

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disp. saker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

Saksbehandling av dispensasjonssaker

Prosjektplanen legges frem for kontrollutvalgets behandling til møte den 30.11.2016. Planen bygger på en skisse med problemstillinger som ble fremlagt i kontrollutvalgets møte den 26.10.2016.

1 BAKGRUNN

1.1 BESTILLING

Kontrollutvalget fattet i sak 27/16 følgende vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon av saksbehandling og oppfølging av byggesaker, med særskilt fokus på behandling av dispensasjonssaker og ulovlighetsoppfølging i Skaun kommune. Kontrollutvalget ber Revisjon-Midt Norge IKS om å legge frem en skisse til innretning til neste møte.

I saken vises det til at følgende er relevante områder å se nærmere på i denne undersøkelsen:

- Omfanget av dispensasjonssøknader og behandling av disse.
- Det er fra lovgiver gitt rom for utøvelse av skjønn i dispensasjonssøknader. Utøvelsen av politisk skjønn bør ikke problematiseres eller være gjenstand for revisjon.
- Det er av betydning i de saker hvor det utøves politisk skjønnsom vesentlig tilsidesetter:
 - lovens formålsbestemmelse jf. §19-2.
 - Videre om fordelene med å innvilge dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.
 - Det bør videre undersøkelse om det ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for HMS og tilgjengelighet.
 - Spesielt viktig å se om det dispensereres fra tiltak m.v. langs sjø og vassdrag.
 - I denne sammenheng se om dispensasjonen skjer i tråd med eller i strid med rådmannens innstilling til vedtak.
- Videre er det av interesse å se på de saker hvor vedtak har blitt påklaget og opphevet av fylkesmannen og hvordan kommunen forholder seg til dette.
- Kommunens plikt til å følge opp ulovligheter der de er kjent med dette, samt tilsynsansvar

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disp. saker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

En skisse med problemstillinger og kriterier ble fremlagt til kontrollutvalgets behandling den 26.10.16. Der ble problemstillinger tatt til orientering og det ble gitt innspill i møtet om å se på om Plan- og miljøutvalg PMU - gir dispensasjonsvedtak som strider med rådmannens innstilling og om disse vedtakene er innenfor det lovmessige skjønn de kan utøve.

1.2 SÆRLIG OM DISPENSASJONER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet veiledningsdokumenter til Plan- og bygningsloven¹. Disse viser at kommunen har myndighet til å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven, etter søknad. Det foreligger en plikt til å begrunne vedtak om å gi eller å avslå søknad om dispensasjon. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfelle søknaden gjelder. Dispensasjoner må ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Dette er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.

Det vises videre til i veiledningsdokumentene, blant annet at det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde som er tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen hvor forbudet mot bygging veier tungt.

¹ KMD - https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-19-dispensasjon/-19-2-dispensasjonsvedtak/id556825/

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disp. saker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

2 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING

2.1 AVGRENSNING

Utvalget ønsker et særskilt fokus på dispensasjonssaker. Kommunen har et skjønn til selv å avgjøre hva som skal til for å dispensere fra egne planer, og revisjonen kan i liten grad overprøve dette. Fylkesmannen kan likevel oppheve kommunens politiske vedtak etter klage. Vi vil derfor forsøke å belyse disse punktene ved gjennomgang av saker som er klaget inn til, og evt. opphevet, av fylkesmannen samt omtale om kommunen har vurdert lovens krav knyttet til dispensasjonsvedtak samt om begrunnelsen for å gi dispensasjon er i samsvar med disse. Vi vil ikke undersøke byggesaker eller reguleringsplaner i denne undersøkelsen.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Problemstilling 1: Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

Vi vil besvare problemstilling en i to deler, først en beskrivende del, deretter en vurderende del.

Vi vil beskrive følgende:

- Hvordan er utviklingen i antall dispensasjoner av byggesaker over år?
- Utvikling i antall klagesaker i kommunen i siste femårsperiode
- Saksbehandlingstid over år
- Vedtak blitt påklaget og opphevet av fylkesmannen og videre behandling av disse
- Relevante resultat fra kommunens brukerundersøkelser samt om kommunen har gitt refusjoner for lang saksbehandlingstid kan også være aktuelt å beskrive her

Vi vil vurdere følgende:

- I hvilken grad går politiske dispensasjonsvedtak mot administrasjonens innstilling? Er det en utvikling i retning av flere slike vedtak?
- I hvilken grad går kommunens dispensasjonsvedtak mot frarådinge fra berørte myndigheter (tiltak mv langs sjø- og vassdrag)?
- Har kommunen en ensartet oppfatning av hva som skal til for å gi dispensasjon?
- Er det god kommunikasjon mellom administrativt og politisk nivå ved behandling av dispensasjonssaker?

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disp. saker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

- Begrunnes dispensasjonsvedtak slik at det kommer tydelig frem at lovens krav er oppfylt, og hvorfor interesseovervekten er til stede (adm./pol)?
- Resultat fra kommunens brukerundersøkelser samt om kommunen har gitt refusjoner for lang saksbehandlingstid kan også være aktuelt å beskrive her.

Problemstilling 2: Har kommunen etablert rutiner for å ivareta sin tilsynsplikt når det gjelder ulovlighetsoppfølging?

Vi vil i denne problemstilling besvare om kommunen har strategi for sitt tilsynsarbeid, om regelbrudd avdekkes og følges opp samt om man har utarbeidet rapport over eget tilsynsarbeid.

2.3 REVISJONSKRITERIER

Forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven setter rammer for den virksomheten som skal vurderes 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 dispensasjonssaker. Ut fra disse lovverkene med forskrifter har vi utledet følgende kriterier:

Problemstilling 1: Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

I all hovedsak hentes kriteriene fra plan og bygningslovens kapittel 1 og 19. §§ 1-1 (Lovens formål), 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag, 19-1 (Søknad om dispensasjon), 19-2 (Dispensasjonsvedtaket) og 19-4 (Disposisjonsmyndighet). En formålstjenlig dispensasjonspraksis tilsier at:

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre at kravene til behandling av dispensasjonssøknader overholdes.
- Kommunen skal vurdere om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt ved vedtak om dispensasjon. (Ivaretas formålet, fordeler kontra ulemper, HMS samt fraråding fra berørte myndighet)
- Kommunen skal bare godkjenne søknader om dispensasjon som er begrunnet (pbl. § 19-1)
- Kommunen bør ha en forutsigbar dispensasjonspraksis, og sikre at lignende saker får lik behandling
- Dispensasjon fra § 1-8 forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag er i samsvar med krav
- Kommunen bør legge vekt på fraråding fra berørte myndigheter (pbl. § 19-2)
- Rådmannens innstillinger til politisk behandling av dispensasjonssaker skal være forsvarlig utredet (kompl. § 23 nr. 2)
- Det bør være god kommunikasjon mellom administrasjonen og politisk nivå i dispensasjonssaker

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disp. saker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

Problemstilling 2: Har kommunen etablert rutiner for å ivareta sin tilsynsplikt når det gjelder ulovlighetsoppfølging?

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 utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten (forskriftens § 15-1),
- kommunen følger opp ulovligheter man er gjort kjent med (pbl. § 25-1.)

2.4 METODE

For å besvare problemstillingene vil vi gjennomføre intervju med ansatte som har ansvar for dispensasjonssaker i byggesak samt ledere for disse tjenestene, samt noen medlemmer i politisk planmyndighet. Videre gjennomføres en dokumentgjennomgang av dispensasjonsvedtak som er ferdig behandlet fra 2015 og 2016. For dispensasjonsvedtak knyttet til sjø og vassdrag, er det aktuelt å se disse over en lengre tidsperiode, for å sikre et bredt nok grunnlag for gjennomgangen. Det vil også innhentes en oversikt over klagesaker som er sendt til fylkesmannen og ferdig behandlet fra (2015 samt 2016). Relevant Statistikk fra KOSTRA og kommunen som viser antall klagesaker og saksbehandlingstid, samt relevante brukerundersøkelser på området kan også være aktuelt å vise i denne undersøkelsen.

3 RESSURSER OG FRAMDRIFT

Forvaltningsrevisjonen er planlagt innenfor en ressursramme på 300 timer, med levering senest 1.5.2017. Oppdragsansvarlig er Arve Gausen og prosjektmedarbeider er Frode Singstad.

REVISJON MIDT-NORGE IKS



2016

PROSJEKTPLAN

Kommune: Skaun Prosjekt: Byggesak/disposaker Oppdragsansvarlig: AGA Prosjektnr.: 2466 Styringsgruppe, dato: 22.11.16

Administrativ organisering i Skaun kommune

