

Kommuneplaner

Midtre Gauldal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med prosjektet er å svare opp bestillingen fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune om en forvaltningsrevisjon knyttet til arealplan og byggesaksbehandling.

PROBLEMSTILLINGER

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

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 280 timer

Rapport til sekretær: 28. august 2023

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Johannes Nestvold

johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 900 12 368

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling og formål

I henhold til kommunens plan om forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune den 27.04.2023 i sak 15/23, en forvaltningsrevisjon av kommuneplaner. Det ble bedt om en prosjektplan med ressursramme og tidsbruk til kontrollutvalgets møte i juni 2023. I dialog med sekretariatet, ble levering av prosjektplan utsatt til utvalgets møte i september 2023. Dette ble det orientert om i utvalgets møte 08.06.2023, sak 24/23.

Temaet «kommuneplan» er svært omfattende, og omhandler alle nivå og alle tjenesteområder i en kommune. Det vil derfor være behov for å avgrense revisjonsområdet og problemstillingene på en måte som gjør revisjonen relevant og gjennomførbar.

Kontrollutvalgets innspill til mulige problemstillinger er om planstrategien er formålstjenlig for utviklingen av kommunen, og om planer er til hinder for god og effektiv saksbehandling av byggesøknader. I protokollen er det særlig pekt på arealplaner og byggesaksbehandling. Revisor fra Revisjon Midt-Norge deltok på bestillingsmøtet, og bekrefter at arealplaner og byggesaksbehandling ble pekt på som viktige revisjonsområder.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

I henhold til plan- og bygningsloven (PBL) består det kommunale plansystemet av følgende planverktøy¹:

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

Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og kommunestyrets viktigste styringsdokument. Alle kommuner skal ha en kommuneplan, med en samfunnsdel og en arealdel. Kommunen skal også sørge for at det blir utarbeidet *reguleringsplaner* for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak. I begynnelsen av hver valgperiode skal det

¹ [Kommunale planoppgaver - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/kommunale-planoppgaver)

vedtas en kommunal *planstrategi*, der kommunestyret bestemmer hvilke planer som skal utarbeides i perioden.

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

Byggesaksprosessen² er kommunens vurdering av om et byggeprosjekt samsvarer med kommunale planer og lovgivningens krav, både når det gjelder prosess og krav til for eksempel plassering og utnyttelse. Saksbehandlingen skal være rask og effektiv, og samtidig sikre at kommunens og storsamfunnets krav blir ivaretatt.

I plan- og bygningsloven § 21-7 er det gitt frister for kommunens saksbehandling av søknader knyttet til byggetiltak. Her fremgår det at det er inntil 3 ukers saksbehandlingstid for søknader som er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven. Det er 12 inntil ukers saksbehandlingstid for søknader som ikke er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven, eller dersom søknaden krever dispensasjon.

Dispensasjon er nærmere omhandlet i kapittel 19 i plan- og bygningsloven. Dispensasjon er tilfeller hvor bestemmelser i loven eller gjeldende planverk fravikes. Av kapittel 19 framgår krav til innvilgelse av dispensasjoner, blant annet krav til nabovarsling, høring til statlige og regionale myndigheter og vurderingen av fordeler og ulemper ved tiltak.

Særskilte forhold i Midtre Gauldal kommune

Etter at kontrollutvalget gjorde sin bestilling, har Midtre Gauldal kommune vedtatt ny kommuneplanens arealdel (Formannskapet 24. august PS 51/23, Kommunestyret 31. august PS 55/23). Planprosessen har pågått siden 2019.

Problemstillinger som kontrollutvalget la til grunn for bestillingen, er vurdert i kommunedirektørens saksframlegg for arealdelen, blant annet (sitat): «*Ny arealplan gir kommunen grunnlag for færre dispensasjonssøknader og den vil gi grunneiere, utbyggere og saksbehandlere økt forutsigbarhet*» og videre «*Mange eksisterende boliger og fritidsboliger har fått formål henholdsvis bolig og fritid. Dette gjør at vi kan behandle mindre tiltak uten*

² [Byggesak - regjeringen.no](https://byggesak-regjeringen.no)

dispensasjon». Videre tydeliggjør saksutredningen at kommuneplanens arealdel gjelder hele kommunens areal både på land og i innsjø, med unntak (revisors understreking) av de områder hvor kommunen har kommunedelplaner. For disse områdene vil kommuneplanens arealdel ha supplerende og utfyllende virkning. Dette gjelder for Kommunedelplan areal for Støren, Kommunedelplan areal for Enodd og Kommunedelplan areal for Singsås-Forsetmo.

Ut fra ovennevnte, er det grunn til å anta at ny arealplan vil bidra til en mer effektiv behandling av kommunens byggesaker framover. Revisor anser det ikke som hensiktsmessig å gå inn i en vurdering av ny arealplan.

Det anses likevel som relevant å undersøke praksis knyttet til dispensasjoner i byggesaksbehandlingen, da statistikk fra SSB viser at Midtre Gauldal kommune har hatt en sterk vekst i andelen dispensasjoner de siste årene (se figuren nedenfor). Andelen er også større enn trønderske kommuner og kommuner i KOSTRA-gruppe 9.

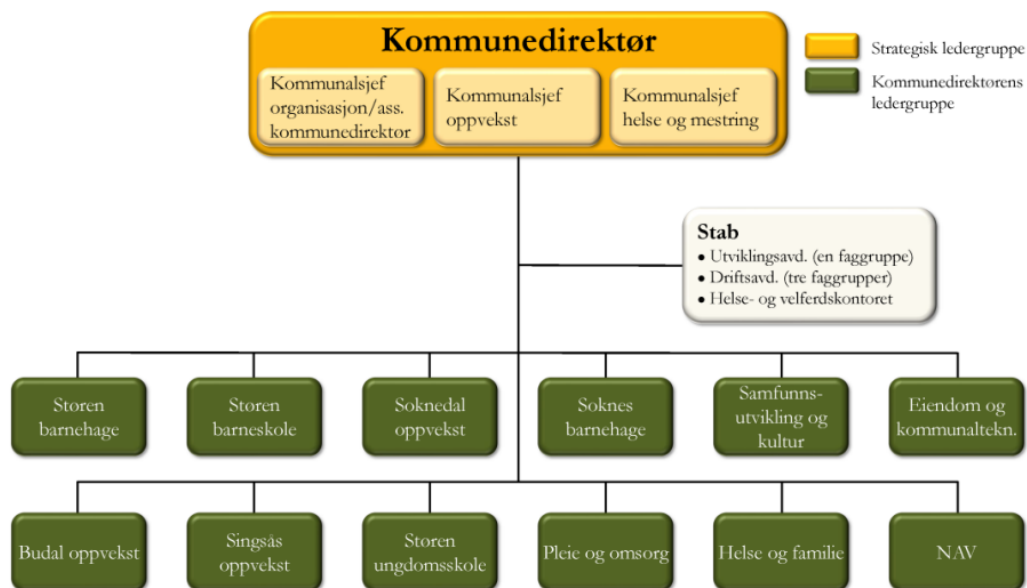
	Andel av innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)		
	2020	2021	2022
5027 Midtre Gauldal	9,5	22,1	36,2
EKA50 Trøndelag - Trööndeläge	17,3	18,3	21,2
EKG09 KOSTRA-gruppe 9	18,9	20,6	18,0

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

Selv om det kan være god grunn til å anta at andelen dispensasjoner vil gå ned etter at ny arealdel er vedtatt, vil det etter revisors vurdering være interessant å undersøke om bakgrunnen for dispensasjonene også kan ha andre årsaker enn at kommuneplanens arealdel ikke har vært oppdatert og om saksbehandlingen i denne typer saken skjer i tråd med regelverket.

2.3 Kommunens organisering

Figuren nedenfor viser organisasjonskartet for Midtre Gauldal kommune per juni 2023. En nærmere beskrivelse av kommunens organisasjon [finnes her](#).



Revisjonsområdet for dette prosjektet vil primært være enheten Samfunnsutvikling og kultur, som er delegert ansvaret for kommuneplanlegging og byggesak. I tillegg kan kommunedirektøren være gjenstand for revisjon både i kraft av rollen som overordnet ansvarlig, og fordi det ifølge beskrivelsen av organisasjonen er kommunedirektøren som har et direkte oppfølgingsansvar av enhet Samfunnsutvikling og kultur. Det kan også være aktuelt å involvere det interkommunale samarbeidet Plankontoret i prosjektet.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

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

Problemstilling 3 er en beskrivende problemstilling som ikke blir vurdert mot revisjonskriterier knyttet til lov eller forskrift.

3.2 Avgrensinger

Prosjektet avgrenses til å gjelde saksbehandling av dispensasjoner i byggesaker. I og med at ny arealdel nylig er vedtatt, anses det som lite formålstjenlig å legge ny arealdel inn i problemstillingene eller som kilde til kriterier. Oppfølging av planstrategien, kommuneplanens samfunnsdel og andre planer som ikke er spesifikt nevnt i prosjektplanen, er ikke gjenstand for revisjon i dette prosjektet.

3.3 Kilder til kriterier

- Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter
- Forvaltningsloven
- Veiledere, rundskriv, tolkningsuttalelser eller andre hjelpedokumenter til regelverket
- Interne rutiner og prosedyrer for saksbehandling av byggesaker.

3.4 Metoder for innsamling av data

Problemstillingene vil undersøkes gjennom intervjuer, samt gjennomgang av statistikk og andre dokumenter. Det kan være aktuelt å intervju kommunedirektøren, enhetsleder for Enhet samfunnsutvikling og kultur samt saksbehandlere for byggesaksbehandling og plankontoret. Det vil gjøres en dokumentgjennomgang av et utvalg byggesaker og plansaker. Revisjonen vil dessuten benytte seg av statistikk fra SSB/Kostra, evt. også kommunens egen statistikk.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Johannes Nestvold
Prosjektmedarbeider	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Arve Gausen
Kvalitetssikrer	Eirik Gran Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	27.04.23
Prosjektplan til sekretær	28.08.23
Oppstartsmøte	Oktober 2023
Datainnsamling ferdig	Desember 2023
Rapport til uttalelse	Februar 2024
Rapport til sekretær	Mars 2024

Steinkjer, 28.08.2023

Johannes Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1:

UAVHENGIGHETSERKLÆRING

RwRevisjon Midt-Norge	
Prosjekt nr: FR 1258	Kommune: Midtre Gauldal kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Kommuneplan	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Villkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8
--

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende Organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Steinkjer, 28.08.2023

Idunn O. Westvold
Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no