

Kommuneplan og byggesaksbehandling

Med særskilt fokus på dispensasjoner

Midtre Gauldal kommune
Forvaltningsrevisjon

FR 1268
2024



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Midtre Gauldal kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2023 til mars 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 16. mai 2024

Johannes Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

Anne Grete Wold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune. Vi har undersøkt tema kommuneplan og byggesaksbehandling, med særskilt fokus på dispensasjoner.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?
2. Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?
3. Hvilke faktorer kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling?

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis kommunen bruker uforholdsmessig lang tid på å fatte vedtaket er ikke oppfylt.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

I **tredje problemstilling**, som er en beskrivende problemstilling, oppsummerer revisor med at det er mange ulike faktorer som kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune. Det er derfor vanskelig å trekke fram én eller to faktorer som har avgjørende betydning.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunen:

- Å forbedre praksisen med å gi et foreløpig svar hvis en sak ikke kan behandles innen fristen.
- Å vurdere praksisen om når kommunen velger å innvilge dispensasjonssøknader til tross for regionale og/eller nasjonale myndigheters fraråding.
- Å forsterke folkevalgtopplæringen i plan- og byggesak.
- Å fortsette arbeidet med å forbedre informasjonen og forventningsavklaring til innbyggerne i byggesaksprosessen.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om temaet	9
2 Frister for dispensasjonssøknader	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Funn og revisors vurderinger.....	13
2.3.1 Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister	13
2.3.2 Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes.....	14
2.4 Konklusjon.....	15
3 Praksis for vurdering av dispensasjon	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterier.....	16
3.3 Funn og revisors vurderinger	16
3.3.1 Veiledningsplikten skal bli ivaretatt.....	16
3.3.2 Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker.....	18
3.3.3 Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden	19
3.3.4 Regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon	20
3.3.5 Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.....	21
3.3.6 Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket	22
3.3.7 Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler.....	22
3.4 Konklusjon.....	23
4 Konklusjoner og anbefalinger	24
4.1 Konklusjon.....	24
4.2 Anbefalinger	24
5 Faktorer til hinder for effektiv saksbehandling.....	25
5.1 Problemstilling	25
5.2 Bakgrunn.....	25
5.2.1 Manglende samordning.....	26
5.2.2 Rigide kommuneplaner	27

5.2.3	Gamle og utdaterte reguleringsplaner	28
5.2.4	Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert.....	29
5.2.5	Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene	29
5.2.6	Andre faktorer	30
5.3	Oppsummering.....	32
	Kilder.....	34
	Vedlegg 1 – Utleddning av revisjonskriterier.....	35
	Vedlegg 2 – Høringssvar	39

Tabeller

Tabell 1.	Andel av innvilgende byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent) Kilde: SSB, tabell 13434	10
-----------	--	----

Figurer

Figur 1.	Midtre Gauldal kommune. Administrativ organisering per januar 2024.	11
----------	--	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema «kommuneplan og byggesaksbehandling». Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 33/23.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til primært å gjelde saksbehandling knyttet til dispensasjonssøknader fra arealplaner.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?
2. Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?
3. Hvilke faktorer kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling?

Den tredje problemstillingen er beskrivende. Det er ikke utledet revisjonskriterier til denne.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF (Kontroll og revisjon i kommunene) sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Midtre Gauldal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Metoder brukt i dette prosjektet har i hovedsak vært intervjuer, dokumentgjennomgang og gjennomgang av utvalgte byggesaker.

Intervju

Revisor gjennomførte oppstartsmøte med kommunedirektør og enhetsleder Samfunnsutvikling og kultur på teams 25.10.2023. Det er gjort individuelle intervju med fire medarbeidere (planlegger, koordinator og to saksbehandlere) innenfor enhet Samfunnsutvikling og kultur. Alle disse ble gjennomført 14.11.2023 i Midtre Gauldal rådhus, og varte omtrent en time. I disse intervjuene ble det brukt en intervjuguide som revisor tok utgangspunkt i ved alle intervjuer. Intervjuguiden ble ikke oversendt respondentene på forhånd. I tillegg ble det i uke 49/23 gjennomført individuelle intervju på Teams av enhetsleder

for Samfunnsutvikling og kultur og av medarbeider i det interkommunale oppgavefellesskapet Plankontoret¹.

Det ble i februar 2024 gjennomført en oppfølgingssamtale med enhetsleder, koordinator og en saksbehandler for å få mer inngående informasjon på spørsmål knyttet til enkeltsaker.

Referater fra intervjuene ble sendt til alle respondentene, og er verifisert av alle.

Dokumentgjennomgang

Kommunen har levert den dokumentasjonen som revisor har etterspurt. Dette gjelder primært delegeringsreglement, faksimile av sjekklister for byggesak (som er en integrert del av saksbehandlersystemet Elements) og en oversikt over byggesaker i perioden 2020-2023.

Gjennomgang av utvalgte byggesaker

Oversikten over byggesaker 2020-2023 ga en oversikt dispensasjonssaker fra perioden 2021-2023. Denne har kommunen selv utarbeidet. I tillegg har revisor fått tilgang i saksbehandlingssystemet (Elements), og har gjort en grundigere gjennomgang av utvalgte enkeltsaker. Utvalget er gjort ved å plukke ut annenhver sak i oversikten som ble oversendt, i alt 36 saker. I en av disse sakene har søker trukket søknaden, og en annen sak ble ikke funnet i saksbehandlersystemet. Det betyr at det er 34 saker som er gjennomgått og vurdert. Hver av disse sakene har revisor vurdert opp mot de kriteriene som er utledet til problemstilling 1 og 2 i kapittel 2 og 3.

Vurdering av metode

De tre metodene er valgt fordi vi mener at de bidrar til å belyse problemstillingene på en utfyllende måte. Det kan være en svakhet at revisor ikke har hentet informasjon fra innbyggere eller virksomheter som har søkt dispensasjon. Dette ville ha belyst brukerperspektivet og gitt enda mer utfyllende perspektiv. En slik tilnærming ville imidlertid krevd mer ressurser enn hva som ble avsatt til prosjektet.

Kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling er egnet til å styrke påliteligheten. Å gjennomføre intervjuer er viktig for å få helhetlig og fyldig kunnskap om problemstillingene, og øker sannsynligheten for at dataene er pålitelige. Intervjuer bidrar også til å beskrive og vurdere kommunens praksis. Gjennomgang av rutiner, prosedyrer og enkeltsaker gir relativt objektiv og konkret informasjon, og bidrar til å understøtte eller tilbakevise informasjon gitt i intervjuer. Revisor mener at innsamlet data gir et godt og tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

¹ [Plankontoret kommunalt oppgavefellesskap](#)

1.4 Uttalelse om rapport

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 skal revisor sende utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til kommunedirektøren for uttalelse. En foreløpig rapport ble sendt til høring til kommunedirektøren i Midtre Gauldal kommune 22. mars 2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen 30. april 2024, og den er i sin helhet vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Revisor har korrigert faktafeil og gjort noen modifikasjoner i rapporten i tråd med tilbakemeldingene fra kommunedirektøren. For øvrig tolker revisor høringsuttalelsen som at kommunedirektøren gir en generell betraktning av kommunens handlingsrom for å utøve skjønn, og statsforvalterens praksis knyttet til dette.

1.5 Om temaet

I henhold til plan- og bygningsloven består det kommunale plansystemet av følgende planverktøy²:

- Kommunal planstrategi.
- Kommuneplan med samfunnsdel og arealdel.
- Reguleringsplan, i form av områderegulering eller detaljregulering.

Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og kommunestyrets viktigste styringsdokument. Alle kommuner skal ha en kommuneplan, med en samfunnsdel og en arealdel. Kommunen skal også sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak. I begynnelsen av hver valgperiode skal kommunestyret vedta en kommunal planstrategi, der det blir avklart hvilke planer som skal utarbeides i perioden.

Kommunal planlegging skal både bidra til å utvikle lokalsamfunnet og avklare hvordan arealene i kommunen kan brukes. Planleggingen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Det er ikke tillatt å gjennomføre nye bygge- og anleggstiltak som er i strid med vedtatte arealplaner. Kommunens planlegging skal være realistisk, og det bør ikke bli utarbeidet flere eller mer detaljerte planer enn det som er nødvendig.

Byggesaksprosessen er kommunens vurdering av om et byggeprosjekt samsvarer med kommunale planer og lovgivningens krav, både når det gjelder prosess og krav til for eksempel plassering og utnyttelse. Saksbehandlingen skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at

² [Kommunale planoppgaver - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

kommunens og storsamfunnets krav blir ivaretatt. I plan- og bygningsloven § 21-7 er det gitt frister for kommunens saksbehandling av søknader knyttet til byggetiltak. Det er inntil 12 ukers saksbehandlingstid for søknader som ikke er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven, eller dersom søknaden krever dispensasjon.

Dispensasjon er nærmere omhandlet i kapittel 19 i plan- og bygningsloven. Dispensasjon er tilfeller der det fravikes fra bestemmelser i loven eller gjeldende planverk. Av kapittel 19 framgår krav til behandling av dispensasjoner, blant annet krav til nabovarsling, høring til statlige og regionale myndigheter og vurderingen av fordeler og ulemper ved tiltak. Muligheten for dispensasjon er ment å være en snever unntaksregel. Dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men gjelder kun for det enkelte tilfellet. Planen gjelder frem til den blir opphevet eller endret. Dette gjelder også eldre reguleringsplaner (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023).

Særskilte forhold i Midtre Gauldal kommune

Statistikk fra SSB viser at Midtre Gauldal kommune har hatt en vekst i andelen dispensasjoner de siste årene. Andelen er også større enn trønderske kommuner og sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 9 (se tabell 1).

År	Midtre Gauldal	Trøndelag	KOSTRA gruppe 9
2020	9,5	17,3	18,9
2021	22,1	18,3	20,6
2022	36,2	21,2	18

Tabell 1. Andel av innvilgende byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent) Kilde: SSB, tabell 13434

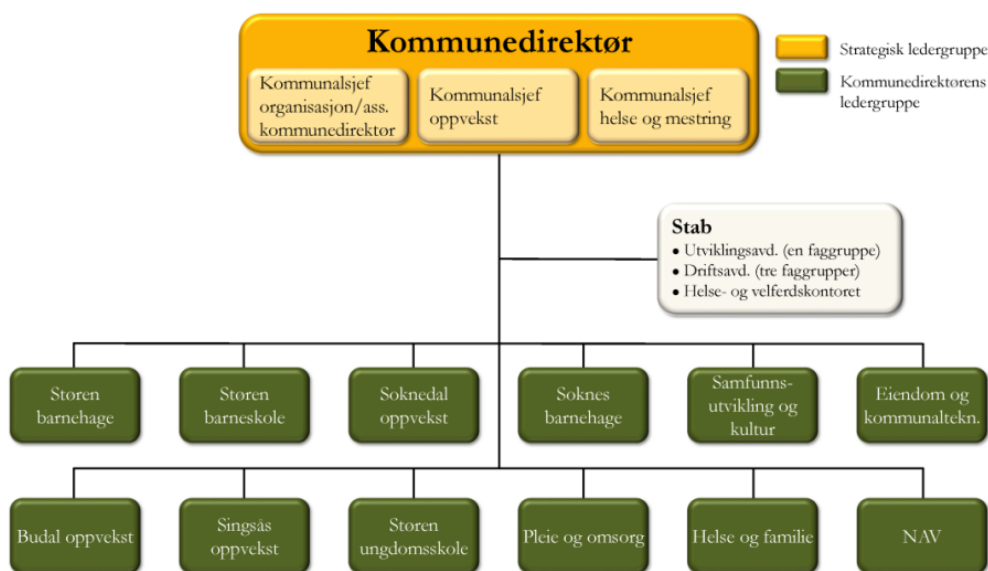
Midtre Gauldal kommune vedtok ny kommuneplanens arealdel høsten 2023 (PS 55/23). Planprosessen har pågått siden 2019. Problemstillinger som kontrollutvalget la til grunn for bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen, er vurdert i kommunedirektørens saksframlegg for arealdelen, blant annet (sitat): «*Ny arealplan gir kommunen grunnlag for færre dispensasjonssøknader og den vil gi grunneiere, utbyggere og saksbehandlere økt forutsigbarhet*», og videre «*Mange eksisterende boliger og fritidsboliger har fått formål henholdsvis bolig og fritid. Dette gjør at vi kan behandle mindre tiltak uten dispensasjon*».

Videre tydeliggjør saksutredningen at kommuneplanens arealdel gjelder hele kommunens areal både på land og i innsjø, med unntak av de områder hvor kommunen har

kommunedelplaner³. For disse områdene vil kommuneplanens arealdel ha supplerende og utfyllende virkning. Ut fra ovennevnte, er det grunn til å anta at ny arealplan vil bidra til en mer effektiv behandling av kommunens byggesaker framover. Revisor har ikke vurdert ny arealplan i forvaltningsrevisjonen.

Uavhengig av omfanget av dispensasjonssaker, ble det vurdert som interessant å undersøke om bakgrunnen for dispensasjonene kan ha andre årsaker enn at kommuneplanens arealdel ikke har vært oppdatert, og om saksbehandlingen i denne typer saken skjer i tråd med regelverket. Muligheten for dispensasjon er ment å være en snever unntaksbestemmelse. Det er fra nasjonale myndigheter sin side vurdert som uheldig at dispensasjonssøknader i for stor grad blir innvilget (Multiconsult og Holth&Winge, 2022).

Kommunens organisering er vist i Figur 1.



Kilde: Midtre Gauldal kommune.

Figur 1. Midtre Gauldal kommune. Administrativ organisering per januar 2024⁴.

Revisjonsområdet for prosjektet har primært vært enheten Samfunnsutvikling og kultur, som har fått delegert ansvaret for kommuneplanlegging og byggesak i henhold til plan- og bygningsloven. Her er et kort utdrag fra delegeringsreglementet: «*Enhetsleder for*

³ Dette gjelder for Kommunedelplan areal for Støren, Kommunedelplan areal for Enodd og Kommunedelplan areal for Singås-Forsetmo.

⁴ Kommunedirektøren ivaretar funksjonen som kommunalsjef for området samfunnsutvikling, og følger opp enhetene eiendom og kommunalteknikk og samfunnsutvikling og kultur. Kilde: Midtre Gauldal kommune, Organisasjonsbeskrivelse.

samfunnsutvikling og kultur. Myndighet til å gi dispensasjon etter § 19». Det står også i delegeringsreglementet at Utvalg for næring, plan og miljø kan være dispensasjonsmyndighet.

Som nevnt under «intervjuer» i kapittel 1.3 har revisor også innhentet informasjon fra det interkommunale samarbeidet Plankontoret, som er lokalisert i Rennebu kommune.

2 FRISTER FOR DISPENSASJONSSØKNADER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterie er utledet for denne problemstillingen:

- Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister
- Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn og revisors vurderinger

2.3.1 Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister

Etter plan- og bygningsloven er hovedregelen at kommunen skal avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Dette gjelder også for dispensasjonssøknader.

Revisor har undersøkt saksbehandlingstiden for de 34 sakene i utvalget. Det er gjort en sjablongmessig vurdering, der det i alle saker er tatt utgangspunkt i at saksbehandlingstiden løper fra komplett søknad foreligger. Tiden saken ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter er trukket fra.

I sju av de 34 sakene finner revisor at saksbehandlingstiden har oversteget 12 uker. Tre av de sju sakene har en marginal overskridelse på 1-2 uker. De fire andre sakene har en saksbehandlingstid på fra ca. 16 uker til 40 uker. Kommunen gir begrunnelser for fristoverskridelsene på de fire sakene, blant annet måtte man i to av sakene vente på et politisk møte. En tredje sak skyldes mest sannsynlig sykmelding og avvikling av ferie, mens kommunen ikke har noen forklaring på hvorfor fristbrudd skjedde i den fjerde saken.

Kommunen sender i de fleste saker ut et svarbrev som bekrefter at søknaden er mottatt. Brevet inneholder følgende standardtekst:

«Saken vil bli behandlet innen den frist som følger av plan- og bygningsloven § 21-7. Hovedregelen om saksbehandlingstid er 12 uker, men enkelte søknadstyper har frist på 3 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter. Dersom det er mangler ved søknaden din vil du få et eget brev om dette. Når saken er ferdigbehandlet, fastsettes det et gebyr i henhold til gjeldende betalingsregulativ. Dette finnes på kommunen sin nettside.»

I revisor sine intervjuer med ansatte blir det sagt at innbyggerne ikke alltid oppfatter at de selv har ansvar for å gi informasjon, og at saksbehandlingstiden ikke løper når innbygger ikke gir tilstrekkelig informasjon. Det blir videre uttalt at det er brukt mye tid opp mot politikerne for å forklare hvordan saksbehandlingstider blir beregnet, og hvilke saksbehandlingstider kommunen leverer på. Kommunedirektør beskriver at det fra politisk side har vært mye oppmerksomhet på saksbehandlingstider, og at det er orientert om dette både i egen sak for kommunestyret og mer løpende overfor formannskap.

Kommunedirektøren informerer i uttalelsen til foreløpig rapport om at tidsperioden som analyseres omfatter både innfasing av ebyggesak og bytte av sak-/arkivsystem. Begge disse prosessene kan ha påvirket den generelle saksbehandlingstiden negativt som følge av nedetid, oppstartsproblemer, nye rutiner, ny arbeidsmetodikk m.v.

Revisor vurderer at saksbehandlingen av søknader om dispensasjon i all hovedsak skjer i henhold til lovbestemte frister.

Revisor vurderer videre at det er usikkert hvorvidt søker er gjort kjent med at fristen ikke løper hvis det mangler dokumentasjon i saken som søker har ansvar for å fremskaffe. Standardteksten i svarbrevene som går ut når søknaden kommer inn, gir ikke nødvendigvis søker en tydelig informasjon om dette og teksten er ikke alltid presis på informasjon i den saken som svarbrevet omhandler. Revisor vurderer det slik at svarbrevene burde vært mer presise på informasjon om tidsfrister.

2.3.2 Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Hvis det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar. For saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom saken ikke kan avgjøres i løpet av én måned etter at henvendelsen ble mottatt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Revisor finner at i de fire sakene som har vesentlig lengre saksbehandlingstid enn 12 uker, er det i én av sakene sendt et foreløpig svar.

Revisor vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad gir et foreløpig svar til søkere hvis saksbehandlingsfrister ikke kan overholdes.

2.4 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis kommunen bruker uforholdsmessig lang tid på å fatte vedtaket er ikke oppfylt.

3 PRAKSIS FOR VURDERING AV DISPENSASJON

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Veiledningsplikten skal bli ivaretatt
- Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen
- Nabovarsel, når dette er relevant, skal være vedlagt dispensasjonssøknaden
- Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon
- Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn og revisors vurderinger

Det kan innledningsvis være verdt å nevne at revisor fant at det var 29 søkere som helt eller delvis fikk innvilget sin søknad av de 34 sakene som ble gjennomgått. Tre søknader ble avslått. To av sakene framstår fortsatt som uavklart. Noen vedtak har blitt påklaget, enten av søkerne eller av Statsforvalter. Revisor har ikke gått nærmere inn på resultatet av disse klagene.

3.3.1 Veiledningsplikten skal bli ivaretatt

Forvaltningslovens § 11 beskriver plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og supplerer normer for god forvaltningsskikk:

Kravet til dokumentasjon av veiledningsplikten er ikke gjort eksplisitt i forvaltningsloven. Imidlertid kan det være hensiktsmessig og i tråd med god forvaltningsskikk å dokumentere

veiledningen. Dette kan sikre kvaliteten på saksbehandlingen, dokumenterer at veiledningen faktisk er gitt, og gir en oversikt over hvilken informasjon som er delt med søker. Dette kan bli gjort i form av arkivering av korrespondanse og loggføring av muntlig dialog i saksbehandlersystemet.

På revisor sine spørsmål i intervjuene om hvordan veiledningsplikten blir ivaretatt, svarer respondentene blant annet slik:

-
- «Vi har en plikt til å veilede når de ringer eller kommer hit. Det er en grense mellom veiledning og saksbehandling, som kan være vanskelig. Noen trenger lite hjelp, noen trenger mye hjelp. Ved dispensasjoner er vi tydelig på hva som trengs i søknaden for at den skal bli behandlet». (saksbehandler)
 - «Vi har åpen telefon tirsdag, onsdag og torsdag. Vi har drop-in onsdager. Servicetorget kan booke møter for kundene. Vi bruker forhåndskonferanser ved komplekse og store saker, og de store aktørene er flinke til å booke møter selv. Det er vanskelig å fange opp enkeltsøkere med ett prosjekt i livet, som ikke kommer til oss først. Det hadde vært fornuftig om de kom til oss for veiledning før de starter prosessene. Nettsidene våre gir informasjon og vi har dratt i gang næringslivsmøte som er en ny arena. Disse blir ofte overordnet og generell. Info om ny KPA er en arena for dette. Viktig her å synliggjøre at vi ønsker dem tidligere på banen, og at flere benytter seg av forhåndskonferanse.» (koordinator)
 - «Vi skal jo rådgi søkerne, slik at de sender inn de dokumentene som trengs og svarer på spørsmål. Vi er her for å veilede dem. (...) Vi kan veilede søkerne om hva som skal til for å få til en korrekt saksbehandling og beslutning. Men sakene må alltid ses opp mot planer. Vi er serviceinnstilte (...) (saksbehandler)
-

I gjennomgangen av sakene, ser revisor at det i utgående brev om mottatt søknad stort sett blir brukt en standardtekst som er ment å veilede søkeren. I tillegg finner revisor at det i noen grad er veiledet i form av skriftlig dialog hvis kommunen etterspør mer informasjon i saken. I noen av sakene har det vært avholdt forhåndskonferanse. Utover dette er det vanskelig å se hvordan veiledningsplikten er ivaretatt. Vi finner ingen beskrivelser under feltet «merknader» i saksbehandlingssystemet, der saksbehandler kunne anført at det har vært kontakt og dialog med søker.

Midtre Gauldal kommune har på hjemmesiden lagt inn informasjon om hva en søker må gjøre ved dispensasjonssøknader. Revisor kan ikke se at kommunen henviser til denne i sitt svarbrev når en ufullstendig søknad kommer inn.

Revisor vurderer at veiledningsplikten i det store og hele blir ivaretatt.

I intervjuene kommer det fram at veiledningsplikten i det store og hele blir ivaretatt. Det er i liten grad dokumentert hvordan veiledningsplikten er ivaretatt. Ikke i noen av sakene var det tilføyd i merknader at det har vært telefonisk kontakt eller fysisk møte med søker.

Vi vurderer at en direkte henvisning til informasjon på hjemmesiden i utgående svarbrev på mottatt søknad på en relativt enkelt måte kan forbedre veiledningen.

I noen saker som er omfattende er det avholdt forhåndskonferanse, og det vurderer revisor som positivt. Kommunen har også startet med en fast arena for næringsliv og innbyggere. Her vil kommunen synliggjøre at de ønsker å få søkerne tidligere på banen, og at flere benytter seg av forhåndskonferanse. Dette vurderer revisor som et godt tiltak.

3.3.2 Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker

Dispensasjon krever grunnlagt søknad, og hver søknad skal vurderes konkret. Statsforvalteren i Trøndelag sin veileder (2023) gir eksempler på forhold som *kan* tale for at det gis dispensasjon. Statsforvalterens veileder sier at kommunen bør opplyse søker om lovens krav, og peke på forhold som er relevante for saken.

I de aller fleste sakene som revisor har gjennomgått, har søker grunnlagt søknaden. I flere saker kan det se ut som at grunnleggningen har kommet etter at saksbehandler har bedt om det. I intervju sier koordinator:

«Vi sliter gjerne med å få inn grunnleggningen i dispensasjonssøknadene. Det kommer beskrivelse av drømmen, men ikke hvorfor søker skal få avvik fra planen. Det hender at søknader blir behandlet selv om de ikke er godt nok begrunnet. De kan bli sendt på høring selv om begrunnelsen ikke er vedlagt. Det kan være et komplekst regelverk man dispenserer fra.»

I alle gjennomgåtte saker har søker grunnlagt søknaden, og noen grunnleggelser har kommet etter at saksbehandler har bedt om det. Det er variabel kvalitet på grunnleggelserne, og flere av søknadene bærer preg av at det kun er søker sitt ønske og behov som man begrunner at skal bli ivaretatt.

Revisor vurderer at søknader om dispensasjon blir grunnlagt av søker, men at grunnleggningen er av varierende kvalitet.

Revisor har forståelse for at det for noen innbyggere kan være vanskelig å grunnngi en søknad med utgangspunkt i plankrav og lovkrav. Dette er en type begrunnelser som til en viss grad krever planfaglig eller juridisk kompetanse, eventuelt erfaring som tiltakshaver. Det betyr etter revisors vurdering at kommunens veiledningsplikt blir ekstra viktig å ivareta, og rollen blir å være en «oversetter» for søker om hva som er relevant å beskrive ved en grunnngivelse. Revisor har samtidig forståelse for at dette kan være en krevende balansegang fra saksbehandler sin side. Saksbehandler bør ikke legge ord i munnen på søker, og søkerens grunnngivelse skal ikke være kommunens grunnngivelse.

Revisor vurderer at kommunen bør arbeide mer systematisk med veiledning av søkere, slik at grunnngivelsene fra søker i større grad blir gitt i tråd med regelverkets krav. Å ta direkte kontakt med søker for å gi god veiledning hvis begrunnelsen ikke er god nok, kan blant annet være en mulig tilnærming.

3.3.3 Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden

§ 21-3 i plan- og bygningsloven regulerer kravet om nabovarsel.

I 25 av de 34 sakene revisor har gått igjennom, er nabovarsel dokumentert. Det er primært gjort i form av innsendte dokumenter vedlagt søknaden. I noen av sakene må kommunen be om at nabovarsel blir ettersendt. I sju av sakene er det ikke dokumentert nabovarsel.

Kommunen gir revisor forklaring på manglende nabovarsel. Det blir informert om at det kan ligge nabovarslinger i lenker på saken. Dette vil si at nabovarslinger ligger som dokumentasjon i andre saksmapper, som vil ha betydning i flere saker. Det blir videre sagt at det er kommunens rutine at det skal fremgå av saksgrunnlaget hvordan nabovarsling er vurdert. At dette ikke kommer fram i saken er et avvik fra gjeldende rutine. Saksbehandler uttaler i intervju:

«Det er vanskelig for noen å forstå at det trengs nabovarsel. Dette er vi obs på og veileder om at det er lurt å varsle nabo både om dispensasjon og byggesøknad. Nabo skal vite hva det søkes dispensasjon fra.»

Revisor vurderer at kriteriet om nabovarsel i stor grad som oppfylt.

Når nabovarsel ikke er gitt, mener imidlertid revisor at dette bør begrunnes. Det bør komme tydeligere fram i saksgrunnlaget hvorfor det ikke er vurdert som nødvendig at naboer ikke er varslet.

3.3.4 Regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon

Før kommunen kan gi dispensasjon, skal alle dispensasjoner som berører regionale og statlige myndigheters saksområde sendes til disse for uttalelse, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som blir berørt av søknaden.

Gjennomgangen av saker som revisor har gjort, viser at det i 28 av 34 saker er sendt forespørsel til regionale og/eller statlige myndigheter for å be om vurderinger og uttalelser. I én av de resterende seks sakene er det begrunnet i vedtaket hvorfor saken ikke er oversendt.

Etter forespørsel, gir kommunen følgende begrunnelse i tre andre saker:

1. Saken omhandlet ulovlig hogst av vernet skog. Det var forut for denne saken gitt avslag på dispensasjon om felling av trærne, men trærne ble til tross for dette hogget ned. Kommunen vurderte at de gjenværende trærne utgjorde en fare for liv og helse. Kommunen la avgjørende vekt på dette da de i neste omgang etter-godkjente dispensasjonen for hogst. Høringsinstansene fikk kopi av vedtaket. Det ble vurdert som tilstrekkelig i og med at skaden allerede var skjedd.
2. Saken bygger på en sak fra 2014, og kommunen bygde videre på dispensasjon og høringsuttalelser som ble gitt i 2014.
3. Saken ble vurdert opp mot gjeldende plangrunnlag som på tidspunktet var kommuneplanens arealdel (KPA) 2010. I KPA 2010 var det stilt krav om utarbeidelse av reguleringsplan for etableringen av omsøkt bolig. Parallelt foregikk det et arbeid med en ny KPA. For ny plan var kravet om reguleringsplan tatt ut. Kommunen valgte å benytte svarene som høringsmyndigheten hadde kommet med i forbindelse med ny KPA i vurderingen av dispensasjonen, fordi ingen av høringspartene hadde gått mot at kravet om reguleringsplan ikke ble videreført med ny KPA.

I de to resterende sakene der forespørsel ikke er sendt, er det uklart hvorvidt de regionale og statlige myndighetene er gitt muligheten for å uttale seg.

I en av sakene støtter kommunen seg på et tidligere hørings svar, knyttet til tilnærmet samme sak. Det ligger en formodning om at kommunen har vurdert at det ikke har skjedd endringer som skulle tilsi endrede hørings svar. Det kan likevel stilles spørsmål om saken burde vært sendt ut på ny høring.

Revisor vurderer at regionale og statlige myndigheter som regel får mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Revisor ser i sin gjennomgang at de fleste sakene blir sendt til høring til regionale og statlige myndigheter. Vi vurderer at enkelte saker kunne være aktuelle å sende på høring, men at dette

ikke er gjort. Det mangler også begrunnelse i saksframleggene om hvorfor de ikke er sendt på høring. Revisor vurderer at de begrunnelsene som kommunen ga revisor knyttet til tre konkrete saker (se forrige side), med fordel kunne stått i saksframleggene.

3.3.5 Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette

Statsforvalterens veileder (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023) sier at uttalelser fra høringsinstansene er et innspill som skal bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å gjøre de vurderingene som dispensasjonssøknaden krever. Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer.

Uttalelser fra statlig eller regional høringsinstans skal tillegges særlig vekt når kommunen behandler søknaden. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139 står det:

«Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis (...)».

I 13 av de 34 sakene som er gjennomgått, har kommunen gjort vedtak som ikke er i tråd med regionale eller statlige myndigheters sin anbefaling. Statsforvalterens egen oversikt over innvilgede søknader etter fraråding for alle kommuner i Trøndelag i 2020, tilsier at dette er et omfang som sammenfaller med praksisen også i andre kommuner (Statsforvalteren i Trøndelag, 2020).

I noen av de 13 sakene har saksbehandler/administrasjonen innstilt på avslag, i tråd med regionale eller statlige myndigheters anbefaling. Den politiske behandlingen har likevel ført til innvilgelse.

Kommunen følger ikke alltid regionale og statlige myndigheters anbefaling om fraråding, selv om det i lovens forarbeider blir understreket flere steder at dispensasjon er ment å være et snevert unntak.

Revisor vurderer at kommunen ofte innvilger dispensasjoner, til tross for at statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.

Revisor vurderer det slik at Midtre Gauldal kommune bruker sin rett til å dispensere fra planer, til tross for anbefalinger og fraråding fra regionale og statlige myndigheter.

3.3.6 Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket

Plan- og bygningsloven har ikke egne bestemmelser om begrunnelse av vedtak. Plan- og bygningsloven § 1-9 sier at det er forvaltningsloven som gjelder, med de særbestemmelser som følger av loven selv. Det betyr at det er forvaltningslovens regler om krav til begrunnelsen som legges til grunn. I forvaltningsloven § 25 om begrunnelsens innhold, skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på.

Koordinator sier i intervju følgende:

«Ja, vilkårene for vedtaket er ivaretatt: Hva saken gjelder, hvilken bestemmelse det dispenseres fra, oppstilling av vurderinger som finner ut om man er innenfor eller utenfor handlingsrommet. Loven er endret for litt tid siden og flere vilkår må oppfylles for at dispensasjon skal kunne gis. Det er en utfordring å holde fagkompetanse på dette, vi har jo hatt stor turnover på saksbehandlere innenfor fagområdet. Det er vanskelig å rekruttere ferdigutdannede saksbehandlere.»

Revisor vurderer at både rettslige og faktiske sider kommer fram i dispensasjonssakene.

De sakene som revisor har gjennomgått viser at Midtre Gauldal kommune i all hovedsak beskriver både de rettslige og faktiske sidene ved saken. Beskrivelsene blir gjort i enten saksframlegget hvis saken går til politisk behandling, eller i vedtaksbrevet til søker hvis saken bare blir administrativt behandlet. Revisor vurderer at disse elementene blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunens saksbehandling, og at kriteriet er oppfylt.

3.3.7 Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler

Kriteriet om vesentlighet innebærer at man ikke kan gi dispensasjon hvis hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. For at dispensasjonsvedtaket skal være gyldig, må det vises til hvordan vurderingene av vilkårene er blitt utført, og de må vise at fordelene er klart større enn ulempene som dispensasjonen medfører.

Revisor finner at det er gjort vurderinger både knyttet til vesentlighet og til overvekt av fordeler i de gjennomgåtte sakene. Kravet gjelder imidlertid både for administrasjonens vedtak og innstillinger og vedtak i politiske utvalg. I minst tre av sakene som revisor har gått igjennom

har kommunedirektøren innstilt på avslag, med de argumenter som er vurdert knyttet til vesentlighet og overvekt av fordeler. Når saken har blitt behandlet i politisk utvalg, har utvalget likevel godkjent søknaden til tross for administrasjonens vurdering og innstilling.

Revisor har ikke gjort en inngående kartlegging av om politiske utvalg har gjort vedtak som ikke er i tråd med disse kravene, men har registrert at vedtakene bærer preg av at argumentasjonen primært er knyttet til bolyst og tilrettelegging for spredt bosetting.

Revisor vurderer at kommunen i all hovedsak gjør vurderinger knyttet til både vesentlighet og overvekt av fordeler i saksgrunnlagene.

Revisor presiserer at det er kommunens administrasjon som er vurdert opp mot kriteriet. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad vesentlighet og overvekt av fordeler blir endret eller omformulert når politiske utvalg gjør vedtak som ikke er i tråd med innstillingen fra administrasjonen. Vi registrerer at vedtak som er gjort av politiske utvalg som ikke har vært i tråd med administrasjonens innstilling, ikke nødvendigvis har inneholdt vurderinger knyttet til vesentlighet og overvekt av fordeler slik loven krever.

3.4 Konklusjon

Etter en samlet vurdering av kriteriene konkluderer revisor med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis saksbehandlingsfristen ikke blir overholdt har mangler og er ikke oppfylt.

Revisor konkluderer videre med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

4.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunen sørger for:

- Å forbedre praksisen med å gi et foreløpig svar hvis en sak ikke kan behandles innen fristen.
- Å vurdere praksisen om når kommunen velger å innvilge dispensasjonssøknader til tross for regionale og/eller nasjonale myndigheters fraråding.
- Å forsterke folkevalgtopplæringen i plan- og byggesak.
- Å fortsette arbeidet med å forbedre informasjonen og forventningsavklaring til innbyggerne i byggesaksprosessen.

5 FAKTORER TIL HINDER FOR EFFEKTIV SAKSBEHANDLING

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Hvilke faktorer kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling⁵?

Dette er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier. Det betyr at revisor har som mål å utforske hvilke faktorer som kan være til hinder for god og effektiv saksbehandling, uten å knytte funnene opp til forhåndsbestemte kriterier. Revisor har lagt til grunn at dispensasjoner i sin natur er et element som hindrer effektiv saksbehandling, og har i all hovedsak begrenset utforskningen til å gjelde faktorer som bidrar til mange dispensasjonssøknader og -vedtak.

5.2 Bakgrunn

Selv om problemstillingen er åpen og beskrivende, har revisor tatt utgangspunkt i elementer fra en rapport som ble utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (Multiconsult og Holth&Winge, 2022). Rapporten peker på fem framtrødende årsaker til hvorfor kommunene innvilger dispensasjonssøknader. Disse er:

- 1) Manglende samordning mellom saksbehandlere og planleggere når planer skal utarbeides
- 2) Kommunen vedtar for rigide kommuneplaner
- 3) Gamle og utdaterte reguleringsplaner
- 4) Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert
- 5) Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene

Disse fem punktene ble forelagt de som ble intervjuet, og de fikk mulighet for å gi en kort vurdering av om en eller flere av disse kunne være relevant i Midtre Gauldal kommune.

Innledningsvis er det viktig å nevne at Midtre Gauldal kommune inntil høsten 2023 har hatt en arealplan (KPA) fra 2010 som ifølge administrasjonen har gjort saksbehandlingen krevende,

⁵ Revisor har ikke definert «effektiv saksbehandling» nærmere, men viser til NOU 5:19 Ny forvaltningslov kapittel 10.3 om effektivitet. Her blir ulike sider ved effektivitetsbegrepet beskrevet og drøftet. Revisor støtter seg til denne drøftingen, og legger særlig vekt på «flyteffektivitet», dvs. at det kontinuerlig arbeides med saken, slik at den ikke blir liggende i bero på noe tidspunkt, og at den oversendes til andre instanser som har en rolle i behandlingen, så snart det er aktuelt.

og medført mange søknader om dispensasjoner både fra private og næringsdrivende. Da ny KPA ble vedtatt i kommunestyret i august 2023, gir det en forventning om at omfanget av dispensasjonssøknader går ned. Svarene fra respondentene bærer i noen grad preg av en slik forhåpning.

Funnene blir presentert og kategorisert via de fem årsakene nevnt over. Funn som ikke passer inn i disse kategoriene blir belyst i kapittel 4.3.6. Hvis ikke annet er nevnt, er Multiconsult og Holth&Winge (2022) hovedkilden for bakgrunnsinformasjon i kapitlene 5.2.1 – 5.2.5.

Kommunedirektøren har i uttalelsen til foreløpig rapport gitt revisor tilbakemelding om at det er flere forhold enn de som er beskrevet i dette kapitlet som er avgjørende for effektiv saksbehandling. Vi har ikke gått nærmere inn i dette.

5.2.1 Manglende samordning

Norske kommuner er ulikt organisert, også når det gjelder planarbeid og byggesaksbehandling. Ofte arbeider planleggere og byggesaksbehandlere med hver sine oppgaver. De som arbeider med byggesak og dispensasjoner sitter gjerne på viktig informasjon om hvordan planene fungerer i praksis. Når nye planer blir utarbeidet, bør kommunene på generell basis vurdere om planbestemmelsene enkelt lar seg tolke og håndheve i praksis, eller om de vil føre til mange dispensasjonssøknader. Uten deres innspill i planprosesser kan det være fare for at det oppstår et sprik mellom planenes intensjon og gjennomførbarhet. Manglende samordning kan også gjøre at planer med behov for revisjon ikke blir fanget opp. Det anses derfor som viktig at det er god intern samordning mellom saksbehandlere og planleggere i kommunen i alle faser av planprosessene. Plan- og bygningsloven setter imidlertid ikke spesifikke krav til samordning internt i kommuneorganisasjonen.

I intervjuene revisor hadde med ansatte i Midtre Gauldal kommune, kommer det fram at samarbeidet mellom saksbehandlere og planleggere stort sett er godt. De er nå organisert i samme enhet, og har mulighet for tett samhandling. Koordinator sier blant annet dette:

«Samordning internt er ok hos oss, i og med at vi er såpass få. Vi fanger opp grunnlag for planendring når vi ikke gir positiv innstilling, dette finner vi ut i fellesskap i plan- og byggesaksmøtene».

Saksbehandlerne har ukentlige fellesmøter for kunnskapsdeling, og månedlige møter med plan- og bygg/oppmålingsavdelingen. På spørsmål fra revisor om samhandlingsarenaene er gode nok, er svaret at de diskuterer det, men at de er usikre på hvilke muligheter de har for endringer. En annen saksbehandler bemerker at de jobber i samme avdeling og snakker sammen daglig, men er usikker på om det blir gjort noe hvis feil blir påpekt.

Kommuneplanleggeren sier at byggesaksbehandlerne bør si fra hvis de finner feil i planer, og at det kan føre til endringer i kommunal planlegging. Det eksisterer imidlertid ingen fast arena for denne dialogen.

Revisor har i intervju med en ansatt fra Plankontoret fått informasjon om hvordan Plankontoret opplevde samarbeidet med kommunen i arbeidet med ny arealplan. Plankontoret hadde en rolle i dette arbeidet i en tidlig fase. Hun forteller at samarbeidet var preget av at det var vanskelig å finne tak i informasjon i kommunen. Planregisteret var vanskelig å finne fram i, og det var heller ikke godt nok oppdatert eller tilstrekkelig digitalisert. Kommunedirektøren uttrykker imidlertid at kvalitet og kommunens programvare for planregister har liten sammenheng med hvordan samarbeidet er og har vært.

Plankontoret fikk tilsendt informasjon der noe var digitalt og noe på papir. Det var komplisert å finne fram i, og vanskelig å få oversikt over hvilke planer som skulle videreføres og ikke. Hun forteller at de i andre kommuner har erfaring med bedre system, og det har vært lettere å få oversikt. At kommunen har hatt utskifting av ansatte påvirket også prosessen:

«Når saksbehandlingssystemet i utgangspunktet var krevende å komme inn i, gjorde det ikke saken enklere med nye og ukjente personer i systemet».

Plankontoret hadde arbeidsgruppemøter med kommunen underveis, og samarbeidet godt med den som satt med kommuneplanarbeidet i kommunen.

5.2.2 Rigide kommuneplaner

Formålet med kommuneplaner er å skape langsiktighet og forutsigbarhet i politikk og arealbruk i kommunen. Kommuneplanens arealdel (KPA) skal sikre at arealene i en kommune blir underlagt grundige vurderinger om hensiktsmessig arealbruk. KPA må likevel ikke være for detaljert. Dette kommer også fram i forarbeidene til plan- og bygningsloven:

«Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg». (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211).

I intervjuer med ansatte i Midtre Gauldal blir det sagt at rigide kommuneplaner kan være et relevant moment for kommunens dispensasjonspraksis, og at det er diskutert i fagfora hvor detaljert KPA bør være. Det blir også sagt at man ikke kan lage kommuneplan eller andre planer som tar hensyn til alle eventualiteter.

Revisor har registrert at kommunen innvilget dispensasjon fra en kommunedelplan som ble vedtatt i 2023 (sak 33/2023 i Utvalg for plan, næring og miljø). Statsforvalteren har imidlertid påklaget dette vedtaket, og har fått medhold i klagen (Statsforvalteren i Nordland, 2024/1570). Det betyr at kommunens vedtak om dispensasjon nå er opphevet.

5.2.3 Gamle og utdaterte reguleringsplaner

Årsaken til dispensasjoner kan ofte være at mange reguleringsplaner er gamle og utdaterte, og ikke lenger gir uttrykk for en ønsket arealbruk. Reguleringsplaner blir ikke automatisk foreldet, men gjelder helt til de blir formelt opphevet. I de fleste kommuner finnes det mange gamle reguleringsplaner, og det er ikke uvanlig med flere reguleringsplaner for samme område. Gamle planer og flere plan-lag kan føre til uklarheter om hva som er lovlig arealbruk. Dermed skaper dette utfordringer for både kommunene, innbyggerne og utbyggere.

Ifølge kommunedirektøren i Midtre Gauldal kommune, er det å ha oppdaterte planer en åpenbar faktor for mer effektiv byggesaksbehandling. Han forteller at det er gjort et arbeid med gjennomgang av eldre og utbygde detaljreguleringer og gamle bebyggelsesplaner. De reguleringsplanene som er vist med arealformål i KPA-kartet (bolig/fritid) skal det i ettertid av KPA-vedtaket bli kjørt en prosess på for å oppheve.

Kommuneplanlegger sier at et oppdatert planverk er alfa og omega, og at planverket blir brukt i byggesak, av landbruk, av VVA osv. Hun sier videre:

«Men det er fortsatt en del gamle reguleringsplaner igjen selv om vi har ny arealdel. Oppheving av eldre reguleringsplaner er en prosess vi har kommet i gang med nå (...) Det kan fortsatt være planer det er behov for å dispensere fra.»

En saksbehandler forteller at kommunen har gamle reguleringsplaner som kunne vært tatt bort og lagt inn i kommuneplanen: «*enten må reguleringsplaner oppheves/fornyas, eller tas inn i kommuneplan*». En annen saksbehandler gir følgende beskrivelse:

«Oppdaterte planer har mye å si. Ny arealplan og ny kommunedelplan på Støren er bra. Vi har mange eldre reguleringsplaner, som er en utfordring ift. vann og avløp, bygging av veier m.m. der de gamle planene ikke har beskrevet dette, for eksempel hytteområder. Planene burde vært endret i stedet, det vil være enklere for både innbygger og oss».

Kommunedirektøren sier i uttalelse til foreløpig rapport at det har vært et svært stort trykk på planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023. Foruten revisjon av arealplan, har det vært prosesser rundt Kommunedelplan Støren, næringsarealet Støren sør, to E6-planer, Fylkesvei

30 og flere andre planer. Dette kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner sånn uten videre har blitt tatt bort, og at det nødvendigvis må ta litt tid.

5.2.4 Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert

Å endre eller oppheve arealplaner er spesielt relevant for eldre reguleringsplaner. Da kan de bli erstattet av nyere planer, slik at plangrunnlaget blir oppdatert i tråd med ønsket arealpolitikk. Eldre planer kan også bli endret. Da kan uklare bestemmelser eller bestemmelser som setter begrensninger eller legger til rette for en utnyttelse som ikke lenger er hensiktsmessig, bli endret til det som er politisk ønskelig. Endring og oppheving av planer kan både skje etter ordinær planprosess, eller som forenklet prosess.

I intervjuene uttaler koordinator at utdaterte hytteplaner ofte er en faktor når det blir søkt om å få dispensasjon i Midtre Gauldal kommune. Det blir imidlertid ansett som en terskel for en søker å initiere endring av planen, fordi det gjerne er en kostbar prosess som blir belastet søker/tiltakshaver. Det blir videre fortalt at det innebærer store prosesser å endre planen, fordi det er så mange interessenter for eksempel i større hyttefelt.

«Kommunen har sagt seg villig til å være med på kostdeling i slike saker. Men det er fort gjort å ende opp i dispensasjoner, da dette går fortere.»

Saksbehandler uttaler på samme måte:

«Vi kan avslå en dispensasjonssøknad med krav om å endre plan, men det er tøft for tiltakshaver å få et slikt krav – en kostbar prosess».

5.2.5 Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene

Ifølge Multiconsult og Holth&Winge (2022) er et klart flertall av de dispensasjonsvedtakene de gikk igjennom i sin undersøkelse, gjort uten tilstrekkelig begrunnelse. Dette kan tyde på at kommunene for ofte innvilger dispensasjoner selv om vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. Undersøkelsen viste også at det ofte blir lagt vekt på hensyn som ikke er relevante. Dette er etter deres vurdering en viktig årsak til omfanget av dispensasjoner.

Revisor har på generell basis vært i dialog med statsforvalteren i Trøndelag om deres praksis knyttet til dispensasjonssøknader. Statsforvalteren presiserer at de ikke vurderer selve saksbehandlingen når de får dispensasjonssaker til høring. Statsforvalterens oppgave er i denne fasen å vurdere om sektormyndighetene blir berørt av tiltaket, og uttaler seg på bakgrunn av dette. Saksbehandlingsfeil blir eventuelt vurdert hvis saken blir påklaget etter at endelig vedtak er gjort av kommunen (Telefonsamtale med Statsforvalteren i Trøndelag, 19.01.2024).

Revisor viser til forrige kapittel (3.3.7 og 3.3.8), der vi ikke fant at kommunen tolket og håndterte bestemmelsene feil. Både rettslige og faktiske sider, samt vurdering av vesentlighetskriteriet og vurdering av overvekt av fordel, var i det store og hele ivaretatt i de sakene revisor undersøkte. Vi understreker imidlertid at vi ikke har vurdert hvordan disse vurderingene er gjort i politiske vedtak som ikke er gjort i tråd med administrasjonens innstilling.

5.2.6 Andre faktorer

Her blir andre faktorer enn de fem nevnt innledningsvis løftet inn som mulige forklaringer på hva som kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling. Dette er forklaringer hovedsakelig gitt i intervjuer.

Statsforvalterens praksis

Kommunedirektøren forteller at kommunen på generell basis opplever at statsforvalterens praksis har ført til flere påklager knyttet til reindrift, klima og miljø. Dette har igjen ført til at kommunens veiledning ut mot søkerne har vært krevende, og de politiske utvalgene har følt at dette har utfordret det kommunale selvstyret.

I flere av intervjuene kommer det fram at statsforvalteren utøver for mye makt over kommunen, og at de ikke kjenner geografien eller utfordringsbildet i kommunen godt nok. Midtre Gauldal kommune har en geografi som er preget av nasjonale hovedveger, jernbane, elveløp, bratte lier, trange sidedaler, mange NLF-områder, samt store fjellområder med nasjonalpark og villreinområder. I sum begrenser dette tilgang på områder som kan brukes til utbygging.

Opplæring av folkevalgte

Det blir nevnt i intervjuer at de folkevalgte ofte legger andre argumenter til grunn ved dispensasjonsbehandlingen enn det de faglige/administrative saksgrunnlagene gjør. Det blir sagt av en saksbehandler at de folkevalgte stort sett begrunner dispensasjoner med at det er positivt med bosetting og nye innbyggere, og videre:

«Jeg tror innbyggere oppfatter at man kan søke disp. uansett, betyr ikke noe hva som står i planen. Og at saksbehandlingen er for lang.»

Det er et omfattende og til dels komplisert lov- og regelverk de folkevalgte skal sette seg inn i når de skal behandle plan- og byggesaker. Det krever at kommunen legger til rette for opplæring, og at de folkevalgte deltar på denne. Revisor har etterspurt hvordan denne opplæringen foregår. Kommunen forteller at de har et eget program for folkevalgtopplæring, hvorav de fleste modulene er gjennomført for det nye kommunestyret. For planutvalget har enhetsleder hatt to møter med opplæring, med alt ifra beskrivelse av ansvar og fagområder, til rolleforståelse og politikernes rolle vs administrasjonen. I tillegg har økonomisjefen vært inne for å snakke om økonomi og handlingsplan. Alle folkevalgte har også deltatt på fellessamlinger

med et opplegg fra KS. Dette er det kommunedirektøren som har vært ansvarlig for å gjennomføre.

Innbyggernes og næringslivets forståelse av prosesskrav

Kommunedirektøren forteller at det er hans oppfatning at det generelt sett er en forskjell mellom næringsliv og andre innbyggere i hvilken innsikt de har i saksbehandlingsprosessen, og hvilke krav som stilles til denne. Kommunen har gjort mange forbedringstiltak i tjenesten, inkludert å etablere en arena for å kommunisere med innbyggere og næringsliv blant annet med tanke på byggesak. Det er lagt opp til en samling i halvåret, der det blir orientert om løpende saker, blant annet klimaplan. Denne arenaen blir kalt «Bygg – fra visjon til virkelighet».

Koordinator for byggesak uttrykker at det er en jobb å gjøre med folkeopplysning om hvorfor kommunen/samfunnet har de bestemmelsene som er knyttet til vassdrag, drikkevannskilder m.m.:

«Det er ikke alle reguleringer som er like enkle å forstå for innbyggere/søkere som ikke jobber med arealplaner til daglig».

Kommunen opplever at de har fått bedre tilbakemeldinger på arbeidet innen byggesakområdet den siste tiden. Åpningstidene er blant annet endret, og det er tatt i bruk elektronisk byggesaksbehandling (Elements) for å bedre tjenesten innen byggesaksbehandling.

Vil ny arealdel (KPA) gjøre saksbehandlingen mer effektiv?

På spørsmål om ny KPA vil løse alle utfordringene knyttet til dispensasjoner, blir det sagt:

«Nei, ikke alle – i hvert fall ikke i hyttefelt. I tettsteder har det vært kommunedelplanprosesser som har satt gamle planer til side».

Det blir likevel sagt at ny KPA forenkler arbeidet med dispensasjonssaker. Å utøve skjønn blir fortsatt viktig, men planverktøyet er et godt hjelpemiddel. Det blir også sagt at det er vanskelig å finne nivået på planer for å unngå framtidige dispensasjoner. Arealplaner skal ivareta felleskapets interesser, både prissatte og ikke-prissatte verdier, og det er vanskelig å fange opp alle eventualiteter som kan inntreffe av behov og ønsker. Koordinator sier:

«I reguleringer av nye hyttefelt er det i stor grad opp til tiltakshaver/grunneiere/utbyggere å fastsette rammen/reguleringen av feltet. Kommunen som planmyndighet setter i slike planprosesser stort sett kun overordnede krav til rammene for reguleringen. Til tross for dette oppleves det dispensasjoner kort tid etter planvedtaket.»

Delegering og delegeringsreglementet

Delegeringsreglementet viser hvilken myndighet kommunestyret delegerer til de ulike folkevalgte organene, til de andre kommunale organene, til ordføreren og til kommunedirektøren. For revisor framstår det som noe uklart i delegeringsreglementet når en sak skal og kan behandles administrativt, og når den skal behandles i utvalg.

Enhetsleder for samfunnsutvikling og kultur mener at delegeringsreglementet ikke er tydelig nok på alle områder. Særlig gjelder dette klagemulighetene på delegerte saker, og sier det bør tydeliggjøres bedre hvilke instanser som skal behandle slike klager. Det blir opplyst at kommunen i løpet av våren 2024 skal starte en prosess der reglementet skal revideres, og enheten har allerede bedt om å få gi innspill i denne prosessen.

5.3 Oppsummering

Revisor sitt inntrykk er at Midtre Gauldal kommune fortsatt har muligheter for forbedring når det gjelder samordning mellom faggrupper innad i kommunen i utarbeidelsen av kommuneplaner. Faste og forutsigbare arenaer for informasjonsutveksling mellom faggruppene anses som et spor å forsterke i det videre arbeidet.

Revisor ser også at det i Midtre Gauldal kommune finnes rigide kommuneplaner som bidrar til dispensasjonssøknader. Revisor registrerer at det allerede er innvilget dispensasjon fra en kommunedelplan som ble vedtatt i 2023. Det kan tyde på at den nye planen er for rigid, eller at det har utviklet seg en kultur og praksis blant kommunens innbyggere om at å søke og få innvilget dispensasjon er vanlig – og ikke en unntaksbestemmelse.

Midtre Gauldal kommune har en intensjon om å oppheve gamle reguleringsplaner som kan være til hinder for effektiv saksbehandling. Revisor kan ikke se at kommunen har lagt en plan for dette. Eksempelet nevnt over om en sak der dispensasjon er gitt like etter at ny kommunedelplan ble vedtatt, tilsier at oppdaterte planer ikke nødvendigvis fører til fravær av dispensasjoner. At det har vært stor aktivitet knyttet til planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023 kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner har blitt utfaset i denne perioden.

Når det kommer til planendring som alternativ til dispensasjon, ser revisor at kommunen er villig til å strekke seg langt og legge til rette for at tiltakshavere endrer reguleringsplaner. Det er likevel et inntrykk at kommunen synes det er krevende å pålegge en tiltakshaver dette, da det ofte kan være langvarige og kostbare prosesser for en enkeltperson eller en enkelt virksomhet. Dette kan føre til i at kommunen i stedet for å kreve planendring tyr til godkjenning gjennom dispensasjon.

Av andre faktorer som påvirker effektiviteten i byggesaksbehandlingen, har revisor sett på de faktorene kommunen selv kan påvirke. Vårt inntrykk er at kommunen har rom for å forbedre opplæring av de folkevalgte knyttet til deres rolle i behandling av dispensasjonssaker. Opplæringen bør skje jevnlig, og gjerne knyttet til konkrete saker som er behandlet i utvalgene.

Videre vil «folkeopplysning» til innbyggere og næringsliv om hva det er viktig å legge vekt på i en søknad, og begrunnelser for dette, kunne bidra til bedre saksbehandling. Å bruke de informasjonsarenaene som kommunen allerede har etablert til dette anses som en god strategi.

Revisor oppsummerer med at det er mange ulike faktorer som hindrer effektiv byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune, og at det er vanskelig å trekke fram én eller to faktorer som har avgjørende betydning.

KILDER

- Direktoratet for byggkvalitet. Byggesakforskriften (SAK10) med veiledning.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) [Departementet svarer på spørsmål om beregning av saksbehandlingstid.](#)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, PBL)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
- Midtre Gauldal kommune (16.01.2024) Organisasjonsbeskrivelse (ikke oppdatert) <https://www.mgk.no/file/2413/download?token=z4J45Ub4>
- Multiconsult og Holth&Winge (2022) [Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak.](#) På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 211.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020) Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningslovforskriften, [artikkel 08.04.2020](#).
- Statsforvalteren i Nordland (2024), ref. 2024/1570. Omgjort – byggesak – Midtre Gauldal 45/46 – fradeling av parsell til boligformål.
- Statsforvalteren i Trøndelag (2023) [Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven](#)
- Statsforvalteren i Trøndelag (2020) [Statistikk dispensasjon Trøndelag siste 3 år](#)
- Telefonsamtale med Statsforvalteren i Trøndelag, 19.01.2024

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, PBL) med tilhørende forskrifter og veiledere
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) med tilhørende forskrifter og veiledere
- Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kapittel 19, Statsforvalteren i Trøndelag, 2021

Til problemstilling 1: Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

Etter plan- og bygningsloven § 21-7 skal kommunen avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Departementet mener regelverket må forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe før søknader med store feil og mangler er fullstendige. Hva som blir ansett som store mangler, er en skjønnsmessig vurdering (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022). Departementet opplyser at mangelfulle søknader ikke må ligge for lenge før kommunen tar stilling til dem. Fristbestemmelsene forutsetter at kommunen gjør en mottakskontroll av søknaden innen 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.

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

Plan- og bygningsloven § 1-9 regulerer forholdet til Forvaltningsloven: «Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven».

Etter forvaltningsloven § 11a skal forvaltningen, dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan bli besvart, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. For saker som gjelder enkeltvedtak, er det presisert at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned. Unntaket om at foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som «åpenbart unødvendig», bør anvendes med forsiktighet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister
- Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Til problemstilling 2: Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?

Forvaltningslovens § 11 angir plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og et supplement til normer om god forvaltningsskikk:

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

Kommunale planer (arealplaner og reguleringsplaner) er utarbeidet gjennom brede og demokratiske prosesser og vedtatt i kommunestyret. De skal fungere som juridisk bindende kontrakter mellom politikerne og innbyggerne. Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i enkeltstående tilfeller gis unntak fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Adgangen er en unntaksregel, og er tatt inn i loven for å gi en viss fleksibilitet for mindre tiltak som det ikke er tatt høyde for gjennom en kommunal plan. Dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men gjelder kun for det enkelte tilfellet.

Lovens forarbeider understreker flere steder at dispensasjon er ment å være et snevert unntak, og at arealdisponering som hovedregel skal skje i tråd med det som er bestemt i planer. Dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 blir i forarbeidene omtalt som

en «praktisk sikkerhetsventil», som primært er ment for mindre tiltak der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Av plan- og bygningsloven § 19-1 oppstilles krav til søknad om dispensasjon:

«Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»

Dispensasjon krever altså grunnlagt søknad, og hver søknad skal vurderes konkret. Statsforvalteren i Trøndelag sin veileder (2023) gir eksempler på forhold som *kan* tale for at det gis dispensasjon. Statsforvalterens veileder sier at kommunen bør opplyse søker om lovens krav, og peke på forhold som er relevante for saken. Et vedtak kan normalt ikke begrunnes med sosiale, helsemessige eller økonomiske årsaker, med arv og/eller slektskapsforhold eller med andre privatrettslige og personlige grunner.

§ 21-3 i plan- og bygningsloven regulerer kravet om nabovarsel. Søker skal varsle naboer før søknad om dispensasjon blir sendt til kommunen. I varselet skal søker gi melding om at merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Nabovarsel er ikke et krav hvis det ikke anses som relevant, for eksempel hvis det ikke finnes naboer som blir berørt av tiltaket.

Statsforvalterens dispensasjonsveileder (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023) sier at uttalelser fra høringsinstansene er et innspill som skal bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å gjøre de vurderingene som dispensasjonssøknaden krever. Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer.

Det at uttalelsene fra høringsinstansene går i negativ eller positiv retning, innebærer ikke at dispensasjonssøknaden automatisk må bli avslått eller godkjent. Uttalelsen skal imidlertid tillegges særlig vekt når kommunen behandler søknaden. Det vises i den forbindelse til forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139: *«Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis (...)».*

I lovens § 19-2 blir vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon beskrevet. For å kunne gi dispensasjon, må vilkårene i være oppfylt. Det betyr at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse

eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.»

Av forvaltningsloven § 25 gis det krav til innholdet i begrunnelsen for et vedtak:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

Kommunen skal påse at:

- Veiledningsplikten skal bli ivaretatt
- Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen
- Nabovarsel, når dette er relevant, skal være vedlagt dispensasjonssøknaden
- Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon
- Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres referanse	Vår referanse	Saksbehandler	Dato
	2023/9188-3	Knut Arne Aasen	29.04.2024

Forvaltningsrevisjon - rapport til høring

Takk for tilsendt rapport datert 22.03.24, vedrørende forvaltningsrevisjon av kommuneplan og byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune.

Vi har en del merknader til rapporten, både når det gjelder tolkning av retningslinjer fra Statsforvalteren, og det vi mener er momenter som bør endres.

På generell basis ber revisjonen oss følge opp ting som kommunen har innenfor sitt frie skjønn. Dispensasjoner kan gis med hjemmel i plan- og bygningsloven, selv med forholdvis nytt planverk. I tillegg mener vi at fraråding fra statlig eller regional høringsinstans (kap. 3.3.5) ikke betyr at tiltaket ikke kan gjennomføres.

Vi har i tillegg følgende merknader:

- Side 10 – muligheten for dispensasjon er en snever unntaksregel. Ordet snever kan oppfattes som et synspunkt. Ingen har rett på dispensasjon, men det er én lovlig mulighet i enkelttilfelle, så lenge dispensasjon ikke undergraver plangrunnlaget eller hensikten bak en bestemmelse.
- Side 10 – påstand om sterk vekst i dispensasjoner bør modereres (det er ikke empirisk grunnlag for å hevde signifikant vekst basert på data fra tre år)
- Figur 1 - mangler kommunalsjef samfunn – selv om denne ikke bekles av egen person (det er kommunedirektøren som ivaretar oppgavene) bør funksjon fremgå i organisasjon
- Side 13 – «innbyggerne ikke alltid forstår» bør endres til «innbyggerne ikke alltid oppfatter». Mulig saksbehandler har sagt dette, men det er ikke et kommunalt offisielt synspunkt.
- Side 13. Kommunedirektøren vil ikke ha noe imot at revisjonen påpeker at myndighetene med fordel kunne konkretisert hvordan frister skal telles, og spesielt da dette med om hvordan telling skjer når kunnskapsgrunnlag mv ikke er fullstendig.
- Side 15 og punkt 3.2. Vi vil gjøre oppmerksom på forhold til to punkter
 - Der regionale myndigheter er berørt, så.....Ja, dette stemmer. Men, det vil være den konkrete vurderingen i det enkelte tilfelle som kan begrunne avviket. På s 19. og punkt 3.3.4 blir dette litt rart når det kommer en anbefaling om at man ikke alltid får uttalt seg. Dette er faktisk en åpning i lovverket. Det viktigste er begrunnelsen, altså som revisjonen peker på det skal begrunnes når regionale myndigheter ikke skal høres.

Rørosveien 11, 7290 Støren | Besøksadresse: Rådhuset
Telefon: 72 40 30 00 | Org.nr.: 970187715 | postmottak@mgk.no | <https://www.mgk.no/>

- Dispensasjoner bør ikke gis dersom statlige/regionale myndigheter har frarådet. Mye av det lokale selvstyret ligger begrunnet i arealpolitikken. Ja, fraråding innebærer at et positivt vedtak kan bli påklaget. Men, det ligger innenfor den politiske handlingsfriheten og selvstyret å kunne fatte de vedtak de selv mener er rett.
- Det bør tar inn i rapporten at tidsperioden som analyseres omfatter både innfasing av ebyggesak og bytte av sak/arkiv-system. Begge disse prosessene har påvirket den generelle saksbehandlingstiden negativt som følge av nedetid, oppstartsproblemer, nye rutiner, ny arbeidsmetodikk mv
- Side 16 Vi er usikre på hva som ligger i dette: «Revisor konstaterer også at passasjer av tekst i utgående brev kan være vanskelig å forstå, og at det i stor grad blir brukt standardfraser for å sikre at nødvendig informasjon blir gitt.»
- Side 17 – øverste blå ramme – hva bør konkretiseres? Eksempler? (Alle saker/søkere krever ikke veiledning)
- Side 17 – «Revisor vurderer at passasjer av tekst i utgående brev og saksgrunnlag kan være vanskelig å forstå, og at det i stor grad er brukt standardfraser for å sikre at nødvendig informasjon blir gitt. Revisor vurderer det slik at slike standardtekster ikke nødvendigvis bidrar til god veiledning for den enkelte søker i sin aktuelle sak. Vi vurderer også at en direkte henvisning til informasjon på hjemmesiden i utgående svarbrev på mottatt søknad på en relativt enkelt måte kan forbedre veiledningen.» Avsnittet er selvmotsigende ved at mangelbrevet er konkret på hva den enkelte søknad mangler, mens hjemmesiden er generell.
- Side 18 – «Revisor vurderer at kommunen bør arbeide mer systematisk med veiledning av søkere, slik at grunngivelsene fra søker i større grad blir gitt i tråd med regelverkets krav.» Ikke sammenheng med utfordring (i forrige avsnitt) og tiltak – hvordan skal systematisk veiledning bidra til planfaglig og juridisk innsikt og erfaring hos innbygger som stort sett er engangssøkere?
- Side 20. jf. punktet over om hva kommunen har et skjønnsrom til. Det er faktisk slik, uten at det er et mål, at kommunen v/ folkevalgte organ har rett til å innvilge dispensasjon selv om det foreligger en fraråding. Da selvsagt med den risiko at det kommer en påklaging som resultat og begrunnelsen blir prøvd.
- Side 21, saksbehandler/administrasjonen innstilt på avslag. Overfor folkevalgte organ er det kommunedirektøren som fremmer saksframlegg.
- Side 24 – de fem utvalgte faktorene for å vurdere effektiv saksbehandling er viktige og gode. Men, de finnes flere som også kunne vært omtalt. For eksempel kapasitet, kompetanse, tid og synspunkter fra brukersiden. Begrepet effektiv saksbehandling kan med fordeles defineres.
- Side 25, kap 5.2.1 – omhandler ikke samordning internt, men er et resultat av turnover og sykmeldinger blant kommunens ansatte for det aktuelle planarbeidet. Kvalitet og kommunens programvare for planregister har lite med hvordan samarbeidet er og har vært.
- Side 25. det vedkommende fra plankontoret sier (én) er sikkert rett gjengitt, men det kan være et tynt grunnlag å slutte konklusjoner utfra.
- Side 26 – faktafeil – det er ikke innvilget boligtomt etter ny KDP Støren
- Side 26 sitat fra saksbehandler er sikkert rett gjengitt, men dette er ikke et offisielt syn fra administrasjonen.
- Kap 5.2.2 - her bør revisor mene noe om rigiditeten på kommunens planer, skal avsnittet i det hele tatt ha verdi
- Side 28 – «I intervjuene blir det uttalt at det i Midtre Gauldal er mange LNF-områder som setter en stopper for ordinær saksbehandling, og dermed gir grunnlag for mange dispensasjoner. En saksbehandler uttaler at de ikke har opplevd å få tilbakemelding fra statsforvalteren om saksbehandlingsfeil, men at dette kan ha skjedd tidligere.» Vi er usikre på hva som skal forstås av dette avsnittet?

- Side 29, statsforvalter utøver for mye makt over kommunen. Det presise og interessante for rapporten er hvorvidt Statsforvalter går inn på handlingsrommet for lokal folkevalgt skjønnsutøvelse (og ellers det som står om geografi/utfordringsbilde).
- Side 30 – «Elektronisk saksbehandling er også innført i planarbeidet, da ved bruk av systemet Gemini.» Dette er medfører ikke riktighet.
- Side 31, oppsummering. Det kunne vært relevant å få med seg at det har vært et svært stort trykk på planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023. Foruten revisjon av arealplan, har det vært prosesser rundt Kommunedelplan Støren, næringsarealet Støren sør, to E6 planer, Fylkesvei 30 og flere andre planer. Dette kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner sånn uten videre har blitt tatt bort. Det må nødvendigvis ta litt tid.
- Vi stiller også spørsmål ved metodikken der det gjengis fra intervjuer med saksbehandlere. All den tid disse kun består av 4 personer, er det mulig å gjenkjenne hvem som har sagt hva.

Vi vil samtidig takke for godt samarbeid i revisjonsperioden, og ser frem til den endelige rapporten og oppfølgingen av denne.

Med hilsen

Alf-Petter Tenfjord

Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk signert og sendes uten håndskreven signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no