

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

Dispensasjonsbehandling jf. Plan- og bygningssloven

Skaun kommune

Mai 2017

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Skaun kommunes kontrollutvalg i perioden november 2016 til mai 2017.

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.

Orkanger, 8.5.2017

Arve Gausen /s/
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Frode Singstad /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å se om kommunen har en formålstjenlig dispensasjonspraksis og om kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta sin tilsynsplikt når det gjelder ulovlighetsoppfølging. Det er to problemstillinger i undersøkelsen:

1. Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?
2. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta sin tilsynsplikt når det gjelder ulovlighetsoppfølging?

Vi konkluderer i første problemstilling med at kommunen i hovedsak har en formålstjenlig dispensasjonspraksis i samsvar med lovkrav og egne føringer. Revisors undersøkelse har imidlertid avdekket forbedringspunkter i kommunens dispensasjonspraksis. Disse omhandler å etablere kvalitetssikring av dispensasjonssaker i et helhetlig system, da disse har hatt mangler. Videre sikre tilstrekkelig kapasitet til behandling av dispensasjonssaker, grunnet at man har hatt utfordringer med å holde lovpålagte saksbehandlingsfrister. Dette har medført at kommunen har gitt kr 785 797 i refusjoner på plan- og byggesaker - samt dispensasjonssaker de siste tre år, grunnet overskredet frist. Kommunen bør videre ha oppmerksomhet på at dispensasjonssaker likebehandles og at arealplanens føringer er formålstjenlig for kommunens dispensasjonspraksis.

Flere av dispensasjonsvedtakene i PMU som strider med rådmannens innstilling, mangler en begrunnelse som samsvar med lovkravet. Plan- og bygningsloven har krav til at begrunnelsen skal omfatte en vurdering av at fordelene er større enn ulempene ved å gi dispensasjon, samt at denne ikke er til skade for de planer og bestemmelser de er ment for å verne.

Overnevnte forbedringspunkter og mangler vil etter vår vurdering være sentrale å utbedre. Dette for å sikre en god og formålstjenlig dispensasjonspraksis i samsvar med gitte krav til denne.

Kommunen har gode rutiner og praksis for at berørte myndigheter får uttale seg i dispensasjonssaker. Undersøkelsen viser videre at dispensasjonssaker langs sjø og vassdrag avgjøres i samsvar med krav i regelverket. Det bekreftes at det er en god dialog mellom rådmannen og PMU. Denne dialogen er viktig å videreføre for å sikre en felles forståelse for krav til kommunens dispensasjonsbehandling.

Vi konkluderer i andre problemstilling med at kommunen mangler en oppdatert strategi for sitt tilsynsarbeid. Det rapporteres ikke årlig på utført tilsyn og tilsynet virker å være lavt prioritert i

kommunen. Kommunen har oversikt over ulovlige byggetiltak som de er kjent med og følger opp disse.

Vi anbefaler kommunen å vurdere forbedringspunkter samt utbedre mangler nevnt i rapportens kapittel 3.3 og 4.3, dette for å sikre en hensiktsmessig og formålstjenlig dispensasjonspraksis i kommunen. Det å ha en jevnlig politisk rapportering som bekrefter om eks. krav til saksbehandlingstid overholdes, er en viktig del av kommunens styringssystem og bør etableres. Dette gir kommunestyret kjennskap til om eks. dispensasjonspraksisen er underlagt kontroll og fungerer ut fra innbyggernes behov.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Særlig om dispensasjoner etter plan- og bygningsloven	8
1.2.1 Nye dispensasjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven.....	9
1.3 Organisering av dispensasjonsbehandling i Skaun kommune.....	9
2 Undersøkelsesopplegget.....	11
2.1 Avgrensning.....	11
2.2 Problemstillinger	11
2.3 Kriterier.....	11
2.4 Metode	12
3 Dispensasjonspraksis.....	13
3.1 Formålstjenlig dispensasjonspraksis.....	13
3.1.1 Revisjonskriterier.....	13
3.1.2 Hvilket system har kommunen etablert for å sikre at kravene til dispensasjonsbehandlingen overholdes?	14
3.1.2.1 Kvalitetssikring av dispensasjonssaken.....	15
3.1.2.2 Kapasitet og saksbehandlingstid	15
3.1.2.3 Likebehandling.....	16
3.1.2.4 Kommuneplanens arealdel.....	17
3.1.2.5 Dispensasjonssaker er forsvarlig utredet.....	18
3.1.2.6 Analyse av dispensasjonssaker	18
3.1.2.7 Dialog mellom administrasjon og politisk utvalg.....	21
3.2 Faktadel om kommunens dispensasjonspraksis	22
3.2.1 Utvikling i antall dispensasjonssaker	22
3.2.2 Oversendte dispensasjonssaker til Fylkesmannen	23
3.2.3 Saksbehandlingstid	25
3.3 Revisors vurdering.....	26
4 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	29
4.1 Revisjonskriterier	29

4.2	Data.....	30
4.2.1	Strategi for tilsynsarbeid.....	30
4.2.2	Regelbrudd avdekkes og følges opp.....	31
4.2.3	Rapport over eget tilsynsarbeid.....	31
4.3	Revisors vurdering.....	32
5	Høring.....	33
6	Konklusjoner og anbefalinger.....	34
6.1	Konklusjon.....	34
6.2	Anbefaling.....	34
	Kilder.....	35
	Vedlegg 1 – Høringssvar fra Skaun kommune.....	36
	Vedlegg 2 – Dagens regelverk i PBL og vedtatte endringer.....	38

Tabell

Tabell 1	Dispensasjonssaker til politisk behandling (PMU).....	22
Tabell 2	Dispensasjonssaker langs sjø- og vassdrag.....	23
Tabell 3	Administrative dispensasjonsvedtak i 2015 og 2016.....	23
Tabell 4	Antall oversende dispensasjonssaker til FMST.....	24
Tabell 5	Klagesaker på dispensasjonssaker i Skaun kommune.....	24
Tabell 6	Antall søknader om tiltak.....	25
Tabell 7:	Saksbehandlingstid.....	25
Tabell 8:	Refusjon på saksbehandlingsgebyr for bygge- og dispensasjonssaker.....	26

1 Innledning

Denne forvaltningsrevisjon er gjennomført av Revisjon Midt-Norge IKS på oppdrag fra Skaun kommunes kontrollutvalg i sak 27/16. Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av dispensasjonssaker og ulovlighetsoppfølging etter Plan- og bygningsloven i Skaun kommune.

1.1 Bestilling

I bestillingen av forvaltningsrevisjonen ønsket kontrollutvalget å se nærmere på følgende områder i denne undersøkelsen. Omfanget av dispensasjonssøknader og behandling av disse. Om lovens krav til begrunnelse av dispensasjoner følges både administrativt og politisk. Spesielt i de saker vedtak skjer i strid med rådmannens innstilling til vedtak. Videre å se på omfanget av saker som er blitt påklaget og opphevet av fylkesmannen. Avslutningsvis ønsket kontrollutvalget å se om kommunens plikt til å følge opp ulovligheter og tilsynsansvar ble fulgt opp.

En prosjektplan for gjennomføring av undersøkelsen ble fremlagt for kontrollutvalget i sak 50/16. Kontrollutvalget vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon i tråd med fremlagte prosjektplan.

1.2 Særlig om dispensasjoner etter plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet veiledningsdokumenter til Plan- og bygningsloven¹ (PBL). 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

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

interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon, når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

I veiledningsdokumentene fra departementet, vises det også til 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.

1.2.1 Nye dispensasjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven

Regjeringen ønsket å forenkle, effektivisere og gi kommunene større handlingsrom i dispensasjonssaker jf. plan- og bygningslovens regler². Stortinget har behandlet lovforslaget to ganger, 23.2- og 7.3.17. Der ble forenklingene knyttet til dispensasjonsregelverket ikke vedtatt. Det ble vedtatt å styrke jordvernet³ i dispensasjonsbestemmelsene (vedlegg 2) samt at dagens regelverk videreføres. Lovendringen oversendes Kongen for sanksjonering før loven gjøres gjeldende.

1.3 Organisering av dispensasjonsbehandling i Skaun kommune

Det er rådmannen som har det administrative ansvaret for saksbehandling knyttet til dispensasjonsbehandling i kommunen. Ansvaret er videredelegert til Teknisk sjef som har en fagavdeling for plan- og byggesak som jobber med gebyrlagte tjenester og som utøver saksbehandling blant annet til dispensasjonsbehandling. Det er nylig tilsatt en fagleder i tillegg til saksbehandlere som behandler saker knyttet til blant annet dispensasjoner. Rådmannen har delegert myndighet fra kommunestyret til å avgjøre kurante saker. Dette gjelder når det foreligger klare retningslinjer for hvordan den skal behandles, eller man har praksis fra tilsvarende saker⁴.

I dag er det fem faste stillinger i fagavdelingen for plan- og byggesak som behandler og følger opp plan- og byggesaker, dispensasjonssaker samt noen på tilsyn. En er i tillegg ansatt i et 100 % engasjement i 6 mnd. frem til juli 2017 for å hjelpe til med å behandle etterslepet av

2 Prop. 149 L – forslag til lovvedtak, endringer i PBL.

3 Dagens og forslag til nytt regelverk knyttet til dispensasjonsvedtaket (§ 19-2) er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

4 Delegeringsreglement for Skaun kommune, pkt. 2.5.1, vedtatt i sak 2, 2014.

saker. I tillegg er det engasjert en jurist i 0,4 % stilling for oppfølging av avvik og ulovligheter etter gjennomført tilsyn.

Kommunens Plan- og miljøutvalg (PMU) har hovedansvar for blant annet bygge- og delesaker og skal være fast politisk utvalg for plansaker etter plan- og bygningsloven⁵. Utvalget er av kommunestyre gitt myndighet til å treffe avgjørelser innenfor utvalgets arbeids- og ansvarsområde i alle saker som det er adgang til å delegerer i henhold til kommunelov og særlov. PMU er klageorgan for dispensasjonssaker som avgjøres administrativt. PMU har sju politiske medlemmer.

⁵ Delegeringsreglement for Skaun kommune, pkt. 2.4.1, vedtatt i sak 2, 2014.

2 Undersøkelsesopplegget

Av bestillingen fra kontrollutvalget fremgår at Revisjon Midt-Norge skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon av dispensasjonsbehandling og ulovlighetsoppfølging jf. Plan- og bygningsloven i Skaun kommune.

2.1 Avgrensning

Kontrollutvalget ønsker i sin bestilling 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 har derfor forsøkt å belyse disse punktene ved gjennomgang av saker som er klaget inn til, og evt. opphevet av fylkesmannen. Videre omtalt er om kommunen har vurdert lovens krav knyttet til dispensasjonsvedtak, samt om begrunnelsen for å gi dispensasjon er i samsvar med disse. Vi har undersøkt dispensasjonssaker samt kommunens system for ulovlighetsoppfølging av byggesaker i denne undersøkelsen. Vi har videre bedt kommunens saksbehandlere gi informasjon om arealplanens føringer i dispensasjonssaker, dette for å få informasjon om disse legger til rette for en formålstjenlig dispensasjonsbehandling i kommunen.

2.2 Problemstillinger

Problemstilling 1: Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

Vi har besvart problemstilling en i to deler; først en vurderende del, deretter en beskrivende del. I den vurderende delen har vi undersøkt om kommunen forholder seg til utvalgte krav knyttet til å gi dispensasjon. I den beskrivende delen presenteres faktainformasjon om kommunens dispensasjonspraksis.

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

Vi har i denne problemstilling undersøkt om kommunen har strategi for sitt tilsynsarbeid. Her ser vi om kommunen har oversikt over regelbrudd og følger opp disse, samt om man har rapportert eget tilsynsarbeid til politisk nivå.

2.3 Kriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, lovforarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

I denne undersøkelsen er kriterier hentet i hovedsak fra forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven. De setter rammer for hva kommunen skal vurderes etter 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.

Kriteriene operasjonaliseres senere under behandlingen av den enkelte problemstilling i kapittel tre og fire.

2.4 Metode

For å besvare problemstillingene har vi gjennomført intervju med saksbehandlere som har ansvar for dispensasjonssaker, samt ledere for tjenesten. I tillegg har vi intervjuet to medlemmer i Plan- og miljøutvalget (PMU). Det er gjennomført en dokumentgjennomgang og analyse av et utvalg dispensasjonsvedtak som er behandlet i 2015 og 2016. I tillegg har vi sett spesielt på dispensasjonssaker som er knyttet til byggeforbudet langs sjø og vassdrag. Vi har også innhentet en oversikt over klagesaker samt relevant statistikk fra KOSTRA knyttet til kommunens dispensasjonsbehandling.

Vi har intervjuet følgende personer i denne undersøkelsen (tilsammen ni informanter):

- Rådmannen
- Teknisk sjef
- Fagleder byggesak
- Fire saksbehandlere
- Leder og nestleder i PMU

Det er skrevet referat fra alle intervjuene som er verifisert av de som er intervjuet.

Vi har gjennomført dialog med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og jurist på teknisk kontor per e-post, samt gjennomgått kommunens rutiner og maler for dispensasjonsbehandlingen.

Data fra intervjuene har gitt innsikt i hvordan man oppfatter kommunens praksis for kvalitetssikring, tilsyn og behandling av dispensasjonssaker. Informasjonen fra intervju og dialog på e-post er sammenholdt med statistikk og gjennomgang av rutiner og vedtak. Til sammen gir innsamlede data et tilfredsstillende grunnlag for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

3 Dispensasjonspraksis

Dette kapitlet besvarer undersøkelsens første problemstilling som handler om kommunen har en formålstjenlig dispensasjonspraksis. I første delkapittel har vi innhentet data om dispensasjonspraksisen er formålstjenlig og vurdert denne ut fra gitte kriterier. Andre delkapittel er en faktadel der kommunens dispensasjonspraksis beskrives.

3.1 Formålstjenlig dispensasjonspraksis

Denne delen av undersøkelsen omfattes av innsamlede data om kommunens dispensasjonspraksis er formålstjenlig og vurdert ut fra valgte kriterier til denne.

3.1.1 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, ble snevret inn med 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.⁶

Vi legger til grunn at en formålstjenlig dispensasjonspraksis forutsetter god kommunikasjon mellom rådmannen og politisk nivå. Dette er for det første fordi at det er administrasjonen 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 utvalget 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. Det er derfor viktig at politisk nivå, som skal fatte vedtak, har anledning til å dra nytte av den kjennskap

⁶ Kilde: «Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven», Klima og Miljødepartementet, 2009

til saken som administrasjonen har, og den generelle fagkompetansen administrasjonen besitter.

I dette kapitlet legger vi følgende kriteriekilder til grunn for våre vurderinger: Forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven. 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. Med formålstjenlig dispensasjonspraksis er følgende kriterier lagt til grunn for vurderinger i denne undersøkelsen:

- Kommunen bør ha rutiner for å sikre at kravene til behandling av dispensasjonssøknader overholdes, jf. Kommunelovens § 23.2 og saksbehandlingsregler i Forvaltningsloven og Plan- og bygningsloven (pbl.).
- Kommunen skal vurdere om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt ved vedtak om dispensasjon.
- Kommunen bør ha en forutsigbar dispensasjonspraksis, og sikre at lignende saker får lik behandling, jf. Likebehandlingsprinsippet som ligger til grunn for Forvaltningslovens saksbehandlingsregler.
- Dispensasjon fra § 1-8 forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag er i samsvar med krav
- Kommunen bør legge vekt på frarådingen fra berørte myndigheter (pbl. § 19-2)
- Rådmannens innstillinger til politisk behandling av dispensasjonssaker skal være forsvarlig utredet (kommuneloven § 23 nr. 2)
- Det bør være god kommunikasjon mellom administrasjonen og politisk nivå i dispensasjonssaker, for å sikre felles forståelse for kravene til denne slik at betryggende kontroll sikres, (Kommuneloven § 23.2)

3.1.2 Hvilket system har kommunen etablert for å sikre at kravene til dispensasjonsbehandlingen overholdes?

Vi har vurdert kriteriene gjennom å utrede kommunens system for dispensasjonsbehandling i de neste delkapitlene. Der har vi vektlagt kvalitetssikring, kapasitet og saksbehandlingstid, likebehandling, om kommuneplanens arealdel gir relevante føringer og at dispensasjonssaker er forsvarlig utredet. I tillegg viser vi en analyse av dispensasjonssaker med spesielt fokus på saker med tiltak langs sjø og vassdrag. Der er det vektlagt vurderinger knyttet til begrunnelse av dispensasjon og at uttalelsene fra berørte myndigheter følges. Avslutningsvis viser vi til

hvordan dialogen mellom administrasjon og PMU har vært, dette for å legge til rette for en formålstjenlig dispensasjonspraksis i kommunen.

3.1.2.1 Kvalitetssikring av dispensasjonssaken

Det er viktig å ha rutiner for å behandle og kvalitetssikre dispensasjonssaker, for å sikre at myndigheten utøves i samsvar med lovkrav og kommunens egne føringer til dette. I intervju vises det til at det ikke er beskrevne rutiner og sjekklister for dispensasjonsbehandling. Det finnes maler for dispensasjonssaker som behandles politisk, men ikke administrativt. Malene oppfattes som sjekklister. Kvalitetssikringen av administrative dispensasjonssaker er lagt til saksbehandler. Dispensasjonssaker som behandles i PMU leses gjennom av teknisk sjef og rådmannen før de legges frem til behandling. Saker diskuteres i interne møter blant saksbehandlerne etter behov. Den enkelte saksbehandler tar opp på eget initiativ saker til diskusjon i disse møtene. Flere sier at systemet ikke er lagt til rette for å lære opp nytilsatte eller vikarer, de må lære ved å utføre dispensasjonsbehandling selv.

Rådmannen sier at det er etablert et felles kvalitetssystem i kommunen. Men på grunn av bemanningssituasjonen på byggesak, har arbeid med implementering på dette tjenesteområdet så langt ikke blitt prioritert.

De som er intervjuet fra PMU sier at dispensasjonssaker i hovedsak er utredet tilfredsstillende. En av dem vi har snakket med sier at det er noe ulike saksfremlegg fra sak til sak, dette kan medføre ulik behandling av disse.

3.1.2.2 Kapasitet og saksbehandlingstid

For å utøve dispensasjonsbehandling må det være kapasitet i administrasjonen til å saksbehandle disse innenfor gitte frister. I intervju vises det til at saksbehandlerne i plan- og byggesaksavdelingen involveres i byggesaker, plansaker og (adm./pol) dispensasjonssaker. Siden 2013 viser to av saksbehandlerne til at de periodevis har vært alene på jobb, dette grunnet fravær, oppsigelser og vakanser på jobb. Det har vært en betydelig stillingsbevegelse blant saksbehandlerne de siste to årene, dette grunnet av noen til arbeidsmengden på avdelingen. Denne situasjonen har medført et etterslep av saker, som det fremdeles er utfordrende å håndtere i dag. Det har i tidligere perioder blitt leid inn ekstern hjelp til å behandle enkle byggesaker.

I dag er bemanningen blant saksbehandlerne økt i forhold til tidligere år, noe alle mener er positivt. Flere peker på at man fremdeles er sårbar for fravær og permisjoner. Saksbehandlerne sier at det er mindre grad av spesialisering, da alle jobber med byggesak,

plansak og dispensasjonssaker, noe som også er utfordrende å håndtere. Det har videre, ifølge flere vi har intervjuet, vært en utfordring å utføre tilsyn av byggesaker i tilstrekkelig grad, med dagens ressursituasjon.

De som er intervjuet er usikker på om kommunen har en tilfredsstillende grunnbemanning på byggesaksområdet i dag. I dag klarer kommunen fremdeles ikke å holde lovpålagte saksbehandlingsfrister og det må ettergis en del gebyrer. Dette grunnes i at det er etterslep på byggesaker og dispensasjonssaker fra 2016 som må prioriteres. Kommunale planer utsettes, da dette er kommunens eget ansvar og ikke omfattes av de samme krav til frister.

Når saksbehandlingsfristene ikke overholdes, tar det lang tid før saksbehandlere går gjennom innkomne søknader. Dette medfører at man ikke kjenner til om søknadene er komplette eller mangler viktig informasjon før de behandles. Saksbehandlere må i flere saker etterspørre mer dokumentasjon lenge etter at søknaden er sendt inn. Dette kan oppleves som frustrerende for søkerne og fagleder vurderer å innføre mottakskontroll når søknader mottas, for å sikre fullstendig dokumentasjon og bedre kommunikasjon med søker.

3.1.2.3 Likebehandling

Et grunnleggende juridisk prinsipp i forvaltningssaker er at de som søker om dispensasjon i plan- og byggesaker likebehandles⁷. Dette medfører at når det gis dispensasjon, må også andre i tilsvarende saker behandles likt. Flere saksbehandlere sier at dispensasjonssaker ofte er spesielle og særegne og ikke sammenlignbare, derfor er det en fare for at likebehandling ikke oppnås. Flere sier at det er geografiske forskjeller i «nord» og «sør» i kommunen. I nord (Børse og Buvika) er det betydelig byggeaktivitet og kommunen har strengere praksis knyttet til dispensasjonssaker. I sør er det meste av området bestående av spredt bebyggelse som er regulert som LNF-område. Der er det større politisk vilje til å gi boligbygging ved dispensasjon. Noen av saksbehandlerne peker på at de politiske vedtakene «spriker i alle retninger», noe som er en utfordring i forhold til likebehandlingsprinsippet. Rådmannen og flere saksbehandlere peker på at PMU har etablert en praksis for å gå på befaring i relativt stor grad. De stiller spørsmål ved om dette gir en risiko for ulik behandling av saker og vedtak.

Medlemmer fra PMU er tilfredse med dagens praksis for befaring i dispensasjonssaker. De sier videre at noen møter i PMU har lang tidshorisont, f.eks. fra kl. 8 til kl. 19. Medlemmer i

⁷ Grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp som kommer til uttrykk i Forvaltningslovens saksbehandlingsregler. «like tilfeller skal behandles så likt som mulig. Avgjørelsene skal være likeartet.»

PMU peker på at det er kort tid fra sakene mottas til datoen for møtet. Det er da vanskeligere å utsette saker grunnet forventninger hos søker, da sakslisten er offentlig. Spørsmålet blir også om alle saker behandles likt i møter med lang varighet.

3.1.2.4 Kommuneplanens arealdel

Vi har bedt saksbehandlerne beskrive om kommuneplanens arealdel gir relevante føringer og legger til rette for en formålstjenlig dispensasjonsbehandling i kommunen.

Saksbehandlerne sier at kommuneplanens arealdel er vedtatt i kommunestyret. Denne skal legge til rette areal til vekst i antall innbyggere og behovet for tilrettelagte boligområder. Kommunen har i den forbindelse fått på plass noen områdeplaner der det er stilt krav til dette i kommuneplanens arealdel. Men det gjenstår fortsatt noen. Der det er stilt krav om områdeplan, kan ikke private reguleringsforslag behandles før områdeplanene er vedtatt. Når en områdeplan er vedtatt kan private utbyggere fremme private reguleringsforslag på vanlig måte etter pbl § 12-11. Utbygger kan med bakgrunn i reguleringsplan frivillig inngå utbyggingsavtale for å oppfylle rekkefølgebestemmelser.

Saksbehandlerne sier videre at deler av kommuneplanens arealdel ikke er et godt nok verktøy for dispensasjonsbehandling. I tettbebygd område i kommunen er bestemmelsene i hovedsak hensiktsmessig. For spredt bebyggelse, regulert som LNF-område er det utfordringer. I disse områdene er søknad om byggetiltak en dispensasjonssak. Følgende punkter synes å mangle i arealplanen ifølge intervju:

- Boliger og hytter i LNF-område burde ha vært regulert som dette i arealplanen
- Manglende retningslinjer for fradeling i LNF-område
- Formålsbestemmelser i arealplanen mangler konkrete føringer og overlater for mye til skjønn
- Kommuneplanen burde hatt flere hensynssoner med bestemmelser.

For kommunens vassdrag⁸ er det kun bestemmelser knyttet til Jåren - Råbygda. Der er det ikke tillatt å bygge eller fradele tomt for fritidsboliger nærmere enn 50 meter fra strandlinjen. Det er ikke tilsvarende bestemmelser for andre vassdrag i kommunen.

Teknisk sjef sier at kommuneplanens arealdel er nylig vedtatt, men den har noen forbedringspunkter. Det er i hovedsak i de sørlige områdene at arealplanens mangler kommer

⁸ Et vassdrag er et sammenhengende system av elver, bekker, innsjøer og isbreer innenfor et nedbørområde, regnet fra sine utspring i skog og fjell og ned til et felles utløp i havet, en innsjø eller ei større elv.

tydeligst frem. Dette skyldes at området i hovedsak er regulert til LNF, selv om det i dag også er bebygd med bolighus og hytter. Dette medfører at ved byggetiltak på disse boligene/hyttene, må det først søkes dispensasjon. Deretter kan byggesøknad behandles. Teknisk sjef mener at hvis disse områdene med boliger/hytter hadde vært regulert til slik bebyggelse, ville kommunen unngått mange dispensasjonssøknader.

3.1.2.5 Dispensasjonssaker er forsvarlig utredet

Det er rådmannens ansvar å sikre at dispensasjonssaker er forsvarlig utredet før vedtak fattes. Rådmannen sier at i administrasjonen er det i hovedsak et omforent syn på hvordan dispensasjonssaker skal behandles, hvilke føringer det skal være og hva slags utfall sakene skal få. Det er en utfordring at politisk nivå fatter vedtak i strid med rådmannens innstilling relativt ofte, noe som utfordrer rådmannen faglig. Rådmannen ser det som sin veiledningsplikt å si fra når han mener PMU fatter feil vedtak eller vektlegger utenforliggende hensyn.

Flere saksbehandlere peker på at plan- og byggesaksavdelingen bør bli bedre på å drøfte saker internt ut fra gjeldende krav, samt etablere fullstendig system for behandling av dispensasjonssaker. Rådmannen sier at det er igangsatt et sektorovergripende arbeid med å bedre administrasjonens saksbehandling, med vekt på klart språk og en felles strategi for hvordan saksframstillinger skal bygges opp.

3.1.2.6 Analyse av dispensasjonssaker

Av de 42 dispensasjonssakene PMU har behandlet i 2015 og 2016, har 29 medført at det er gitt dispensasjon, og 13 søkere har fått avslag. I 15 av sakene har PMU fattet vedtak i strid med rådmannens innstilling.

Analysen viser at de aller fleste dispensasjonssakene gjelder privatboliger. Et stort antall av disse gjelder søknad om dispensasjon fra deleforbudet i LNF-områder. Et eksempel er der noen ønsker å fradele kårboligen fra et småbruk for å selge denne til slektninger eller i markedet. Vår gjennomgang viser at det varierer om disse sakene får dispensasjon eller ikke. Som det kommer fram under, er det vanskelig å sette fingeren på hva som gjør at noen slike saker får dispensasjon, og andre ikke.

Særlig om 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.

Vi har kontrollert 10 saker fra hvert av årene 2015-2016 ekstra grundig, for å vurdere om de har tilstrekkelig begrunnelse til å oppfylle lovens krav. Vår analyse viser at av sakene fra 2015, har 5 av 10 tilstrekkelig begrunnelse. I 2016 har 6 av 10 tilstrekkelig begrunnelse. For begge år er det i de sakene der det fattes politiske vedtak i strid med rådmannens innstilling, som har for dårlig begrunnelse. Fordi begrunnelsen i disse sakene er mangelfull, er det vanskelig å gjøre noen sammenligning av sakene og si hvorfor det i noen saker blir gitt dispensasjon, mens det i andre saker ikke blir det.

I intervju med saksbehandlere vises det videre til at de stiller spørsmål ved PMUs evne til å begrunne vedtak mot rådmannens innstilling i noen saker. Vedtaket begrunnes i liten grad og oppfattes som mangelfulle utfra krav. Det er også et spørsmål om PMU har riktig oppfatning av hvilket skjønn de kan utøve, ut fra lovkravet.

Vi har bedt Fylkesmannen i Sør-Trøndelag avklare om regelverket for begrunnelse av dispensasjonsvedtak gjelder likt for administrativt og politisk nivå i kommunen⁹. Svaret fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er:

Lovens krav til begrunnelse er i utgangspunktet den samme enten man er politiker eller administrativt tilsatt.

Vi har også sett i dispensasjonsveileder fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, der det heter:

Det er særlig viktig å være oppmerksom på kravet til begrunnelse der hvor et politisk utvalg går mot administrasjonens innstilling. Utvalget må da begrunne sin avvikende oppfatning. Det stilles samme krav til begrunnelsens innhold i disse sakene som i de sakene der administrasjonen har begrunnet dispensasjonsvedtaket.

De som er intervjuet fra PMU er delte i oppfatningen om vedtak som strider med rådmannens innstilling, begrunnes i samsvar med lovkravet. En viser til at fylkesmannen ikke har stilt krav til bedre begrunnelse i PMU, med unntak av en klagesak som ble behandlet av settefylkesmann hvor manglende begrunnelse ble påpekt i klagesaken.

⁹ Svar i e-post den 30.1.17 fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Juridisk rådgiver i avdeling for landbruk- og bygdeutvikling.

Uttalelser fra berørte myndigheter (særlig landbruk)

Kommunen har rutiner for å sikre at berørte myndigheter gis mulighet til å komme med uttalelse før det fattes vedtak om dispensasjon på områder der de har ansvar. I de sakene vi har analysert, kommer de fleste uttalelsene fra landbruksavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (FMST), men også Sør-Trøndelag fylkeskommune og Statens Vegvesen avgir en del uttalelser. Vår gjennomgang viser at administrasjonen legger stor vekt på slike uttalelser, og særlig fra fylkesmannen. Administrasjonens innstilling har i samtlige saker vi har kontrollert, vært i tråd med frarådingene fra FMST. Det fremgår også eksplisitt av administrasjonens innstilling at de har lagt stor vekt på frarådingene. Analysen viser at PMU ikke i samme grad legger vekt på disse uttalelsene, og at de i noen tilfeller vedtar dispensasjoner på tross av frarådingene fra sektormyndigheter.

Saksbehandlerne sier at de har en god praksis på å sende saker til regionale myndigheter til uttalelse. Rådmannen følger i all hovedsak opp uttalelser fra regionale myndigheter i sine innstillinger. PMU fatter noen vedtak i strid med disse uttalelsene, ifølge de som er intervjuet. En fra PMU sier at han er uenig i fylkesmannens uttalelser i noen saker, spesielt knyttet til å skille ut for kårbolig tilknyttet landbrukseiendom.

Særlig om saker i 100-metersbeltet

Kontrollutvalget ba i sin bestilling revisor om å ha særlig fokus på behandling av søknad om dispensasjon fra byggeforbudet i det såkalte «100metersbeltet» fra sjø i plan og bygningsloven § 1-8. Dette forbudet ble adskillig strengere i den nye plan- og bygningsloven fra 2009. Hovedregelen i dag er at alle bygninger, konstruksjoner og anlegg, endringsarbeider på disse og endret bruk av dem, samt også terrenginngrep (gravings- og fyllingsarbeider mv.), er omfattet av forbudsregelen i 100-metersonen langs sjøen. Forbudet gjelder også fradeling. Det eneste generelle unntaket er fasadeendringer.

Vi har gjort en analyse av Skaun kommunes behandling av slike saker fra 2015 og 2016. I disse to årene er det behandlet totalt syv saker om dispensasjon fra plan og bygningslovens § 1-8. I fire av dem er dispensasjon innvilget, mens tre har fått avslag på søknad. I alle disse sakene er politisk vedtak i tråd med rådmannens innstilling.

Fem av sakene gjelder naust. De to andre gjelder hhv. en driftsbygning i et LNF-område og fradeling av en tomt, midt i et boligområde i Buvika. I to av naust-sakene innvilges dispensasjon, mens de tre resterende får avslag. Det fremgår tydelig av begrunnelsen hvilke hensyn som leder til at de to innvilges, og tilsvarende at de tre andre får avslag. Blant annet legges det gjennomgående avgjørende vekt på hensynet til fri ferdsel i strandsonen, og å

hindre privatisering av denne. Etter vårt syn er utfallet av sakene i tråd med en naturlig vektning av dette hensynet. Dette kan eksemplifiseres med spørsmål om bygging av naust. I noen saker er det snakk om å bygge naust som står *mellom andre naust*, i et område som av ulike årsaker er *lite egnet til* og lite brukt til friluftsliv (for eksempel rett ved trafikkert vei). I slike saker vil naustene i liten grad være til hinder for fri ferdsel og allmennhetens tilgang til strandsonen. I saker om for eksempel å bygge et frittstående naust på et område der det ikke finnes fra før, eller å bygge et naust i nærheten av andre naust, men der det nye naustet vil gjøre et inngrep i et område som brukes til friluftsliv, må man legge til grunn at hensynet bak § 1-8 blir «vesentlig tilsidesatt», og dermed nekte dispensasjon.

Saksbehandlerne sier at de behandler dispensasjonssaker langs sjø og vassdrag i samsvar med lovkravet og har grundige vurderinger knytte til dette. Saksbehandlerne opplever at PMU følger rådmannens innstilling i disse sakene. Regionale myndigheter uttaler seg også i disse sakene. Saksbehandlere peker videre på at kommuneplanen ikke har reguleringer knyttet til vassdrag med unntak av Jåren – Råbygda, noe flere mener strider med likebehandlingsprinsippet. De som er intervjuet fra PMU bekrefter overstående og sier at utvalget er restriktiv knyttet til dispensasjoner langs sjø- og strandsoner. Når det gjelder reguleringer knyttet til vassdrag, er ikke dette diskutert i stor grad politisk i Skaun kommune, etter deres oppfatning.

3.1.2.7 Dialog mellom administrasjon og politisk utvalg

Det er viktig med god dialog mellom administrasjonen og politisk utvalg for å sikre at dispensasjonssaker avgjøres i samsvar med krav og gjeldende praksis. Alle som er intervjuet sier at det er god dialog og kommunikasjon mellom rådmannen og PMU. Rådmann og saksbehandlere trekker frem at det er utfordrende når politisk nivå stiller spørsmål ved om administrasjonen «tar politiske signaler» knyttet til innstillinger i dispensasjonssaker. Ifølge rådmannen må innstillingen være basert på faglig overbevisning, som følge av gitte føringer. Flere fra administrasjon og PMU sier at det er uenighetsområder i dispensasjonssaker, som f.eks. kommer til syne ved at vedtak i PMU strider mot rådmannens innstilling.

Fagleder sier at det er gjennomført en del opplæring av medlemmer i PMU innen deler av plan- og bygningslovens virkeområde. Dette er ønsket videreført innenfor flere fagfelt for PMUs ansvarsområde. Medlemmer fra PMU bekrefter at det er god dialog mellom utvalget og rådmannen i dag, knyttet til ulike tema om regelverket, noe de ønsker å videreføre.

3.2 Faktadel om kommunens dispensasjonspraksis

I det følgende beskriver vi utvikling i antall dispensasjonssaker i kommunen. Disse har vi tatt ett utvalg av og analyser nærmere i kapitel 3.2.3. Videre har vi innhentet informasjon om klagesaker knyttet til dispensasjonssaker. Avslutningsvis i kapitlet har vi hentet inn informasjon om saksbehandlingstid og refusjoner av gebyr knyttet til om kommunen overholder lovpålagte frister knyttet til saksbehandlingstid.

3.2.1 Utvikling i antall dispensasjonssaker

Revisjonen har gått gjennom samtlige dispensasjonssaker som har vært til behandling i PMU i 2015 og 2016. Analysen oppsummeres i tabell en. Analysen baserer seg på gjennomgang av protokoller fra alle møter i PMU 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, herunder landbruk), fritid (fritidsbolig), næring 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. Det gir følgende resultat:

Tabell 1 Dispensasjonssaker til politisk behandling (PMU)

År	Antall saker	Innvilget	Avslag	Vedtak i strid med rådmannen	Bolig	Fritid	Næring	Offentlig
2016	26	18	8	8	19	4	2	1
2015	16	11	5	7	11	3	1	1
Totalt	42	29	13	15	30	7	3	2

Kilde: Gjennomgang av saker fra Skaun kommune

Av de 42 dispensasjonssakene PMU har behandlet disse to årene, har 29 medført at det er gitt dispensasjon, og 13 søkere har fått avslag. I totalt 15 av sakene har PMU fattet vedtak i strid med rådmannens innstilling. Vi ser at de fleste dispensasjonssaker omhandler bolig i Skaun kommune, deretter fritidsbolig og noen er knyttet til næring og vei. En analyse av et utvalg av dispensasjonssakene er gitt i kapitel 3.1.2.6. Vi har videre sett på dispensasjonssaker langs sjø- og vassdrag i kommunen.

Tabell 2 Dispensasjonssaker langs sjø- og vassdrag

År	Antall dispensasjonssaker	Innvilget	Avslått	I strid med rådmannens innstilling
2013	5	3	2	2
2014	4	4		
2015	6	3	3	
2016	2	2		
Sum	17	12	5	2

Kilde: Gjennomgang av saker fra Skaun kommune

Av 17 dispensasjonssaker langs sjø og vassdrag er 12 innvilget og 5 avslått. 2 av vedtakene er i strid med rådmannens innstilling og disse er fra 2013. I samtlige av disse tilfellene hadde rådmannen innstilt på at det ikke skulle gis dispensasjon, men PMU vedtok å gi dispensasjon. Vi ser at dispensasjonssaker langs sjø og vassdrag omhandler f.eks. fradeling av tomt, oppføring av hytter, naust og brygger og tilbygg driftsbygning. En analyse av et utvalg av disse sakene gitt i kapittel 3.1.2.6.

Rådmannen fatter i tillegg administrative avgjørelser i kurante dispensasjonssaker, disse gis det en oversikt over i tabell 3:

Tabell 3 Administrative dispensasjonsvedtak i 2015 og 2016

År	Antall saker	Godkjent	Avslått	Opphevet PMU	Opphevet FMST ¹⁰
2015	18	14	4		1
2016	19	17	2	1	
Sum	37	31	6	1	1

Kilde: Skaun kommune

Det er fattet 37 administrative dispensasjonsvedtak i 2015 og 2016. Av disse er 31 godkjent og seks avslått. I hovedsak omhandler disse dispensasjoner knyttet til byggegrense, reguleringsbestemmelser, samt administrativ oppfølging av vedtatte byggesaker. En sak er opphevet av PMU og en sak er opphevet av FMST. De som er intervjuet fra PMU sier at det ikke er politisk avklart om rådmannen skal fatte flere delegerte vedtak knyttet til dispensasjonssaker, utover det dagens retningslinjer og praksis legger opp til.

3.2.2 Oversendte dispensasjonssaker til Fylkesmannen

Vi har fått følgende oversikt fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag over oversendte dispensasjonssaker fra Skaun kommune.

¹⁰ Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Tabell 4 Antall oversende dispensasjonssaker til FMST

År	2013	2014	2015
Oversendt dispensasjonssaker fra Skaun kommune til FMST	8	39	25
Fylkesmannen har gitt fraråding i antall saker	3	9	7
Antall saker klagevarslet	0	2	6

Kilde: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Tabellen viser at det er en økning i antall saker som oversendes fylkesmannen, samt i saker som er klagevarslet. En sak er omgjort av settefylkesmann etter klage. Vi har etterspurt statistikk for 2016 fra FMST, men denne er ikke mottatt i skrivende stund.

Vi har videre fått en oversikt over klagesaker på dispensasjonssaker fra Skaun kommune i perioden 2012-2016, og denne vises i tabell 5:

Tabell 5 Klagesaker på dispensasjonssaker i Skaun kommune

	2012	2013	2014	2015	2016
Antall saker som er påklaget - ikke gitt dispensasjon	1	2	2	8	3
Klage tatt til følge adm./pol	1	1	1	2	2
Opphevet av fylkesmannen			1	2	0
Ikke ferdig behandlet av fylkesmannen				1	

Kilde: Skaun kommune

Tabellen viser at det har vært 16 klagesaker knyttet til dispensasjonssaker de siste fem år. Sju av disse er tatt til følge adm./pol, hvorav tre av disse er opphevet av fylkesmannen.

I to av sakene som er opphevet av fylkesmannen forholder kommunen seg til vedtakene, og disse er ferdigbehandlet av kommunen. En sak som er opphevet strider mot gjeldende reguleringsbestemmelser. Der viser kommunen til i ettertid at den nye arealplanen er upresis, og at de har lagt føringer på gjeldende reguleringsplan, noe som ikke ble hensyntatt i saksfremlegget. Denne saken blir behandlet på nytt som en dispensasjonssak i PMU. En sak som er påklaget av fylkesmannen knyttet til fradeling av kårbolig, er ikke blitt behandlet på nytt av kommunen. Saken ble behandlet i PMU 28. mars 2017 og tidligere vedtak opprettholdt med en begrunnelse fra PMU.

3.2.3 Saksbehandlingstid

Vi har ikke funnet statistikk fra SSB over saksbehandlingstid knyttet kun til kommunens dispensasjonsbehandling¹¹. Vi har derfor innledningsvis hentet ut data som viser antall søknader om byggetiltak til kommunen, for å vise behovet for byggesaksbehandling. I intervju vises det til at dispensasjonssaker ofte starter som en søknad om byggetiltak. Videre er de som jobber på byggesaksavdelingen involvert i kommunens plan- og dispensasjonsbehandling, noen er også med på tilsyn. Dette medfører at søknader og saksbehandling av byggesaker er relevant i undersøkelsen og gir kapasitetsføringer for kommunens dispensasjonsbehandling.

Tabell 6 Antall søknader om tiltak¹²

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Mottatte søknader	299	184	311	188	126	113

Kilde: SSB

* tall fra 2016 er foreløpige tall, endelige tall juni 2017.

Tabellen viser at kommunen har hatt varierende antall byggesøknader knyttet til byggetiltak i perioden. I 2011 og 2013 var omfanget av søknader vesentlig større enn de resterende årene. Statistikken sier ikke noe om omfanget av byggesøknadene. Rådmannen sier at kvaliteten på søknadene om dispensasjon er noe varierende, men de aller fleste er begrunnet og det avvises svært få søknader grunnet manglende begrunnelse.

Vi har videre hentet ut tall fra KOSTRA som omfatter kommunens saksbehandlingstid knyttet til 12 ukers byggesaker og 3 ukers byggesaker. Informasjonen vises i tabell 8:

Tabell 7: Saksbehandlingstid

	Skaun 2011	Skaun 2012	Skaun 2013	Skaun 2014	Skaun 2015	Skaun 2016*	Landet uten Oslo 2015
Saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist. Gjennomsnitt.	40	30	60	92	37	96	39
Saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist. Gjennomsnitt	18	14	55	29	32	52	18
Andel søkn. om tiltak der kommunen har overskredet saksbehandlingstid.	0	2	26	20	13	46	7

Kilde: SSB

¹¹ Manglende rapportering i 2015 og 2016.

¹² PBL § 20-1 og 20-2

Tabellen viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 - og 3 ukers frist har variert i perioden. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i samsvar med krav i fra starten av perioden, men ble overskredet for 12 ukers saker i 2014 og i perioden 2013-2015 for tre ukers frist. Kommunen har videre overskredet lovpålagt saksbehandlingstid fra 2012 til 2015 for enkeltsaker, andelen saker som er overskredet har variert. Foreløpige tall for 2016 indikerer at saksbehandlingstiden øker ytterligere og at andelen saker med overskredet frist har økt. Der kommunen bryter med lovpålagt saksbehandlingstid er det krav om å redusere gebyret tilknyttet saken.

Vi har bedt kommunen gi en oversikt over antall saker og kroner av gebyret til bygge- og dispensasjonssaker som har blitt gitt refusjon for perioden 2014-2016, grunnet overskredet frist. Informasjonen vises i tabell 9:

Tabell 8: Refusjon på saksbehandlingsgebyr for bygge- og dispensasjonssaker

År	Antall bygge- og dispensasjonssaker	Antall dispensasjonssaker	1 ¹³ uke over	2 uker over	3 uker over	4 uker over	Sum
2014	39	4	2	1	0	36	252 262
2015	22	11	0	0	3	19	183 290
2016	33	17	2	4	1	26	350 245
Sum	94	32	4	5	4	81	785 797

Kilde: Skaun kommune

Det er gitt refusjon i 94 saker de siste tre år, 32 av disse er dispensasjonssaker. De fleste sakene (81) har overskredet fristen med fire uker, noe som medfører at hele gebyret ettergis. Totalt er det gitt kr 785 797 i refusjon grunnet overskredet frist knyttet til bygge- og dispensasjonssaker i kommunen.

3.3 Revisors vurdering

Vi har vurdert kommunens system for dispensasjoner, for å se om det gir en formålstjenlig dispensasjonspraksis.

Det er viktig å ha rutiner for å utføre dispensasjonssaker som sikrer at disse er i samsvar med krav i lovverket og kommunens egne planer. Kommunen har flere relevante elementer av kvalitetssikring i saksbehandlingen av dispensasjonssaker. Vi ser likevel at f.eks. politiske

13 Ved overskridelse av tidsfristene i Byggesaksforskriften § 7-4 bokstav a og plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides.

dispensasjonssaker er underlagt en større kontroll enn administrative dispensasjonssaker i dag. Det savnes et helhetlig system med rutiner, maler, sjekklister og kvalitetssikring som er implementert i kommunens kvalitetssystem for behandling av dispensasjonssaker.

Det er videre viktig å ha kapasitet for å saksbehandle dispensasjonssaker innen gitte frister. Kommunens saksbehandlere er involvert i byggesak, plansaker, dispensasjonssaker og noen deltar også i tilsynssaker. Det blir dermed en prioritering av saker ut fra behov og gitte frister. Kapasiteten blant saksbehandlerne har i tidligere år vært preget av fravær, oppsigelser og vakanser, men per i dag ser det ut til at alle stillinger er besatt. Denne situasjonen har medført at kommunen har hatt et etterslep av saker til behandling. Man har i hovedsak prioritert byggesaker og dispensasjonssaker, da det er gitte frister til behandling av disse. I dag har kommunen fortsatt ikke kapasitet til å holde frister i byggesaker og dispensasjonssaker, og dette medfører at en del gebyrer for disse sakene må refunderes. Det er refundert kr 785 797 i perioden 2014-2016 grunnet at kommunen ikke holder fristene. Etterslepet av saker medfører videre at det tar lang tid fra søknad mottas til kommunen starter behandlingen av disse og etterspør f.eks. nødvendige dokumenter ved mangler. Det er relevant å stille spørsmål om dette gir innbyggerne gode tjenester og om det legges godt nok til rette for ønsket vekst i kommunen.

Det er et grunnleggende krav til likebehandling av søkere ved dispensasjonssaker i kommunen. Dispensasjonssaker er imidlertid unike som gjør likebehandlingen vanskelig. Likevel er det fremkommet informasjon om at det er strengere praksis for å få dispensasjon i tettbebygd strøk, enn i spredtbebygd strøk. Praksis for å gjennomføre befaring, samt stor saksmengde i noen møter til PMU, kan medføre ulik behandling av dispensasjonssaker. Overnevnte elementer bør derfor ha kommunens oppmerksomhet.

Kommuneplanens arealdel er viktig for å gi relevante føringer og en effektiv dispensasjonsbehandling i kommunen. Kommunens arealplan er nylig vedtatt i kommunestyret. De som er intervjuet gir inntrykk av at gitte føringer virker hensiktsmessige i tettbebygd strøk. Det er fremkommet informasjon i intervju om mangler i arealplanen knyttet til spredtbebygd strøk. De mangler som påpekes i undersøkelsen omfatter i hovedsak at områder er regulert som LNF, selv om disse er bebygd med hus og hytter. Formålsbestemmelsene i arealplan oppleves som vide av saksbehandlerne, og det savnes retningslinjer for å tolke disse. Det er også ulike geografiske føringer for vassdrag i arealplanen. Overnevnte mangler medfører at kommunen behandler flere dispensasjonssaker og at skjønnsrommet øker i disse sakene.

Vi har gjennomført en analyse av dispensasjonssaker i 2015 og 2016. Kravet til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er det samme om det er rådmannen eller politisk utvalg som gir dispensasjon. Vår vurdering er at det er manglende begrunnelse fra PMU i ni av 20 vedtak for 2015 og 2016 som vi har analysert. PMU gir i disse sakene dispensasjon i strid med rådmannens innstilling. I og med at begrunnelsen i disse sakene er mangelfulle, er det vanskelig å gjøre noen sammenligning av sakene og si hvorfor det i noen saker blir gitt dispensasjon, mens det i andre saker ikke blir det. Manglende begrunnelse omfatter det å begrunne en dispensasjon ut fra kravet om å vurdere at fordelene er større enn ulempene, samt at dispensasjonen ikke er til skade for de planer og bestemmelser de er ment for å verne.

Kommunen har rutiner og praksis for at berørte myndigheter får uttale seg i dispensasjonssaker. Analysen av dispensasjonssaker viser at rådmannen følger opp uttalelser fra berørte myndigheter. PMU har i noen tilfeller ikke fulgt disse (F.eks i saker som omhandler å skille ut tomt til kårbolig).

Kontrollutvalget ba i sin bestilling revisor å ha særlig fokus på behandling av dispensasjon fra byggeforbudet i det såkalte «100-metersbeltet» fra sjø. Vår vurdering, basert på gjennomgang av saker fra 2015 og 2016, er at både rådmannen og PMU har god praksis for behandling av slike saker i samsvar med krav. Vi har ingen innvendinger mot deres vurderinger i de konkrete sakene vi har sett nærmere på.

Revisor ser det som positivt at alle vi har snakket med bekrefter at det er god dialog mellom rådmannen og PMU. Det er vårt inntrykk at det er uenighetsområder som diskuteres, samt at det er etablert tema-dager i PMU innenfor flere fagfelt knyttet til lovkrav hvor rådmannen bistår. Dialogen er viktig og bør etter vår vurdering videreføres for å ivareta dagens regelverk, samt bidra til opplæring og informasjon som gir felles forståelse av regelverket.

4 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Dette kapitlet besvarer problemstillingen om kommunen har etablert rutiner for å ivareta sin tilsynsplikt og ulovlighetsoppfølging i byggesaker.

4.1 Revisjonskriterier

Gjennom tilsyn skal kommunen påse at plan- og bygningsloven overholdes. Et effektivt tilsyn er avhengig av at kommunen planlegger og organiserer tilsynet. Kommunen skal utarbeide en strategi for sitt tilsyn. Dette gjøres ved å utarbeide en årlig tilsynsstrategi med målsettinger og strategier for organisering og gjennomføring av tilsynet. En tilsynsstrategi bør forankres i den politiske ledelsen. Tilsynsstrategien vil gi politisk ledelse forståelse for tilsynets rolle. Dette vil kunne gi politiske føringer for valg av prioriteringsområder som vil styrke tilsynet, samt bidra til at tilsynet får realistiske rammebetingelser¹⁴.

Det skal foretas en gjennomgang av resultatene for tilsynsområdet med evaluering av måloppnåelse og om det foreligger muligheter for forbedringer. Tilsynsstrategien skal følges opp med en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategiene. En årlig rapport skal inneholde tilstrekkelig informasjon slik at kommunen kan evaluere sin egen tilsynsvirksomhet. Følgende elementer kan være sentrale i denne oversikten: En oversikt over tilsyn som er avholdt og ulovligheter som er avdekket, sanksjoner, forhold som er rettet, utfordringer med tilsynet mv. på et overordnet nivå.

For å vurdere kommunens arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging 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 slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold (pbl. § 25-1),
- Kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten (byggesaksforskriften § 15-1)

¹⁴ <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/del-1-gjennomforing-av-tilsyn/1.2.-planlegging-av-tilsyn/1.2.1.-strategi-for-tilsyn/>

4.2 Data

4.2.1 Strategi for tilsynsarbeid

Kommunen har vedtatt en strategi for tilsyn og oppfølging i 2012¹⁵. Strategien viser blant annet til at følgende områder er prioritert for tilsyn i kommunen:

- Kontroll med at det foreligger tilstrekkelig sluttokumentasjon for tiltaket.
- Utarbeide avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelser, og kontrollere at disse følges opp.
- Følge opp ulovlige tiltak som er varslet.

Tilsynsstrategien viser videre til at tilsynet skal finansieres gjennom gebyr for byggesaksbehandlingen. Det står også i strategien at kommunen har planlagt å bruke en 40 % stilling til tilsyn og ulovlighetsoppfølging og at omfanget av tilsyn må tilpasses tilgjengelige ressurser.

Rådmannen sier at kommunen har en strategiplan for tilsyn i 2012 som ikke er i bruk. Dette området er ikke prioritert grunnet bemanningssituasjonen. Kommunen følger opp konkrete henvendelser om ulovligheter når disse mottas.

Fagleder sier at under saksbehandlingen av en byggesak kontrolleres tegninger og situasjonskart mot planbestemmelser som et dokumenttilsyn. Dokumenttilsynet rapporteres eller noteres ikke særskilt, men går frem av saksbehandlingsdokumentene. Det praktiseres videre noe tilsyn på byggeplass for å kontrollere utførelse av brannkonsept med brannvesenet som rådgiver. Kommunen har startet arbeidet med å lage rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging, sammen med rutiner og strategier for alle oppgavene som ligger til plan- og byggesak. Det må også revideres en ny tilsynsstrategi.

En av saksbehandlerne sier at kommunen i liten grad har ført tilsyn siden 2012 i samsvar med tilsynsstrategien. I dag har man plassert oppgaven hos flere ansatte for å utøve tilsyn i kommunen.

De fra PMU sier at rådmannen har informert om kravene til tilsyn og hva kommunen gjør i dag. Medlemmene har i dispensasjonssaker knyttet til strandsonen, sett ulovlige byggetiltak. De mener videre det er behov for å oppdatere planen for tilsyn i kommunen.

¹⁵ Vedtatt i sak 24 i PMU

4.2.2 Regelbrudd avdekkes og følges opp

Fagleder sier at når kommunen oppdager eller blir gjort kjent med ulovlige byggetiltak, loggføres disse. Deretter vurderes disse ut fra om det ligger fare eller alvorlig krenkelse av offentlige interesser og tiltakene blir fulgt opp deretter. Tiltakene blir registrert i en plan og fulgt opp etter en prioritering i forhold til andre saker.

Kommunen har en oversikt over mulige ulovlige byggetiltak som er blitt registrert. Revisor har fått oversendt en liste med 19 byggetiltak som enten følges opp eller vurderes for videre oppfølging. Fire av disse er fra perioden 2006 til 2012. De resterende 15 er fra perioden 2014 til 2016. Disse sakene omhandler tiltak tilknyttet f.eks. hytter, bygging i strandsonen, garasjer, manglende fortau, anlagt vei, manglende ferdigattest, terrasse osv.

Fagleder sier at hvordan ulovlige tiltak blir fulgt opp avhenger av overtredelsens art og omfang. Dersom overtredelsen ikke har negative virkninger, er i strid med offentlige eller private interesser eller krenker respekten for regelverket, vil det være vanskelig å legitimere tyngende pålegg innenfor lovens rammer. Det utføres noe tilsyn, men dette har skjedd «ad hoc» og ikke planmessig. Det uttrykkes også at kommunen først og fremst må prioritere byggesaker og dispensasjonssaker, før tilsyn utføres og følges opp.

Det er behandlet en sak i PMU¹⁶ om bruk av overtredelsesgebyr knyttet til brudd av regelverket. Dette medfører at ulovlige byggetiltak gjennomført etter 1.7.2010, som oppdages i dag, skal vurderes mht. overtredelsesgebyr. Rådmannen har gitt en orientering om de rettslige rammer for ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven til PMU.

Medlemmene vi har snakket med i PMU sier at de mottar melding om rådmannens gjennomførte oppfølging av ulovlig byggetiltak i den enkelte sak.

4.2.3 Rapport over eget tilsynsarbeid

De vi har intervjuet sier at det ikke er rapportert overordnet om kommunens tilsynsarbeid med bakgrunn i den vedtatte tilsynsstrategi i 2012, verken til PMU eller til kommunestyret.

¹⁶ Sak 24, 2015.

4.3 Revisors vurdering

Vår vurdering er at kommunen ikke har tilstrekkelige rutiner for å ivareta tilsynsplikten ift. lovkravet. Kommunen mangler en oppdatert strategi for sin tilsynsvirksomhet samt en årlig rapport over egen tilsynsvirksomhet.

Kommunen følger opp dokumenttilsyn i forbindelse med saksbehandling av nye saker, samt at de har oversikt over ulovligheter de har blitt gjort kjent med og følger opp disse. Likevel fremstår tilsynet for revisor som mangelfullt, da det mangler en oppdatert tilsynsstrategi og det har vært 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 eventuelle egne målsettinger, samt sikre kapasitet til å følge dette opp.

5 Høring

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Skaun kommune den 28.3.2017. Et høringsbrev ble mottatt fra rådmannen den 28.4.17. Høringsbrevet er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

Vi har endret rapporten på følgende områder i samsvar med høringsbrevet.

- Vi har presisert hva vi mener med at tilsynet er planløst...., i kapitel 4.3
- Vi har endret rapporten i samsvar med rådmannen merknader knyttet til kommuneplanens arealdel, side 17, og riktig henvisning til tabell 5, side 18.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Problemstilling 1: Har kommunen en formålstjenlig dispensasjonspraksis?

Vi konkluderer med at kommunen i hovedsak har en formålstjenlig dispensasjonspraksis i samsvar med lovkrav og egne føringer. Revisors undersøkelse har imidlertid avdekket forbedringspunkter i kommunens dispensasjonspraksis. Disse omhandler å etablere kvalitetssikring av dispensasjonssaker i et helhetlig system, sikre tilstrekkelig kapasitet til behandling av dispensasjonssaker, likebehandling, og at arealplanen gir relevante føringer for dispensasjonssaker. Videre er det mangler knyttet til lovkrav om begrunnelse av dispensasjonsvedtak i PMU, i de tilfellene der vedtakene strider med rådmannens innstilling. Overnevnte forbedringspunkter og mangler vil etter vår vurdering være sentrale å utbedre. Dette for å sikre en god og formålstjenlig dispensasjonspraksis i samsvar med lovkrav samt kommunens egne krav.

Kommunen har gode rutiner og praksis for at berørte myndigheter får uttale seg i dispensasjonssaker. Undersøkelsen viser videre at dispensasjonssaker langs sjø og vassdrag avgjøres i samsvar med regelverket. Det bekreftes at det er en god dialog mellom rådmannen og PMU. Denne dialogen er viktig å videreføre for å sikre en felles forståelse for krav til kommunens dispensasjonsbehandling.

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

Vi konkluderer med at kommunen ikke har tilfredsstillende oppdaterte strategier for sitt tilsynsarbeid. Det rapporteres ikke årlig på utført tilsyn og det virker å være lavt prioritert i kommunen. Kommunen har oversikt over ulovlige byggetiltak som de er kjent med, og følger opp disse.

6.2 Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å vurdere forbedringspunkter samt utbedre mangler nevnt i kapittel 3.3 og 4.3, dette for å sikre en hensiktsmessig og formålstjenlig dispensasjonspraksis i kommunen. Det å ha en jevnlig politisk rapportering som bekrefter om eks. krav til saksbehandlingstid overholdes, er en viktig del av kommunens styringssystem og bør etableres. Dette gir kommunestyret kjennskap til om eks. dispensasjonspraksisen er underlagt kontroll og fungerer ut fra innbyggernes behov.

Kilder

Lover og forskrifter

- LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (PBL)
- FOR 2003-06-24 nr.749 Forskrift om saksbehandling i byggesaker (SAK)

Annet

- Proposisjon 149 L –endringer i PBL (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), 2015-2016.
- Statistisk sentralbyrå, ssb.no
- Dispensasjonsveileder – PBL kapittel 19, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2014
- Informasjon om behandling av dispensasjoner etter plan- og bygningsloven, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012
- Kommunens dispensasjonsvedtak i 2015-2016, samt tilhørende dokumenter for arbeidet med dispensasjonsbehandling og tilsyn
- Oversendt informasjon om klagebehandling av dispensasjonssaker fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Vedlegg 1 – Hørings svar fra Skaun kommune

Hørings svar for foreløpig rapport – Dispensasjonsbehandling jf. Plan- og bygningsloven
Skaun kommune mars 2017

Vi takker for rapporten. Innsamling av data til denne og selve rapporten gir oss et godt grunnlag for videre utviklingsarbeid på avdelingen. Teknisk kontor ansatte en fagleder høsten 2016 for å starte dette arbeidet.

Opplæringsrutiner for nyansatte er på plass, det samme er nye maler for alle saker og nye rutiner ved dispensasjonsbehandling. Det er blitt laget egne høringsmaler slik at saken er godt opplyst fra kommunen sin side før saken sendes på høring. Malene for saksfremlegg for dispensasjonen er også helt nye og skal bidra til at sakene fremlegges på samme måte i en gjenkjennbar struktur. Alle dispensasjonssaker skal drøftes i vårt faste gruppemøte og leses av fagleder før utsending. Dette for å sikre lik praksis fra administrasjonen, og at kravene til dispensasjonsbehandling overholdes.

Alle blir oppfordret til å drøfte sine saker i det faste gruppemøtet. I tillegg er fagleder tilgjengelig hver dag for å drøfte saker. Det er et godt kollegasamarbeid i gruppa.

Vi har iverksatt gjennomgang av gebyrregulativet sammen med Momentum og økonomiavdelingen vår for å fastsette riktige gebyret for de ulike sakstypene. Videre jobber vi sammen med Servicekontoret for å innføre KOSTRA i saksbehandlersystemet vårt ESA. På den måten vil vi få en god oversikt over sakene og økonomien for plan- og byggesaker.

Organisering av gruppa: De som behandler plan-, bygge- og dispensasjonssaker samt de som jobber med tilsyn- og ulovlighetsoppfølging er en samlet gruppe som jobber tett. Gruppa har en fagansvarlig og fem saksbehandlere, der «en» går i 90 % stilling. Alle i gruppa har tidligere behandlet dispensasjoner. Etter de nye rutinene, er det tre av saksbehandlerne pluss fagleder som behandler dispensasjoner som skal opp til politisk behandling.

Små dispensasjoner som endring av takvinkler, avvik fra byggegrenser ol. behandles i den aktuelle bygge- eller delesaken. Dette mener vi vil effektivisere saksbehandlingen. Fra årsskiftet har vi ansatt en ny utdannet jurist i et 6 mnd. engasjement for å hjelpe til å behandle etterslep av saker, og da særlig dispensasjon og delingssaker.

Teknisk kontor har ansatt to jurister i 100%. Fagleder er en av disse og hun ble ansatt i mars 2016 for å jobbe med de samme oppgavene som den andre juristen, med unntak av at 0,4 % av denne stillingen var avsatt til arbeid med tilsyn og ulovligheter. Som fagleder har hun fortsatt

ansvar for tilsyn og ulovligheter, og hun er den som vurderer, prioriterer og behandler slike saker.

Revisjonen skriver på side 31 at avdelingen har oversikt over ulovligheter de er gjort kjent med og følger opp disse. Revisor oppfatter likevel at tilsynet er planløst og preget av lav prioritering.

Vår kommentar til dette er at det ikke er planløst, men vi har prioritert utviklingsarbeid for å effektivisere og heve kvaliteten på saksbehandlingen. Ny tilsynsstrategi, maler og rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging er en del av dette arbeidet.

Når det gjelder kapasitet så vil fagleder få frigitt tid til tilsyn og ulovlighetsoppfølging når vi har kommet i mål med utviklingsprosjektene.

På side 16 andre avsnitt, har vi følgende rettelsler.

Kommunen har fått på plass noen områdeplaner der det er stilt krav til dette i kommuneplanens arealdel. Men det gjenstår fortsatt noen. Der det er stilt krav om områdeplan, kan ikke private reguleringsforslag behandles før områdeplanene er vedtatt. Når en områdeplan er vedtatt kan private utbyggere fremme private reguleringsforslag på vanlig måte etter pbl § 12-11. Utbygger kan med bakgrunn i reguleringsplan frivillig inngå utbyggingsavtale for å oppfylle rekkefølgebestemmelser.

I tredje avsnitt savner vi et kulepunkt.

- Kommuneplanen burde hatt flere hensynssoner med bestemmelser.

Nederst på side 22 henvises det til tabell 6. Her skal det stå tabell 5.

Fra:	Krokstad Grethe <Grethe.Krokstad@skaun.kommune.no>
Sendt:	fredag 28. april 2017 13.29
Til:	Kiel Jan-Yngvar; Arve Gausen
Kopi:	Aalbu Frøydis Aarnseth
Emne:	SV: Oversendelse av foreløpig rapport om forvaltningsrevisjon av dispensasjonsbehandling i Skaun kommune
Vedlegg:	Høringsvar for foreløpig rapport.docx

Hei, her kommer det!

Høringsvaret ligger vedlagt.

Med hilsen
Grethe Krokstad
Jurist

Vedlegg 2 – Dagens regelverk i PBL og vedtatte endringer

Dagens regelverk:

§ 19–2 Dispensasjonsvedtaket

2. ledd

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.

3. ledd

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

I veiledningen beskrives det at det skjønn kommunene skal utøve når de vurderer om dispensasjon skal gis er underlagt omfattende begrensninger. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen noe som reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller 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 som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene. Kommunen kan sette vilkår for dispensasjon. Vilkårene må ha som formål å ivareta de hensyn som fremgår av § 1-1. Lovens formål og § 3-1 Oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven.

Nytt regelverk behandlet to ganger i Stortinget. Følgende endring vedtatt:

§ 19-2, tredje ledd

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



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no