

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Arkivsak: 24/400
Møtedato/tid: 19.09.2024 kl. 09:00
Møtested: Møterom 220 (2.etg)

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Ola Lund Renolen på telefon 994 48 040, eller e-post: Ola.renolen@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 12.09.2024

Gerrit Andre Pallin Lorier (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Ola Lund Renolen
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
29/24	Forvaltningsrevisjon - Kommuneplan og byggesaksbehandling
30/24	Forenklet etterlevelseskontroll - Offentlige anskaffelser
31/24	Budsjettkontroll pr. 08.07.2024
32/24	Forslag til budsjett 2025 med økonomiplan 2025-2028
33/24	Opplæring av kontrollutvalget
34/24	Innspill til kontrollarbeidet
35/24	Godkjenning av protokoll

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.

Kommuneplan og byggesaksbehandling

Med særskilt fokus på dispensasjoner

Midtre Gauldal kommune
Forvaltningsrevisjon

FR 1268
2024

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Midtre Gauldal kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2023 til mars 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 16. mai 2024

Johannes Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

Anne Grete Wold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune. Vi har undersøkt tema kommuneplan og byggesaksbehandling, med særskilt fokus på dispensasjoner.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

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?

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis kommunen bruker uforholdsmessig lang tid på å fatte vedtaket er ikke oppfylt.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

I **tredje problemstilling**, som er en beskrivende problemstilling, oppsummerer revisor med at det er mange ulike faktorer som kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune. Det er derfor vanskelig å trekke fram én eller to faktorer som har avgjørende betydning.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunen:

- 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.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om temaet	9
2 Frister for dispensasjonssøknader	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Funn og revisors vurderinger.....	13
2.3.1 Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister	13
2.3.2 Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes.....	14
2.4 Konklusjon.....	15
3 Praksis for vurdering av dispensasjon	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterier.....	16
3.3 Funn og revisors vurderinger	16
3.3.1 Veiledningsplikten skal bli ivaretatt.....	16
3.3.2 Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker.....	18
3.3.3 Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden	19
3.3.4 Regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon	20
3.3.5 Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.....	21
3.3.6 Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket	22
3.3.7 Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler.....	22
3.4 Konklusjon.....	23
4 Konklusjoner og anbefalinger	24
4.1 Konklusjon.....	24
4.2 Anbefalinger	24
5 Faktorer til hinder for effektiv saksbehandling.....	25
5.1 Problemstilling	25
5.2 Bakgrunn.....	25
5.2.1 Manglende samordning.....	26
5.2.2 Rigide kommuneplaner	27

5.2.3	Gamle og utdaterte reguleringsplaner	28
5.2.4	Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert.....	29
5.2.5	Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene	29
5.2.6	Andre faktorer	30
5.3	Oppsummering.....	32
	Kilder.....	34
	Vedlegg 1 – Utleddning av revisjonskriterier.....	35
	Vedlegg 2 – Høringssvar	39

Tabeller

Tabell 1.	Andel av innvilgende byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (prosent) Kilde: SSB, tabell 13434	10
-----------	--	----

Figurer

Figur 1.	Midtre Gauldal kommune. Administrativ organisering per januar 2024.	11
----------	--	----

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema «kommuneplan og byggesaksbehandling». Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 33/23.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til primært å gjelde saksbehandling knyttet til dispensasjonssøknader fra arealplaner.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

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

Den tredje problemstillingen er beskrivende. Det er ikke utledet revisjonskriterier til denne.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF (Kontroll og revisjon i kommunene) sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Midtre Gauldal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

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

Intervju

Revisor gjennomførte oppstartsmøte med kommunedirektør og enhetsleder Samfunnsutvikling og kultur på teams 25.10.2023. Det er gjort individuelle intervju med fire medarbeidere (planlegger, koordinator og to saksbehandlere) innenfor enhet Samfunnsutvikling og kultur. Alle disse ble gjennomført 14.11.2023 i Midtre Gauldal rådhus, og varte omtrent en time. I disse intervjuene ble det brukt en intervjuguide som revisor tok utgangspunkt i ved alle intervjuer. Intervjuguiden ble ikke oversendt respondentene på forhånd. I tillegg ble det i uke 49/23 gjennomført individuelle intervju på Teams av enhetsleder

for Samfunnsutvikling og kultur og av medarbeider i det interkommunale oppgavefellesskapet Plankontoret¹.

Det ble i februar 2024 gjennomført en oppfølgingssamtale med enhetsleder, koordinator og en saksbehandler for å få mer inngående informasjon på spørsmål knyttet til enkeltsaker.

Referater fra intervjuene ble sendt til alle respondentene, og er verifisert av alle.

Dokumentgjennomgang

Kommunen har levert den dokumentasjonen som revisor har etterspurt. Dette gjelder primært delegeringsreglement, faksimile av sjekklister for byggesak (som er en integrert del av saksbehandlersystemet Elements) og en oversikt over byggesaker i perioden 2020-2023.

Gjennomgang av utvalgte byggesaker

Oversikten over byggesaker 2020-2023 ga en oversikt dispensasjonssaker fra perioden 2021-2023. Denne har kommunen selv utarbeidet. I tillegg har revisor fått tilgang i saksbehandlingssystemet (Elements), og har gjort en grundigere gjennomgang av utvalgte enkeltsaker. Utvalget er gjort ved å plukke ut annenhver sak i oversikten som ble oversendt, i alt 36 saker. I en av disse sakene har søker trukket søknaden, og en annen sak ble ikke funnet i saksbehandlersystemet. Det betyr at det er 34 saker som er gjennomgått og vurdert. Hver av disse sakene har revisor vurdert opp mot de kriteriene som er utledet til problemstilling 1 og 2 i kapittel 2 og 3.

Vurdering av metode

De tre metodene er valgt fordi vi mener at de bidrar til å belyse problemstillingene på en utfyllende måte. Det kan være en svakhet at revisor ikke har hentet informasjon fra innbyggere eller virksomheter som har søkt dispensasjon. Dette ville ha belyst brukerperspektivet og gitt enda mer utfyllende perspektiv. En slik tilnærming ville imidlertid krevd mer ressurser enn hva som ble avsatt til prosjektet.

Kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling er egnet til å styrke påliteligheten. Å gjennomføre intervjuer er viktig for å få helhetlig og fyldig kunnskap om problemstillingene, og øker sannsynligheten for at dataene er pålitelige. Intervjuer bidrar også til å beskrive og vurdere kommunens praksis. Gjennomgang av rutiner, prosedyrer og enkeltsaker gir relativt objektiv og konkret informasjon, og bidrar til å understøtte eller tilbakevise informasjon gitt i intervjuer. Revisor mener at innsamlet data gir et godt og tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

¹ [Plankontoret kommunalt oppgavefellesskap](#)

1.4 Uttalelse om rapport

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 skal revisor sende utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til kommunedirektøren for uttalelse. En foreløpig rapport ble sendt til høring til kommunedirektøren i Midtre Gauldal kommune 22. mars 2024. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen 30. april 2024, og den er i sin helhet vedlagt rapporten (vedlegg 2).

Revisor har korrigert faktafeil og gjort noen modifikasjoner i rapporten i tråd med tilbakemeldingene fra kommunedirektøren. For øvrig tolker revisor høringsuttalelsen som at kommunedirektøren gir en generell betraktning av kommunens handlingsrom for å utøve skjønn, og statsforvalterens praksis knyttet til dette.

1.5 Om temaet

I henhold til plan- og bygningsloven består det kommunale plansystemet av følgende planverktøy²:

- 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 kommunestyret vedta en kommunal planstrategi, der det blir avklart 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 vedtatte arealplaner. Kommunens planlegging skal være realistisk, og det bør ikke bli utarbeidet flere eller mer detaljerte planer enn det som er nødvendig.

Byggesaksprosessen 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

² [Kommunale planoppgaver - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

kommunens og storsamfunnets krav blir ivaretatt. I plan- og bygningsloven § 21-7 er det gitt frister for kommunens saksbehandling av søknader knyttet til byggetiltak. Det er inntil 12 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 der det fravikes fra bestemmelser i loven eller gjeldende planverk. Av kapittel 19 framgår krav til behandling av dispensasjoner, blant annet krav til nabovarsling, høring til statlige og regionale myndigheter og vurderingen av fordeler og ulemper ved tiltak. Muligheten for dispensasjon er ment å være en snever unntaksregel. Dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men gjelder kun for det enkelte tilfellet. Planen gjelder frem til den blir opphevet eller endret. Dette gjelder også eldre reguleringsplaner (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023).

Særskilte forhold i Midtre Gauldal kommune

Statistikk fra SSB viser at Midtre Gauldal kommune har hatt en vekst i andelen dispensasjoner de siste årene. Andelen er også større enn trønderske kommuner og sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 9 (se tabell 1).

År	Midtre Gauldal	Trøndelag	KOSTRA gruppe 9
2020	9,5	17,3	18,9
2021	22,1	18,3	20,6
2022	36,2	21,2	18

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

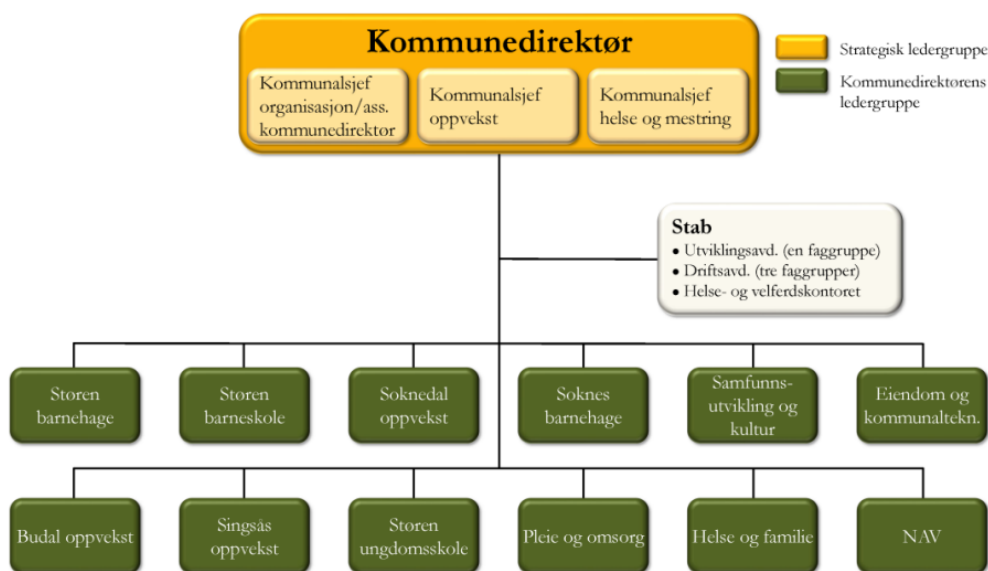
Midtre Gauldal kommune vedtok ny kommuneplanens arealdel høsten 2023 (PS 55/23). Planprosessen har pågått siden 2019. Problemstillinger som kontrollutvalget la til grunn for bestillingen av denne forvaltningsrevisjonen, er vurdert i kommunedirektørens saksframlegg for arealdelen, blant annet (sitat): «*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 dispensasjon*».

Videre tydeliggjør saksutredningen at kommuneplanens arealdel gjelder hele kommunens areal både på land og i innsjø, med unntak av de områder hvor kommunen har

kommunedelplaner³. For disse områdene vil kommuneplanens arealdel ha supplerende og utfyllende virkning. Ut fra ovennevnte, er det grunn til å anta at ny arealplan vil bidra til en mer effektiv behandling av kommunens byggesaker framover. Revisor har ikke vurdert ny arealplan i forvaltningsrevisjonen.

Uavhengig av omfanget av dispensasjonssaker, ble det vurdert som interessant å undersøke om bakgrunnen for dispensasjonene kan ha andre årsaker enn at kommuneplanens arealdel ikke har vært oppdatert, og om saksbehandlingen i denne typer saken skjer i tråd med regelverket. Muligheten for dispensasjon er ment å være en snever unntaksbestemmelse. Det er fra nasjonale myndigheter sin side vurdert som uheldig at dispensasjonssøknader i for stor grad blir innvilget (Multiconsult og Holth&Winge, 2022).

Kommunens organisering er vist i Figur 1.



Kilde: Midtre Gauldal kommune.

Figur 1. Midtre Gauldal kommune. Administrativ organisering per januar 2024⁴.

Revisjonsområdet for prosjektet har primært vært enheten Samfunnsutvikling og kultur, som har fått delegert ansvaret for kommuneplanlegging og byggesak i henhold til plan- og bygningsloven. Her er et kort utdrag fra delegeringsreglementet: «*Enhetsleder for*

³ Dette gjelder for Kommunedelplan areal for Støren, Kommunedelplan areal for Enodd og Kommunedelplan areal for Singsås-Forsetmo.

⁴ Kommunedirektøren ivaretar funksjonen som kommunalsjef for området samfunnsutvikling, og følger opp enhetene eiendom og kommunalteknikk og samfunnsutvikling og kultur. Kilde: Midtre Gauldal kommune, Organisasjonsbeskrivelse.

samfunnsutvikling og kultur. Myndighet til å gi dispensasjon etter § 19». Det står også i delegeringsreglementet at Utvalg for næring, plan og miljø kan være dispensasjonsmyndighet.

Som nevnt under «intervjuer» i kapittel 1.3 har revisor også innhentet informasjon fra det interkommunale samarbeidet Plankontoret, som er lokalisert i Rennebu kommune.

2 FRISTER FOR DISPENSASJONSSØKNADER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterie er utledet for denne problemstillingen:

- Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister
- Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn og revisors vurderinger

2.3.1 Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister

Etter plan- og bygningsloven er hovedregelen at kommunen skal avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Dette gjelder også for dispensasjonssøknader.

Revisor har undersøkt saksbehandlingstiden for de 34 sakene i utvalget. Det er gjort en sjablongmessig vurdering, der det i alle saker er tatt utgangspunkt i at saksbehandlingstiden løper fra komplett søknad foreligger. Tiden saken ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter er trukket fra.

I sju av de 34 sakene finner revisor at saksbehandlingstiden har oversteget 12 uker. Tre av de sju sakene har en marginal overskridelse på 1-2 uker. De fire andre sakene har en saksbehandlingstid på fra ca. 16 uker til 40 uker. Kommunen gir begrunnelser for fristoverskridelsene på de fire sakene, blant annet måtte man i to av sakene vente på et politisk møte. En tredje sak skyldes mest sannsynlig sykmelding og avvikling av ferie, mens kommunen ikke har noen forklaring på hvorfor fristbrudd skjedde i den fjerde saken.

Kommunen sender i de fleste saker ut et svarbrev som bekrefter at søknaden er mottatt. Brevet inneholder følgende standardtekst:

«Saken vil bli behandlet innen den frist som følger av plan- og bygningsloven § 21-7. Hovedregelen om saksbehandlingstid er 12 uker, men enkelte søknadstyper har frist på 3 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter. Dersom det er mangler ved søknaden din vil du få et eget brev om dette. Når saken er ferdigbehandlet, fastsettes det et gebyr i henhold til gjeldende betalingsregulativ. Dette finnes på kommunen sin nettside.»

I revisor sine intervjuer med ansatte blir det sagt at innbyggerne ikke alltid oppfatter at de selv har ansvar for å gi informasjon, og at saksbehandlingstiden ikke løper når innbygger ikke gir tilstrekkelig informasjon. Det blir videre uttalt at det er brukt mye tid opp mot politikerne for å forklare hvordan saksbehandlingstider blir beregnet, og hvilke saksbehandlingstider kommunen leverer på. Kommunedirektør beskriver at det fra politisk side har vært mye oppmerksomhet på saksbehandlingstider, og at det er orientert om dette både i egen sak for kommunestyret og mer løpende overfor formannskap.

Kommunedirektøren informerer i uttalelsen til foreløpig rapport om at tidsperioden som analyseres omfatter både innfasing av ebyggesak og bytte av sak-/arkivsystem. Begge disse prosessene kan ha påvirket den generelle saksbehandlingstiden negativt som følge av nedetid, oppstartsproblemer, nye rutiner, ny arbeidsmetodikk m.v.

Revisor vurderer at saksbehandlingen av søknader om dispensasjon i all hovedsak skjer i henhold til lovbestemte frister.

Revisor vurderer videre at det er usikkert hvorvidt søker er gjort kjent med at fristen ikke løper hvis det mangler dokumentasjon i saken som søker har ansvar for å fremskaffe. Standardteksten i svarbrevene som går ut når søknaden kommer inn, gir ikke nødvendigvis søker en tydelig informasjon om dette og teksten er ikke alltid presis på informasjon i den saken som svarbrevet omhandler. Revisor vurderer det slik at svarbrevene burde vært mer presise på informasjon om tidsfrister.

2.3.2 Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Hvis det tar uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar. For saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom saken ikke kan avgjøres i løpet av én måned etter at henvendelsen ble mottatt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Revisor finner at i de fire sakene som har vesentlig lengre saksbehandlingstid enn 12 uker, er det i én av sakene sendt et foreløpig svar.

Revisor vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad gir et foreløpig svar til søkere hvis saksbehandlingsfrister ikke kan overholdes.

2.4 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis kommunen bruker uforholdsmessig lang tid på å fatte vedtaket er ikke oppfylt.

3 PRAKSIS FOR VURDERING AV DISPENSASJON

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Veiledningsplikten skal bli ivaretatt
- Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen
- Nabovarsel, når dette er relevant, skal være vedlagt dispensasjonssøknaden
- Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon
- Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn og revisors vurderinger

Det kan innledningsvis være verdt å nevne at revisor fant at det var 29 søkere som helt eller delvis fikk innvilget sin søknad av de 34 sakene som ble gjennomgått. Tre søknader ble avslått. To av sakene framstår fortsatt som uavklart. Noen vedtak har blitt påklaget, enten av søkerne eller av Statsforvalter. Revisor har ikke gått nærmere inn på resultatet av disse klagenene.

3.3.1 Veiledningsplikten skal bli ivaretatt

Forvaltningslovens § 11 beskriver plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og supplerer normer for god forvaltningsskikk:

Kravet til dokumentasjon av veiledningsplikten er ikke gjort eksplisitt i forvaltningsloven. Imidlertid kan det være hensiktsmessig og i tråd med god forvaltningsskikk å dokumentere

veiledningen. Dette kan sikre kvaliteten på saksbehandlingen, dokumenterer at veiledningen faktisk er gitt, og gir en oversikt over hvilken informasjon som er delt med søker. Dette kan bli gjort i form av arkivering av korrespondanse og loggføring av muntlig dialog i saksbehandlersystemet.

På revisor sine spørsmål i intervjuene om hvordan veiledningsplikten blir ivaretatt, svarer respondentene blant annet slik:

-
- «Vi har en plikt til å veilede når de ringer eller kommer hit. Det er en grense mellom veiledning og saksbehandling, som kan være vanskelig. Noen trenger lite hjelp, noen trenger mye hjelp. Ved dispensasjoner er vi tydelig på hva som trengs i søknaden for at den skal bli behandlet». (saksbehandler)
 - «Vi har åpen telefon tirsdag, onsdag og torsdag. Vi har drop-in onsdager. Servicetorget kan booke møter for kundene. Vi bruker forhåndskonferanser ved komplekse og store saker, og de store aktørene er flinke til å booke møter selv. Det er vanskelig å fange opp enkeltsøkere med ett prosjekt i livet, som ikke kommer til oss først. Det hadde vært fornuftig om de kom til oss for veiledning før de starter prosessene. Nettsidene våre gir informasjon og vi har dratt i gang næringslivsmøte som er en ny arena. Disse blir ofte overordnet og generell. Info om ny KPA er en arena for dette. Viktig her å synliggjøre at vi ønsker dem tidligere på banen, og at flere benytter seg av forhåndskonferanse.» (koordinator)
 - «Vi skal jo rådgi søkerne, slik at de sender inn de dokumentene som trengs og svarer på spørsmål. Vi er her for å veilede dem. (...) Vi kan veilede søkerne om hva som skal til for å få til en korrekt saksbehandling og beslutning. Men sakene må alltid ses opp mot planer. Vi er serviceinnstilte (...) (saksbehandler)
-

I gjennomgangen av sakene, ser revisor at det i utgående brev om mottatt søknad stort sett blir brukt en standardtekst som er ment å veilede søkeren. I tillegg finner revisor at det i noen grad er veiledet i form av skriftlig dialog hvis kommunen etterspør mer informasjon i saken. I noen av sakene har det vært avholdt forhåndskonferanse. Utover dette er det vanskelig å se hvordan veiledningsplikten er ivaretatt. Vi finner ingen beskrivelser under feltet «merknader» i saksbehandlingssystemet, der saksbehandler kunne anført at det har vært kontakt og dialog med søker.

Midtre Gauldal kommune har på hjemmesiden lagt inn informasjon om hva en søker må gjøre ved dispensasjonssøknader. Revisor kan ikke se at kommunen henviser til denne i sitt svarbrev når en ufullstendig søknad kommer inn.

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

I intervjuene kommer det fram at veiledningsplikten i det store og hele blir ivaretatt. Det er i liten grad dokumentert hvordan veiledningsplikten er ivaretatt. Ikke i noen av sakene var det tilføyd i merknader at det har vært telefonisk kontakt eller fysisk møte med søker.

Vi vurderer at en direkte henvisning til informasjon på hjemmesiden i utgående svarbrev på mottatt søknad på en relativt enkelt måte kan forbedre veiledningen.

I noen saker som er omfattende er det avholdt forhåndskonferanse, og det vurderer revisor som positivt. Kommunen har også startet med en fast arena for næringsliv og innbyggere. Her vil kommunen synliggjøre at de ønsker å få søkerne tidligere på banen, og at flere benytter seg av forhåndskonferanse. Dette vurderer revisor som et godt tiltak.

3.3.2 Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker

Dispensasjon krever grunnlagt søknad, og hver søknad skal vurderes konkret. Statsforvalteren i Trøndelag sin veileder (2023) gir eksempler på forhold som *kan* tale for at det gis dispensasjon. Statsforvalterens veileder sier at kommunen bør opplyse søker om lovens krav, og peke på forhold som er relevante for saken.

I de aller fleste sakene som revisor har gjennomgått, har søker grunnlagt søknaden. I flere saker kan det se ut som at grunnleggningen har kommet etter at saksbehandler har bedt om det. I intervju sier koordinator:

«Vi sliter gjerne med å få inn grunnleggningen i dispensasjonssøknadene. Det kommer beskrivelse av drømmen, men ikke hvorfor søker skal få avvik fra planen. Det hender at søknader blir behandlet selv om de ikke er godt nok begrunnet. De kan bli sendt på høring selv om begrunnelsen ikke er vedlagt. Det kan være et komplekst regelverk man dispenserer fra.»

I alle gjennomgåtte saker har søker grunnlagt søknaden, og noen grunnleggelser har kommet etter at saksbehandler har bedt om det. Det er variabel kvalitet på grunnleggelserne, og flere av søknadene bærer preg av at det kun er søker sitt ønske og behov som man begrunner at skal bli ivaretatt.

Revisor vurderer at søknader om dispensasjon blir grunnlagt av søker, men at grunnleggningen er av varierende kvalitet.

Revisor har forståelse for at det for noen innbyggere kan være vanskelig å grunnngi en søknad med utgangspunkt i plankrav og lovkrav. Dette er en type begrunnelser som til en viss grad krever planfaglig eller juridisk kompetanse, eventuelt erfaring som tiltakshaver. Det betyr etter revisors vurdering at kommunens veiledningsplikt blir ekstra viktig å ivareta, og rollen blir å være en «oversetter» for søker om hva som er relevant å beskrive ved en grunnngivelse. Revisor har samtidig forståelse for at dette kan være en krevende balansegang fra saksbehandler sin side. Saksbehandler bør ikke legge ord i munnen på søker, og søkerens grunnngivelse skal ikke være kommunens grunnngivelse.

Revisor vurderer at kommunen bør arbeide mer systematisk med veiledning av søkere, slik at grunnngivelsene fra søker i større grad blir gitt i tråd med regelverkets krav. Å ta direkte kontakt med søker for å gi god veiledning hvis begrunnelsen ikke er god nok, kan blant annet være en mulig tilnærming.

3.3.3 Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden

§ 21-3 i plan- og bygningsloven regulerer kravet om nabovarsel.

I 25 av de 34 sakene revisor har gått igjennom, er nabovarsel dokumentert. Det er primært gjort i form av innsendte dokumenter vedlagt søknaden. I noen av sakene må kommunen be om at nabovarsel blir ettersendt. I sju av sakene er det ikke dokumentert nabovarsel.

Kommunen gir revisor forklaring på manglende nabovarsel. Det blir informert om at det kan ligge nabovarslinger i lenker på saken. Dette vil si at nabovarslinger ligger som dokumentasjon i andre saksmapper, som vil ha betydning i flere saker. Det blir videre sagt at det er kommunens rutine at det skal fremgå av saksgrunnlaget hvordan nabovarsling er vurdert. At dette ikke kommer fram i saken er et avvik fra gjeldende rutine. Saksbehandler uttaler i intervju:

«Det er vanskelig for noen å forstå at det trengs nabovarsel. Dette er vi obs på og veileder om at det er lurt å varsle nabo både om dispensasjon og byggesøknad. Nabo skal vite hva det søkes dispensasjon fra.»

Revisor vurderer at kriteriet om nabovarsel i stor grad som oppfylt.

Når nabovarsel ikke er gitt, mener imidlertid revisor at dette bør begrunnes. Det bør komme tydeligere fram i saksgrunnlaget hvorfor det ikke er vurdert som nødvendig at naboer ikke er varslet.

3.3.4 Regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon

Før kommunen kan gi dispensasjon, skal alle dispensasjoner som berører regionale og statlige myndigheters saksområde sendes til disse for uttalelse, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som blir berørt av søknaden.

Gjennomgangen av saker som revisor har gjort, viser at det i 28 av 34 saker er sendt forespørsel til regionale og/eller statlige myndigheter for å be om vurderinger og uttalelser. I én av de resterende seks sakene er det begrunnet i vedtaket hvorfor saken ikke er oversendt.

Etter forespørsel, gir kommunen følgende begrunnelse i tre andre saker:

1. Saken omhandlet ulovlig hogst av vernet skog. Det var forut for denne saken gitt avslag på dispensasjon om felling av trærne, men trærne ble til tross for dette hogget ned. Kommunen vurderte at de gjenværende trærne utgjorde en fare for liv og helse. Kommunen la avgjørende vekt på dette da de i neste omgang etter-godkjente dispensasjonen for hogst. Høringsinstansene fikk kopi av vedtaket. Det ble vurdert som tilstrekkelig i og med at skaden allerede var skjedd.
2. Saken bygger på en sak fra 2014, og kommunen bygde videre på dispensasjon og høringsuttalelser som ble gitt i 2014.
3. Saken ble vurdert opp mot gjeldende plangrunnlag som på tidspunktet var kommuneplanens arealdel (KPA) 2010. I KPA 2010 var det stilt krav om utarbeidelse av reguleringsplan for etableringen av omsøkt bolig. Parallelt foregikk det et arbeid med en ny KPA. For ny plan var kravet om reguleringsplan tatt ut. Kommunen valgte å benytte svarene som høringsmyndigheten hadde kommet med i forbindelse med ny KPA i vurderingen av dispensasjonen, fordi ingen av høringspartene hadde gått mot at kravet om reguleringsplan ikke ble videreført med ny KPA.

I de to resterende sakene der forespørsel ikke er sendt, er det uklart hvorvidt de regionale og statlige myndighetene er gitt muligheten for å uttale seg.

I en av sakene støtter kommunen seg på et tidligere hørings svar, knyttet til tilnærmet samme sak. Det ligger en formodning om at kommunen har vurdert at det ikke har skjedd endringer som skulle tilsi endrede hørings svar. Det kan likevel stilles spørsmål om saken burde vært sendt ut på ny høring.

Revisor vurderer at regionale og statlige myndigheter som regel får mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Revisor ser i sin gjennomgang at de fleste sakene blir sendt til høring til regionale og statlige myndigheter. Vi vurderer at enkelte saker kunne være aktuelle å sende på høring, men at dette

ikke er gjort. Det mangler også begrunnelse i saksframleggene om hvorfor de ikke er sendt på høring. Revisor vurderer at de begrunnelsene som kommunen ga revisor knyttet til tre konkrete saker (se forrige side), med fordel kunne stått i saksframleggene.

3.3.5 Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette

Statsforvalterens veileder (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023) sier at uttalelser fra høringsinstansene er et innspill som skal bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å gjøre de vurderingene som dispensasjonssøknaden krever. Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer.

Uttalelser fra statlig eller regional høringsinstans skal tillegges særlig vekt når kommunen behandler søknaden. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139 står det:

«Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis (...)».

I 13 av de 34 sakene som er gjennomgått, har kommunen gjort vedtak som ikke er i tråd med regionale eller statlige myndigheters sin anbefaling. Statsforvalterens egen oversikt over innvilgede søknader etter fraråding for alle kommuner i Trøndelag i 2020, tilsier at dette er et omfang som sammenfaller med praksisen også i andre kommuner (Statsforvalteren i Trøndelag, 2020).

I noen av de 13 sakene har saksbehandler/administrasjonen innstilt på avslag, i tråd med regionale eller statlige myndigheters anbefaling. Den politiske behandlingen har likevel ført til innvilgelse.

Kommunen følger ikke alltid regionale og statlige myndigheters anbefaling om fraråding, selv om det i lovens forarbeider blir understreket flere steder at dispensasjon er ment å være et snevert unntak.

Revisor vurderer at kommunen ofte innvilger dispensasjoner, til tross for at statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette.

Revisor vurderer det slik at Midtre Gauldal kommune bruker sin rett til å dispensere fra planer, til tross for anbefalinger og fraråding fra regionale og statlige myndigheter.

3.3.6 Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket

Plan- og bygningsloven har ikke egne bestemmelser om begrunnelse av vedtak. Plan- og bygningsloven § 1-9 sier at det er forvaltningsloven som gjelder, med de særbestemmelser som følger av loven selv. Det betyr at det er forvaltningslovens regler om krav til begrunnelsen som legges til grunn. I forvaltningsloven § 25 om begrunnelsens innhold, skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på.

Koordinator sier i intervju følgende:

«Ja, vilkårene for vedtaket er ivaretatt: Hva saken gjelder, hvilken bestemmelse det dispenseres fra, oppstilling av vurderinger som finner ut om man er innenfor eller utenfor handlingsrommet. Loven er endret for litt tid siden og flere vilkår må oppfylles for at dispensasjon skal kunne gis. Det er en utfordring å holde fagkompetanse på dette, vi har jo hatt stor turnover på saksbehandlere innenfor fagområdet. Det er vanskelig å rekruttere ferdigutdannede saksbehandlere.»

Revisor vurderer at både rettslige og faktiske sider kommer fram i dispensasjonssakene.

De sakene som revisor har gjennomgått viser at Midtre Gauldal kommune i all hovedsak beskriver både de rettslige og faktiske sidene ved saken. Beskrivelsene blir gjort i enten saksframlegget hvis saken går til politisk behandling, eller i vedtaksbrevet til søker hvis saken bare blir administrativt behandlet. Revisor vurderer at disse elementene blir tilstrekkelig ivaretatt i kommunens saksbehandling, og at kriteriet er oppfylt.

3.3.7 Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler

Kriteriet om vesentlighet innebærer at man ikke kan gi dispensasjon hvis hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. For at dispensasjonsvedtaket skal være gyldig, må det vises til hvordan vurderingene av vilkårene er blitt utført, og de må vise at fordelene er klart større enn ulempene som dispensasjonen medfører.

Revisor finner at det er gjort vurderinger både knyttet til vesentlighet og til overvekt av fordeler i de gjennomgåtte sakene. Kravet gjelder imidlertid både for administrasjonens vedtak og innstillinger og vedtak i politiske utvalg. I minst tre av sakene som revisor har gått igjennom

har kommunedirektøren innstilt på avslag, med de argumenter som er vurdert knyttet til vesentlighet og overvekt av fordeler. Når saken har blitt behandlet i politisk utvalg, har utvalget likevel godkjent søknaden til tross for administrasjonens vurdering og innstilling.

Revisor har ikke gjort en inngående kartlegging av om politiske utvalg har gjort vedtak som ikke er i tråd med disse kravene, men har registrert at vedtakene bærer preg av at argumentasjonen primært er knyttet til bolyst og tilrettelegging for spredt bosetting.

Revisor vurderer at kommunen i all hovedsak gjør vurderinger knyttet til både vesentlighet og overvekt av fordeler i saksgrunnlagene.

Revisor presiserer at det er kommunens administrasjon som er vurdert opp mot kriteriet. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad vesentlighet og overvekt av fordeler blir endret eller omformulert når politiske utvalg gjør vedtak som ikke er i tråd med innstillingen fra administrasjonen. Vi registrerer at vedtak som er gjort av politiske utvalg som ikke har vært i tråd med administrasjonens innstilling, ikke nødvendigvis har inneholdt vurderinger knyttet til vesentlighet og overvekt av fordeler slik loven krever.

3.4 Konklusjon

Etter en samlet vurdering av kriteriene konkluderer revisor med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i all hovedsak skjer i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Kravet om å sende et foreløpig svar hvis saksbehandlingsfristen ikke blir overholdt har mangler og er ikke oppfylt.

Revisor konkluderer videre med at kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i hovedsak, men ikke alltid, er i tråd med regelverket.

4.2 Anbefalinger

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.

5 FAKTORER TIL HINDER FOR EFFEKTIV SAKSBEHANDLING

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Hvilke faktorer kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling⁵?

Dette er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier. Det betyr at revisor har som mål å utforske hvilke faktorer som kan være til hinder for god og effektiv saksbehandling, uten å knytte funnene opp til forhåndsbestemte kriterier. Revisor har lagt til grunn at dispensasjoner i sin natur er et element som hindrer effektiv saksbehandling, og har i all hovedsak begrenset utforskningen til å gjelde faktorer som bidrar til mange dispensasjonssøknader og -vedtak.

5.2 Bakgrunn

Selv om problemstillingen er åpen og beskrivende, har revisor tatt utgangspunkt i elementer fra en rapport som ble utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (Multiconsult og Holth&Winge, 2022). Rapporten peker på fem framtrødende årsaker til hvorfor kommunene innvilger dispensasjonssøknader. Disse er:

- 1) Manglende samordning mellom saksbehandlere og planleggere når planer skal utarbeides
- 2) Kommunen vedtar for rigide kommuneplaner
- 3) Gamle og utdaterte reguleringsplaner
- 4) Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert
- 5) Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene

Disse fem punktene ble forelagt de som ble intervjuet, og de fikk mulighet for å gi en kort vurdering av om en eller flere av disse kunne være relevant i Midtre Gauldal kommune.

Innledningsvis er det viktig å nevne at Midtre Gauldal kommune inntil høsten 2023 har hatt en arealplan (KPA) fra 2010 som ifølge administrasjonen har gjort saksbehandlingen krevende,

⁵ Revisor har ikke definert «effektiv saksbehandling» nærmere, men viser til NOU 5:19 Ny forvaltningslov kapittel 10.3 om effektivitet. Her blir ulike sider ved effektivitetsbegrepet beskrevet og drøftet. Revisor støtter seg til denne drøftingen, og legger særlig vekt på «flyteffektivitet», dvs. at det kontinuerlig arbeides med saken, slik at den ikke blir liggende i bero på noe tidspunkt, og at den oversendes til andre instanser som har en rolle i behandlingen, så snart det er aktuelt.

og medført mange søknader om dispensasjoner både fra private og næringsdrivende. Da ny KPA ble vedtatt i kommunestyret i august 2023, gir det en forventning om at omfanget av dispensasjonssøknader går ned. Svarene fra respondentene bærer i noen grad preg av en slik forhåpning.

Funnene blir presentert og kategorisert via de fem årsakene nevnt over. Funn som ikke passer inn i disse kategoriene blir belyst i kapittel 4.3.6. Hvis ikke annet er nevnt, er Multiconsult og Holth&Winge (2022) hovedkilden for bakgrunnsinformasjon i kapitlene 5.2.1 – 5.2.5.

Kommunedirektøren har i uttalelsen til foreløpig rapport gitt revisor tilbakemelding om at det er flere forhold enn de som er beskrevet i dette kapitlet som er avgjørende for effektiv saksbehandling. Vi har ikke gått nærmere inn i dette.

5.2.1 Manglende samordning

Norske kommuner er ulikt organisert, også når det gjelder planarbeid og byggesaksbehandling. Ofte arbeider planleggere og byggesaksbehandlere med hver sine oppgaver. De som arbeider med byggesak og dispensasjoner sitter gjerne på viktig informasjon om hvordan planene fungerer i praksis. Når nye planer blir utarbeidet, bør kommunene på generell basis vurdere om planbestemmelsene enkelt lar seg tolke og håndheve i praksis, eller om de vil føre til mange dispensasjonssøknader. Uten deres innspill i planprosesser kan det være fare for at det oppstår et sprik mellom planenes intensjon og gjennomførbarhet. Manglende samordning kan også gjøre at planer med behov for revisjon ikke blir fanget opp. Det anses derfor som viktig at det er god intern samordning mellom saksbehandlere og planleggere i kommunen i alle faser av planprosessene. Plan- og bygningsloven setter imidlertid ikke spesifikke krav til samordning internt i kommuneorganisasjonen.

I intervjuene revisor hadde med ansatte i Midtre Gauldal kommune, kommer det fram at samarbeidet mellom saksbehandlere og planleggere stort sett er godt. De er nå organisert i samme enhet, og har mulighet for tett samhandling. Koordinator sier blant annet dette:

«Samordning internt er ok hos oss, i og med at vi er såpass få. Vi fanger opp grunnlag for planendring når vi ikke gir positiv innstilling, dette finner vi ut i fellesskap i plan- og byggesaksmøtene».

Saksbehandlerne har ukentlige fellesmøter for kunnskapsdeling, og månedlige møter med plan- og bygg/oppmålingsavdelingen. På spørsmål fra revisor om samhandlingsarenaene er gode nok, er svaret at de diskuterer det, men at de er usikre på hvilke muligheter de har for endringer. En annen saksbehandler bemerker at de jobber i samme avdeling og snakker sammen daglig, men er usikker på om det blir gjort noe hvis feil blir påpekt.

Kommuneplanleggeren sier at byggesaksbehandlerne bør si fra hvis de finner feil i planer, og at det kan føre til endringer i kommunal planlegging. Det eksisterer imidlertid ingen fast arena for denne dialogen.

Revisor har i intervju med en ansatt fra Plankontoret fått informasjon om hvordan Plankontoret opplevde samarbeidet med kommunen i arbeidet med ny arealplan. Plankontoret hadde en rolle i dette arbeidet i en tidlig fase. Hun forteller at samarbeidet var preget av at det var vanskelig å finne tak i informasjon i kommunen. Planregisteret var vanskelig å finne fram i, og det var heller ikke godt nok oppdatert eller tilstrekkelig digitalisert. Kommunedirektøren uttrykker imidlertid at kvalitet og kommunens programvare for planregister har liten sammenheng med hvordan samarbeidet er og har vært.

Plankontoret fikk tilsendt informasjon der noe var digitalt og noe på papir. Det var komplisert å finne fram i, og vanskelig å få oversikt over hvilke planer som skulle videreføres og ikke. Hun forteller at de i andre kommuner har erfaring med bedre system, og det har vært lettere å få oversikt. At kommunen har hatt utskifting av ansatte påvirket også prosessen:

«Når saksbehandlingssystemet i utgangspunktet var krevende å komme inn i, gjorde det ikke saken enklere med nye og ukjente personer i systemet».

Plankontoret hadde arbeidsgruppemøter med kommunen underveis, og samarbeidet godt med den som satt med kommuneplanarbeidet i kommunen.

5.2.2 Rigide kommuneplaner

Formålet med kommuneplaner er å skape langsiktighet og forutsigbarhet i politikk og arealbruk i kommunen. Kommuneplanens arealdel (KPA) skal sikre at arealene i en kommune blir underlagt grundige vurderinger om hensiktsmessig arealbruk. KPA må likevel ikke være for detaljert. Dette kommer også fram i forarbeidene til plan- og bygningsloven:

«Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg». (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211).

I intervjuer med ansatte i Midtre Gauldal blir det sagt at rigide kommuneplaner kan være et relevant moment for kommunens dispensasjonspraksis, og at det er diskutert i fagfora hvor detaljert KPA bør være. Det blir også sagt at man ikke kan lage kommuneplan eller andre planer som tar hensyn til alle eventualiteter.

Revisor har registrert at kommunen innvilget dispensasjon fra en kommunedelplan som ble vedtatt i 2023 (sak 33/2023 i Utvalg for plan, næring og miljø). Statsforvalteren har imidlertid påklaget dette vedtaket, og har fått medhold i klagen (Statsforvalteren i Nordland, 2024/1570). Det betyr at kommunens vedtak om dispensasjon nå er opphevet.

5.2.3 Gamle og utdaterte reguleringsplaner

Årsaken til dispensasjoner kan ofte være at mange reguleringsplaner er gamle og utdaterte, og ikke lenger gir uttrykk for en ønsket arealbruk. Reguleringsplaner blir ikke automatisk foreldet, men gjelder helt til de blir formelt opphevet. I de fleste kommuner finnes det mange gamle reguleringsplaner, og det er ikke uvanlig med flere reguleringsplaner for samme område. Gamle planer og flere plan-lag kan føre til uklarheter om hva som er lovlig arealbruk. Dermed skaper dette utfordringer for både kommunene, innbyggerne og utbyggere.

Ifølge kommunedirektøren i Midtre Gauldal kommune, er det å ha oppdaterte planer en åpenbar faktor for mer effektiv byggesaksbehandling. Han forteller at det er gjort et arbeid med gjennomgang av eldre og utbygde detaljreguleringer og gamle bebyggelsesplaner. De reguleringsplanene som er vist med arealformål i KPA-kartet (bolig/fritid) skal det i ettertid av KPA-vedtaket bli kjørt en prosess på for å oppheve.

Kommuneplanlegger sier at et oppdatert planverk er alfa og omega, og at planverket blir brukt i byggesak, av landbruk, av VVA osv. Hun sier videre:

«Men det er fortsatt en del gamle reguleringsplaner igjen selv om vi har ny arealdel. Oppheving av eldre reguleringsplaner er en prosess vi har kommet i gang med nå (...) Det kan fortsatt være planer det er behov for å dispensere fra.»

En saksbehandler forteller at kommunen har gamle reguleringsplaner som kunne vært tatt bort og lagt inn i kommuneplanen: «*enten må reguleringsplaner oppheves/fornyes, eller tas inn i kommuneplan*». En annen saksbehandler gir følgende beskrivelse:

«Oppdaterte planer har mye å si. Ny arealplan og ny kommunedelplan på Støren er bra. Vi har mange eldre reguleringsplaner, som er en utfordring ift. vann og avløp, bygging av veier m.m. der de gamle planene ikke har beskrevet dette, for eksempel hytteområder. Planene burde vært endret i stedet, det vil være enklere for både innbygger og oss».

Kommunedirektøren sier i uttalelse til foreløpig rapport at det har vært et svært stort trykk på planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023. Foruten revisjon av arealplan, har det vært prosesser rundt Kommunedelplan Støren, næringsarealet Støren sør, to E6-planer, Fylkesvei

30 og flere andre planer. Dette kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner sånn uten videre har blitt tatt bort, og at det nødvendigvis må ta litt tid.

5.2.4 Planendring som alternativ til dispensasjon blir ikke vurdert

Å endre eller oppheve arealplaner er spesielt relevant for eldre reguleringsplaner. Da kan de bli erstattet av nyere planer, slik at plangrunnlaget blir oppdatert i tråd med ønsket arealpolitikk. Eldre planer kan også bli endret. Da kan uklare bestemmelser eller bestemmelser som setter begrensninger eller legger til rette for en utnyttelse som ikke lenger er hensiktsmessig, bli endret til det som er politisk ønskelig. Endring og oppheving av planer kan både skje etter ordinær planprosess, eller som forenklet prosess.

I intervjuene uttaler koordinator at utdaterte hytteplaner ofte er en faktor når det blir søkt om å få dispensasjon i Midtre Gauldal kommune. Det blir imidlertid ansett som en terskel for en søker å initiere endring av planen, fordi det gjerne er en kostbar prosess som blir belastet søker/tiltakshaver. Det blir videre fortalt at det innebærer store prosesser å endre planen, fordi det er så mange interessenter for eksempel i større hyttefelt.

«Kommunen har sagt seg villig til å være med på kostdeling i slike saker. Men det er fort gjort å ende opp i dispensasjoner, da dette går fortere.»

Saksbehandler uttaler på samme måte:

«Vi kan avslå en dispensasjonssøknad med krav om å endre plan, men det er tøft for tiltakshaver å få et slikt krav – en kostbar prosess».

5.2.5 Feil tolking og håndtering av dispensasjonsbestemmelsene

Ifølge Multiconsult og Holth&Winge (2022) er et klart flertall av de dispensasjonsvedtakene de gikk igjennom i sin undersøkelse, gjort uten tilstrekkelig begrunnelse. Dette kan tyde på at kommunene for ofte innvilger dispensasjoner selv om vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. Undersøkelsen viste også at det ofte blir lagt vekt på hensyn som ikke er relevante. Dette er etter deres vurdering en viktig årsak til omfanget av dispensasjoner.

Revisor har på generell basis vært i dialog med statsforvalteren i Trøndelag om deres praksis knyttet til dispensasjonssøknader. Statsforvalteren presiserer at de ikke vurderer selve saksbehandlingen når de får dispensasjonssaker til høring. Statsforvalterens oppgave er i denne fasen å vurdere om sektormyndighetene blir berørt av tiltaket, og uttaler seg på bakgrunn av dette. Saksbehandlingsfeil blir eventuelt vurdert hvis saken blir påklaget etter at endelig vedtak er gjort av kommunen (Telefonsamtale med Statsforvalteren i Trøndelag, 19.01.2024).

Revisor viser til forrige kapittel (3.3.7 og 3.3.8), der vi ikke fant at kommunen tolket og håndterte bestemmelsene feil. Både rettslige og faktiske sider, samt vurdering av vesentlighetskriteriet og vurdering av overvekt av fordel, var i det store og hele ivaretatt i de sakene revisor undersøkte. Vi understreker imidlertid at vi ikke har vurdert hvordan disse vurderingene er gjort i politiske vedtak som ikke er gjort i tråd med administrasjonens innstilling.

5.2.6 Andre faktorer

Her blir andre faktorer enn de fem nevnt innledningsvis løftet inn som mulige forklaringer på hva som kan være til hinder for effektiv byggesaksbehandling. Dette er forklaringer hovedsakelig gitt i intervjuer.

Statsforvalterens praksis

Kommunedirektøren forteller at kommunen på generell basis opplever at statsforvalterens praksis har ført til flere påklager knyttet til reindrift, klima og miljø. Dette har igjen ført til at kommunens veiledning ut mot søkerne har vært krevende, og de politiske utvalgene har følt at dette har utfordret det kommunale selvstyret.

I flere av intervjuene kommer det fram at statsforvalteren utøver for mye makt over kommunen, og at de ikke kjenner geografien eller utfordringsbildet i kommunen godt nok. Midtre Gauldal kommune har en geografi som er preget av nasjonale hovedveger, jernbane, elveløp, bratte lier, trange sidedaler, mange NLF-områder, samt store fjellområder med nasjonalpark og villreinområder. I sum begrenser dette tilgang på områder som kan brukes til utbygging.

Opplæring av folkevalgte

Det blir nevnt i intervjuer at de folkevalgte ofte legger andre argumenter til grunn ved dispensasjonsbehandlingen enn det de faglige/administrative saksgrunnlagene gjør. Det blir sagt av en saksbehandler at de folkevalgte stort sett begrunner dispensasjoner med at det er positivt med bosetting og nye innbyggere, og videre:

«Jeg tror innbyggere oppfatter at man kan søke disp. uansett, betyr ikke noe hva som står i planen. Og at saksbehandlingen er for lang.»

Det er et omfattende og til dels komplisert lov- og regelverk de folkevalgte skal sette seg inn i når de skal behandle plan- og byggesaker. Det krever at kommunen legger til rette for opplæring, og at de folkevalgte deltar på denne. Revisor har etterspurt hvordan denne opplæringen foregår. Kommunen forteller at de har et eget program for folkevalgtopplæring, hvorav de fleste modulene er gjennomført for det nye kommunestyret. For planutvalget har enhetsleder hatt to møter med opplæring, med alt ifra beskrivelse av ansvar og fagområder, til rolleforståelse og politikernes rolle vs administrasjonen. I tillegg har økonomisjefen vært inne for å snakke om økonomi og handlingsplan. Alle folkevalgte har også deltatt på fellessamlinger

med et opplegg fra KS. Dette er det kommunedirektøren som har vært ansvarlig for å gjennomføre.

Innbyggernes og næringslivets forståelse av prosesskrav

Kommunedirektøren forteller at det er hans oppfatning at det generelt sett er en forskjell mellom næringsliv og andre innbyggere i hvilken innsikt de har i saksbehandlingsprosessen, og hvilke krav som stilles til denne. Kommunen har gjort mange forbedringstiltak i tjenesten, inkludert å etablere en arena for å kommunisere med innbyggere og næringsliv blant annet med tanke på byggesak. Det er lagt opp til en samling i halvåret, der det blir orientert om løpende saker, blant annet klimaplan. Denne arenaen blir kalt «Bygg – fra visjon til virkelighet».

Koordinator for byggesak uttrykker at det er en jobb å gjøre med folkeopplysning om hvorfor kommunen/samfunnet har de bestemmelsene som er knyttet til vassdrag, drikkevannskilder m.m.:

«Det er ikke alle reguleringer som er like enkle å forstå for innbyggere/søkere som ikke jobber med arealplaner til daglig».

Kommunen opplever at de har fått bedre tilbakemeldinger på arbeidet innen byggesakområdet den siste tiden. Åpningstidene er blant annet endret, og det er tatt i bruk elektronisk byggesaksbehandling (Elements) for å bedre tjenesten innen byggesaksbehandling.

Vil ny arealdel (KPA) gjøre saksbehandlingen mer effektiv?

På spørsmål om ny KPA vil løse alle utfordringene knyttet til dispensasjoner, blir det sagt:

«Nei, ikke alle – i hvert fall ikke i hyttefelt. I tettsteder har det vært kommunedelplanprosesser som har satt gamle planer til side».

Det blir likevel sagt at ny KPA forenkler arbeidet med dispensasjonssaker. Å utøve skjønn blir fortsatt viktig, men planverktøyet er et godt hjelpemiddel. Det blir også sagt at det er vanskelig å finne nivået på planer for å unngå framtidige dispensasjoner. Arealplaner skal ivareta felleskapets interesser, både prissatte og ikke-prissatte verdier, og det er vanskelig å fange opp alle eventualiteter som kan inntreffe av behov og ønsker. Koordinator sier:

«I reguleringer av nye hyttefelt er det i stor grad opp til tiltakshaver/grunneiere/utbyggere å fastsette rammen/reguleringen av feltet. Kommunen som planmyndighet setter i slike planprosesser stort sett kun overordnede krav til rammene for reguleringen. Til tross for dette oppleves det dispensasjoner kort tid etter planvedtaket.»

Delegering og delegeringsreglementet

Delegeringsreglementet viser hvilken myndighet kommunestyret delegerer til de ulike folkevalgte organene, til de andre kommunale organene, til ordføreren og til kommunedirektøren. For revisor framstår det som noe uklart i delegeringsreglementet når en sak skal og kan behandles administrativt, og når den skal behandles i utvalg.

Enhetsleder for samfunnsutvikling og kultur mener at delegeringsreglementet ikke er tydelig nok på alle områder. Særlig gjelder dette klagemulighetene på delegerte saker, og sier det bør tydeliggjøres bedre hvilke instanser som skal behandle slike klager. Det blir opplyst at kommunen i løpet av våren 2024 skal starte en prosess der reglementet skal revideres, og enheten har allerede bedt om å få gi innspill i denne prosessen.

5.3 Oppsummering

Revisor sitt inntrykk er at Midtre Gauldal kommune fortsatt har muligheter for forbedring når det gjelder samordning mellom faggrupper innad i kommunen i utarbeidelsen av kommuneplaner. Faste og forutsigbare arenaer for informasjonsutveksling mellom faggruppene anses som et spor å forsterke i det videre arbeidet.

Revisor ser også at det i Midtre Gauldal kommune finnes rigide kommuneplaner som bidrar til dispensasjonssøknader. Revisor registrerer at det allerede er innvilget dispensasjon fra en kommunedelplan som ble vedtatt i 2023. Det kan tyde på at den nye planen er for rigid, eller at det har utviklet seg en kultur og praksis blant kommunens innbyggere om at å søke og få innvilget dispensasjon er vanlig – og ikke en unntaksbestemmelse.

Midtre Gauldal kommune har en intensjon om å oppheve gamle reguleringsplaner som kan være til hinder for effektiv saksbehandling. Revisor kan ikke se at kommunen har lagt en plan for dette. Eksempelet nevnt over om en sak der dispensasjon er gitt like etter at ny kommunedelplan ble vedtatt, tilsier at oppdaterte planer ikke nødvendigvis fører til fravær av dispensasjoner. At det har vært stor aktivitet knyttet til planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023 kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner har blitt utfaset i denne perioden.

Når det kommer til planendring som alternativ til dispensasjon, ser revisor at kommunen er villig til å strekke seg langt og legge til rette for at tiltakshavere endrer reguleringsplaner. Det er likevel et inntrykk at kommunen synes det er krevende å pålegge en tiltakshaver dette, da det ofte kan være langvarige og kostbare prosesser for en enkeltperson eller en enkelt virksomhet. Dette kan føre til i at kommunen i stedet for å kreve planendring tyr til godkjenning gjennom dispensasjon.

Av andre faktorer som påvirker effektiviteten i byggesaksbehandlingen, har revisor sett på de faktorene kommunen selv kan påvirke. Vårt inntrykk er at kommunen har rom for å forbedre opplæring av de folkevalgte knyttet til deres rolle i behandling av dispensasjonssaker. Opplæringen bør skje jevnlig, og gjerne knyttet til konkrete saker som er behandlet i utvalgene.

Videre vil «folkeopplysning» til innbyggere og næringsliv om hva det er viktig å legge vekt på i en søknad, og begrunnelser for dette, kunne bidra til bedre saksbehandling. Å bruke de informasjonsarenaene som kommunen allerede har etablert til dette anses som en god strategi.

Revisor oppsummerer med at det er mange ulike faktorer som hindrer effektiv byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune, og at det er vanskelig å trekke fram én eller to faktorer som har avgjørende betydning.

KILDER

- Direktoratet for byggkvalitet. Byggesakforskriften (SAK10) med veiledning.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) [Departementet svarer på spørsmål om beregning av saksbehandlingstid](#).
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, PBL)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
- Midtre Gauldal kommune (16.01.2024) Organisasjonsbeskrivelse (ikke oppdatert) <https://www.mgk.no/file/2413/download?token=z4J45Ub4>
- Multiconsult og Holth&Winge (2022) [Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak](#). På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 211.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020) Veiledning om bestemmelser i forvaltningsloven og forvaltningslovforskriften, [artikkel 08.04.2020](#).
- Statsforvalteren i Nordland (2024), ref. 2024/1570. Omgjort – byggesak – Midtre Gauldal 45/46 – fradeling av parsell til boligformål.
- Statsforvalteren i Trøndelag (2023) [Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven](#)
- Statsforvalteren i Trøndelag (2020) [Statistikk dispensasjon Trøndelag siste 3 år](#)
- Telefonsamtale med Statsforvalteren i Trøndelag, 19.01.2024

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, PBL) med tilhørende forskrifter og veiledere
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) med tilhørende forskrifter og veiledere
- Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kapittel 19, Statsforvalteren i Trøndelag, 2021

Til problemstilling 1: Er saksbehandlingstiden for dispensasjon i byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

Etter plan- og bygningsloven § 21-7 skal kommunen avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Departementet mener regelverket må forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe før søknader med store feil og mangler er fullstendige. Hva som blir ansett som store mangler, er en skjønnsmessig vurdering (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022). Departementet opplyser at mangelfulle søknader ikke må ligge for lenge før kommunen tar stilling til dem. Fristbestemmelsene forutsetter at kommunen gjør en mottakskontroll av søknaden innen 1-2 uker etter at søknaden er mottatt.

I veiledning til byggesaksforskriften (Direktoratet for byggkvalitet) skal søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 også avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplerings av opplysninger, og den løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Plan- og bygningsloven § 1-9 regulerer forholdet til Forvaltningsloven: «Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven».

Etter forvaltningsloven § 11a skal forvaltningen, dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan bli besvart, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. For saker som gjelder enkeltvedtak, er det presisert at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned. Unntaket om at foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som «åpenbart unødvendig», bør anvendes med forsiktighet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon skal skje i henhold til lovbestemte frister
- Kommunen skal gi et foreløpig svar til søker hvis lovbestemte frister ikke kan overholdes

Til problemstilling 2: Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?

Forvaltningslovens § 11 angir plikten offentlige myndigheter har til å gi veiledning. Formålet med bestemmelsen er å gi parter og andre adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsen er lovfestet og et supplement til normer om god forvaltningsskikk:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Kommunale planer (arealplaner og reguleringsplaner) er utarbeidet gjennom brede og demokratiske prosesser og vedtatt i kommunestyret. De skal fungere som juridisk bindende kontrakter mellom politikerne og innbyggerne. Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i enkeltstående tilfeller gis unntak fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Adgangen er en unntaksregel, og er tatt inn i loven for å gi en viss fleksibilitet for mindre tiltak som det ikke er tatt høyde for gjennom en kommunal plan. Dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men gjelder kun for det enkelte tilfellet.

Lovens forarbeider understreker flere steder at dispensasjon er ment å være et snevert unntak, og at arealdisponering som hovedregel skal skje i tråd med det som er bestemt i planer. Dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 blir i forarbeidene omtalt som

en «praktisk sikkerhetsventil», som primært er ment for mindre tiltak der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Av plan- og bygningsloven § 19-1 oppstilles krav til søknad om dispensasjon:

«Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»

Dispensasjon krever altså grunnlagt søknad, og hver søknad skal vurderes konkret. Statsforvalteren i Trøndelag sin veileder (2023) gir eksempler på forhold som kan tale for at det gis dispensasjon. Statsforvalterens veileder sier at kommunen bør opplyse søker om lovens krav, og peke på forhold som er relevante for saken. Et vedtak kan normalt ikke begrunnes med sosiale, helsemessige eller økonomiske årsaker, med arv og/eller slektskapsforhold eller med andre privatrettslige og personlige grunner.

§ 21-3 i plan- og bygningsloven regulerer kravet om nabovarsel. Søker skal varsle naboer før søknad om dispensasjon blir sendt til kommunen. I varselet skal søker gi melding om at merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Nabovarsel er ikke et krav hvis det ikke anses som relevant, for eksempel hvis det ikke finnes naboer som blir berørt av tiltaket.

Statsforvalterens dispensasjonsveileder (Statsforvalteren i Trøndelag, 2023) sier at uttalelser fra høringsinstansene er et innspill som skal bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å gjøre de vurderingene som dispensasjonssøknaden krever. Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer.

Det at uttalelsene fra høringsinstansene går i negativ eller positiv retning, innebærer ikke at dispensasjonssøknaden automatisk må bli avslått eller godkjent. Uttalelsen skal imidlertid tillegges særlig vekt når kommunen behandler søknaden. Det vises i den forbindelse til forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139: *«Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis (...)».*

I lovens § 19-2 blir vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon beskrevet. For å kunne gi dispensasjon, må vilkårene i være oppfylt. Det betyr at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse

eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene:

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

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

Av forvaltningsloven § 25 gis det krav til innholdet i begrunnelsen for et vedtak:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

Kommunen skal påse at:

- Veiledningsplikten skal bli ivaretatt
- Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen
- Nabovarsel, når dette er relevant, skal være vedlagt dispensasjonssøknaden
- Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon
- Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal komme frem av vedtaket
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres referanse	Vår referanse	Saksbehandler	Dato
	2023/9188-3	Knut Arne Aasen	29.04.2024

Forvaltningsrevisjon - rapport til høring

Takk for tilsendt rapport datert 22.03.24, vedrørende forvaltningsrevisjon av kommuneplan og byggesaksbehandling i Midtre Gauldal kommune.

Vi har en del merknader til rapporten, både når det gjelder tolkning av retningslinjer fra Statsforvalteren, og det vi mener er momenter som bør endres.

På generell basis ber revisjonen oss følge opp ting som kommunen har innenfor sitt frie skjønn. Dispensasjoner kan gis med hjemmel i plan- og bygningsloven, selv med forholdvis nytt planverk. I tillegg mener vi at fraråding fra statlig eller regional høringsinstans (kap. 3.3.5) ikke betyr at tiltaket ikke kan gjennomføres.

Vi har i tillegg følgende merknader:

- Side 10 – muligheten for dispensasjon er en snever unntaksregel. Ordet snever kan oppfattes som et synspunkt. Ingen har rett på dispensasjon, men det er én lovlig mulighet i enkelttilfelle, så lenge dispensasjon ikke undergraver plangrunnlaget eller hensikten bak en bestemmelse.
- Side 10 – påstand om sterk vekst i dispensasjoner bør modereres (det er ikke empirisk grunnlag for å hevde signifikant vekst basert på data fra tre år)
- Figur 1 - mangler kommunalsjef samfunn – selv om denne ikke bekles av egen person (det er kommunedirektøren som ivaretar oppgavene) bør funksjon fremgå i organisasjon
- Side 13 – «innbyggerne ikke alltid forstår» bør endres til «innbyggerne ikke alltid oppfatter». Mulig saksbehandler har sagt dette, men det er ikke et kommunalt offisielt synspunkt.
- Side 13. Kommunedirektøren vil ikke ha noe imot at revisjonen påpeker at myndighetene med fordel kunne konkretisert hvordan frister skal telles, og spesielt da dette med om hvordan telling skjer når kunnskapsgrunnlag mv ikke er fullstendig.
- Side 15 og punkt 3.2. Vi vil gjøre oppmerksom på forhold til to punkter
 - Der regionale myndigheter er berørt, så.....Ja, dette stemmer. Men, det vil være den konkrete vurderingen i det enkelte tilfelle som kan begrunne avviket. På s 19. og punkt 3.3.4 blir dette litt rart når det kommer en anbefaling om at man ikke alltid får uttalt seg. Dette er faktisk en åpning i lovverket. Det viktigste er begrunnelsen, altså som revisjonen peker på det skal begrunnes når regionale myndigheter ikke skal høres.

Rørosveien 11, 7290 Støren | Besøksadresse: Rådhuset
Telefon: 72 40 30 00 | Org.nr.: 970187715 | postmottak@mgk.no | <https://www.mgk.no/>

- Dispensasjoner bør ikke gis dersom statlige/regionale myndigheter har frarådet. Mye av det lokale selvstyret ligger begrunnet i arealpolitikken. Ja, fraråding innebærer at et positivt vedtak kan bli påklaget. Men, det ligger innenfor den politiske handlingsfriheten og selvstyret å kunne fatte de vedtak de selv mener er rett.
- Det bør tar inn i rapporten at tidsperioden som analyseres omfatter både innfasing av ebyggesak og bytte av sak/arkiv-system. Begge disse prosessene har påvirket den generelle saksbehandlingstiden negativt som følge av nedetid, oppstartsproblemer, nye rutiner, ny arbeidsmetodikk mv
- Side 16 Vi er usikre på hva som ligger i dette: «Revisor konstaterer også at passasjer av tekst i utgående brev kan være vanskelig å forstå, og at det i stor grad blir brukt standardfraser for å sikre at nødvendig informasjon blir gitt.»
- Side 17 – øverste blå ramme – hva bør konkretiseres? Eksempler? (Alle saker/søkere krever ikke veiledning)
- Side 17 – «Revisor vurderer at passasjer av tekst i utgående brev og saksgrunnlag kan være vanskelig å forstå, og at det i stor grad er brukt standardfraser for å sikre at nødvendig informasjon blir gitt. Revisor vurderer det slik at slike standardtekster ikke nødvendigvis bidrar til god veiledning for den enkelte søker i sin aktuelle sak. Vi vurderer også at en direkte henvisning til informasjon på hjemmesiden i utgående svarbrev på mottatt søknad på en relativt enkelt måte kan forbedre veiledningen.» Avsnittet er selvmotsigende ved at mangelbrevet er konkret på hva den enkelte søknad mangler, mens hjemmesiden er generell.
- Side 18 – «Revisor vurderer at kommunen bør arbeide mer systematisk med veiledning av søkere, slik at grunngivelsene fra søker i større grad blir gitt i tråd med regelverkets krav.» Ikke sammenheng med utfordring (i forrige avsnitt) og tiltak – hvordan skal systematisk veiledning bidra til planfaglig og juridisk innsikt og erfaring hos innbygger som stort sett er engangssøkere?
- Side 20. jf. punktet over om hva kommunen har et skjønnsrom til. Det er faktisk slik, uten at det er et mål, at kommunen v/ folkevalgte organ har rett til å innvilge dispensasjon selv om det foreligger en fraråding. Da selvsagt med den risiko at det kommer en påklaging som resultat og begrunnelsen blir prøvd.
- Side 21, saksbehandler/administrasjonen innstilt på avslag. Overfor folkevalgte organ er det kommunedirektøren som fremmer saksframlegg.
- Side 24 – de fem utvalgte faktorene for å vurdere effektiv saksbehandling er viktige og gode. Men, de finnes flere som også kunne vært omtalt. For eksempel kapasitet, kompetanse, tid og synspunkter fra brukersiden. Begrepet effektiv saksbehandling kan med fordeles defineres.
- Side 25, kap 5.2.1 – omhandler ikke samordning internt, men er et resultat av turnover og sykmeldinger blant kommunens ansatte for det aktuelle planarbeidet. Kvalitet og kommunens programvare for planregister har lite med hvordan samarbeidet er og har vært.
- Side 25. det vedkommende fra plankontoret sier (én) er sikkert rett gjengitt, men det kan være et tynt grunnlag å slutte konklusjoner utfra.
- Side 26 – faktafeil – det er ikke innvilget boligtomt etter ny KDP Støren
- Side 26 sitat fra saksbehandler er sikkert rett gjengitt, men dette er ikke et offisielt syn fra administrasjonen.
- Kap 5.2.2 - her bør revisor mene noe om rigiditeten på kommunens planer, skal avsnittet i det hele tatt ha verdi
- Side 28 – «I intervjuene blir det uttalt at det i Midtre Gauldal er mange LNF-områder som setter en stopper for ordinær saksbehandling, og dermed gir grunnlag for mange dispensasjoner. En saksbehandler uttaler at de ikke har opplevd å få tilbakemelding fra statsforvalteren om saksbehandlingsfeil, men at dette kan ha skjedd tidligere.» Vi er usikre på hva som skal forstås av dette avsnittet?

- Side 29, statsforvalter utøver for mye makt over kommunen. Det presise og interessante for rapporten er hvorvidt Statsforvalter går inn på handlingsrommet for lokal folkevalgt skjønnsutøvelse (og ellers det som står om geografi/utfordringsbilde).
- Side 30 – «Elektronisk saksbehandling er også innført i planarbeidet, da ved bruk av systemet Gemini.» Dette er medfører ikke riktighet.
- Side 31, oppsummering. Det kunne vært relevant å få med seg at det har vært et svært stort trykk på planlegging i Midtre Gauldal i perioden 2019-2023. Foruten revisjon av arealplan, har det vært prosesser rundt Kommunedelplan Støren, næringsarealet Støren sør, to E6 planer, Fylkesvei 30 og flere andre planer. Dette kan også forklare hvorfor ikke gamle reguleringsplaner sånn uten videre har blitt tatt bort. Det må nødvendigvis ta litt tid.
- Vi stiller også spørsmål ved metodikken der det gjengis fra intervjuer med saksbehandlere. All den tid disse kun består av 4 personer, er det mulig å gjenkjenne hvem som har sagt hva.

Vi vil samtidig takke for godt samarbeid i revisjonsperioden, og ser frem til den endelige rapporten og oppfølgingen av denne.

Med hilsen

Alf-Petter Tenfjord

Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk signert og sendes uten håndskreven signatur.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Forenklet etterlevelseskontroll - Offentlige anskaffelser

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

30/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 23/497 - 16

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen til orientering.

2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren om en skriftlig redegjørelse knyttet til de konkrete anskaffelsene som revisjonen har undersøkt, og en generell redegjørelse for hvordan kommunen vil oppfylle kravene i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

Redegjørelsen sendes kontrollutvalget innen 30.10.2024 for behandling i kontrollutvalgets møte 14.11.24.

Vedlegg

Revisors uttalelse forenklet etterlevelseskontroll 2023 - offentlige anskaffelser
Nummerert brev nr. 4 forenklet etterlevelseskontroll - Offentlige anskaffelser

Saksopplysninger

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak (kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav b). Som følge av dette ansvaret skal kontrollutvalget også påse at det gjennomføres forenklet etterlevelseskontroll av forvaltningen jf. kommuneloven § 24-9.

Formålet med forenklet etterlevelseskontroll er, innenfor en begrenset ressursramme, å forebygge svakheter og sikre at kommunen følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet. Dette bygger opp under god økonomiforvaltning, åpenhet og tillit til forvaltningspraksis.

Målsettingen er å etablere enkle og jevnlig kontrollhandlinger som kan fange opp vesentlige svakheter i sentrale deler av økonomiforvaltningen. Kontrollhandlingene kan blant annet foretas på områder hvor brudd har særlige økonomiske konsekvenser, eller i særlig grad svekker tilliten til økonomiforvaltningen.

Forenklet etterlevelseskontroll av økonomiforvaltningen omfatter ikke vurderinger av produktivitet, kostnadseffektivitet, kvalitet, måloppnåelse og virkninger. Slike vurderinger faller inn under forvaltningsrevisjon.

Risiko og vesentlighetsvurderingen som er grunnlaget for den forenklede etterlevelseskontrollen er beskrevet i revisjonsstrategien for 2023, kontrollutvalgets møte 27.11.23 (Sak 50/23).

Revisor har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet, i forbindelse med Midtre Gauldal kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende område med kriterier:

Kjøp av helse- og sosialtjenester over og under terskelverdi på kr. 7,8 mill. ekskl. mva.

1. Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?
2. Foreligger det dokumentasjon iht. kravene i regelverket?

Funn etter kontroll: Revisor har kontrollert fem anskaffelser innenfor ovennevnte kriterier. Det viste seg at to av de utvalgte leverandørene ikke var aktuell for konkurranse. Dette er et krav iht. veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester. På grunnlag av funn har vi avgitt en uttalelse til forenklet etterlevelseskontroll med modifisert konklusjon, og er pliktig til å avgi nummerert brev til kontrollutvalget.

Vurdering

Revisor har kontrollert fem anskaffelser etter kriteriene beskrevet ovenfor.

Det viste seg at to av de utvalgte leverandørene ikke var aktuell for konkurranse. For en av de kontrollerte anskaffelsene mener revisor at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at anskaffelsesregelverket er fulgt.

På de siste to er det ikke avholdt konkurranse. På den ene er det brukt unntaksbestemmelse, men det er ikke mottatt dokumentasjon på at det er protokollført begrunnelse for hvorfor vilkårene for bruk av unntaket er oppfylt før innkjøpet ble foretatt.

Når revisor konkluderer med forbehold, og mener at de ovennevnte kriteriene i det alt vesentlige ikke er etterlevd for to av de undersøkte anskaffelsene (40% av de anskaffelsene som er undersøkt) mener sekretariatet at kontrollutvalget bør følge opp og be kommunedirektøren om tilleggsinformasjon før saken kan avsluttes.

Konklusjon

Kontrollutvalgets sekretariat anbefaler at kontrollutvalget tar revisors attestasjonsuttalelse til orientering.

I tillegg mener sekretariatet at kontrollutvalget bør be kommunedirektøren om en skriftlig redegjørelse knyttet til de konkrete anskaffelsene som revisjonen har undersøkt, og en generell redegjørelse for hvordan kommunen vil oppfylle kravene i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

Redegjørelsen sendes kontrollutvalget innen 30.10.2024 for behandling i kontrollutvalgets møte 14.11.24.

Til kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune**UAVHENGIG REVISORS ATTESTASJONSUTTALELSE OM ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OG VEDTAK FOR ØKONOMIFORVALTNINGEN**

Vi har utført et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet, i forbindelse med Midtre Gauldal kommunes etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på følgende områder:

Vi har i vår risiko- og vesentlighetsvurdering kommet frem til at vi for 2023 foretar kontroll på etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Vi velger å se på følgende;

Kjøp av helse- og sosialtjenester over og under terskelverdi på kr. 7,8 mill. ekskl. mva.

Valgte kriterier:

1. Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?
2. Foreligger det dokumentasjon iht. kravene i regelverket?

Ledelsens ansvar for etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen

Kommunedirektøren er ansvarlig for å etablere administrative rutiner som sørger for at økonomiforvaltningen utøves i tråd med bestemmelser og vedtak, og at økonomiforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Vår uavhengighet og kvalitetskontroll

Vi har utført oppdraget i samsvar med etiske retningslinjer for revisjonsselskapet, som inneholder uavhengighetskrav og andre krav basert på grunnleggende prinsipper om integritet, objektivitet, faglig kompetanse og tilbørlig aktsomhet, fortrolighet og profesjonell opptreden.

I samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og forenklet revisorkontroll av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester) har Revisjon Midt-Norge SA et tilstrekkelig kvalitetskontrollsystem, herunder dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering.

Revisjon Midt-Norge SA

Brugata 2
7715 Steinkjer

✉ post@revisjonmidtnorge.no
☎ 907 30 300

www.revisjonmidtnorge.no

Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 902 310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

- KARI ANNE GAARE, 28.06.2024



Våre oppgaver og plikter

Vår oppgave er å avgi en uttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen på grunnlag av bevisene vi har hentet inn. Vi har utført vårt attestasjonsoppdrag med moderat sikkerhet i samsvar med kommunelovens regler og RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Standarden krever at vi planlegger og gjennomfører oppdraget for å oppnå moderat sikkerhet for hvorvidt det foreligger vesentlige feil eller mangler ved etterlevelse av bestemmelser og vedtak i kommunens økonomiforvaltning på det området vi har foretatt forenklet etterlevelseskontroll.

Vi baserer oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering som er lagt frem for kontrollutvalget.

Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi moderat sikkerhet i henhold til RSK 301, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen etterleveres. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. Moderat sikkerhet har klart lavere sikkerhetsgrad enn betryggende sikkerhet, og vi gir derfor ikke uttrykk for samme nivå av sikkerhet som i en revisjonsberetning.

Vi mener at vi har innhentet tilstrekkelig og hensiktsmessig bevis som grunnlag for vår konklusjon.

Grunnlag for konklusjon med forbehold

Vi har kontrollert 5 anskaffelser innenfor ovennevnte kriterier. Det viste seg at 2 av de utvalgte leverandørene ikke var aktuell for konkurranse. For 1 av de kontrollerte anskaffelsene mener vi at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at anskaffelsesregelverket er fulgt. På de siste 2 er det ikke avholdt konkurranse. På den ene er det brukt unntaksbestemmelse, men vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det er protokollført begrunnelse for hvorfor vilkårene for bruk av unntaket er oppfylt før innkjøpet ble foretatt. Dette er et krav iht. veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester.

Konklusjon med forbehold

Basert på de utførte handlingene og innhentede bevis kan vi ikke konkludere med at de ovennevnte kriteriene i det alt vesentlige er etterlevd for 2 av undersøkte anskaffelsene.

For 1 anskaffelser er vi ikke blitt oppmerksomme på noe som gir oss grunn til å tro at Midtre Gauldal kommune ikke i det alt vesentlige har etterlevd de kontrollerte kriteriene.

Denne uttalelsen er utelukkende utarbeidet for å gi kontrollutvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påseansvar med økonomiforvaltningen og til Midtre Gauldal kommunes informasjon, og er ikke nødvendigvis egnet til andre formål.

Haltdalen, 28. juni 2024

Kari Anne Gaare
Oppdragsansvarlig revisor
Statsautorisert revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 Steinkjer

✉ post@revisjonmidt norge.no
☎ 907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 902 310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

- KARI ANNE GAARE, 28.06.2024



Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune**Brev nr. 4****NUMMERERT BREV FORENKLET ETTERLEVESESKONTROLL**

Avvik som fører til en modifisert konklusjon i uttalelse til forenklet etterlevelseskontroll ned økonomiforvaltningen, skal etter «God kommunal revisjonsskikk RSK 301» kommuniseres til kontrollutvalget i nummerert brev.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen 2023

I vår forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen for 2023 valgte vi å se på offentlige anskaffelser og følgende kriterier er valgt:

Kjøp av helse- og sosialtjenester over og under terskelverdi på kr. 7,8 mill. ekskl. mva.

1. Er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt?
2. Foreligger det dokumentasjon iht. kravene i regelverket?

Funn etter kontroll:

Vi har kontrollert 5 anskaffelser innenfor ovennevnte kriterier. Det viste seg at 2 av de utvalgte leverandørene ikke var aktuell for konkurranse. For 1 av de kontrollerte anskaffelsene mener vi at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at anskaffelsesregelverket er fulgt. På de siste 2 er det ikke avholdt konkurranse. På den ene er det brukt unntaksbestemmelse, men vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det er protokollført begrunnelse for hvorfor vilkårene for bruk av unntaket er oppfylt før innkjøpet ble foretatt. Dette er et krav iht. veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester.

På grunnlag av funn har vi avgitt en uttalelse til forenklet etterlevelseskontroll med modifisert konklusjon, og er pliktig til å avgi nummerert brev til kontrollutvalget.

Med vennlig hilsen

Kari Anne Gaare
Oppdragsansvarlig revisor
Statsautorisert revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi:
Kommunedirektør

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 Steinkjer

 post@revisjonmidt norge.no
 907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 902 310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

- KARI ANNE GAARE, 28.06.2024



Budsjettkontroll pr. 08.07.2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

31/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/344 - 12

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Vedlegg

Budsjettkontroll pr. 08.07.24

Saksopplysninger

For å holde kontrollutvalget godt informert om sin økonomiske status legger sekretariatet herved fram en økonomisk oversikt pr. 08.07.2024.

Budsjettkontrollen viser:

- Møtegodtgjøring og tapt arbeidsfortjeneste o.l.
 - 3 av 5 møter er avvirket, men rapporten viser kostandene etter 2 av 5 møter. Kostandene så langt er likevel noe lavere enn budsjettet. Tapt arbeidsfortjeneste er heller ikke registret. Utvalgsmedlemmer bør undersøke om det som skal meldes inn er innmeldt.
- Kontrollutvalgets egen drift
 - Noe lavere enn budsjettet
- Kjøp av sekretariatstjenester
 - På budsjett
- Kjøp av revisjonstjenester
 - På budsjett

Vurdering og konklusjon

Sekretariatet mener at en prognose skulle tilsi at resultatet ender på budsjett, men utvalgets medlemmer bør undersøke om det er innmeldt riktig med tanke på godtgjøring og tapt arbeidsfortjeneste.

Konto	Tekst	Status	Budsjett	Budsjett
		08.07.2024	2024	2023
105010	Annen lønn og trekkpliktig go	742,98	1 000,00	500,00
108040	Tapr arbeidsfortjeneste	0,00	25 000,00	25 000,00
108030	Møtegodtgjørelse	13 566,00	55 000,00	53 000,00
109900	Arbeidsgiveravgift	1 946,44	11 500,00	11 000,00
	Sum godtgjøring	16 255,42	92 500,00	89 500,00
110001	Abonement	0,00	2 625,00	2 200,00
111520	Beverting	2 402,00	5 000,00	4 000,00
112022	Møte-konferanse- og oppholc	5 850,00	0,00	0,00
115000	Opplæring, kurs	0,00	40 000,00	30 000,00
116000	Utgifter og godtgjørelse for re	2 026,15	10 000,00	8 000,00
119500	Avgifter, gebyrer, lisenser	10 925,00	8 300,00	7 500,00
	Sum drift kontrollutvalget	21 203,15	65 925,00	51 700,00
127000	Kjøp, revisjonstjenester	453 000,00	872 000,00	830 000,00
127000	Kjøp, sekretariatstjenester	154 500,00	309 000,00	294 000,00
	Sum kjøp av tjenester	607 500,00	1 181 000,00	1 124 000,00
	TOTALT	644 958,57	1 339 425,00	1 265 200,00

Forslag til budsjett 2025 med økonomiplan 2025-2028

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

32/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/344 - 13

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til forslag til økonomiplan for 2025-2028 og budsjett for 2025 med en ramme på kr. 1.457.725.- inkludert kjøp av revisjonstjenester og sekretariatstjenester for kontrollutvalget.

Forslaget skal følge innstillingen til årsbudsjett etter kommuneloven § 14-3 til kommunestyret.

Vedlegg

Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028

Saksopplysninger

Budsjettbehandlingen for kontrollorganene.

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2, går det frem at kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjettamme for kontrollarbeidet skal følge formannskapetets budsjettinnstilling til kommunestyret.

Kontrollutvalgets budsjett vil inneholde utgifter til selve driften av utvalget, samt utgifter knyttet til kjøp av sekretariatstjenester for kontrollutvalget og kjøp av revisjonstjenester. Budsjettet dekker tre typer utgifter:

- Møtegodtgjøring og tapt arbeidsfortjeneste o.l. til kontrollutvalgets medlemmer.
- Kontrollutvalgets egen drift.
- Kjøp av sekretariatstjenester og revisjonstjenester

Kontrollutvalget

Ved oppsett av budsjettforslag for 2025 for kontrollutvalgets egen virksomhet, har sekretariatet tatt utgangspunkt i kontrollutvalgets forslag til budsjett for 2024 og justert godtgjøringen til utvalget jf. kommunens godtgjøringsreglement.

Vi har i beregningene tatt utgangspunkt i at kontrollutvalget består av fem medlemmer og avvikler inntil fem møter i året. Når det gjelder tapt arbeidsfortjeneste har sekretariatet gjort et anslag basert på reglene i kommunens reglement, samt innspill fra kontrollutvalgets medlemmer.

Posten abonnementer inneholder abonnement til utvalgets medlemmer på fagtidsskriftet "kontroll&revisjon".

Posten avgifter, gebyrer, lisenser inneholder medlemskap i Forum for Kontroll og Tilsyn.

I tillegg er det lagt inn midler til kurs og faglig oppdatering for at kontrollutvalget skal ha mulighet til å skaffe seg kunnskap og ha mulighet til å delta i erfaringsutveksling og samlinger sammen med andre kontrollutvalg.

Det er ikke tatt hensyn til eventuelle andre endringer som følge av økonomiplanarbeidet i kommunen.

Det er lagt inn en økning på ca. tre prosent per år videre i økonomiplanperioden. Nivået må vurderes årlig i forbindelse med budsjettet.

Kontrollutvalgets sekretariat

Midtre Gauldal kommune er deleier i Konsek Trøndelag IKS og kjøper sekretariatstjenester for kontrollutvalget hos selskapet.

Representantskapet i Konsek Trøndelag IKS vedtar budsjetter og økonomiplaner for kontrollutvalgene. Budsjettet er basert på en honorarmodell vedtatt av representantskapet.

Kjøp av revisjonstjenester

Midtre Gauldal kommune er deleier i Revisjon Midt-Norge SA og kjøper revisjonstjenester hos selskapet.

Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028 er basert på årsmøtesak 6/24 vedtatt for perioden 2024-2027. Sekretariatet har beregnet en økning på ca. 3% i 2028.

Budsjett 2025

Den totale rammen for kontrollutvalget, inkludert kjøp av revisjons- og sekretariatstjenester, blir etter dette kr. 1.457.725,- som er en økning på kr. 102.300,- fra 2024.

Spesifisert budsjett for 2025 og økonomiplan for 2025-2028 følger med som vedlegg til saken.

Konklusjon

Kontrollutvalgets sekretariat foreslår en budsjetttramme på kr. 1.457.725,- for kontrollutvalget for 2025, dette inkluderer også kjøp av revisjons- og sekretariatstjenester. Vi anser dette for å være en nøktern budsjettering, samtidig som vi mener dette gir et realistisk bilde av forventede utgifter for kontrollutvalget.

BUDSJETT 2025					
Konto	Tekst	Budsjett	Status	Budsjett	Budsjett
		2025	08.07.2024	2024	2023
105010	Annen lønn og trekkpliktig godtgjørelse	1 000,00	742,98	1 000,00	500,00
108040	Tapr arbeidsfortjeneste	25 000,00	0,00	25 000,00	25 000,00
108030	Møtegodtgjørelse	58 000,00	13 566,00	55 000,00	53 000,00
109900	Arbeidsgiveravgift	11 800,00	1 946,44	11 500,00	11 000,00
	Sum godtgjøring	95 800,00	16 255,42	92 500,00	89 500,00
110001	Abonnementer	2 625,00	0,00	2 625,00	2 200,00
111520	Bevertning	5 000,00	2 402,00	5 000,00	4 000,00
112022	Møte-konferanse- og oppholdsutgifter	7 000,00	5 850,00	0,00	0,00
115000	Opplæring, kurs	35 000,00	0,00	40 000,00	30 000,00
116000	Utgifter og godtgjørelse for reiser, deitt	10 000,00	2 026,15	10 000,00	8 000,00
119500	Avgifter, gebyrer, lisenser	8 300,00	10 925,00	8 300,00	7 500,00
	Sum drift kontrollutvalget	67 925,00	21 203,15	65 925,00	51 700,00
127000	Kjøp, revisjonstjenester	970 000,00	453 000,00	906 000,00	830 000,00
127000	Kjøp, sekretariatstjenester	324 000,00	154 500,00	309 000,00	294 000,00
	Sum kjøp av tjenester	1 294 000,00	607 500,00	1 215 000,00	1 124 000,00
	TOTALT	1 457 725,00	644 958,57	1 373 425,00	1 265 200,00
ØKONOMIPLAN 2025-2028					
		2025	2026	2027	2028
	Godtgjøring	95 800,00	98 700,00	101 700,00	104 800,00
	Drift av kontrollutvalget	67 925,00	70 000,00	72 100,00	74 200,00
	Kjøp av tjenester	1 294 000,00	1 338 000,00	1 384 000,00	1 424 000,00
	Sum	1 457 725,00	1 506 700,00	1 557 800,00	1 603 000,00

Opplæring av kontrollutvalget

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

33/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/400 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

Vedlegg

I dispensasjonssaker er politikerne rettsanvendere

Avdekket omfattende svikt i NAVs ivaretagelse av barns behov ved søknad om sosialhjelp

Er du folkevalgt og mulig inhabil i arealsaker

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har fått følgende dokumenter som en del av sin opplæring:

- I dispensasjonssaker er politikerne rettsanvendere.
- Avdekket omfattende svikt i NAVs ivaretagelse av barns behov ved søknad om sosialhjelp.
- Er du folkevalgt og mulig inhabil i arealsaker? Dette er rådene

I dispensasjonssaker er politikerne rettsanvendere

Kommunal Rapport 01.07.2024, kronikk av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, Holth &Winge

Det er ikke rom for alternative innstillinger til vedtak i dispensasjonssaker.

Stortinget vedtok i 2008 en plan- og bygningslov som klart innskjerpet kommunenes anledning til å gi dispensasjoner. Lovgiver understreket at dispensasjon skal være et snevert unntak som kommunene kun skal gi der de strenge vilkårene i loven er oppfylt.

Planendringer er, i motsetning til dispensasjon, et spørsmål som kan avgjøres politisk.

Hensikten var å tydeliggjøre den klare intensjonen om at ny og endret arealbruk skal styres gjennom arealplaner, vedtatt på grunnlag av et forsvarlig kunnskapsgrunnlag og med bred medvirkning fra offentlige og private aktører.

I dispensasjonssaker avgrenses vurderingen til et enkelt tiltak på en enkelt eiendom. Dersom det over tid gis mange dispensasjoner, vil dette kunne undergrave planer som informasjons- og beslutningsgrunnlag, og dermed de demokratiske prosesser som plan- og bygningsloven bygger opp under.

For å sikre at loven ble håndhevet i tråd med intensjonen, gjorde lovgiver et helt sentralt grep: Vurderingen av dispensasjonssøknader skal først og fremst bero på juss – ikke politikk.

Stortinget markerte dermed at det ikke er rom for lokalpolitiske prioriteringer og utøvelse av lokalt selvstyre når det gjelder vurderingen av lovens vilkår.

Dispensasjonsbestemmelsen har ikke fungert i tråd med lovgivers intensjon. Tall fra SSB viser at det fremdeles søkes om og innvilges en rekke dispensasjoner.

Det er også gjennomført flere undersøkelser av dispensasjonspraksis som viser at de fleste søknader innvilges, og at majoriteten av vedtakene bygger på feil eller mangelfull forståelse av loven.

Årsakene til dette er sammensatte, og i et rettssosiologisk perspektiv er det alltid av interesse å undersøke hvorfor lovgivning ikke får den ønskede effekt.

Dette kan skyldes at loven ikke aksepteres eller respekteres av de som er satt til å utøve myndigheten, at rettsanvender ikke har tilstrekkelig kunnskap om bestemmelsen og det systemet den inngår i, eller at det ikke finnes velfungerende kontrollmekanismer og sanksjonssystemer. Samtlige faktorer er betegnende for den dispensasjonspraksisen vi finner i kommunene.

I vårt møte med lokalpolitikere opplever vi ofte en stor frustrasjon over hvor vanskelig det er å gi dispensasjon. Det vises til at administrasjonen er for streng når det konkluderes med at lovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt.

Lokalpolitikere har på sin side en mer pragmatisk tilnærming, og de inntar gjerne en ombudsrolle for sine innbyggers ønsker og behov.

Vi har respekt for ønsket om å være ombud for innbyggernes ve og vel, samt forståelse for frustrasjonen ved et strengt regelverk.

Samtidig må lokalpolitikere være bevisste på når loven gir rom for en slik tilnærming. Dispensasjonssaker er ikke en arena hvor ombudsrollen er ment å stå sentralt. Her er politikerne rettsanvendere.

Frustrasjonen hos lokalpolitikere leder i mange tilfeller til at de søker etter løsninger. Løsningen i enkelte kommuner er å innføre en praksis hvor lokalpolitikere ber administrasjonen presentere et saksfremlegg med to alternative innstillinger i dispensasjonssaker. Den ene innstillingen konkluderer med at de rettslige vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Den andre konkluderer med at de rettslige vilkårene ikke er oppfylt.

På denne måten skaffer lokalpolitikere seg et handlingsrom i behandlingen av dispensasjonssaker. De velger det alternativet som etter deres skjønn passer best.

Stort sett faller politikere ned på alternativet hvor vilkårene for dispensasjon anses for å være oppfylt. Dermed kan de innvilge dispensasjon og vise til at saken er forsvarlig utredet av administrasjonen.

Vi mener denne praksisen ligger utenfor det handlingsrommet lovgivningen gir, og at politikere har andre alternativer i møtet med det som oppleves som et rigid og komplisert regelverk.

Når det gjelder vurderinger som krever særskilt fagkompetanse, er det vanlig at lokalpolitikere ønsker saken utredet og vurdert før den skal opp til behandling. Etter kommuneloven har kommunedirektøren plikt til blant annet å utrede rettslige spørsmål.

Når det er tale om å utøve et rettsanvendelsesskjønn i en sak, innebærer det at faktum i den konkrete saken må klargjøres, innholdet i rettsregelen det er tale om må fastlegges, og rettsregelen må anvendes på det faktum som er lagt til grunn. Dette vil lede til én konklusjon hos rettsanvenderen.

Når vi forklarer dette til kommunene, blir vi ofte møtt med argumentet om at «det er jo utøvelse av et skjønn», «det finnes jo ikke noe fasitsvar» eller at «en annen kan jo komme til motsatt konklusjon». Alt dette er korrekt.

Samtidig kan ikke én og samme rettsanvender komme til ulik konklusjon i én og samme sak. Dersom det opereres med to alternative innstillinger, må det innebære at kommunedirektøren enten (eller i kombinasjon):

- opererer med to ulike beskrivelser av faktum
- opererer med to ulike tolkninger av loven, eller
- opererer med to ulike måter å anvende loven på det konkrete faktum.

I de tilfeller der politikere krever alternative utredninger på rettslige spørsmål, må nødvendigvis det ene alternativet (som har en annen konklusjon enn det andre) være uriktig /ulovlig.

Kommuner som har innført en slik praksis, har gjort et juridisk spørsmål om til en politisk vurdering. I tillegg til å undergrave systemet, svekker en slik praksis rettssikkerheten til både søkeren selv og andre som kan bli negativt berørt av vedtaket.

I saker som gjelder dispensasjon fra lovbestemmelser, har naturlig nok lokalpolitikere et begrenset handlingsrom. De fleste dispensasjonssakene gjelder imidlertid ikke dispensasjon fra lovbestemmelser, men fra kommunenes egne arealplaner. Paradoksalt nok er det dermed kommunens egne regler politikere ofte finner for rigide og kompliserte.

Dersom politikere mener regelverket er rigid eller komplisert, bør de derfor ta en titt på arealplanene det søkes dispensasjon fra, og vurdere om de bør endres. De aller fleste kommuner har svært mange søknader om dispensasjon fra arealplaner som planfaglig,

rettslig og politisk sett er utdaterte. I disse sakene har lokalpolitikerne et klart alternativ til dispensasjon.

Planendringer er, i motsetning til dispensasjon, et spørsmål som kan avgjøres politisk. Og i arbeidet med hva som er gode planfaglige løsninger, kan politikerne selvsagt be administrasjonen om så mange alternativer de ønsker.

Det aller beste med denne alternative løsningen er at det gir mer effektiv byggesaksbehandling, sikrer likebehandling av innbyggerne og en arealutnyttelse i tråd med det dagens lokalpolitikere ønsker. Dette er vel det en kan kalle et lokalpolitisk kinderegg?

Avdekket omfattende svikt i Navs ivaretagelse av barns behov ved søknad om sosialhjelp

Kommunal Rapport 01.07.2024, NTB

Helsetilsynet har avdekket lovbrudd ved 58 av 68 Nav-kontorer i sin kartlegging av etatens oppfølging av barn i familier som mottar sosialhjelp.

Mandag morgen la Helsetilsynet fram en oppsummeringsrapport av et tilsyn statsforvalterne har gjennomført med Nav-kontorer i hele landet i 2022 og 2023. Tilsynet har sett på hvordan Nav ivaretar og følger opp barn i familier som søker om, eller mottar økonomisk sosialhjelp. Under tilsynet ble det avdekket lovbrudd ved 58 av 68 Nav-kontorer.

– I dette tilsynet avdekket statsforvalterne mye svikt. Vi er bekymret for at barn og unge i familier som trenger økonomisk sosialhjelp, ikke får den hjelpen de har behov for, sier direktør Sjur Lehmann i Helsetilsynet i en pressemelding.

Helsetilsynet fastslår at Nav ikke ivaretar barna i familier som mottar økonomisk sosialhjelp, godt nok.

– Det er vanskelig å gjøre vurderinger av barnets beste og vurderinger av behovet for økonomisk sosialhjelp hvis man ikke har kartlagt hvilke behov barna og familien har, sier Lehmann.

Innhentet sjelden barns synspunkter

I tilsynet undersøkte Helsetilsynet flere krav til Nav-kontorenes praksis. Blant dem var kravet om at de skal foreta en tilstrekkelig kartlegging av barns behov ved søknad om økonomisk stønad.

På dette punktet fant tilsynet lovbrudd ved 51 av de 68 Nav-kontorene, og det ble konkludert med at kontorene sjelden innhentet barns synspunkter i saker som angikk dem. Lehmann påpeker at dette er noe som må gjøres.

– Dette er et krav etter barnekonvensjonen, som vi ser at det i liten grad ble gjort, sier Lehmann.

Ifølge Helsetilsynet har denne manglende kartleggingen ført til følgefeil i form av lovbrudd knyttet til kravet om at Nav-kontorene skal foreta en forsvarlig vurdering og beslutning ved slike søknader. Det ble avdekket slike lovbrudd ved 53 av kontorene.

– Fordi det sviktet i kartleggingen, ble vurderingen og beslutningen om økonomisk stønad gjort på et sviktende grunnlag, skriver Helsetilsynet.

Når det kom til oppfølging av familier som mottar økonomisk stønad, ble det avdekket lovbrudd ved 14 kontorer.

Må bedres

– Jeg tenker at her er det mye den enkelte kommune må følge opp, sier arbeids- og velferdsdirektør Hans Christian Holte til NTB.

Holte påpeker samtidig at tilsynet er gjennomført halvannet til to år tilbake i tid. Han mener det har skjedd en del positiv utvikling på området siden tilsynet ble gjennomført, på bakgrunn av tidlige signaler de fikk fra Helsetilsynet.

Samtidig erkjenner han at lovbruddene som er avdekket, gir uttrykk for at praksisen i kommunene og ved det enkelte Nav-kontor ikke har fulgt barnekonvensjonen slik de skal.

– Jeg tenker at alle avvikene viser at praksisen på dette området må bedres i den enkelte kommune. Det er et viktig ansvar for Nav å følge opp. Vi vurderer det som en situasjon som må bli bedre, slik at vi kan bli tryggere på at hver enkelt familie med behov for sosialhjelp og barna deres blir godt ivaretatt, sier Holte.

Kan skyldes manglende dokumentasjon

Holte synes det er vanskelig å peke på en bestemt årsak til det som avdekkes i tilsynet, men peker blant annet på manglende bevissthet på å ivareta barns beste i forbindelse med tildeling av sosialhjelp til en familie.

Samtidig mener han det også kan henge sammen med manglende dokumentasjon.

– Det kan ha skjedd kartlegginger og samtaler med barn som ikke er dokumentert, og dermed ikke kommer fram i tilsynet, påpeker Holte.

Kan dette være på grunn av dårlige rutiner ved Nav-kontorene?

– Ja, jeg synes det virker som at det er en del av svakheten. Noe går på dårlige rutiner, men det er nok samtidig ikke gjort godt nok kartleggingsarbeid og vurdering og oppfølging. Det går både på dokumentasjon og at jobben ikke er gjort, sier Holte.

Inngår samarbeid med statsforvalterne

Holte forteller at Nav nå skal samarbeide med statsforvalterne for å følge opp lovbruddene, og for å gi god informasjon til alle norske fylker og kommuner om veilederen til Nav-ansatte som Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet.

Holte understreker at han ser positivt på veien framover.

– Jeg opplever at både det grundige tilsynet fra Helsetilsynet og det gode samarbeidet med barneombudet de siste par årene gjør at jeg tror vi skal komme videre med oppfølging av dette området i Norge. Det er viktig, avslutter Holte.

Må ta det på alvor

Seniorrådgiver Inger Aasgaard i Barneombudet uttaler i en pressemelding at Helsetilsynets rapport er alvorlig og viser at arbeidet med å styrke barns rettigheter i Nav haster.

Aasgaard peker på lovregulering og kompetanseheving som tiltak Barneombudet mener er avgjørende for å sikre et større fokus på barns rettigheter, og mener arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna (Ap) må sikre at Nav ivaretar barnas rettigheter.

– Både nåværende og tidligere arbeids- og inkluderingsminister har oppfordret personer som har problemer med å forsørge seg og sin familie om å kontakte Nav. Dette er viktig og riktig. Men statsråden må da være sikker på at Nav faktisk gir barnefamiliene den oppfølgingen de har krav på og at barns rettigheter ivaretas, sier Aasgaard.

Grov svikt

Leder i Redd Barnas norgesprogram Monica Sydgård er ikke overrasket over resultatet av tilsynet og mener i likhet med Barneombudet at Brenna må komme på banen.

– Tilsynene avdekker en grov svikt i Nav-systemet. Redd Barna mener at det nå må stilles krav til at Nav har undersøkt barnets behov og livssituasjon, når de jobber med barnefamilier. Det må framgå av vedtaket at barnets beste er vurdert, uttaler Sydgård i en pressemelding.

Røde Kors, på sin side, skriver i en pressemelding at de mener funnene i rapporten er rystende, og at de støtter Helsetilsynet i sin vurdering av at disse familiene ikke får den hjelpen de trenger.

– Dette er alvorlige funn og dessverre i tråd med hva familier vi er i kontakt med forteller oss. For mye ansvar blir lagt på foreldre som ikke alltid har oversikt over hva de kan søke om stønad til, sier leder for humanitære programmer Ingvill Alisøy-Gjerløw i Røde Kors.

Helsetilsynets oppsummeringsrapport finner du [her](#)

Er du folkevalgt og mulig inhabil i arealsaker? Dette er rådene

Kommunal Rapport 27.06.2024, Marte Danbolt, Elin Svendsen, Robert Fauli

Bruk styrevervregisteret og hold deg unna utbyggere, er blant rådene fra KS.

– Den enkelte folkevalgte har selv en plikt til å vurdere sin egen habilitet. Dersom man er i tvil, eller tenker at man kan være inhabil, anbefaler KS at vedkommende tidlig tar kontakt med ordfører eller andre i henhold til kommunens rutiner, slik at det blir anledning til å gjøre en juridisk vurdering på forhånd, sier fagsjef for KS Folkevalgtprogram, Dag-Henrik Sandbakken.

Skulle det være tvil om habilitetsvurderingen, har Sandbakken følgende råd:

– Da kan det være klokt å innhente juridiske råd i forkant av møtet, for eksempel hos KS Advokatene.

Roller og verv

En kartlegging Kommunal Rapport har gjort av over 300 lokalpolitikere i landets største 40 fjellhyttekommuner, viser at nærings- og grunneierinteresser er tungt representert blant politikere.

Mens lokalpolitikere som Kommunal Rapport har snakket med, forsikrer om at kommunene har en ryddig og streng praksis når det gjelder habilitet, mener Norges Hytteforbund at folkevalgte med økonomiske interesser må bli flinkere til å melde seg inhabile i arealsaker.

Sandbakken nevner særlig ett verktøy som kan sikre mer åpenhet rundt økonomiske interesser: KS styrevervregister.

– Styrevervregisteret viser informasjon om folkevalgtes og ledende ansattes roller, verv og eierinteresser. Det innhentes informasjon fra Brønnøysundregistrene og fra Skatteetatens aksjonærregister. Styrevervregisteret er gratis og åpent tilgjengelig for alle. I tillegg kan den enkelte selv legge inn informasjon om andre relevante forhold, sier Sandbakken.

Folkemøter og andre møter

Noen kommuner opererer også med et eget økonomiregister hvor det er vedtatt at folkevalgte og eventuelt også ledere skal registrere styreverv, gaver og/eller økonomiske interesser.

– Avhengig av hva kommunens regelverk sier, kan det for eksempel være verv i offentlige og/eller private selskaper, verv i interesse- og frivillige organisasjoner som mottar økonomisk støtte fra kommunen/fylkeskommunen, bierverv, eller næringsinteresser som aksjer i selskaper og fast eiendom, forteller Sandbakken.

– *Bør folkevalgte med mulige økonomiske interesser i arealsaker delta på møter med for eksempel utbyggere?*

– Nei, dersom det er avklart at en representant er, eller kan være inhabil, bør ikke vedkommende delta i slike møter dersom det er en del av saksbehandlingen. Åpne folkemøter eller lignende, som ikke er en del av kommunens saksbehandling, vil være noe annet.

Lovlighetskontroll

Ifølge Sandbakken handler habilitet om tillit. Habilitet er derfor et viktig tema i KS Folkevalgtprogram.

Han minner om at avgjørelser om habilitet kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

– KS anbefaler også at partigruppene vedtar habilitetsregler for gruppa tilsvarende de som følger av forvaltningsloven og kommuneloven, sier Sandbakken.

Mulig inhabil? Slik går du fram:

1. Habilitet må vurderes fra gang til gang. Om du er i tvil om du er habil, så må du gi beskjed til ordfører så snart som mulig. Ordføreren ber så administrasjonen vurdere med utgangspunkt i den informasjonen du har gitt.
2. I selve møtet skal representanten be om ordet så snart ordfører/møteleder har åpnet saken, og før realitetene i saken kommer opp til debatt. Representanten skal da redegjøre for alle faktiske forhold som har betydning for habilitetsvurderingen.
3. Når det er gjort, skal vedkommende representant fratre møtet, og eventuell vararepresentant skal tiltre.
4. Det folkevalgte organet skal deretter drøfte habilitetsspørsmålet, uten å gå inn i realitetene i selve saken. Det er det folkevalgte organet som avgjør habilitetsspørsmålet.
5. Dersom vedkommende blir erklært inhabil, kan *ikke* vedkommende tiltre før saken er ferdig besluttet. Dersom vedkommende blir erklært habil, tiltre vedkommende slik at hen kan delta i realitetsbehandlingen.

Innspill til kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

34/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/400 - 3

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Invitasjon til samling 2024

Saksopplysninger

Formålet med denne saken er å gi medlemmene i utvalget mulighet til å diskutere og komme med forslag til saker som kontrollutvalget kan ta opp, eller som kan utredes til et fremtidig møte. Medlemmene kan foreslå saker til diskusjon under dette punktet på møtet. Medlemmene oppfordres til å si fra i starten av møtet dersom de har noe å ta opp.

Forhåndsinnmeldte saker til møtet 19.09.2024:**Virksomhetsbesøk:**

- Gauldalsporten vil ta imot utvalget på besøk 14. november. Det er fullt mulig å fortsette møtet der etter virksomhetsbesøket. Utvalget bør diskutere hvilke tema de ønsker å ta opp med Gauldalsporten på møtet 19. september.
- Virksomhetsbesøk hos Midt Energi vil da bli planlagt i ny årsplan for 2025..

Regionsamling

Konsek Trøndelag inviterer hver høst til årlige samlinger for regionens kontrollutvalg. Årets samling er på Scandic Hell tirsdag 1. oktober.

Påmeldingsfrist er 20. september 2024.

Invitasjon med informasjon om program og påmelding følger saken som vedlegg.

Sekretær kan også registrere påmeldinger på møtet 19.09.24

Invitasjon til samling for våre kontrollutvalg 1. oktober

Konsek Trøndelag inviterer til vår årlige samling for kontrollutvalg. Vi har valgt kommunens økonomiforvaltning og eierskap som tema. Hvordan kan kontrollutvalgene gi bedre styringssignal til kommunestyret om økonomiforvaltningen, og hvordan kan kontrollutvalget følge opp kommunens eierskap?

Vi mener at det er nyttig å utveksle erfaringer og vet at det alltid er mye nytt å lære. Derfor har vi invitert innledere som har god innsikt i kontrollutvalgenes ansvarsområder og som kan bidra med å utvide kontrollutvalgenes verktøykasse.

Programmet er lagt opp slik at det blir god tid til å stille spørsmål i plenum og diskutere rundt bordene.

Samlingen vil streames, og det er mulig å delta digitalt. Vi håper likevel at så mange som mulig vil delta fysisk for en best mulig erfaringsutveksling.

FORELØPIG PROGRAM

KL. 09.00 – 10.00	REGISTRERING, ENKEL SERVERING
KL. 10.00 – 12.00 inkl. pause	ØKONOMIFORVALTNINGEN I KOMMUNENE – HAR KONTROLLUTVALGET KONTROLL? Ved Asbjørn O. Pedersen Hvordan kan kontrollutvalgene få bedre innsikt i svakheter og feil i økonomiforvaltningen? Hvordan er kommunens styringsinformasjon i økonomiforvaltningen, og hva kan kontrollutvalget gjøre? <i>Det settes av tid til spørsmål i plenum og diskusjon rundt bordene.</i>
KL. 12:00 – 13.00	LUNSJ
KL. 13:00 – 14:30 inkl. pause	KOMMUNENS EIERSKAP – UNDER RADAREN FOR KONTROLLUTVALGET? Ved Agnete B. Sommerset Hvordan kan kontrollutvalget følge opp aktiviteten i kommunenes eierskap? <i>Det settes av tid til spørsmål i plenum og diskusjon rundt bordene.</i>
KL. 14.30 – 16:00	KONTROLLUTVALGETS HJØRNE Oppgaveløsning og erfaringsutveksling ved ansatte i Konsek

PRAKTISK INFORMASJON

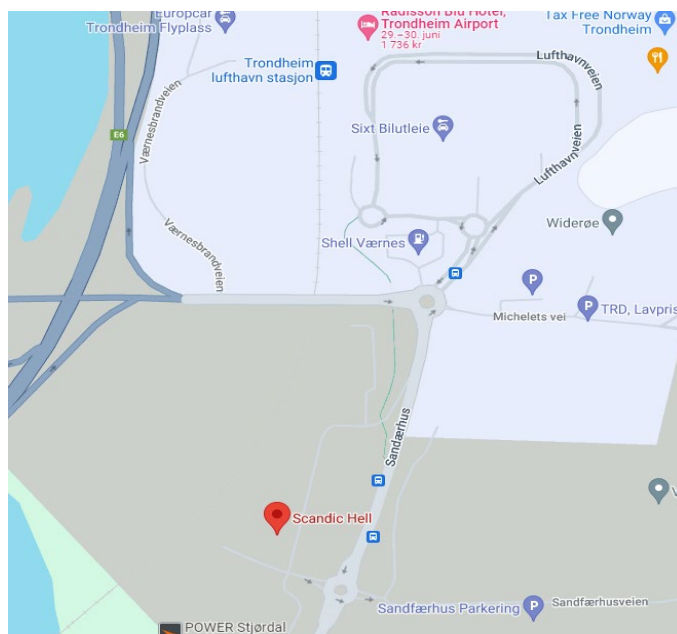
PÅMELDING: post@konsek.no

PÅMELDINGSFRIST: 20. september 2024.

PRIS: Max kr 2.000 pr. person.
Påmeldingsavgiften inkluderer lunsj og pausemat.

Scandic Hell ligger like ved Trondheim lufthavn. Det er gode parkeringsmuligheter utenfor hotellet.

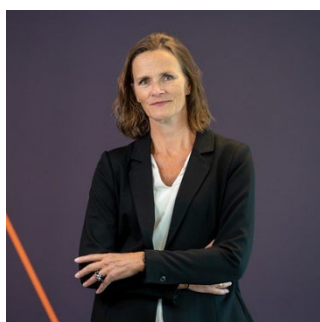
Gangavstand til hotellet fra togstasjonen (Trondheim lufthavn stasjon) og Trondheim lufthavn.



OM FOREDRAGSHOLDERNE



Asbjørn O. Pedersen er generalsekretær i Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund. I tillegg er han ansatt ved flere høyskoler og universitet hvor han underviser i økonomiske temaer med hovedvekt på kommune- og statsregnskap. Han er utdannet revisor og har 23 års erfaring fra kommunal sektor. Han har jobbet som revisor, skatteoppkrever, økonomisjef og rådmann i en rekke kommuner.



Agnete B. Sommerset er juridisk direktør og advokat i Samfunnsbedriftene, som er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for kommunalt eide selskaper. Hun holder mye kurs for styrer og eiere, og er opptatt av at god eierstyring vil gjøre selskapene i stand til å lykkes enda bedre med å levere gode tjenester til sine eiere og innbyggerne i kommunen. Eierstyring handler om å ville noe med selskapene man eier og å ha god forståelse for rolle- og ansvarsfordeling. Hun ser at god eierstyring gir god demokratisk kontroll, og brenner for at flere setter dette temaet høyt på dagsorden.

OM KONSEK TRØNDELAG IKS

Konsek Trøndelag er et interkommunalt sekretariat for 48 kontrollutvalg i Trøndelag, Nord-Østerdal og Helgelandssområdet. Selskapet ble opprettet 1.1.2018 og har hovedkontor på Steinkjer og avdelingskontor i Trondheim og Os. Selskapet har tolv ansatte med god kompetanse på kommunal sektor og en variert fagbakgrunn.

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Midtre Gauldal kommune

Møtedato

19.09.2024

Saknr

35/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/400 - 4

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 19.09.2024, godkjennes.

Saksopplysninger

Protokollen fra dagens møte vil bli gjennomgått for godkjenning i møtet.