

Forvaltningsrevisjon - Kommuneplan og byggesaksbehandling

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

29/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 23/200 - 11

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget støtter revisors anbefalinger og oversender rapporten til kommunestyret med følgende forslag til vedtak:

1. Kommunestyret tar rapporten om kommuneplan og byggesaksbehandling, med spesielt fokus på dispensasjoner, til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om å følge opp revisjonens anbefalinger ved å:
 - a. Sørge for at fristene i plan- og bygningsloven §21-7 og §19-2 overholdes.
 - b. Søke å unngå å innvilge dispensasjoner når regionale eller nasjonale myndigheter fraråder det.
 - c. Styrke opplæringen av folkevalgte i plan- og byggesaker.
 - d. Fortsette å forbedre informasjonen og forventningsavklaringen til innbyggere i byggesaksprosessen.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren informere nærmere om økningen i antall dispensasjoner fra 2020-2023 til kontrollutvalget i utvalgets møte 14. november. Kontrollutvalget ønsker å kunne sammenligne utviklingen i denne perioden med foregående periode fra 2015-2019.
4. Kommunestyret ber kommunedirektøren om en skriftlig rapport om oppfølgingen av punkt 2 innen 15.05.2025. Kommunedirektøren blir invitert til et kontrollutvalgsmøte for å informere om hvordan den nye arealplanen (KPA) har påvirket antallet dispensasjonssøknader.

Vedlegg

Rapport FR1268 Kommuneplan og byggesak Midtre Gauldal kommune - endelig rapport (002)

Bakgrunn

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon med tema "kommuneplan og byggesaksbehandling" i sitt møte 27.04.23 (sak 15/23).

Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen i sitt møte 21.09.23 (sak 33/23).

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble bestilt med levering i januar 2024, men ble forsinket. Kontrollutvalget ble informert og rapporten ble levert 16. mai 2024 og legges frem til behandling på kontrollutvalgets møte 19.09.24.

Saksopplysninger

Revisor har besvart følgende problemstillinger i rapporten i tråd med bestillingen og prosjektplanen:

1. Er saksbehandlingen 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?

Revisjonskriteriene for problemstilling 1 og 2 er nøye beskrevet i rapportens vedlegg 1. Det er plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og veiledere, forvaltningsloven med tilhørende forskrifter og veiledere og statsforvalterens dispensasjonsveileder for plan- og bygningslovens kapittel 19 som er benyttet som kilder til revisjonskriteriene.

Tredje problemstilling er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier.

Revisor har ikke gjort noen begrensninger i undersøkelsene i arbeidet med rapporten etter at prosjektplanen ble vedtatt.

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

Revisor har korrigert faktafeil og gjort noen modifikasjoner i rapporten, i tråd med tilbakemeldinger fra kommunedirektøren, etter at utkastet til forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt kommunedirektøren for uttalelse.

Revisors funn og anbefalinger

Revisors gjennomgang viser at saksbehandlingen av søknader om dispensasjon i all hovedsak skjer i henhold til bestemte frister, men at kommunen ikke i tilstrekkelig grad gir et foreløpig svar til søkere hvis saksbehandlingsfrister ikke overholdes.

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

Revisor vurderer at søknader om dispensasjon blir grunnlagt av søker, men at grunngivningen er av varierende kvalitet. Dette er uheldig med tanke på saksbehandlingens kvalitet og skaper et dilemma for saksbehandler. Mange søkere trenger grundig veiledning, men saksbehandleren skal ikke skrive søkerens begrunnelse. Grunngivelsen som er grunnlaget for saksbehandlingen skal være søkerens og ikke kommunens.

Revisor vurderer at kriteriet om at nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknader i stor grad er oppfylt.

Revisor vurderer at regionale og statlige myndigheter som regel får mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon, men samtidig peker revisor på at kommunen ofte innvilger dispensasjoner til tross for at statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.

Revisor vurderer at både rettslige og faktiske sider kommer frem i dispensasjonssakene og at kommunen i all hovedsak gjør vurderinger knyttet til både vesentlighet og overvekt av fordeler i saksgrunnlagene.

I sin generelle konklusjon sier revisor at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

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

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

Vurdering

Som revisor påpeker, og funn i rapporten understreker, er plan og bygningsloven komplisert. Virkeligheten er krevende både for kommunens administrasjon som skal saksbehandle, det politiske nivået som skal fatte vedtak og ikke minst for brukerne. Enkelt personer som en sjelden gang møter kompleksiteten i slike saker og de profesjonelle private næringsaktørene har svært forskjellig forutsetning til å forstå et komplisert saksfelt. De profesjonelle har bedre muligheter til å skjønne hvordan plan- og lovverk kan brukes og forstås knyttet til konkrete enkeltsaker.

Interessemotsetningen kommer også klart frem i saker hvor overordnede, og nasjonalt politisk vedtatte mål og ambisjoner ikke deles av lokalsamfunnet. Administrasjonen kan oppleve at staten ved statsforvalteren, utøver for mye makt over kommunen, og at man fra kommunens side opplever at det rokkes ved det reelle kommunale selvstyret. Det politiske nivået kan legge andre argumenter til grunn enn det de faglige /administrative saksgrunnlagene gjør, noe som igjen kan utfordre nasjonale demokratisk fattede vedtak.

Uansett politiske eller administrative meninger, bør kontrollutvalgets rolle være å vurdere om kommunen følger loven og holder seg innenfor rammene for skjønn og lokalt selvstyre. Altså om kommunens administrative og politiske ledelse styrer etter hvordan ting er, og ikke etter hvordan de mener det burde være.

Sekretariatet mener at et av de viktigste funnene i rapporten er økningen i antall dispensasjoner fra 2020 til 2022. I 2020 hadde Midtre Gauldal halvparten så mange dispensasjoner som sammenlignbare kommuner, men på to år har det økt med 400 %, slik at kommunen i 2022 har dobbelt så mange dispensasjoner som sammenlignbare kommuner.

Rapporten forklarer ikke godt nok hvorfor dette har skjedd. Revisor påpeker at kommunen forventer at antall dispensasjoner vil synke når den nye arealplanen fra 2023 trer i kraft. Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget følger opp denne saken nærmere og inviterer kommunedirektøren for å forklare årsakene til økningen i dispensasjoner før den nye arealplanen (KPA) trer i kraft, og senere informerer om hvordan den nye planen har påvirket antallet dispensasjoner. Kontrollutvalget bør be om å få se sammenlignbare tall fra forrige valgperiode også, slik at den store økningen på 400% i perioden 2020-2022 blir sett i en større sammenheng med perioden 2015-2019.

Sekretariatet støtter i hovedsak revisors funn og anbefalinger i rapporten, men mener at de foreslåtte tiltakene ikke er sterke nok i forhold til alvoret i funnene. Når kommunen skal følge plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, er ethvert avvik alvorlig. Derfor mener sekretariatet at ord som "forbedre", "vurdere", "forsterke" og "fortsette" blir for svake i vedtaksform.

Konklusjon

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget sender revisors anbefalinger til kommunestyret og innstiller på at kommunedirektøren følger opp med følgende tillegg:

1. Kommunedirektøren bør inviteres til kontrollutvalget innen utgangen av 2024 for å forklare økningen i antall dispensasjoner fra 2020 til 2022.
2. Kommunedirektøren bør også inviteres til kontrollutvalget våren 2025 for å rapportere om oppfølgingen av revisjonen, spesielt hvordan den nye arealplanen har påvirket antallet dispensasjoner.
3. Punkt 1 forsterkes ved å kreve at kommunedirektøren sørger for at fristene i plan- og bygningsloven §21-7 og §19-2 overholdes, i stedet for bare å forbedre praksisen med å gi foreløpige svar.
4. Punkt 2 forsterkes ved at kommunen aktivt skal søke å unngå å innvilge dispensasjoner når regionale eller nasjonale myndigheter fraråder det, ikke bare vurdere praksisen.