arealbruken:

- Kystlinjen og den ytre skjærgård i Kristiansand må i hovedsak sikres som frilufts- og naturområde og bli tilgjengelig for allmennheten.

I den skriftlige delen er det markert spesielt at intensjonen med planene forutsetter at det følges en streng dispensasjonspraksis.

Arealdelen av de to planene er delt inn i tre hovedområder;

- Byggeområder
- Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder)
- Båndlagte områder

For hvert av hovedområdene gjelder utfyllende bestemmelser, jf pbl § 20-4, 2.ledd.

I planene heter det at *"intensjonen er at det i byggeområdene skal sikres en forsvarlig og gjennomtenkt utvikling. Dette ivaretas best ved at det bygges ut etter godkjent reguleringsplan"*. Byggeområdet er inndelt i seks typer byggeområder;

- Boliger
- Fritidsboliger
- Næring
- Sjørettet virksomhet (skibbuer, brygger)
- Offentlige og allmenntillegge formål
- Lokalmiljø med bevaringsverdi

I de utfyllende bestemmelsene for byggeområdene står det; *"fradeling og utbygging i byggeområdene kan bare skje etter reguleringsplan eller bebyggelsesplan, avgrenset etter bygningsrådets vurdering. Dette gjelder arbeid og tiltak som krever byggetillatelse eller melding etter plan- og bygningslovens §§81, 84, 86 a og b og 93. Unntatt fra denne bestemmelsen er garasje, tilbygg og brygge"*.

Innenfor områder avsatt til lokalmiljø med bevaringsverdi skal særskilte retningslinjer følges. Disse gjelder som del av planene. I Flekkerøyplanen skal de særskilte retningslinjene også følges innenfor områdene avsatt til sjørettet virksomhet.

For LNF-områder er intensjonen at skjærgården, med sin unike kvalitet, tas vare på som den er, og at ny bebyggelse utføres som fortetting i byggeområdene. Kommunen må sikre allmennheten rettigheter gjennom avtaler og kjøp av grunn.

De utfyllende bestemmelsene for LNF-områdene angir at det ikke kan oppføres bygg med mindre bebyggelsen er knyttet til stedbunden næring. *”Utvidelse på max 30 m² kan etter søknad godkjennes som endelig tilbygg på eksisterende fritidsbebyggelse”.*

Båndlegging av områder er et ledd i sikring av arealer til friluftsområder.

2.4.1 Særskilte retningslinjer i planene

I de særskilte retningslinjene, som gjelder som en del av planene for områder avsatt til lokalmiljø med bevaringsverdi, og for områder avsatt til sjørettet virksomhet innenfor Flekkerøyplanen, står det at videre utvikling innenfor disse områdene skal skje på grunnlag av reguleringsplan som sikrer at eksisterende bygningsmiljø og kulturlandskap bevares. Retningslinjene kan i unntakstilfelle erstatte plankravet. Det vil si at dersom det gis dispensasjon fra plankravet, bør retningslinjene settes som vilkår for dispensasjonen.

Retningslinjene skal stimulere til god byggeskikk med lokal forankring, og legge til rette for at bygningene samtidig kan ha en aktiv bruk og tjene dagens krav.

Allmenn tilgjengelighet og behov for friområder/badeplasser skal ivaretas.

2.4.2 Planbestemmelsene

Hensynene bak kravet om regulerings- eller bebyggelsesplan er at det skal utarbeides en helhetlig plan over et nærmere bestemt område hvor infrastruktur herunder vei, arealer for barn og unge, parkering mm, byggeområder, frilufts/friområder og andre arealer til nødvendige formål blir fastlagt.

I område lokalmiljø med bevaringsverdi, og sjørettet virksomhet innenfor Flekkerøyplanen, kommer i tillegg hensynet til de særskilte retningslinjer i planene som skal være førende ved utarbeidelsen av planer. Dersom det gis dispensasjon fra plankravet i disse områdene, bør det i vedtaket settes vilkår i samsvar med retningslinjene.

LNF-områdene skal som utgangspunkt ikke bebygges med annet enn det som er knyttet til stedbunden næring. Hensynet bak denne arealkategorien er at dette er områder som, utover stedbunden næring, skal holdes ubebygget av hensyn til landskapet og allmennhetens ferdsels- og oppholdsinteresser.

Hensynet bak formålet fritidsbolig er at bruken av bebyggelsen i dette området skal være for fritidsformål, og at bruken skal være enhetlig.

2.5 Reguleringsplan for Paulen

Reguleringsplan for Paulen ble vedtatt av Kristiansand bystyre i april 1990.

Reguleringsplanen ligger til grunn for gjennomgangen av dele- og byggesaker innenfor reguleringsplanområdet for Paulen, og er det rettslige grunnlaget som revisjonen har vurdert saksbehandlingen opp mot. Omtale av reguleringsplanen, kart og bestemmelser, samt utbyggingsavtalen mellom kommunen og utbygger av området, inngår i kap. 4.

2.6 Delegasjonsreglement

Delegasjonsreglementet, som delegerer myndighet fra teknisk direktør til plan- og bygningssjefen og andre etatssjefer innenfor teknisk sektor, ble vedtatt 1. november 1996. Reglementet erstattet "reglement for teknisk styre" fra 1988.

I delegasjonsreglementets § 2 står det:

"Med hjemmel i rådmannens delegasjonsvedtak 28.mai 1996 i §1, §5, §7 og §13, gis etatsjefene i teknisk sektor myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og saker av ikke prinsipiell betydning, dersom ikke annet fremgår av lov, bestemmelser gitt i medhold av lov, politiske delegasjonsvedtak eller vedtak av rådmannen.

I saker hvor det kan oppstå tvil om direktørens eller overordnedes syn, forutsettes dette avklart på forhånd før det treffes vedtak i h.t. videredelegert myndighet".

I henhold til reglementets § 4 har enhetsledere anledning til å videredelegere myndighet til underordnede innen rammer som fremgår av lov, politiske delegasjonsvedtak til direktøren eller vedtak av direktøren.

I henhold til pbl er det "det faste utvalget for plansaker", byutviklingsstyret, som etter pbl § 7 har myndighet til å gi dispensasjon fra kommuneplanenes arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. I samsvar med delegasjonsreglementet, der myndighet er delegert fra bystyret til rådmannen, vedtok byutviklingsstyret 21. oktober 1999 å delegere myndigheten til å dispensere etter pbl § 7 fra kommuneplanenes arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan til plan- og bygningssjefen.

Det foreligger ikke noe vedtatt (underskrevet) reglement for delegasjon av myndighet fra etatssjefsnivå til avdelingsledere og saksbehandlere. Revisjonen har fått tilgang til et utkast til "delegasjonsreglement – delegasjon fra etatssjefen til ledere og andre underordnede" fra 2002, som i plan- og bygningsetaten blir omtalt som delegasjonsreglementet.

Teksten i reglementet gir i prinsippet full delegasjon til samtlige ansatte med generelle begrensninger til det som er tillatt etter lov/forskrift, politisk vedtak og reglementer samt etatssjefens vedtak eller avgjørelser. Reglementet følger som vedlegg til rapporten, vedlegg 2.

Fra møte med etatssjefen har revisjonen fått bekreftet at det ikke finnes annet skriftlig reglement som regulerer den enkelte saksbehandlers myndighet.

I januar 2004 ble det lagt inn presiseringer i reglementet når det gjaldt hvilke type saker som skal forelegges leder for planavdelingen før avgjørelse. Dette omfatter:

- Dispensasjon fra kommuneplanenes arealdel eller kommunedelplan herunder plankrav.
- Dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan eller bebyggelsesplan
- Mindre vesentlige reguleringsendringer.

Reglementet er ikke underskrevet plan- og bygningssjefen, men det er sendt ut på mail til saksbehandlere i etaten. Reglementet er vedlagt rapporten som vedlegg 3.

I kap 3 er rutiner/praksis i plan- og bygningsetaten, som ikke er skriftlig nedfelte, nærmere omtalt.

2.7 Retningslinjer for behandling av sjøbodsøknader

27. mai 1992 vedtok Kristiansand bystyre ”Retningslinjer for behandling av saker vedr. sjøbuer/båthus, og bruksendring til hytte/fritidshus i Kristiansand kommune”.

Formålet med retningslinjene var blant annet å ”sette opp kriterier for vurdering av sjøbuer/båthus/naust og bruken av dem, herunder bruksendring til hytte, slik at de kan:

- Være veiledende ovenfor publikum
- Hjelp bygningsadministrasjonen til å utføre en ensartet og rettferdig saksbehandling”

Retningslinjene angir vurderingsgrunnlag for behandling av søknader om bruksendring, fra sjøbod til fritidsbolig, og forhold som bør ligge til grunn ved behandling av søknader om oppføring av sjøbod/båthus/naust. Bygningene skal vurderes etter den anmeldte funksjon og det vil bli lagt vekt på at bygg innordnes den stedegne byggeskikk. Store glassåpninger i dører og store vindusflater frarådes. Grunnarealet bør normalt begrenses til 40 m² og det kan ikke legges inn vann og toalett.

13. september 2000 vedtok bystyret nye retningslinjer som skulle danne grunnlag for behandling av reguleringssaker og dispensasjonssøknader om sjøboder mv. i kystområdene i Kristiansand. De nye retningslinjene erstattet retningslinjene fra 1992.

I de nye retningslinjene står det at plankrav gitt i overordnet plan skal håndteres strengt, det skal praktiseres en streng holdning til dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i 100 metersbeltet, og det skal ikke gis dispensasjoner med mindre særlige grunner foreligger.

Også i retningslinjene fra 2000 er det gitt en definisjon av hva en sjøbod er. Her heter det: ”Sjøbod er bygning for lagring av fiske- og fangstredskap og mindre båter. Sjøbod kan ha loft-bjelkelag med arbeidsrom/lagerrom ovenpå. Kombinasjonsbygg sjøboder/fritidsbolig er ikke å betrakte som sjøbod. Sjøboder skal ikke innredes for beboelse hele eller deler av året... Sjøboder skal ikke være større enn 24m² i grunnflate i 1. etasje. Sjøboder skal ha dør uten vindu og ellers ikke mer enn 3 vinduer, maksimalt 1x1 meter.....”

Beskrivelsen av funksjon er uendret i de nye retningslinjene i forhold til retningslinjene fra 1992. Størrelsen på grunnflaten er redusert fra 40 til 24 kvadrat, men de nye retningslinjene omtaler ikke noe forbud mot innlagt vann og toalett.