

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON  
Byggesaksbehandling

Orkdal kommune

Oktober 2014



## **Forord**

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra Orkdal kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2014 – oktober 2015.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 23.10.2014

Frode Singstad  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Tor Arne Stubbe  
Prosjektmedarbeider

## **Sammendrag**

I denne forvaltningsrevisjonen har Revisjon Midt-Norge IKS svart på fem konkrete problemstillinger på vegne av kontrollutvalget i Orkdal kommune. Våre vurderinger baserer seg på gjennomgang av store mengder dokumentasjon, analyse av statistisk materiale og intervju med involverte aktører. Under oppsummerer vi våre funn tilknyttet hver enkelt problemstilling.

### **Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen?**

Det er to hovedelementer i kvalitetssikringen av byggesaksbehandlingen i Orkdal kommune:

1. et saksbehandlingsverktøy med maler og saksflyt
2. formelle og uformelle møter mellom saksbehandlere og saksbehandlere og leder

Disse elementene er egnet til å bidra til å sikre kvaliteten på det arbeidet som gjøres, og til å sikre likebehandling av saker. Utover dette er likevel mye ansvar overlatt til den enkelte saksbehandleren, og det føres i liten grad overordnet kontroll med arbeidet. Dette er resultat av en bevisst prioritering fra ledelsen. Revisors vurdering er at systemet kan medføre en viss sårbarhet, fordi det bare fungerer så lenge saksbehandlerne har god dialog og benytter de mulighetene de har til dialog seg imellom.

### **Overholder kommunen saksbehandlingsfristene ved byggesaksbehandlingen?**

Orkdal kommune har ifølge rapporteringstall brutt plan og bygningslovens tidsfrister i mellom 13 og 21 saker de siste fire årene. Det er uheldig. Samtidig viser rapporteringstallene at sammenlignbare kommuner bryter fristene i vel så mange saker.

### **Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten?**

Orkdal kommune har ifølge rådmannen nedprioritert systematisk arbeid med tilsyn av ressursmessige hensyn. Saksbehandlerne gjør noe arbeid som kan ses på som tilsynsvirksomhet, men kommunen har ikke tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten.

### **Hvordan er utviklingen i antall klagesaker?**

Orkdal kommune mottar omtrent like mange klager som sammenlignbare kommuner. Hovedtyngden av klagene gjelder dispensasjonssaker. Kommunen har mottatt flere klager i 2012 og 2013 enn i 2010 og 2011, men dette kan være utslag av tilfeldigheter.

### **Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?**

For å svare på denne problemstillingen har vi blant annet analysert alle politisk behandlede dispensasjonssaker fra 2012 og 2013. Vår gjennomgang gir grunnlag for å fastslå at kommunen ikke vedtar dramatisk flere dispensasjoner enn snittet for sammenlignbare kommuner, men det er klart flere enn noen av de sammenlignbare kommunene i nærområdet. Kommunen vedtar også flere enn hva fagpersonene i administrasjonen mener er formålstjenlig. For 2012 og 2013 er det vedtatt til sammen åtte dispensasjoner mot rådmannens innstilling.

Vi har synliggjort noen risikoer og uheldige konsekvenser ved at det dispenseres mye, og ved at det vedtas en del dispensasjoner på politisk nivå mot rådmannens innstilling. For det første kan en slik praksis medføre at man uthuler det planverket som kommunen har vedtatt for å styre utviklingen av lokalsamfunnet, og at forutsigbarheten for innbyggerne reduseres. For eksempel kan vi tenke oss at én boligeier planlegger sitt hus ut fra gjeldende reguleringsplan, og forholder seg til den, mens naboen, som er kjent med at kommunen har lav terskel for å vedta dispensasjoner, søker om dispensasjon og får friere rammer for sin bygging. Denne risikoen øker når saksbehandlerne i sin veiledning legger til grunn en strengere tolkning av hva som skal til for å få dispensasjon enn hva folkevalgt nivå gjør. En søker som forholder seg til saksbehandlerens råd om at det ikke er mulig å få dispensasjon for sitt tiltak, kan komme dårligere ut enn en søker som trosser saksbehandlerens råd og likevel sender søknad som blir behandlet politisk. Forutsigbarheten for innbyggerne i slike saker sikrer man best ved at planene får styre utviklingen.

I plan- og bygningsloven forutsettes det at kommunen bør legge stor vekt på uttalelser fra statlige og regionale berørte myndigheter. Intervju med representanter fra både kommunen og fra den regionale kulturminnemyndigheten (Sør-Trøndelag fylkeskommune) viser at kommunen bare i noen grad gjør det. De kulturminnefaglige ansatte i STFK sier at dette medfører en uheldig nedbygging av kulturminneverdiene i kommunen. Det ligger til hovedutvalgets politiske skjønn å avgjøre i hvilken grad man vektlegger slike uttalelser, og vi vil derfor ikke kommentere dette videre.

Hovedutvalg forvaltning har et visst skjønnsrom til å avgjøre i hvilke saker det skal vedtas dispensasjoner, og revisjonen vil ikke overprøve disse politiske beslutningene. Vi legger likevel til grunn at utvalget over tid har begrunnet sine vedtak for dårlig. Vi ser dette i sammenheng med at administrasjonen hevder at noen av de folkevalgte ikke har nok fokus på lovens vilkår ved behandling av dispensasjonssaker. Her er det rom for å bedre praksis.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Mandat .....	8
1.2 Om byggesaksbehandling i Orkdal kommune.....	8
2 Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1 Avgrensning.....	10
2.2 Problemstillinger .....	10
2.3 Revisjonskriterier .....	10
2.4 Metode .....	11
3 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen? .....	13
3.1 Revisjonskriterier .....	13
3.2 Data.....	13
3.3 Revisors vurdering.....	15
4 Overholder kommunen saksbehandlingsfristene ved byggesaksbehandlingen? .....	16
4.1 Revisjonskriterier .....	16
4.2 Data.....	16
4.3 Revisors vurdering.....	18
5 Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten? .....	19
5.1 Revisjonskriterier .....	19
5.2 Data.....	19
5.3 Revisors vurdering.....	20
6 Hvordan er utviklingen i antall klagesaker?.....	21
6.1 Innledning.....	21
6.2 Data.....	21
6.3 Revisjonens kommentarer .....	23
7 Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?.....	23
7.1 Revisjonskriterier .....	24
7.2 Data.....	25
7.3 Revisors vurdering.....	30
8 Høring .....	33
9 Konklusjoner og anbefalinger .....	34
9.1 Konklusjoner.....	34

9.2 Anbefalinger .....35

## Tabell

Tabell 1. Analyse og kategorisering av dispensasjonssaker til politisk behandling .....27

## Figurer

Figur 1. Antall behandlede byggesaker (absolutte tall)..... 9  
Figur 2. Antall saker i Orkdal kommune med overskredet frist. Absolutte tall. ....16  
Figur 3. Andel mangelfulle søknader av mottatte søknader. Prosent. ....17  
Figur 4. Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid. Prosent.....18  
Figur 5. Antall klagesaker for Orkdal kommune .....21  
Figur 6. Antall klager mottatt og formidlet fylkesmannen pr 10.000 årsinnbygger.....22  
Figur 7. Antall dispensasjonssøknader fra plan- og byggesaksbestemmelsene behandlet pr 10.000 årsinnbygger.....26

# 1 Innledning

## 1.1 Mandat

Kontrollutvalget i Orkdal kommune bestilte denne forvaltningsrevisjonen i sak 5/2014. Revisjonen utarbeidet deretter en prosjektplan, som ble godkjent av kontrollutvalgets sekretariat i tråd med fullmakt gitt dem i vedtaket i KU-sak 5/2014. Av protokollen fra kontrollutvalgets møte fremgår det at kontrollutvalget ønsker særlig fokus på:

- Kommunens bruk av dispensasjoner etter plan og bygningsloven
  - Opplevs den politiske behandlingen av dispensasjonssøknader som rettferdig ovenfor innbyggerne?
  - Finnes det grunn til å si at det er en overdreven bruk av "politisk skjønn" i forbindelse med dispensasjonssøknader og klager?
- Utviklingen i antall klagesaker (herunder for dispensasjoner)
  - Finnes det noen trend i hva det klages på?

I tillegg ga kontrollutvalget sin tilslutning til å se nærmere på følgende punkter, skissert av Revisjon Midt-Norge:

- Kvalitetssikring
- Tidsfrister
- Tilsyn med byggesaker

I samråd med kontrollutvalgets sekretariat har vi i størst mulig grad konsentrert oss om dispensasjonssakene, og har lagt mindre vekt på vedtaks kvalitet ved andre typer byggesaker.

## 1.2 Om byggesaksbehandling i Orkdal kommune

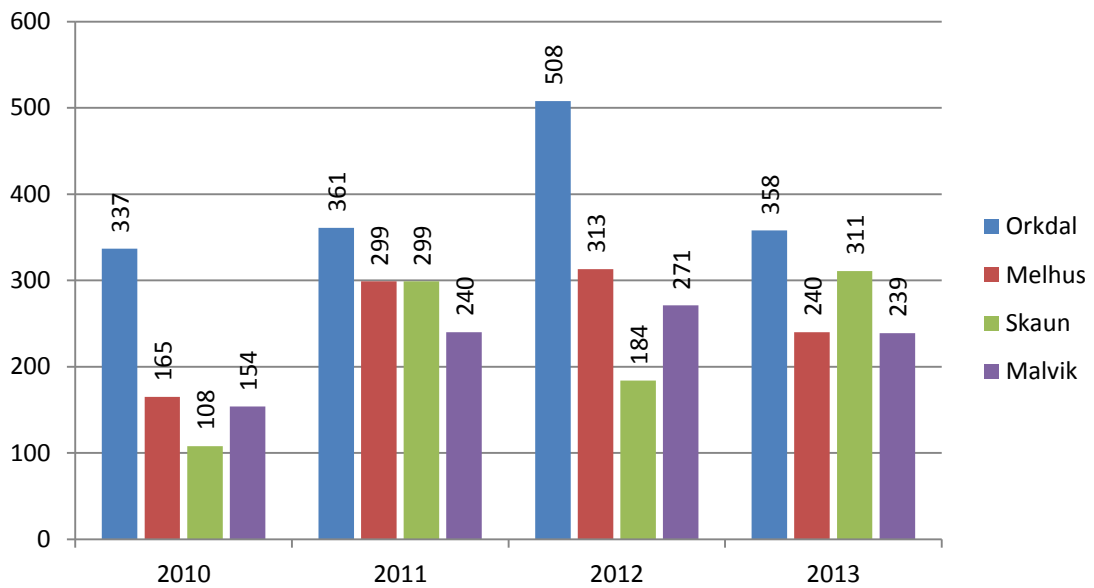
Kommunen har ansvar for å påse at bygging og andre tiltak innenfor kommunens grenser skjer i tråd med plan og bygningsloven med forskrifter og kommunale planer. Mange slike tiltak er søknads- eller meldingspliktige, og kommunens behandling av disse søknadene er et hovedelement i byggesaksbehandlingen. Det politiske ansvaret for byggesaker i Orkdal kommune ligger til Hovedutvalg forvaltning. Hovedutvalget behandler alle saker etter plan og bygningsloven som ikke er delegert til rådmannen.

Det administrative ansvaret for byggesaksbehandlingen er i Orkdal kommune lagt til enheten «plan og forvaltning», som er en del av «drift og utviklingsstaben». Enheten har i tillegg til



byggesaksbehandling blant annet ansvar for kommunal planlegging, kart og oppmåling, forurensingsaker og valg.<sup>1</sup> Det er åtte ansatte saksbehandlere ved enheten, i tillegg til plan og forvaltningssjefen. Fem av disse jobber med byggesaker, men de har også andre oppgaver innenfor enhetens ansvarsområder. Dette er en bevisst strategi fra kommunen, som skiller seg fra en del andre kommuner, der byggesaksbehandlerne kun jobber med byggesaker. Figuren under viser hvor mange byggesaker Orkdal kommune behandler, sammenlignet med antall saker for Melhus, Malvik og Skaun kommuner.

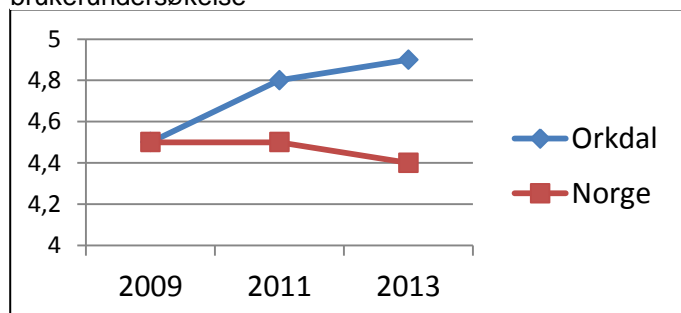
Figur 1. Antall behandlede byggesaker (absolutte tall).



Kilde: *ssb.no*

Orkdal kommune gjennomfører egne brukerundersøkelser. Figur 2 viser utviklingen i gjennomsnittsskår for spørsmålene om tilfredshet med kommunens byggesaksbehandling for Orkdal kommune sammenlignet med snittet på landsbasis.<sup>2</sup>

Figur 2: Utvikling i gjennomsnittlig skår på brukerundersøkelse



Kilde: *Orkdal kommune*

<sup>1</sup> Kilde: [www.orkdal.kommune.no](http://www.orkdal.kommune.no).

<sup>2</sup> For byggesaksbehandlingen blir brukerne spurt hvor fornøyd de er med resultat, respektfull behandling, pålitelighet, tilgjengelighet, informasjon og hvor fornøyd de generelt er med byggesaksbehandlingen. Brukerundersøkelser på byggesaksområdet har en generell svakhet: at søkere som får nei gir dårligere skår på flere punkter enn brukere som får ja. Kommuner med lite avslag kan derfor få høy skår.

## 2 Undersøkelsesopplegget

### 2.1 Avgrensning

Denne forvaltningsrevisjonen besvarer fem konkrete problemstillinger om fem ulike og avgrensede emner innenfor byggesaksområdet i Orkdal kommune. Det følger av dette at det er mange emner innen byggesaksområdet vi ikke belyser, og at denne rapporten ikke sier noe om kommunens praksis på andre områder enn de som er konkret beskrevet i problemstillingene.

Kontrollutvalget ønsker særlig fokus på dispensasjonssaker, og nevner spesielt den politiske behandlingen av slike saker. Det ligger som en forutsetning for revisjonens generelle mandat at vi skal være varsomme med å vurdere politiske vedtak, og særlig på områder med skjønn. Vi går derfor i svært liten grad inn på de politiske vurderingene i dispensasjonsvedtakene. Spørsmålet om hvordan den politiske behandlingen «oppleves» av innbyggerne ser vi oss heller ikke råd for å besvare direkte innenfor rammene av denne undersøkelsen, men vi har så langt det lot seg gjøre prøvd å belyse spørsmålet gjennom tilgjengelige kilder. Hvilke kilder vi baserer oss på for å belyse kommunens dispensasjonspraksis følger av kapittel 7.

Der vi har kontrollert eller analysert konkrete saker fra kommunens saksbehandling har vi forholdt oss til årene 2012 og 2013. For analyse av klagesaker har vi av praktiske årsaker forholdt oss til 2013 og første halvdel av 2014.

### 2.2 Problemstillinger

Ut fra mandatet og avgrensningene over har vi utarbeidet følgende problemstillinger for undersøkelsen:

1. Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen?
2. Overholder kommunen saksbehandlingsfristene ved byggesaksbehandlingen?
3. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten?
4. Hvordan er utviklingen i antall klagesaker?
5. Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

### 2.3 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven med forskrifter setter rammer for den virksomheten som er vurdert i denne forvaltningsrevisjonen. Forvaltningsloven stiller krav til saksbehandlingen. Kommuneloven pålegger rådmannen å sørge for kontroll med

kommunens virksomhet. Plan og bygningsloven inneholder detaljerte krav til behandling av byggesaker. Vi har utledet konkrete revisjonskriterier for den enkelte problemstilling. Disse presenteres innledningsvis i hvert kapittel.

## 2.4 Metode

Med utgangspunkt i problemstillingene har vi samlet inn data om byggesaksbehandlingen på følgende måter:

- Intervju med følgende personer(til sammen ti informanter):
  - Ass. rådmann
  - Plan- og forvaltningssjef
  - Fem saksbehandlere ved plan- og forvaltning
  - Leder for hovedutvalg forvaltning
  - To saksbehandlere hos kulturminneavdelingen i Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Analyse av KOSTRA-tall fra Orkdal kommune, til dels sammenlignet med tall fra Kostra-gruppe 7<sup>3</sup>, Melhus, Skaun og Malvik kommuner<sup>4</sup>.
- Analyse av alle politisk behandlede dispensasjonssaker for årene 2012 og 2013
- Analyse av alle klagesaker til fylkesmannen for årene 2013 og 2014
- Gjennomgang av kommunale rutiner og retningslinjer
- Kommunikasjon per e-post med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Intervjuene har gitt innsikt i hvordan de ansatte opplever kommunens praksis for kvalitetssikring, tilsyn og behandling av dispensasjonssaker. Informasjonen fra intervju er sammenholdt med statistikk og gjennomgang av rutiner og vedtak, og til sammen gir det et godt grunnlag for å besvare problemstillingene. Det er i all hovedsak tall og indikatorer som er kvalitetssikret av SSB. I de tilfeller hvor revisor har benyttet grunnlagsdata (Kostra nivå 3), og gjort egne bearbeidinger av data, så framgår dette av kildehenvisningene<sup>5</sup>. Revisor tar forbehold om at rapporteringen fra kommunene til Kostra er korrekt.

---

<sup>3</sup> I Kostra er det utarbeidet grupper av kommuner som ved enkelte parametere har relativt like forutsetninger. Sammenligning med gjennomsnitt for kommunens tilhørende Kostra-gruppe gir ofte en god indikasjon på kommunens resultat.

<sup>4</sup> Valg av sammenlignbare kommuner har skjedd i samråd med rådmannen.

<sup>5</sup> Ved sammenligning av kommuner har det vært nødvendig å gjøre grunnlagstall (Kostra nivå 3) sammenlignbare (relative). Dette er gjort ved å ta hensyn til for eksempel årsinnbyggere i kommunen eller ved å ta hensyn til den totale mengden byggesøknader. Se henvisninger for aktuelle framstilling.

## Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge IKS

Rapportens faktagrunnlag er verifisert av plan og forvaltningssjefen på et tidlig stadium, men vi har gjort en del endringer i fremstillingen etter dette. Rapporten har vært på høring hos rådmannen, se kap 8. En styringsgruppe på fire personer fra Revisjon Midt-Norge IKS har kvalitetssikret undersøkelsen.

### **3 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen?**

#### **3.1 Revisjonskriterier**

Alminnelige rettssikkerhetsprinsipper tilsier at de som søker om å få bygge i Orkdal kommune skal ha krav på at saken deres avgjøres i tråd med loven. Tilsvarende skal de ha trygghet for at de behandles noenlunde likt som andre som søker om lignende tiltak. Dette er særlig krevende i saker der kommunen har stort skjønnsrom, som ved dispensasjonssaker. Gjennom kommuneloven har rådmannen ansvar for å påse at all saksbehandling i kommunen skjer i tråd med loven og med tilstrekkelig kvalitet (koml. § 23 nr. 2). Dette innebærer at kommunen må etablere tilstrekkelige rutiner og systemer for å sikre kvaliteten på det arbeidet som gjøres. Ut fra dette har vi utledet følgende kriterier for å vurdere kommunens rutiner for kvalitetssikring:

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre at saksbehandlingsreglene følges ved vedtak om byggesaker.
- Kommunen bør ha rutiner for å sikre størst mulig grad av likebehandling ved utøvelse av kommunalt skjønn.

#### **3.2 Data**

Kommunens kvalitetssikring består i hovedsak av to elementer:

- et ukentlig saksbehandlermøte, der saker fordeles og prinsipielle saker drøftes
- saksbehandlingsverktøyet med dokument- og saksflyt og maler

Saksbehandlerne sier i intervju at de har lav terskel for uformell dialog seg imellom og med leder i det daglige. De ser på dette som en viktig del av kvalitetssikringen ved enheten.

I saksbehandlermøtet fordeles de innkomne sakene. Ifølge intervjuene fordeles de på en slik måte at man unngår habilitets- og interessekonflikter ved saksbehandlingen.

Etter dette er det opp til den enkelte saksbehandler å sikre at kvaliteten på saksbehandlingen holder mål, og at vedtaket fattes i tråd med regelverk og kommunens praksis. Det er kun saksbehandler som skriver under på vedtaket, og det skjer ingen etterkontroll av andre.

Saksbehandlerne uttrykker at saksbehandlingssystemet gir en god rettesnor for saksbehandlingen, og at den fungerer som en sjekklister for hva som skal gjennomgås. I systemet ligger også maler for vedtaksbrev osv. som gir støtte for saksbehandlingen.

Saksbehandlerne gir videre uttrykk for at det tidligere har vært store utfordringer med å forholde seg til reguleringsplaner og reguleringsbestemmelser ved byggesaksbehandlingen, og at saksbehandlingen den gang ble avhengig av den enkelte saksbehandlernes kjennskap til planverket og kommunens praksis på området. Men i dag fungerer dette mye bedre, og det skyldes både at planverket har blitt bedre og mer oppdatert, og ikke minst at det i de siste årene har vært digitalisert og dermed lett tilgjengelig for alle.

Byggesaksområdet er i stor grad detaljregulert gjennom plan og bygningsloven med forskrifter. På noen områder har likevel kommunen stor mulighet til å bruke skjønn i sin saksbehandling. På disse områdene, der kommunens avgjørelse ikke i så stor grad er bundet av regler, er det særlig viktig at kommunen har rutiner som sikrer likebehandling.

Saksbehandlerne trekker fram saksbehandling av verneverdige bygg som et slikt eksempel. Kommunen har flere områder med stor tetthet av såkalte SEFRAK-bygg<sup>6</sup>, særlig på Nerøra og Gjølme/Råbygda<sup>7</sup>. I intervjuene kommer det klart fram at saksbehandlerne har ulikt syn på hvilken betydning verneinteresser skal få i saksbehandlingen. Det innebærer ifølge intervjuene at søkere kan oppleve å få ulik behandling avhengig av hvilken saksbehandler som får tildelt deres sak. I saker der saksbehandlerne er usikre, kan de legge dem fram for politisk behandling. Men for det første viser intervjuene at saksbehandlerne har ulikt syn på når slike saker (for eksempel en rivningssak) skal legges fram for politisk behandling. For det andre kan det ifølge saksbehandlerne også ved den politiske behandlingen være vilkårlig hva slags resultat søker får.

Kommunen har etablert en frivillig praksis med å sende alle søknader som angår SEFRAK-bygg til regional kulturminnemyndighet (Sør-Trøndelag fylkeskommune) for uttalelse. Men både mellom saksbehandlerne og på politisk nivå er det uenighet om hvor stor vekt som skal legges på uttalelsene i de enkelte tilfellene.

---

<sup>6</sup> SEFRAK er et landsdekkende register over eldre bygninger og andre kulturminner i Norge. Navnet er en forkortelse for SEkretariatet For Registrering Av faste Kulturminner. Alle bygg fra før 1900 er registrert, og omtales derfor som «SEFRAK-bygg».

<sup>7</sup> Revisjonen er kjent med pågående prosesser for å bestemme stedsnavn for dette området, og bruker derfor betegnelsen «Gjølme/Råbygda» i denne rapporten.

Orkdal kommune avslår sjelden byggesøknader. Plan og forvaltningssjefen anslår antallet årlige avslag til under ti. Det innebærer at det i Orkdal er liten risiko for forskjellsbehandling når det kommer til utfallet av saksbehandlingen, altså om søker får tillatelse eller avslag. Ifølge plan og forvaltningssjefen kan det likevel være risiko for at søkere møter ulike krav fra kommunen, avhengig av hvem de treffer.

### **3.3 Revisors vurdering**

Kommunens kvalitetssikringsrutiner består av to hovedelementer: saksbehandlingssystemet med sjekklister og maler, og et ukentlig saksbehandlermøte. I tillegg kommer uformell dialog mellom saksbehandlerne og med plan og forvaltningssjefen. Saksbehandlingsverktøyet fungerer ifølge saksbehandlerne greit, og vil dermed være et bidrag til å sikre kvalitet og pålitelighet i kommunens byggesaksbehandling.

Kommunens system for kvalitetssikring baserer seg i stor grad på tillitt til enkeltansatte, og ikke minst at den enkelte saksbehandler er oppdatert på fagområdet sitt og bruker de etablerte mulighetene for dialog med kolleger. I og med at kommunen i liten grad gir avslag på søknader, er det liten risiko for forskjellsbehandling ved utfallet av søknader. Vår vurdering er at dette systemet likevel medfører en viss sårbarhet og risiko for forskjellsbehandling i andre stadier av byggesaksbehandlingen. Som eksempel på dette viser intervjuene at søkere kan møte ulike krav ved behandling av saker om verneverdige bygg, avhengig av hvilken saksbehandler de får tildelt. Når kommunen har valgt å basere seg på så stor tillitt til saksbehandlerne, må de være ekstra oppmerksomme på slike områder der saksbehandlerne har ulikt syn, å søke og avklare dem for å sikre ens praksis.

## 4 Overholder kommunen saksbehandlingsfristene ved byggesaksbehandlingen?

### 4.1 Revisjonskriterier

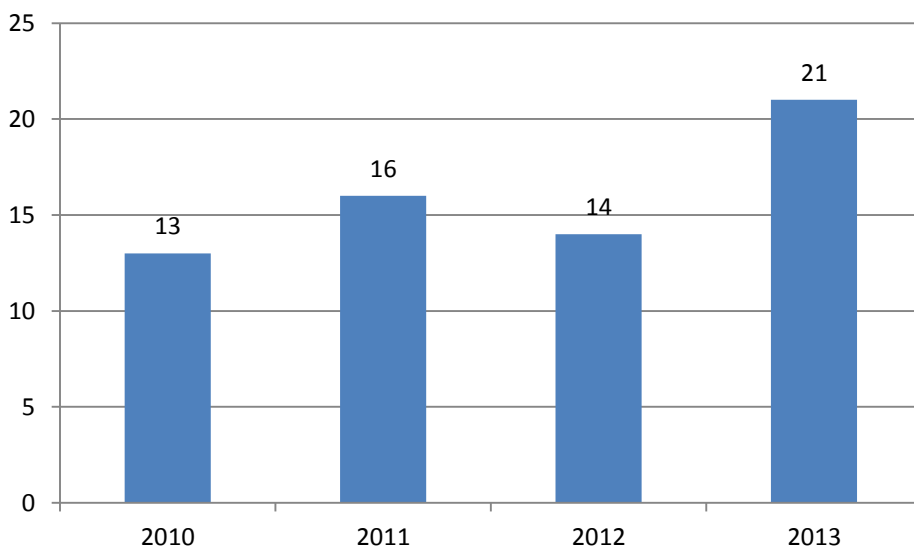
For denne problemstillingen har vi utledet følgende kriterier:

- kommunen skal behandle byggesaker uten ugrunnet opphold (fvl § 11 a)
- kommunen skal overholde tidsfrister i plan og bygningsloven med forskrifter

### 4.2 Data

Plan og forvaltningssjefen forteller at tidspress gjør at man ikke overholder alle frister. Alle saksbehandlerne bekrefter dette. Figuren under viser at kommunen har brutt fristene for et titalls saker over flere år, og at utviklingen grovt sett er negativ.

Figur 2. Antall saker i Orkdal kommune med overskredet frist. Absolutte tall.



Kilde: *ssb.no*

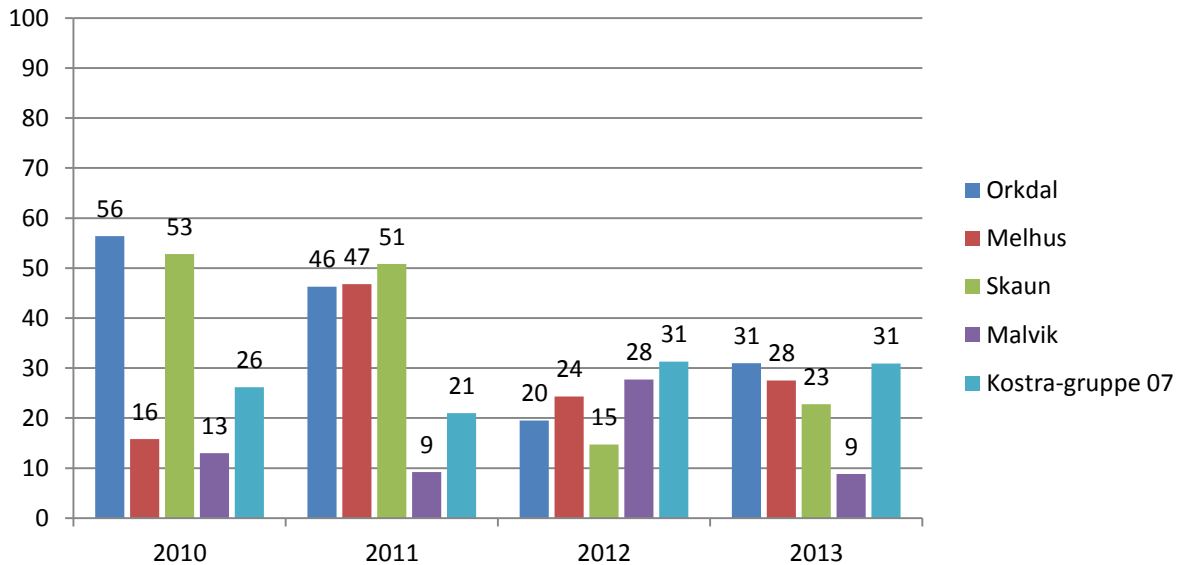
Flere saksbehandlere uttrykker at de opplever det som krevende å føre kontroll med den faktiske saksbehandlingstiden i saker der de må etterspørre stadig mer dokumentasjon fra søker. Dette kan også medføre at det rapporteres flere fristbrudd enn hva som er realiteten. Saksbehandlerne opplever at de får veldig mange mangelfulle søknader, og at arbeidet med å utbedre disse medfører en stor belastning. Flere av dem sier at det særlig er lokale søkere med ansvarsrett (lokale entreprenører) som leverer for dårlige søknader. Det gjør at saksbehandlerne må bruke mye tid på å etterspørre dokumentasjon i flere omganger.



Kommunen har vurdert ulike tiltak for å avhjelpe dette, som kurs for søkere eller å utvikle veiledere for søknadsprosessen.

Figuren under viser hvor mange mangelfulle søknader Orkdal kommune mottar per år, sammenlignet med andre kommuner. Den viser grovt sett at kommunen over tid ikke mottar særlig mange flere slike enn andre kommuner eller kommunegruppe 7.

Figur 3. Andel mangelfulle søknader av mottatte søknader. Prosent.



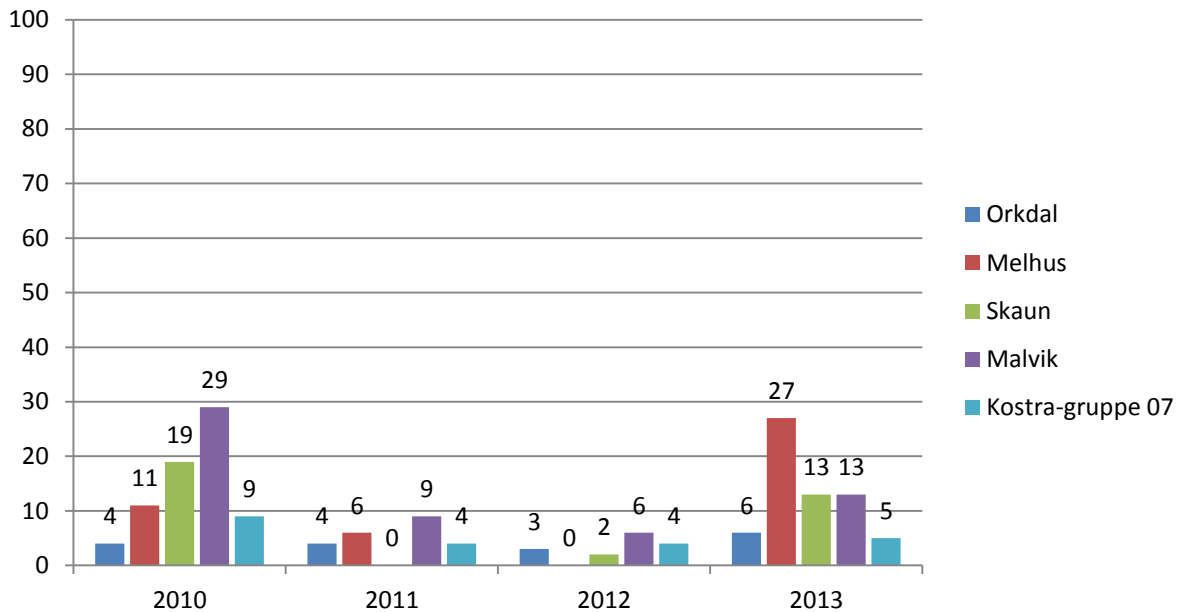
Kilde: *ssb.no*<sup>8</sup>

Kommunen har ifølge plan og forvaltningssjefen vedtatt at effektiv saksbehandling for næringslivet skal prioriteres. Kommunen opplever også at næringslivsaktører har store forventninger om rask saksbehandling. Ifølge saksbehandlerne kan dette innebære at andre saker må nedprioriteres, og det kan gå utover fristen for andre saker.

På neste side har vi sammenlignet antall fristoverskridelser i kommunen med praksis i andre kommuner.

<sup>8</sup> Kostra nivå 3 tall. Antall mangelfulle søknader/antall søknader. Beregning utført av Revisjon Midt-Norge.

Figur 4. Andel søknader om tiltak der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid. Prosent.



Kilde: *ssb.no*

Figuren viser at selv om Orkdal kommune bryter fristene i et betydelig antall saker, bryter de den i mindre grad enn flere av de andre kommunene.

### 4.3 Revisors vurdering

Orkdal kommune bryter de lovgitte saksbehandlingsfristene for byggesaksbehandlingen i et relativt betydelig antall saker hvert år. Det er uheldig. Disse fristene er gitt for å sikre innbyggerne rask saksbehandling.

Saksbehandlerne sier at en av hovedårsakene til at de ikke klarer å holde fristene er at de bruker mye tid på mangelfulle søknader. Statistikken bekrefter at kommunen har mange mangelfulle søknader, selv om det ikke er flere enn sammenlignbare kommuner. Kommunen bør likevel vurdere tiltak for å redusere den tiden de bruker på å avhjelpe mangelfulle søknader. Ansvarlige søkere skal være i stand til å levere søknader som tilfredsstillende krav i regelverk og kommunens behov. Kommunen bør derfor spørre seg om det er rett prioritering å bruke mye tid på å veilede disse. Alternativet kan bli at de må avslå søknader, noe det i liten grad er praksis for i dag.

Intervjuene tyder på at noen fristbrudd kan skyldes at kommunen bevisst prioriterer søknader fra næringslivsaktører foran private. Det bør være helt klart at kommunen ikke kan prioritere seg bort fra klare krav i lov.

## 5 Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten?

### 5.1 Revisjonskriterier

For å vurdere kommunens arbeid med tilsyn har vi utledet følgende kriterier fra plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften:

- kommunen skal utarbeide strategi for sitt tilsyn (byggesaksforskriften § 15-1)
- kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd (pbl. § 25-1)
- kommunen skal følge opp de statlig prioriterte tilsynsområdene (byggesaksforskriftens § 15-3)
- kommunen skal utarbeide tilsynsrapport etter hvert avsluttede tilsyn (forskriftens § 15-2, jf. pbl § 25-2), og rapporten skal oppfylle forskriftens krav
- kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten (forskriftens § 15-1)

I kommunens gebyrregulativ står det følgende om ambisjonsnivået for tilsyn:

*Vår tilsynsplan har et ambisjonsnivå som tilsier at om lag 5 % av inntømme byggesaksgebyrer vil bli brukt til å dekke utgifter i forbindelse med tilsyn.*

### 5.2 Data

Ifølge plan og forvaltningssjefen er arbeidet med tilsyn nedprioritert av ressurs hensyn. Orkdal kommune har ikke utarbeidet en strategi for sitt tilsyn. De har heller ikke utarbeidet årlige rapporter over tilsynsvirksomheten. Kommunen fører ikke timelister for saksbehandlingen på byggesak, og har følgelig ikke oversikt over hvor stor andel av byggesaksgebyret som blir brukt i forbindelse med tilsyn.

Intervjuene viser likevel at kommunen fører tilsyn i enkelte tilfeller, og de har fulgt opp de statlige prioriterte tilsynsområdene, som fra 2013 har vært universell utforming og krav til energibruk. De gjør i enkelte tilfeller også tilsyn etter tips om ulovligheter. Ifølge intervjuene utarbeider de tilsynsrapporter etter hvert avsluttede tilsyn. I tillegg har kommunen utført stedlige tilsyn og dokumenttilsyn på brannsikkerhet, i samarbeid med lokalt brannvesen.

Intervjuene viser at saksbehandlerne har noe sprikende oppfatning av hva tilsyn etter plan og bygningsloven egentlig er. Flere uttrykker at de ikke har deltatt på tilsyn, selv om de blant annet har gjennomført dokumenttilsyn, som etter loven er en sentral del av kommunens tilsynsvirksomhet.

### **5.3 Revisors vurdering**

Vår vurdering er at kommunen ikke har tilstrekkelige rutiner for å ivareta tilsynsplikten. Kommunen bryter plan og bygningsloven når de ikke utarbeider strategi for sin tilsynsvirksomhet og heller ikke utarbeider en årlig rapport over tilsynsvirksomheten. Kommunen følger heller ikke opp sin egen ambisjon, slik den fremkommer av gebyrregulativet.

Kommunen følger opp de statlige, prioriterte tilsynsområdene. Men i det store og hele fremstår tilsynsvirksomheten som sporadisk og preget av å være for lavt prioritert. Kommunen bør derfor utvikle en felles forståelse for hva tilsynsvirksomheten skal være, og lage en strategi for tilsyn som ivaretar plan og bygningslovens intensjoner og den ambisjonen kommunen har satt i gebyrregulativet.

## 6 Hvordan er utviklingen i antall klagesaker?

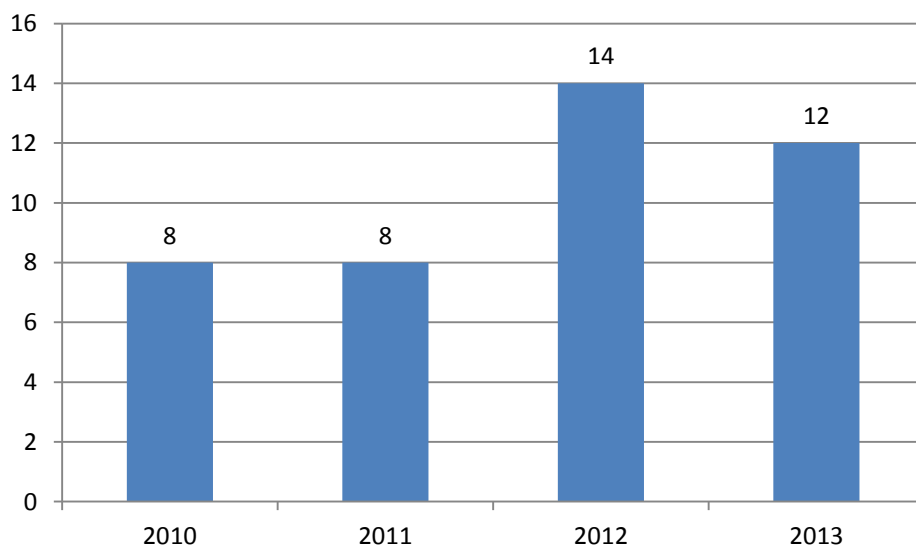
### 6.1 Innledning

Denne problemstillingen er rent beskrivende, og har derfor ikke revisjonskriterier.

### 6.2 Data

Vi har innhentet statistikk for å se på utviklingen i antall klagesaker mot Orkdal kommune som går til behandling hos fylkesmannen:

Figur 5. Antall klagesaker for Orkdal kommune

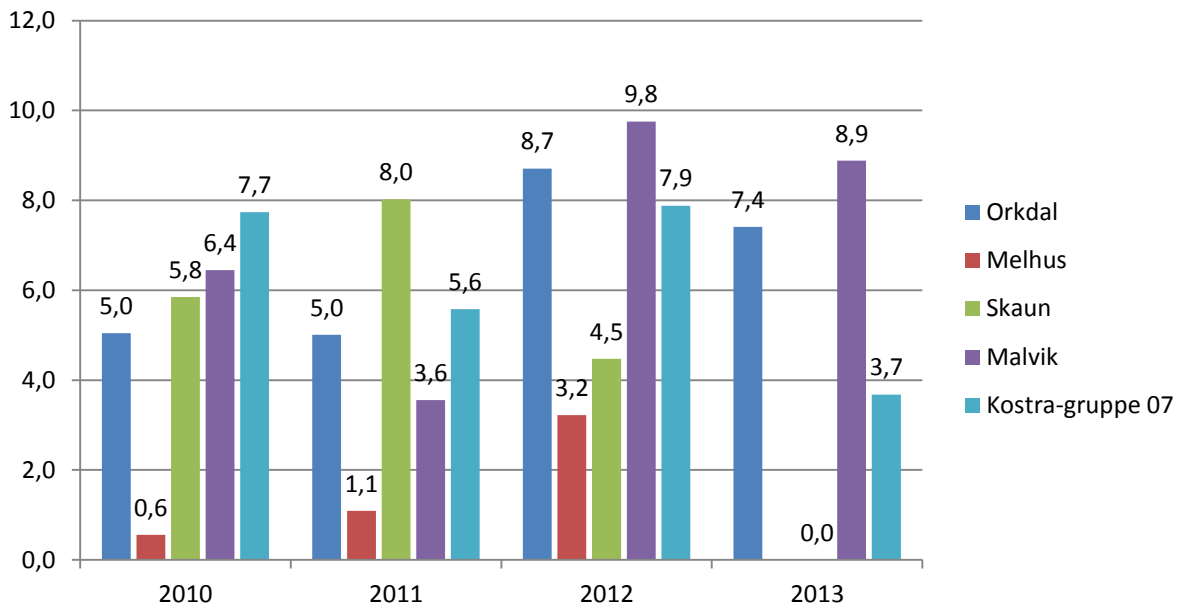


Kilde:ssb.no

Figuren viser at kommunen har mottatt og videreformidlet flere klager i 2012 og 2013 enn i 2010 og 2011.

Neste spørsmål er om dette er en unormalt høyt antall klager. For å vurdere det har vi sammenlignet antall klager for Orkdal kommune med antall klager for andre kommuner i området og med KOSTRA-kommunegruppe 7.

Figur 6. Antall klager mottatt og formidlet fylkesmannen pr 10.000 årsinnbygger.



Kilde: *ssb.no*<sup>9</sup>

Figuren viser at Orkdal kommune mottar et relativt normalt antall klager sammenlignet med kommunegruppe 7 og sammenlignbare kommuner i regionen. De siste to årene mottok kommunen flere klager enn Melhus og Skaun, men færre enn Malvik. Sett over tid har Orkdal mottatt og formidlet omtrent like mange klager som gjennomsnittet for kommunegruppe 7.

Antall klager er ikke i seg selv noen klar indikasjon på om kvaliteten i saksbehandlingen er god. Det viktige er hvor mange av klagesakene som faktisk er beheftet med feil, og dermed blir opphevet av fylkesmannen. Videre er det interessant å se om det er noen klar tendens i hva det klages på. I så fall kan det være en indikasjon på at kommunen har forbedringspotensial i kommunikasjonen med søkere på enkelte områder. Vi har derfor analysert alle klagesaker fra 2013 og første halvdel av 2014.<sup>10</sup>

Vår analyse viser at av 17 klager for denne perioden, ble tre opphevet. Alle disse gjaldt dispensasjonssaker. For to av dem var fylkesmannens begrunnelse for opphevelsen manglende dispensasjonsvurdering fra kommunens side. Den tredje saken ble opphevet fordi kommunen hadde krevd dispensasjon i et tilfelle der det etter fylkesmannens syn ikke var påkrevd. Vi legger til at i begge sakene som ble opphevet på grunn av manglende

<sup>9</sup> Kostra nivå 3 tall. (Antall klager mottatt og formidlet FM / Antall årsinnbyggere)\*10.000. Beregning utført av revisjon Midt-Norge.

<sup>10</sup> Gjennomgangen er basert på oversendelse av alle klagesaker fra kommunen.

dispensasjonsvurdering, hadde hovedutvalget fattet vedtak om dispensasjon mot rådmannens innstilling.

Av alle de 17 klagene for disse to årene, dreier 11 seg om dispensasjonssaker. I fem av disse sakene er det naboer til det aktuelle tiltaket som klager, men tre av dem ser ut til å ha en sammenheng, slik at det i realiteten er snakk om tre unike saker der naboer klager på kommunens dispensasjonsvedtak.

### **6.3 Revisjonens kommentarer**

Revisjonen merker seg at Orkdal kommune mottar omtrent like mange klager som sammenlignbare kommuner. For Orkdal kommune er antallet klager i 2012 og 2013 høyere enn i 2010 og 2011, men grunnlaget er for lite til at man kan peke på en konstant utvikling. Vi legger til grunn at en liten andel av de påklagede vedtakene ble opphevet.

Hovedtyngden av de sakene det klages på gjelder dispensasjoner. Noen av klagene kommer fra naboer, men det er vanskelig å si om dette er en unormalt høy andel.

Fordi en stor andel av klagene knytter seg til dispensasjonssaker, må antallet klager ses i sammenheng med kommunens dispensasjonspraksis, som beskrives nærmere i neste kapittel 7.

## 7 Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

Dispensasjonssaker skiller seg fra de fleste andre byggesaker ved at de innebærer utøvelse av skjønn og i mindre grad er regelstyrt. Der de fleste byggesaker behandles innenfor mer eller mindre detaljerte bestemmelser i regelverk eller planer, beveger dispensasjonssakene seg utenfor disse bestemmelsene. Sakene kan da være vanskelig å standardisere, og det blir en utfordring for kommunen å sikre at behandlingen av dispensasjonssaker oppleves som forutsigbar for søkerne.

Følgende punkter belyses under denne problemstillingen:

- Hvordan er utviklingen i antall dispensasjoner?
- I hvilken grad går politiske dispensasjonsvedtak mot administrasjonens innstilling?
- I hvilken grad går kommunens dispensasjonsvedtak mot frarådingen fra berørte myndigheter (antikvariske m.m.)?
- Er det god kommunikasjon mellom administrativt og politisk nivå ved behandling av dispensasjonssaker?
- Begrunnes dispensasjonsvedtak slik at det kommer tydelig frem at lovens krav er oppfylt, og hvorfor interesseovervekten er til stede?

### 7.1 Revisjonskriterier

Et hovedhensyn bak plan og bygningsloven er at de nasjonale reglene og de kommunale planene skal være førende for utviklingen av samfunnet. For at reglene og planene skal kunne oppfylle denne funksjonen, må byggingen i all hovedsak skje tråd med dem. En dispensasjon innebærer et brudd med den utviklingen planene eller reglene skal sikre. Dispensasjonsvedtak må derfor forbeholdes unntakstilfellene. Dette forutsetter at kommunen ikke godkjenner så mange dispensasjoner at regelen eller planens utgangspunkt blir uthulet.

Kommunens skjønnsrom til å avgjøre når de vil innvilge søknader om dispensasjon, er snevret inn med den nye plan- og bygningsloven fra 2010. I dag er det skjønnet kommunene skal utøve underlagt omfattende begrensninger. Et sentralt poeng er at dispensasjonsvurderingen skal knyttes til spørsmålet om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt, og at dette skal gjenspeiles i begrunnelsen.<sup>11</sup>

Vi legger til grunn at en formålstjenlig dispensasjonspraksis forutsetter god kommunikasjon mellom rådmannen og hovedutvalget. Dette er for det første fordi at det er administrasjonen

---

<sup>11</sup> Kilde: «Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven», Klima og Miljødepartementet, 2009



som «forvalter» kommunens dispensasjonspraksis i det daglige, i sin veiledning ovenfor innbyggerne og andre søkere. Derfor er det viktig at administrasjonen og politisk nivå i størst mulig grad har omforent forståelse av hva som kreves for å få dispensasjon, selv om det selvsagt er hovedutvalget som avgjør til slutt. For det andre innebærer en dispensasjonsvurdering en krevende avveining mellom ulike hensyn, som igjen krever god kjennskap til og forståelse for de ulike interessene og hensynene som knytter seg til dispensasjonssøknaden. Derfor er det viktig at politisk nivå, som skal fatte vedtak, har anledning til å dra nytte av den kjennskap til saken som administrasjonen har, og den generelle fagkompetansen administrasjonen besitter.

Med utgangspunkt i det ovennevnte, og de kravene forvaltningsloven og plan og bygningsloven stiller til behandling av dispensasjonssaker, har vi utledet følgende kriterier for denne problemstillingen:

- vedtak om dispensasjon skal begrunnes (fvl. § 24)
- av begrunnelsen skal det fremgå hvorfor kommunen anser vilkårene i pbl. § 19-2 som oppfylt ved vedtak om dispensasjon(fvl § 25):
  - *hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra , eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, kan ikke bli vesentlig tilsidesatt av dispensasjonen.*
  - *fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering*
- kommunen bør ha en forutsigbar dispensasjonspraksis, og sikre at lignende saker får lik behandling
- kommunen bør legge vekt på frarådingen fra berørte myndigheter (pbl. § 19-2)
- det bør være god kommunikasjon mellom administrasjonen og politisk nivå i dispensasjonssaker

Forøvrig inneholder dette kapittelet en del rene beskrivelser av kommunens praksis, som vi ikke gjør noen vurderinger av. For denne praksisen har vi ikke utledet revisjonskriterier.

## 7.2 Data

### Hvordan behandles dispensasjonssakene?

Behandling av dispensasjonssaker ligger til Hovedutvalg forvaltning. Rådmannen håndterer kun «kurante saker» (saker uten prinsipiell betydning, der avgjørelsen følger av etablert praksis). Dette følger av dispensasjonsreglementets punkt 2.3.1. Det er relativt få slike saker per år.

I forkant av møtene i utvalget informerer plan og forvaltningssjefen utvalgsleder om alle saker per telefon. Utover dette er det lite eller ingen kontakt mellom administrativt og politisk nivå før behandlingen i hovedutvalget. Plan og forvaltningssjefen eller en stedfortreder møter alltid i utvalget. Plan og forvaltningssjefen har møte og talerett i hovedutvalget, og dialogen i møtene fremstilles i hovedsak som veldig god av både administrasjonen og utvalgslederen.

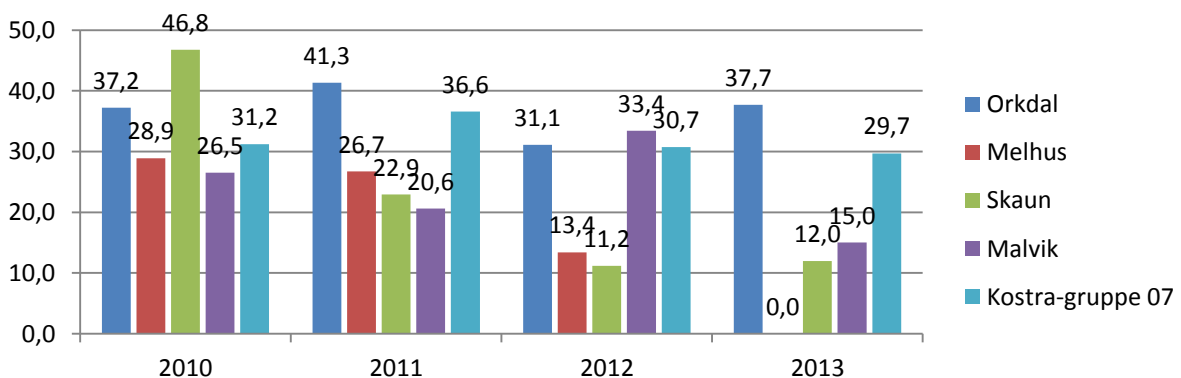
Flere av saksbehandlerne opplever imidlertid at hovedutvalget ikke legger nok vekt på deres faglige råd i behandlingen av dispensasjonssakene. De opplever det som negativt når utvalget vedtar dispensasjoner mot rådmannens innstilling og deres saksbehandling, uten at de som fagpersoner blir tatt med på råd i møtet. Noen saksbehandlere sier at hovedutvalget i noen saker har dispensert i saker der de vet at Fylkesmannen senere vil oppheve vedtaket, og mener at det er en uheldig praksis som bidrar til å gi falske forhåpninger til søker. Rådmannen gir uttrykk for at de ser at det politiske skjønnet spriker, og at det gjør at kommunens dispensasjonspraksis blir lite forutsigbar.

Leder for hovedutvalget ser fra sin side en positiv utvikling i kontakten med rådmannen, og mener at rådmannen har blitt flinkere til å ta politiske signal.

### Hvor mye dispenserer Orkdal kommune?

For å si noe om hvor mye kommunen dispenserer, har vi sammenlignet antallet behandlede dispensasjonssøknader i Orkdal med tilsvarende tall fra sammenlignbare kommuner.

Figur 7. Antall dispensasjonssøknader fra plan- og byggesaksbestemmelsene behandlet pr 10.000 årsinnbygger.



Kilde: [ssb.no](http://ssb.no)<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Kostra nivå 3 tall. (Antall disp.søkn. behandlet / Antall årsinnbyggere)\*10.000. Beregning utført av Revisjon Midt-Norge.

Figuren over viser hvor mange dispensasjonssøknader Orkdal kommune behandler, sammenlignet med andre kommuner i området og KOSTRA-kommunegruppe 7. Figuren viser at Orkdal kommune over tid har behandlet flere dispensasjonssøknader enn snittet for kommunegruppe 7, selv om forskjellen ikke er stor. Orkdal har de tre siste årene behandlet betydelig flere saker enn Melhus og Skaun, og for alle år unntatt 2012 en del mer enn Malvik. Der Orkdal i denne perioden har behandlet omtrent like mange saker per år, har Melhus og Skaun redusert antallet behandlede saker drastisk, mens Malvik svinger noe og snittet for kommunegruppe 7 er relativt stabilt. Oppsummert kan vi si at Orkdal over år behandler noe flere dispensasjoner enn sammenlignbare kommuner, uten at forskjellen er konstant eller særlig stor.

Vi har analysert og kategorisert de politisk behandlede dispensasjonssakene fra 2012 og 2013. Analysen oppsummeres i tabellen under. Analysen baserer seg på gjennomgang av protokoller fra alle møter i hovedutvalg forvaltning for disse årene. Vi har registrert om dispensasjonssøknaden er innvilget eller avslått, om vedtaket er i tråd med rådmannens innstilling eller i strid med den, og hva slags søknad det er snakk om. For å få til en hensiktsmessig kategorisering i ulike sakstyper har vi delt dem i følgende kategorier: bolig (søknad i forbindelse med privatbolig), fritid (fritidsbolig), næring (søknad i forbindelse med eiendom til bruk i næringsdrift, herunder landbruk) og offentlig (i hovedsak fra kommunen selv, men også andre offentlige instanser, idrettsforeninger og ideelle organisasjoner). Det avgjørende for kategoriseringen er ikke hvem som står som søker, men hva slags formål søknaden er knyttet til. For eksempel er det selvsagt mange næringsdrivende som ivaretar søknadsprosesser for både privatboliger og fritidsboliger, men dette er ikke kategorisert som næring.

Tabell 1. Analyse og kategorisering av dispensasjonssaker til politisk behandling<sup>13</sup>

År	Antall disp.-saker	Innvilget	Avslag	Vedtak i strid med rådmannen	Bolig	Fritid	Næring	Offentlig
2013	32	26	6	4	12	14	3	2
2012	20	16	4	4	7	6	3	4
<i>Totalt</i>	52	42	10	8	19	20	6	6

Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

<sup>13</sup> Foreløpig forbehold om kategorisering av én sak som vi ikke har mottatt dokumentasjon på.

Tabellen viser for det første at kommunen innvilger et klart flertall av dispensasjonssøknadene. Videre viser den at hovedutvalget følger rådmannens innstilling i de fleste tilfellene; unntaket er til sammen åtte saker disse to årene.

Vår inndeling i ulike kategorier viser at de fleste søknadene (til sammen 39 for begge år) gjelder privatboliger og fritidsboliger. Kun seks saker for disse to årene gjelder næringsdrift, og av dem gjelder én landbruk.

Plan og forvaltningssjefen og saksbehandlerne gir uttrykk for at kommunen etter deres syn vedtar i overkant mange dispensasjoner. De ser dette i sammenheng med at Orkdal kommune ønsker å fremstå som en «ja-kommune». Flere gir uttrykk for at de kommunale planene gjennom denne dispensasjonspraksisen får for lav status, og i praksis blir uthulet. Leder for hovedutvalg forvaltning sier at kommunen må spørre seg om den har lagt opp til en dispensasjonspolitik eller saksbehandlingspraksis som gjør at folk oftere søker dispensasjon her enn i andre kommuner.

### **Begrunnelse for dispensasjonsvedtak**

Plan og bygningsloven stiller strenge krav til begrunnelse for dispensasjonsvedtak. Grunnen til det er at den klare hovedregelen skal være at alle søkere forholder seg til regelverk og kommunale planer. Derfor må kommunen i sin begrunnelse godtgjøre at dispensasjonen medfører flere fordeler enn ulemper, og at dispensasjonen ikke er til skade for de interessene planen eller bestemmelsen er ment å verne.

I følge rådmannen er det sett fra administrasjonens side tydelig at de «politiske dispensasjonene»<sup>14</sup> har mangelfulle begrunnelser. Fylkesmannen kan oppheve slike vedtak, men det er lite klager på dispensasjonsvedtakene, og derfor kommer ikke denne praksisen for dagen. Fra administrasjonens side ser man at dette medfører forskjellsbehandling og at dispensasjonspraksisen ikke blir forutsigbar.

Fylkesmannen har i 2013 opphevet en politisk vedtatt dispensasjon. I vedtaket skriver Fylkesmannen:<sup>15</sup>

*Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunens vurdering og begrunnelse er knapp, drøftelsen knyttes ikke opp mot vilkårene i § 19-2 annet ledd, og den tilfredsstillende ikke den vurdering som kreves etter bestemmelsen. Bestemmelsen*

---

<sup>14</sup> Saker der hovedutvalget vedtar dispensasjon mot rådmannens innstilling.

<sup>15</sup> Brev av 16.09.2013, vedr. hovedutvalgets vedtak av 12. juni samme år.

*krever en bredere vurdering av de hensyn [bestemmelsen det dispenseres fra] skal beskytte, og om disse blir tilsidesatt, og en avveining mellom ulemper og fordeler ved å gi dispensasjon.*

Vår gjennomgang av politisk behandlede dispensasjonssaker viser at der hovedutvalget vedtar dispensasjon mot rådmannens innstilling, er begrunnelsen generelt for knapp. I løpet av 2013 har det likevel vært en utvikling i retning av mer begrunnelse.

Leder for hovedutvalg forvaltning sier i intervju at utvalget har forståelse for kravet til begrunnelse. Derfor har utvalget bedt rådmannen om å skrive sine saksinnstillinger på en mer nyansert måte, slik at det er lettere for utvalget å se hvilke hensyn som taler både for og mot dispensasjon. Utvalget håper det skal gjøre det lettere å begrunne sine vedtak.

#### **Uttalelser fra berørte myndigheter (særlig om kulturminne)**

Uttalelser kommer som hovedsak fra Fylkesmannen på jordvernområdet og fra fylkeskommunen på kulturminneområdet. Administrasjonen følger alltid fylkesmannens fraråding, og legger stor vekt på uttalelsene fra STFK. Derimot varierer det hvordan hovedutvalget forholder seg til frarådingene. Sett fra saksbehandlernes side sympatiserer politisk nivå oftere med eiere av verneverdige bygg som ønsker å gjøre endringer, i tråd med at Orkdal skal være en «ja-kommune». Leder for hovedutvalget bekrefter at de ikke alltid legger vekt på fraråding og uttalelser, og begrunner dette med uttalelsene ofte er for generelle og preget av manglende kjennskap til lokale forhold.

Representanter for kulturminnemyndigheten i STFK gir i intervju uttrykk for at de opplever en uheldig utvikling i Orkdal kommune. Sett fra deres ståsted gjør ikke kommunen nok for å bevare kulturminneverdiene på Gjølme/Råbygda og Nerøra. De sier at kommunen gjennom planverk og den vedtatte byggeskikksveilederen har et godt utgangspunkt for en helhetlig forvaltning av kulturminneverdiene, og at administrasjonen har god forståelse for kulturminnehensyn. Men de mener at kommunen i de konkrete sakene ikke bruker egne planer og veiledere godt nok, og at det resulterer i en uthuling av planverket og tap av kulturminneverdier. Disse representantene reagerer særlig på at hovedutvalget ikke bygger på deres kulturminnefaglige vurderinger når de fatter vedtak. Om forholdene på Gjølme/Råbygda og Nerøra sier de følgende:

*Hver gang vi er på befaring på Nerøra ser vi at det er gjennomført tiltak som ikke er omsøkt. Det gjelder riving, fasadeendringer osv. Folk gjør som de vil, og det har skapt en uheldig praksis der det er vanskelig for kommunen å si nei til de som faktisk søker,*

*fordi naboene allerede har gjennomført lignende tiltak ulovlig. Vi har sett mange eksempler på dette, og det medfører store tap av kulturminneverdier.*

### **7.3 Revisors vurdering**

Vår gjennomgang gir grunnlag for å fastslå at kommunen ikke vedtar dramatisk flere dispensasjoner enn sammenlignbare kommuner, selv om det er klart flere enn noen av de sammenlignbare kommunene i nærområdet. Kommunen vedtar likevel flere enn hva fagpersonene i administrasjonen mener er formålstjenlig. For 2012 og 2013 ble det vedtatt åtte dispensasjoner mot rådmannen innstilling.

Risikoen ved å dispensere mye kan være at man uthuler det planverket som kommunen har vedtatt for å styre utviklingen av lokalsamfunnet, og det kan medføre at forutsigbarheten for innbyggerne reduseres. For eksempel kan vi tenke oss at én boligeier planlegger sitt hus ut fra gjeldende reguleringsplan, og forholder seg til den, mens naboen, som er kjent med at kommunen har lav terskel for å vedta dispensasjoner, søker om dispensasjon og får friere rammer for sitt hus.

Denne risikoen øker når saksbehandlerne i sin veiledning kan legge til grunn en strengere tolkning av hva som skal til for å få dispensasjon enn hva folkevalgt nivå gjør. Dette vil gjerne være realiteten når politisk nivå og administrasjonen ikke har samme syn på hva som kreves for å få dispensasjon. En søker som forholder seg til saksbehandlerens råd om at det ikke er mulig å få dispensasjon for sitt tiltak, kan komme dårligere ut enn en søker som trosser saksbehandlerens råd og likevel sender søknad som blir behandlet politisk. I hvilken grad denne risikoen gir seg utslag i reell forskjellsbehandling lar seg ikke dokumentere, fordi de som ikke søker om dispensasjon ikke vil vises i noen statistikk. Vi merker oss likevel at flere administrativt ansatte vurderer den politiske dispensasjonspraksisen som uforutsigbar.

Forutsigbarheten for innbyggerne i slike saker sikrer man uansett best ved at planene, som er vedtatt gjennom demokratiske prosesser med mulighet for alle interesserte til å komme med innspill, får styre utviklingen i størst mulig grad.

Hovedutvalg forvaltning har en viss skjønnsmyndighet til å avgjøre i hvilke saker det skal vedtas dispensasjoner, og revisjonen vil ikke overprøve disse politiske beslutningene. Vår vurdering er likevel at utvalget over tid har begrunnet sine vedtak for dårlig. Det gjelder særlig vedtakene der utvalget går mot rådmannens innstilling. Her bør kommunen endre praksis, og intervjuene tyder på at utvalget har iverksatt tiltak for å gjøre det.

Administrasjonen hevder at noen av de folkevalgte ikke har nok fokus på det lovbestemte vurderingstemaet ved behandling av dispensasjonssaker, men snarere vektlegger å finne den beste løsningen i den enkelte tilfellet. Dette kan ses i sammenheng med de manglende begrunnelsene. Plan og bygningsloven oppstiller to konkrete vurderingstema: om hensynet bak krav det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, og om fordelene ved å dispensere er klart større enn ulempene. Det er disse vurderingstemaene som skal ha fokus også ved den politiske vurderingen, ikke bare om dispensasjonen medfører en løsning som ser god ut i det konkrete tilfellet. Begrunnelsen skal avspeile denne vurderingen.

I plan- og bygningsloven forutsettes det at kommunen bør legge stor vekt på uttalelser fra statlige og regionale berørte myndigheter. Intervju med representanter fra både kommunen og fra den regionale kulturminnemyndigheten (Sør-Trøndelag fylkeskommune) viser at kommunen bare i noen grad gjør det. De kulturminnefaglige ansatte i STFK gir uttrykk for at dette medfører en uheldig nedbygging av kulturminneverdiene i kommunen. Det ligger til hovedutvalgets politiske skjønn å avgjøre i hvilken grad man vektlegger slike uttalelser, og vi vil derfor ikke kommentere dette videre.

Vi har lagt til grunn at en formålstjenlig dispensasjonspraksis forutsetter god kommunikasjon mellom rådmannen og hovedutvalget. Kontakten mellom rådmannen og hovedutvalget fremstilles av begge parter som grei, men en del saksbehandlere opplever at de i for liten grad blir lyttet til. Dette kan være en naturlig følge av at hovedutvalget har myndighet til å fatte – og i noen grad fatter – vedtak i strid med rådmannens innstilling. I disse tilfellene er det kanskje naturlig at saksbehandlerne opplever det på den måten. Men her er det også verdt å gjenta at noen saksbehandlere opplever den politiske dispensasjonspraksisen som uforutsigbar. Det gjør det utfordrende for dem å forvalte kommunens dispensasjonspraksis i det daglige, gjennom sin veiledning av søkere. Derfor er det viktig at administrasjonen og politisk nivå jobber for å sikre en mest mulig forutsigbar og ens praksis for hele kommunen, og jobber videre for å sikre god samhandling seg imellom.

Kontrollutvalget ba oss særlig om å undersøke følgende, som vi her kommenterer konkret:<sup>16</sup>

- *Opplevs den politiske behandlingen av dispensasjonssøknader som rettferdig ovenfor innbyggerne?*
- *Finnes det grunn til å si at det er en overdreven bruk av "politisk skjønn" i forbindelse med dispensasjonssøknader og klager?*

---

<sup>16</sup> Se mandat i kap. 1.1

Våre analyser har ikke gitt grunnlag for å svare absolutt på noen av disse spørsmålene. Men til det første spørsmålet kan vi si at vi ikke har funnet indikasjoner på at den politiske behandlingen føles urettferdig, for eksempel i form av uforholdsmessig mange klager fra naboer. Derimot har vi synliggjort noen risikoer ved en praksis der det vedtas mange dispensasjoner, også mot rådmannens innstilling og det som av administrasjonen oppleves som kommunens praksis.

Til det andre spørsmålet kan vi konstatere at det i 2012 og 2013 ble fattet åtte vedtak mot rådmannens innstilling, og vi har ikke sammenligningsgrunnlag til å si om det er lite eller mye. Som det fremgår over er det likevel ting som tyder på at hovedutvalget har forbedringspotensial når det gjelder å knytte dispensasjonsvurderingen opp til lovens krav framfor til skjønsmessige vurderinger av hva som er en god løsning i det enkelte tilfellet.



## 8 Høring

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til rådmannen. Revisjonen inviterte deretter til et høringsmøte, der rapportens foreløpige vurderinger ble drøftet. Et referat fra dette møtet er vedlagt som rådmannens høringssvar.<sup>17</sup>

Som følge av høringen har vi justert våre vurderinger av kommunens system for kvalitetssikring noe. For øvrig ga høringsrunden noe ny informasjon av mindre betydning, og noen nyanseringer som vi har tatt hensyn til i den endelige rapporten.

---

<sup>17</sup> Vedlegg 1: Referat fra høringsmøte med rådmannen.

## 9 Konklusjoner og anbefalinger

Denne forvaltningsrevisjonen har besvart fem relativt ulike problemstillinger. Vi presenterer derfor konklusjonen på dem enkeltvis.

### 9.1 Konklusjoner

*Problemstilling 1: Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen?*

Kommunen har et enkelt, til dels uformelt system for kvalitetssikring, som baserer seg på stor tillitt til den enkelte saksbehandler. Dette ser ut til å fungere greit i praksis, men revisors vurdering er at systemet likevel kan medføre en viss sårbarhet, fordi det bare fungerer så lenge saksbehandlerne benytter de mulighetene de har til dialog seg imellom.

*Problemstilling 2: Overholder kommunen saksbehandlingsfristene ved byggesaksbehandlingen?*

Kommunen bryter plan og bygningslovens frister i et relativt betydelig antall saker hvert år.

*Problemstilling 3: Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten?*

Kommunen har ikke tilfredsstillende rutiner for å ivareta tilsynsplikten, og dette arbeidet bør prioriteres i det videre.

*Problemstilling 4: Hvordan er utviklingen i antall klagesaker?*

Kommunen mottar omtrent like mange klager som sammenlignbare kommuner. Et fåtall av klagenes medfører at vedtak oppheves. Hovedtyngden av klagenes gjelder dispensasjonssaker. Kommunen har mottatt flere klager i 2012 og 2013 enn i 2010 og 2011, men dette kan være utslag av tilfeldigheter.

*Problemstilling 5: Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?*

Vår gjennomgang gir ikke grunnlag for å si at praksisen ikke er formålstjenlig, men den synliggjør noen risikoer som kommunen bør være oppmerksomme på.

Hovedutvalget og administrasjonen er ikke samstemte om hva som skal til for å få dispensasjon. Det er en utfordring for forutsigbarheten.

## 9.2 Anbefalinger

Med grunnlag i våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi kommunen å:

- jobbe for en felles forståelse for hvilke krav som skal til for å vedta dispensasjoner, og hvilke vurderinger slike vedtak skal bygge på
- vurdere tiltak for å avhjelpe situasjonen med mange mangelfulle søknader
- prioritere arbeid med tilsyn

## 10 Kilder

### Lover og forskrifter

- LOV 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, fvl.)
- LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling
- FOR 2003-06-24 nr.749 Forskrift om saksbehandling i byggesaker (SAK)

### Annet

- Statistisk sentralbyrå, ssb.no
- «Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven», Klima og Miljødepartementet, 2009
- «Innføring i naturressurs- og miljørett», Inge Lorange Backer, 4. utgave, Gyldendal2006
- «Veileder til kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven», Fylkesmannen i Buskerud, 2012
- «Fylkesmannens rolle i klagesaker etter plan- og bygningsloven», Masteroppgave ved UiB 2013

### Plan og bygningslovens § 19-2. Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

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

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

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.

## Vedlegg 1

# Referat fra høringsmøte

---

Tema: forvaltningsrevisjon om byggesak i Orkdal kommune

Fra Orkdal kommune: Ass. rådmann Steinar Gaustad og plan og forvaltningssjef Ingrid Voll

Fra Revisjon Midt-Norge IKS: Frode Singstad, oppdragsansvarlig revisor (referent)

Tid og sted: 21.10.2014, rådhuset i Orkdal

---

Rådmannens kommentar til de ulike problemstillingene/kapitlene:

### 1. Rutiner for kvalitetssikring

Rådmannens syn er at kommunens kvalitetssikringsrutiner er tilstrekkelige. Orkdal kommune har et bevisst ønske om at saksbehandlerne skal være ansvarliggjorte, og ser ikke hensikten med at leder skal signere alle vedtak. Dessuten har Orkdal kommune svært få avslag, og de fleste avslagene går til politisk behandling. Risikoen for at søkere får "feil resultat" ved søknadsbehandlingen, er derfor lav. Derfor er et tiltak som det at flere signerer på vedtak ikke treffende. Dessuten vil en slik rutine være svært ressurskrevende, og vil gå utover fristene i enda større grad.

Det er i prosessen fram mot et vedtak at risikoen for feil og ulikebehandling er størst til stede. Forhold som nye regler og nye ansvarsområder øker denne risikoen. Men det er åpenbart ikke hensiktsmessig at flere saksbehandlere skal skrive under på alle brev som sendes ut i byggesaksbehandlingen.

### 2. Tidsfrister

Rådmannen presiserer at en viktig årsak til at KOSTRA-tallene viser høy andel fristbrudd, er at saksbehandlingsverktøyet ikke automatisk tar høyde for at saksbehandlere etterspør nødvendig dokumentasjon, selv om dette etter loven innebærer at fristen slutter å løpe. Dermed viser saksbehandlingsverktøyet flere fristbrudd enn hva realiteten er.

### 3. Rutiner for tilsyn

Orkdal kommune har prioritert å behandle byggesaker framfor å gjennomføre tilsyn. Samtidig vil rådmannen påpeke at kommunens mangler på området først og fremst gjelder systematikk og rapportering, men at det i praksis gjøres en del tilsyn gjennom dokumentgjennomgang ved søknadsbehandling.

### 4. Klagesaker

Rådmannen har ingen kommentarer til dette kapitlet.

## **5. Dispensasjonspraksis**

Det er en utfordring at en del folkevalgte ved dispensasjonsvurderingen ikke har fokus på vurderingstemaet etter plan- og bygningsloven, men snarere ser det som sin oppgave å fatte vedtak etter egen vurdering av hva som er en god løsning i det enkelte tilfellet.

Saksbehandlerne bruker mye tid på å veilede søkerne. I veiledningen legger de til grunn sin forståelse av gjeldende regelverk, og sin forståelse for om kravene til dispensasjon er oppfylt. Hvis politisk utvalg fatter vedtak i strid med rådmannens innstilling, kan det i ettertid oppleves som om saksbehandlers veiledning var feil.

En uheldig konsekvens av en praksis der politisk nivå fatter vedtak i strid med saksbehandlerens innstilling, er at noen søkere vil innrette seg etter det saksbehandleren sier og dermed endre sin søknad eller la være å gå videre med den, mens andre søkere vil søke dispensasjon på tross av saksbehandlerens veiledning. Hvis disse da får medhold, blir det i praksis en ulikebehandling av søkerne.

For øvrig er rådmannens syn at rapporten i hovedsak gir et dekkende bilde av de forholdene den omtaler.





Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)