

Byggesak og arealplanarbeid

Ørland kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR 1306

2024



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med bestillingen er behovet for å undersøke om Ørland kommune tilfredsstillere kravene til saksbehandling av dispensasjonssøknader, og om kommunen er a jour med arbeidet med arealplaner og reguleringsplaner. Det er også ønskelig å undersøke om kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å ivareta planarbeidet, og om det er mulig å identifisere tiltak som kan bidra til å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse.

PROBLEMSTILLINGER

1. Er saksbehandlingen av dispensasjonssøknader i henhold til bestemmelsene i lov- og regelverk?
2. Er Ørland kommune a jour med kommunale planprosesser på arealområdet, og i hvilken grad er eldre reguleringsplaner oppdatert? (beskrivende)
3. Har kommunen kapasitet og kompetanse for å ivareta nødvendige planprosesser på arealområdet?
 - Kartlegge eventuelt ressursgap
 - Identifisere mulige tiltak for å tette eventuelt ressursgap

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: Inntil 350 timer

Rapport til sekretær: 1. mai 2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anne Grete Wold

anne.wold@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 99100669

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Ørland kommune bestilte den 14.06.2024, sak 13/24 en forvaltningsrevisjon av byggesaksbehandling og dispensasjonspraksis. Det overordnede formålet er fra kontrollutvalgets side å få belyst om kommunen har en forsvarlig saksbehandling av byggesaker. Bestillingen er i tråd med kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.

Følgende vedtak ble gjort:

«Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med tema 'byggesak' og ber revisjonen utarbeide en prosjektplan i tråd med kontrollutvalgets innspill og problemstillinger og som leveres sekretariatet innen 21.08.2024.»

Av ulike årsaker blir forslag til prosjektplan levert til kontrollutvalgets oktobermøte.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunen er lokal planmyndighet, og har ansvar for å utarbeide en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel og for å utarbeide kommunal planstrategi. I tillegg skal kommunene sørge for at det blir laget reguleringsplaner i form av områderegulering eller detaljregulering.

Kommuneplanens arealdel består av planbeskrivelse med konsekvensutredning og plankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser for hele land- og sjøarealet i kommunen. Arealdelen skal vise hvor i kommunen utbygging kan skje, og hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Arealdelen er viktig for å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av arealene, naturen og kulturmiljøene i kommunen.

En reguleringsplan angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Den består av et detaljert arealplankart med tilhørende planbestemmelser og en planbeskrivelse. Hvor detaljert planen skal være er avhengig av formålet med planen, og om det er behov for videre detaljplanlegging for enkeltområder. Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplanen, men det kan fremmes planforslag av andre offentlige aktører, eller av private aktører¹.

Bestemmelsene om byggesaksbehandlingen skal sikre at tiltak blir igangsatt i samsvar med lov, forskrift og kommunale planvedtak, og at det enkelte tiltak blir forsvarlig utført. Loven skal også sikre at partenes rettigheter blir ivaretatt. I formålsparagrafen til byggesaksforskriften

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

heter det at saksbehandlingen skal sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk (§ 1-1, b²)

Det er kommunens ansvar å sikre en god og forsvarlig saksbehandling, i samsvar med krav i lov og forskrift. Byggesaksbehandling kan omhandle behandling av søknader om dispensasjon. Dispensasjon innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller kommunale planer gitt i samsvar med plan- og bygningsloven, kapittel 19.

Kommunens vedtak om dispensasjon må begrunnes i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det må konkret vises på hvilken måte lovens vilkår anses oppfylt. Det må gå klart frem av vedtakets begrunnelse hvilke hensyn som er vektlagt, og hvilke vurderinger som er foretatt. Det bør vises til hva fagmyndigheten har uttalt i saken. I vurderingen skal det også legges særlig vekt på nasjonale og regionale rammer og mål. Dersom det blir gjort politisk vedtak hvor et politisk utvalg går mot administrasjonens innstilling, er det særlig viktig å være oppmerksom på kravet til begrunnelse. Utvalget må da begrunne sin avvikende oppfatning. Det stilles samme krav til begrunnelsens innhold i disse sakene som i de sakene der administrasjonen har begrunnet dispensasjonsvedtaket³.

Nylig historikk i Ørland kommune

Da Bjugn og Ørland ble slått sammen i 2020, ble de gjeldende arealplanene videreført og omgjort til kommunedelplaner. Arbeidet med ny kommuneplan arealdel startet i 2023. Ifølge planprogrammet for arbeidet med ny arealplan, skal den vedtas i kommunestyret 1. kvartal 2026. Kommunestyret vedtok 26. januar 2023 ny kommuneplan samfunnsdel for perioden 2022-2034⁴.

På oppdrag fra kontrollutvalget gjennomførte Revisjon Midt-Norge i 2023 en undersøkelse om saksbehandlingen på plan- og byggesaksområdet i Ørland kommune var tilfredsstillende (KU saksnr. 03/24). Her ble dispensasjonspraksisen også synliggjort, blant annet på bakgrunn av at arealplanene i de «gamle» kommunene var ulike. Notatet beskrev at forskjellene kan føre til at like saker må behandles noe ulikt. For eksempel må det i det ene området søkes dispensasjon, mens en lignende sak i et annet område kan godkjennes uten dispensasjon. Det gir ulik dispensasjonspraksis og tilsvarende ulike gebyr. Når tiltakshavere søker om det samme innenfor rammene av de to gamle kommunenes arealplan kan det dermed bli ulike

² [Byggesaksforskriften \(SAK10\) med veiledning - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

³ [d \(statsforvalteren.no\)](#)

⁴ [kommuneplanens-samfunnsdel-2022-2034.pdf \(orland.kommune.no\)](#)

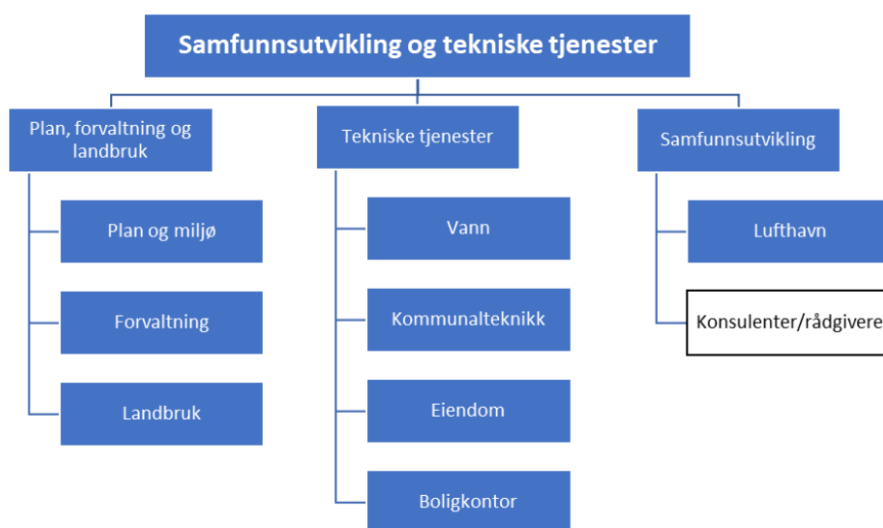
prosesser. Ifølge undersøkelsen skjer dette fordi kommunen ikke kan dispensere seg bort fra saksbehandlingsregler.

For øvrig har kommunens administrasjon i dialog med revisor belyst utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse innenfor arealplanarbeid. I den forbindelse ble også utfordringene knyttet til at kommunen har mange gamle reguleringsplaner belyst.

2.3 Kommunens organisering

Bjugn og Ørland kommuner ble sammenslått fra 01.01.2020. Navnet på den nye kommunen ble vedtatt å være Ørland kommune, og administrasjonssenter i den nye kommunen er Bjugn. Ørland kommune grenser i nord og øst mot Åfjord kommune og Indre Fosen kommune.

Ifølge kommunens egen hjemmeside, er Ørland organisert i fire sektorer med hver sin kommunalsjef: Økonomi og virksomhetsstyring, Oppvekst og utdanning, Helse og familie og Samfunnsutvikling og tekniske tjenester. Revisor tar utgangspunkt i at det vil være området Plan, forvaltning og landbruk som vil være mest aktuelle for denne forvaltningsrevisjonen.



Figur 1. Utdrag fra organisasjonskart Ørland kommune. Kilde: Ørland kommune.

Revisor har hatt oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef, der ulike tilnærminger til bestillingen ble drøftet. Administrasjonen var positiv til prosjektet, og ser fram til et arbeid som vil bidra til forbedring.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Revisor har følgende forslag til problemstillinger:

1. Er saksbehandlingen av dispensasjonssøknader i henhold til bestemmelsene i lov- og regelverk?
2. Er Ørland kommune a jour med kommunale planprosesser på arealområdet, og i hvilken grad er eldre reguleringsplaner oppdatert? (beskrivende)
3. Har kommunen kapasitet og kompetanse for å ivareta nødvendige planprosesser på arealområdet?
 - Kartlegge eventuelt ressursgap
 - Identifisere mulige tiltak for å tette eventuelt ressursgap

3.2 Kilder til kriterier

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Nasjonale og regionale veiledere og andre nasjonale føringer
- Kommunens egne rutiner og prosedyrer for byggesaksbehandlingen

3.3 Metoder for innsamling av data

Revisjonen vil foreta vurderinger basert på informasjon hentet fra ulike kilder. Det vil kunne være aktuelt å foreta en gjennomgang av et utvalg byggesaker som er ferdigbehandlet, for å vurdere hvordan saksbehandlingen i dispensasjonssaker blir gjennomført. I tillegg vil det være nødvendig å kartlegge omfang, innhold og status på kommunedelplaner og reguleringsplaner, og undersøke status på pågående og planlagte planprosesser.

Vi vil innhente og gjennomgå skriftlig dokumentasjon fra kommunen, eksempelvis rutiner og prosedyrer relevant for byggesaksbehandling. Slike rutiner og prosedyrer vil kunne si noe om hvilke føringer som er lagt for saksbehandlingen, men også være selvstendige kilder til revisjonskriterier.

Vi vil foreta intervju med kommunens ansatte som har ansvar og/eller oppgaver innen byggesaksbehandling og planarbeid, og som har kjennskap til hvordan rutiner fungerer i praksis.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anne Grete Wold
Prosjektmedarbeider	Marius Johnsborg
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther
Kvalitetssikrer	Johannes Nestvold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	24. juni 2024
Prosjektplan til sekretær	02.oktober 2024
Oppstartsmøte	27. september 2024
Datainnsamling ferdig	15. januar 2025
Rapport til uttalelse	15. mars 2025
Rapport til sekretær	1. mai 2025

Steinkjer, 2. oktober 2024

Anne Grete Wold

VEDLEGG 1: AVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1306	Kommune: Ørland
Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8	
Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Steinkjer Dato: 16.09.24

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Anne Grete Wold

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2310 MVA

Dokumentet er signert digitalt av:

• ANNE GRETE WOLD, 16.09.2024

Forseglet av



Posten Norge

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no