

PLANSEKSJONEN

BYGGESAKSBEHANDLING

Forvaltningsrevisjon

Gjennomført 11.2000 – 02.2001

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

Anne Gro Bergmann Thomas
Ann Kristin Netland
Anders Flatabø

Bærum kommunerevisjon, Pb 62, 1300 Sandvika. Tlf: 67 50 40 50

Arkivkode 011.72 A

INNHold

GJENNOMFØRT 11.2000 – 02.2001	0
SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET	7
1.2 BESKRIVELSE AV REVIDERT ENHET	7
1.3 AVGRENSNINGER	8
2 MÅLSETTINGER FOR PROSJEKTET	9
3 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	11
DATAINNSAMLING	11
BEARBEIDING OG ANALYSE	12
DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	12
4 REVISJONSKRITERIER	13
5 SAKSBEHANDLINGSTIDEN FOR BYGGESAKER	14
5.1 ER SAKSBEHANDLINGSTIDEN INNENFOR LOVENS RAMMER FOR BYGGEMELDINGER OG ENKLE TILTAK? .	14
5.2 ER SAKSBEHANDLINGSTIDEN FORSVARLIG FOR VANLIGE BYGGESAKER I FORHOLD TIL LOVENS KRAV ...	16
5.3 MANGELFULLE SAKERS BETYDNING FOR SAKSBEHANDLINGSTIDEN.	18
5.4 ER SAKSBEHANDLINGSTIDEN NÅR BYGGESAKENE ER KOMPLETTE FORSVARLIG I FORHOLD TIL LOVENS KRAV ?	19
6 ER INNBYGGERNES RETTSSIKKERHET FOR ØVRIG IVARETATT VED BYGGESAKSBEHANDLING	22
6.1 ER SAKSBEHANDLINGSTIDEN FOR KLAGESAKER FORSVARLIG	22
6.2 HVORFOR KLAGES DET	24
6.3 OMGJØRING AV KLAGESAKER:	25
6.4 KAN MAN SI NOE OM RETTSSIKKERHETEN I FORHOLD TIL FYLKESMANNENS BEHANDLING AV KLAGESAKER I BÆRUM KOMMUNE	26
6.5 ER RETTSSIKKERHETEN FOR ØVRIG IVARETATT VED KLAGESAKER GJENNOM EN FORSVARLIG BEGRUNNELSE	26
6.6 RETTSSIKKERHET I FORHOLD TIL HJEMMELSGRUNNLAGET FOR ESTETIKK	27
7 I HVILKEN GRAD SKYLDES SAKSBEHANDLINGSTIDEN FORHOLD UTENFOR PLANSEKSJONEN.....	29
7.1 TREKK VED KOMMUNEN SOM KAN FORKLARE SAKSBEHANDLINGSTIDEN.....	29
7.2 TREKK VED BEFOLKNINGEN SOM KAN FORKLARE SAKSBEHANDLINGSTIDEN	29
7.3 TREKK VED PLANVERKET SOM KAN FORKLARE SAKSBEHANDLINGSTIDEN.....	29
7.4 TREKK VED ANSVARLIG SØKER SOM KAN FORKLARE SAKSBEHANDLINGSTIDEN	30
7.5 TREKK VED PLANUTVALGETS VIRKSOMHET SOM KAN FORKLARE SAKSBEHANDLINGSTIDEN.....	30
7.6 SAMMENLIGNING MED SAKSBEHANDLINGSTIDEN I ANDRE KOMMUNER:	31
8 I HVILKEN GRAD SKYLDES SAKSBEHANDLINGSTIDEN INTERNE FORHOLD	33
8.1 ARBEIDSMILJØETS BETYDNING FOR SAKSBEHANDLINGSTIDEN	33
8.2 BEMANNINGSSITUASJONEN	36
8.3 TREKK VED SAKSBEHANDLINGSPROSESSEN	37
8.4 GENERELT OM PLANSEKSJONENS NYE TILSYNSROLLE.....	41
8.5 TILSYNET I PRAKSIS	45
8.6 PLATON.....	46
9 SERVICE OG VEILEDNING.....	50
9.1 FÅR INNBYGGERNE NØDVENDIG SERVICE OG VEILEDNING	50
9.2 PLANSEKSJONENS SERVICENIVÅ	51
9.3 OPPSUMMERING AV SERVICENIVÅET.....	58
10 LEDELSE	59

10.1	MÅLSTYRT LEDELSE.....	59
10.2	FOKUS PÅ BRUKERNE/ KUNDENE.....	61
10.3	DEN INTERNE KOMMUNIKASJON.....	62
11	REVISJONENS KONKLUSJONER, ANBEFALINGER OG TILTAK	63
11.1	KONKLUSJON	63
11.2	ANBEFALINGER	65
	BEGREPSLISTE:	66
	LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER:.....	70
	VEDLEGG 1: KOMMUNENS TILSYNSROLLE, TILTAKETS INDRE RAMMER	74
	VEDLEGG 2: VURDERING AV PLATON, IBISTIC AS.	74
	VEDLEGG 3: KVALITETSSIKRING AV PROSJEKTET, IBISTIC AS.	74

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok i november 2000, at Revisjonen skulle gjennomføre en revisjon av Planseksjonen, med bakgrunn i den diskusjon og kritikk som var fremkommet om saksbehandlingstiden for byggesaker i Bærum kommune.

Kommunens byggesaksbehandling utføres av Planseksjonen. De mottar, behandler og avgjør byggesøknadene.

Formålet med prosjektet har vært todelt. For det første har Revisjonen ønsket å vurdere innbyggernes rettssikkerhet i byggesaker. I tillegg har vi gjennomgått og vurdert om Planseksjonen har oppnådd sine egne mål for byggesaksbehandlingen og vurdert Planseksjonens effektivitet i forhold til dette.

For å få belyst formålet har vi vurdert ulike aspekter ved byggesaksbehandlingen. Vi har undersøkt om saksbehandlingstiden i Bærum kommune er forsvarlig i forhold til lovens rammer, og om innbyggernes rettssikkerhet ved byggesaker for øvrig er ivaretatt. I forhold til dette har vi også vurdert om innbyggerne får tilstrekkelig service og veiledning. Vi har så vurdert årsakene til den lange saksbehandlingstiden og foreslått tiltak som kan gi en mer effektiv saksbehandling.

Problemstillingene er belyst i rapportens kapittel 5 - 10.

Saksbehandlingstiden for byggesaker **kap.5**

Det er ulike typer byggesaker: Meldinger, enkle tiltak og "vanlige" byggesøknader. For alle disse tre kategoriene saker har plan- og bygningsloven ulike krav til saksbehandlingstid.

For meldinger er lovens krav at tillatelse må gis av kommunen innen 3 uker. Planseksjonen i Bærum har forbedret saksbehandlingstiden men ligger i dag på 4 ukers saksbehandlingstid for meldinger.

Enkle tiltak har en lovfestet saksbehandlingstid på maksimum 4 uker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på 6 uker i år 2000.

For "vanlige" byggesøknader er lovens krav at disse skal avgjøres "*så snart som mulig*". I kommunens Handlingsprogram er det satt mål om 8 ukers behandlingstid. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i år 2000 var på 24,3 uker.

Saksbehandlingstiden har blitt vurdert på generelt grunnlag utfra plikter etter lov og målsettinger. Revisjonens gjennomgang har vist at saksbehandlingstiden har blitt redusert, men at saksbehandlingstiden samlet sett er for lang. Etter Revisjonens mening er det påkrevet med ytterligere tiltak for å få ned saksbehandlingstiden.

Innbyggernes rettssikkerhet for øvrig **kap.6**

Rettssikkerhet i byggesaksprosessen har flere aspekter enn selve saksbehandlingen av byggesøknaden.

Revisjonen har sett på saksbehandlingstiden når det klages på byggesaksvedtak. Lovens krav er at en klagesak skal avgjøres "*uten ugrunnet opphold*".

For Bærum kommunes del er det fastsatt et konkret resultatmål for Planseksjonen om at saksbehandlingstiden skal være under 2 måneder for klagesaker. Saksbehandlingstiden for klagesaker var i gjennomsnitt i år 2000 på 3,7 måneder.

Planutvalget omgjorde 21,6 % av klagenes i år 2000, noe som i liten grad illustrerer i hvilken grad det begås saksbehandlingsfeil i Planseksjonen. Ved klager er innbyggeren generelt uenig i Planseksjonens vurderinger, og sjelden uenig i den prosessuelle saksbehandling. Innbyggeren er således som oftest uenig i Planseksjonens rettsanvendelse.

Når det gjelder omgjøring av klager hos Fylkesmannen ble 6 av 65 saker omgjort/ opphevet i år 2000. Dette betyr at kommune fikk medhold i 90,5% av klagenes som ble behandlet av Fylkesmannen i år 2000 og at Planseksjonens vurderinger i de fleste saker er sammenfallende med Fylkesmannens.

I det utvalget klagesaker Revisjonen har gjennomgått, har vi funnet at samtlige innstillinger var tilfredsstillende begrunnet og at de oppfyller kravene loven setter. Vedtakene i Planutvalget har imidlertid ikke vært tilstrekkelig begrunnet. Revisjonen har konkludert med at rettssikkerheten generelt er godt ivaretatt.

Årsaker til lang saksbehandlingstid

kap.7 og 8

Årsaker til lang saksbehandlingstid kan skyldes forhold både utenfor og innad i Planseksjonen. Vi har forsøkt å vurdere begge disse faktorer.

Det er en alminnelig oppfatning at Bærum har større byggepress, større fortetting og strengere regulering/estetikk enn i mange andre kommuner. Bærum har en generelt ressurssterk befolkning. Vi vet fra andre undersøkelser at såkalte ressurssterke i større grad bl.a. klager på vedtak enn andre. Revisjonen har funnet at det er trekk ved Bærum kommune som kan vanskeliggjøre en rask saksbehandling.

Revisjonen har funnet flere forhold i Planseksjonen som kan forbedre effektiviteten i saksbehandlingen. Planseksjonen har hatt stor gjennomstrømning av ansatte og mangler en klar strategi på opplæring av nye medarbeidere. Med mindre det skjer en økning utvikling i antall byggesøknader, har Revisjonen vurdert at det ikke er behov for å styrke bemanningen i Planseksjonen.

Det synes å være godt arbeidsmiljøet i Planseksjonen og at de ansatte trives. Revisjonens inntrykk gjennom bl.a. intervjuer, er at det er åpen dialog og relativt god intern kommunikasjon i Planseksjonen, både på det formelle og uformelle plan.

Revisjonen har gjennomgått saksbehandlingsrutinene i Planseksjonen. I år 2000 var 21,8 % av de innsendte byggesøknadene mangelfulle. Dette medførte at seksjonen måtte bruke ressurser på å innhente kompletterende dokumentasjon i 1 av 5 saker. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstid på de sakene som ikke var komplette var på over 70 uker og trakk den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for alle "vanlige" byggesaker opp med 6 uker. Dette har medført at Planseksjonen har brukt mye ressurser på de mangelfulle byggesakene på bekostning av de komplette sakene.

Revisjonens mener det bør utarbeides en klarere strategi på både å få ned antallet mangelfulle saker og sørge for raskere komplettering av dem. Dette kan oppnås ved at det settes tidsfrister for innsendelse av dokumentasjon.

Etter loven skal saksbehandlingen tilpasses og forenkles i forhold til at Planseksjonen har fått endret sin rolle i saksbehandlingen fra en kontrollør- til en tilsynsrolle. Planseksjonen har også fått sanksjonsmuligheter i forhold til dette. Revisjonen har konstatert at kontrollen går lengre enn lovens intensjon. Det er ikke gitt klare føringer for å motvirke dette. Rutiner for tilsyn er uklare og i praksis ennå ikke særlig til stede og vi kan ikke se at det er utarbeidet en tilstrekkelig plan for det fremtidige tilsynet.

Revisjonen har funnet at godkjenning av ansvarlig søkeres ansvarsrett fungerer i henhold til Planseksjonens oppgaver på området. Planseksjonen benytter seg imidlertid i liten grad av sanksjoner overfor ansvarlige søkere, som ikke ivaretar sitt ansvar.

Et velfungerende elektronisk saksbehandlingssystem kan effektivisere saksbehandlingen. Revisjonen finner det ikke akseptabelt at Planseksjonens elektroniske saksbehandlingssystem, virker hemmende på saksbehandlingen på grunn av dårlig funksjonalitet.

Service og veiledning

kap. 9

Etter forvaltningsloven, har Planseksjonen en alminnelig veiledningsplikt overfor brukerne.

Revisjonen har funnet at brukerne ønsker at Planseksjonen har fokus på tilgjengelighet og på klare og løsningsorienterte tilbakemeldinger til brukerne. En klargjøring av rammene rundt forhåndskonferanse og seksjonens Servicevakt, vil etter Revisjonens mening, bidra til et bedre samsvar mellom kundens forventninger og vil kunne gi positive konsekvenser for saksbehandlingstiden.

Planseksjonen har iverksatt tiltak for å få ned saksbehandlingstiden og bedre servicen. Tiltakene har hatt positiv effekt, men Revisjonen har sett behov for at det gjennomføres ytterligere tiltak som kan forbedre saksbehandlingstiden.

Revisjonen konkluderer med at Planseksjonen tilfredsstillt kravene til service og veiledning rettslig sett, men at det fortsatt ligger et forbedringspotensiale i å styrke kommunikasjon og informasjon.

Ledelse

kap.10

Revisjonen har funnet at ledelsen i Planseksjonen har grepet fatt i flere av de aktuelle problemstillingene knyttet til lang saksbehandlingstid og satt opp mål, tiltak og gitt føringer for disse. Imidlertid har Revisjonen funnet at Planseksjonen ikke har fokusert nok på enkelte av utfordringene. Vi har konkludert med at viktige utfordringer er fokusert på over lang tid, men målene er ikke nådd. Revisjonen har ut fra dette konkludert med at ledelsen i Planseksjonen har for dårlige rutiner for oppfølging av målene de har satt i Virksomhetsplanen.

Revisjonen anbefaler at Planseksjonen vurderer følgende tiltak:

1. Planseksjonen bør etablere og dokumentere effektive rutiner for å følge opp resultatene av virksomheten.
2. Planseksjonen bør anvende flere ressurser på utvikling av rutiner for effektivisering av saksbehandlingsprosessen.
 - Det bør etableres strategier på å få ned antallet mangelfulle byggesøknader gjennom; frister, avslag og ansvarsrett.
 - Praksis knyttet til behandling av naboprotester bør forenkles.
 - Det bør utvikles generelle rutiner for når komplette saker skal avgjøres.
3. Planseksjonen bør innarbeide den nye rollen knyttet til kontroll og tilsyn. Det bør utarbeides en konkret plan på hvordan tilsynet skal drives mest mulig effektivt i forhold til saksbehandler, ansvarsrettsgruppe og tilsynsgruppe. Det bør innføres et system for hvordan man skal foreta stikkprøver i tilsynsfunksjonen.
4. Planseksjonen bør enten ferdigstille det eksisterende saksbehandlingssystemet eller anskaffe et nytt elektronisk saksbehandlingssystem som effektiviserer saksbehandlingen.
5. Mottaksprosjektet; mottaksenhet/servicevakt/ekspedisjon, bør fortsette som fast ordning.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Revisjonen er etter lov og forskrift pålagt å utføre forvaltningsrevisjon.

Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater¹

Blant annet på bakgrunn av den kritikken som har fremkommet mot Planseksjonen fra innbyggerne i Bærum kommune og gjennom artikler i Asker og Bærum Budstikke, vedtok Kontrollutvalget høsten 2000 å be Revisjonen gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot Planseksjonen.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om saksbehandlingstiden og rettssikkerheten til innbyggerne i Bærum kommune er ivaretatt i byggesaker. I tillegg har vi vurdert om Planseksjonen drives effektivt for å nå målene for saksbehandlingstiden.

For å sikre en uhildet gjennomføring av prosjektet engasjerte Revisjonen et konsulentfirma som har kvalitetssikret gjennomføringen og funnene i prosjektet.

Revisjonen vil takke for velvillig bistand fra ansatte i, og brukere av Planseksjonen. Mange ansatte i Planseksjonen har ytt uvurderlig hjelp i arbeidet med å fremskaffe den dokumentasjon som var nødvendig for å få belyst formålet med undersøkelsen.

1.2 Beskrivelse av revidert enhet

Planseksjonen i Bærum kommune ivaretar kommunens plikter etter plan- og bygningsloven². Disse pliktene består generelt av bygge- og delesaksbehandling, klagebehandling, planbehandling, måling, tilsyn, kontroll og kartografisk utredningsarbeid i forhold til miljøplanlegging og bygging i Bærum kommune. For å ivareta disse oppgavene er Planseksjonens oppgaver fordelt på åtte avdelinger. I tillegg er to avdelinger satt til administrativt arbeid:

Mottaksenheten

Nyopprettet enhet som gir informasjon og behandler generelle henvendelser om byggesaksbehandling, gjennomgår alle byggesaker som sendes inn, avdekker manglende dokumentasjon, returnerer svært mangelfulle søknader og behandler alle meldinger og enkle tiltak. Ansvarlig for servicevaktet.

Forvaltningsavdeling øst og vest

Behandler private regulerings- og bebyggelsesplaner, bygge-, dele- og seksjoneringsaker, søknader om ansvarsrett, fører tilsyn med byggevirksomheten og følger opp ulovlig byggevirksomhet i Østre Bærum (gnr. 11 – 44) og Vestre Bærum (gnr. 1 – 10, gnr. 45 - 119).

Fornebuavdelingen

Utarbeider offentlige reguleringsplaner og behandler private regulerings- og

¹ Lov av 1992, om kommuner og fylkeskommuner, § 60 nr 7.

² Lov 14 juni 1985 nr. 77, Plan- og bygningsloven § 10-1.

bebyggelsesplaner, bygge-, dele- og seksjoneringsaker, søknader om ansvarsrett, fører tilsyn med byggevirksomheten og følger opp ulovlig byggevirksomhet innenfor Fornebu-området.

Planavdelingen

Utarbeider offentlige analyser og arealplanutredninger, utredninger innenfor natur og miljøvern, kommuneplanens arealdel og andre oversiktsplaner samt offentlige reguleringsplaner og samferdselsplaner.

Oppmålingsavdelingen

Påviser grenser, stikker ut veier og byggelinjer, bestyrer kartforretninger og lager målebrev, utarbeider kartmateriale i tilknytning til grunnverv og foretar setningsmålinger og annet oppmålingsteknisk arbeid.

Geodatavdelingen

Holder kommunens kartverk og fastmerkegrunnlag oppdatert, lager spesialkart og utleverer digitale kartdata, ivaretar kommunens adresseringsoppgaver og utvikler og holder geodatasystemet ajour.

Juridisk kvalitetssikring og fellesfunksjoner

Behandler klager på arealplaner og enkeltsaker, følger opp ulovlig byggevirksomhet i rettsapparatet, forestår intern juridisk kvalitetssikring og rådgivning og samordner utviklingen av arbeidsrutiner og saksbehandlingssystem.

Administrative avdelinger:

Ekspedisjonen

Tar imot alle henvendelser til Planseksjonen. Besvarer generelle spørsmål.

Arkivet

Mottar og registrerer all post til og fra Planseksjonen. Arkiverer alle bygge-, dele- og seksjoneringsaker, samt regulerings- og bebyggelsesplaner. Oppdaterer og holder systemet ajour.

Plansjefen er øverste leder for seksjonens avdelinger. Bortsett fra de to administrative avdelingene har alle avdelinger sin leder.

1.3 Avgrensninger

Revisjonen har foretatt en begrenset gjennomgang av Planseksjonen, hvor vi i hovedsak har konsentrert oss om de funksjoner i Planseksjonen som behandler innbyggernes byggesaker. Revisjonen har konsentrert seg om saksbehandlingstid, service og rettssikkerhet for øvrig ved byggesaker og klagesaker. Rapporten behandler således ikke arbeidet til avdelingene Fornebu, Geodata, Plan og Oppmåling.

Vi har heller ikke forsøkt å gi en fullstendig dekning av alle de forhold som påvirker saksbehandlingstiden. I stor grad er de faktorer vi har behandlet forhold til lovens krav, forhold som Planseksjonen selv har fokusert på og aspekter som har fremkommet i intervju med brukere og ansatte. Vi har konsentrert oss om de forhold som er vektlagt i disse kildene.

Revisjonen har mottatt flere interessante innspill fra innbyggere i forbindelse med arbeidet. Enkeltsakene er ikke behandlet i rapporten, men er tatt med i vurderingsgrunnlaget.

2 MÅLSETTINGER FOR PROSJEKTET

Formålet med prosjektet har vært todelt:

1. Brukernes rettssikkerhet i byggesaker er vurdert
2. Vi har gjennomgått og vurdert Planseksjonens måloppnåelse og effektivitet i forhold til byggesaksbehandlingen.

Revisjonens målsetning har vært å belyse innbyggernes rettssikkerhet ved byggesaksbehandlingen og om kommunen i så måte ivaretar innbyggernes lovmessige rettigheter. Vi har i hovedsak søkt å belyse problemstillinger i forhold til saksbehandlingstiden. Vi har også vurdert innbyggernes rettssikkerhet i forhold til klagebehandling.

I tillegg har vi forsøkt å belyse i hvilken grad Planseksjonen drives effektivt for å nå målene for saksbehandlingstid og service ovenfor innbyggerne. Revisjonen har forsøkt å vurdere hvorvidt det foreligger et forbedringspotensiale i Planseksjonen på disse områdene.

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er formålet blitt presisert gjennom følgende problemstillinger:

Hovedproblemstilling 1:

Kap. 5

Er saksbehandlingstiden i Bærum kommune forsvarlig i byggesaker i forhold til lovens konkrete og skjønnsmessige rammer ?

Formål:

Å få målt saksbehandlingstiden for byggesaker opp mot lovbestemte krav.

Hovedproblemstilling 2:

Kap. 6

Er innbyggernes rettssikkerhet for øvrig, ved byggesaker ivaretatt ?

Formål:

Å få vurdert hvorvidt det foreligger andre aspekter ved byggesaksbehandlingen som har betydning for innbyggernes rettssikkerhet. Revisjonen har i første rekke konsentrert seg om klagesaker. Revisjonen har vurdert saksbehandlingstiden ved klagesaker, hvorfor det klages, omgjøringshyppighet og om klagevedtak har en forsvarlig begrunnelse. I tillegg har vi vurdert hjemmelsgrunnet for praksis vedrørende estetikk i byggesaker.

Hovedproblemstilling 3:

Kap. 7, 8 og 10

Hvorfor er saksbehandlingstiden for lang og hvilke tiltak kan gjennomføres for å få en mer effektiv saksbehandling?

Formål:

Å få forklart både interne og eksterne årsaker til at saksbehandlingstiden på enkelte saker i Planseksjonen er så lang. Revisjonen ønsket videre å få vurdert hvilke tiltak som kan vurderes nærmere og eventuelt gjennomføres for å oppnå en mer effektiv saksbehandling uten at den blir mindre forsvarlig enn loven foreskriver.

Hovedproblemstilling 4:**Kap. 9**

Får innbyggerne tilstrekkelig service og veiledning ved byggesaker?

Formål:

Å få vurdert i hvilken grad Planseksjonen gir innbyggerne den service og veiledning de skal og bør få, i forhold til forvaltningens plikt etter loven og i forhold til kommunens målsetninger.

3 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Datainnsamling

Det er i dette prosjektet anvendt så vel kvalitative som kvantitative data. For å få belyst de faktiske forhold og holdninger i Planseksjonen har vi anvendt dokumentanalyse og intervju som metode.

Dokumentanalyse

Vi har innhentet referater fra ledermøtene, interne statistikker og styringsdokumenter. I litteratur og kildehenvisningslisten, fremgår en samlet oversikt over de dokumenter som har vært benyttet i analysen.

Vi har gjort et tilfeldig utvalg på 21 byggesaker som ble sluttbehandlet i år 2000. Felles for disse sakene er at det har tatt lengre tid enn 2 måneder for Planseksjonen å få komplettert søknaden. Hovedfokus fra Revisjonens side ved gjennomgangen har vært å se hvorvidt Planseksjonen har satt frist for innsendelse av manglende dokumentasjon ved byggesøknader.

Revisjonens har gjennomgått et tilfeldig utvalg på 20 klagesaker fra år 2000. Funn herfra blir brukt for å belyse hovedproblemstilling 2. Utvalget har bestått av de 6 klagesaker som er blitt omgjort av fylkesmannen og 14 saker fra Planutvalget, hvorav 6 er omgjort og 8 ikke er omgjort av Planutvalget. Planutvalgsakene er basert på et tilfeldig utvalg.

Vi har benyttet oss av kvantitative data for å beregne saksbehandlingstiden for bygge- og klagesaker. Disse data er hentet fra interne oversikter og rapporter i Planseksjonen. Vi har utarbeidet en del egen statistikk for å belyse problemstillingene i kapittel 5 og 6 på bakgrunn av de interne oversikter og statistikker.

Intervju:

Vi har foretatt til sammen 29 intervjuer.

Vi har intervjuet 11 saksbehandlere i Planseksjonen. Utvalget ble foretatt tilfeldig på bakgrunn av utdanning, erfaring, og med lik fordeling på de to fagavdelingene. Vi har intervjuet 4 personer fra forvaltning vest, 4 fra forvaltning øst, 2 fra Mottaksenheten og 1 person fra avdeling for juridiske tjenester.

Revisjonen har intervjuet avdelingsleder for; forvaltning øst, forvaltning vest, Mottaksenheten og juridiske tjenester. Plansjefen har blitt intervjuet 2 ganger.

Vi har intervjuet 11 brukere av Planseksjonen. Vi har tatt utgangspunkt i en gruppe ansvarlige søkere som av Planseksjonen oppgis å være de mest hyppige brukene. Av denne gruppen som består av ca 35-40 foretak har vi foretatt et tilfeldig utvalg av 9 foretak. Intervjuobjektene har vært arkitekter eller andre godkjente foretak som står ansvarlige for den enkelte byggesøknaden. I tillegg har vi også intervjuet én eiendomsmegler. Vi har valgt å intervju en av de mest fremtredende kritikerne av Planseksjonen, for å gå grundig inn i kritikken mot Planseksjonen.

Kommunaldirektør for avdeling levekår er intervjuet.

For å belyse forholdet til det politiske nivået har vi intervjuet leder av Planutvalget.

Intervjuene har vært relativt omfattende og har hatt en varighet på ca 2 timer.

Vi har i tillegg har gjennomført en samtale med leder for ekspedisjonen.

Datainnsamlingen ble avsluttet 26. februar 2001.

Bearbeiding og analyse

Intervjuene har hatt et kvalitativt preg. Opplysningene er nedskrevet av Revisjonen. Det er ikke utarbeidet statistikk på basis av svarene til intervjuobjektene.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Antall intervjuobjekter i Planseksjonen har utgjort en relativt høy andel av de ansatte i de aktuelle avdelingene. Vi må derfor kunne anta at funnene er generaliserbare i forhold til de øvrige ansatte.

4 REVISJONSKRITERIER

I Revisjonens vurdering har Planseksjonens resultater og praksis blitt målt opp mot krav og mål etter lov, forskrift og kommunale instruksjoner og vedtak. I forhold til disse oppgaver, har vi også vurdert utnyttelsen av ressurser i virksomheten³. Vi har også forsøkt å vurdere arbeidet opp mot kravet om effektiv drift.

Kriteriene har satt en standard for Revisjonens vurdering av måloppnåelse og ressursbruk.

Planseksjonens primæroppgave er å ivareta Bærum kommunes lovpålagte plikter etter plan- og bygningslovens § 10-1. I dette ligger det at Planseksjonen og Bærum kommune har et gjensidig ansvar for å organisere de gjøremål som er pålagt dem på en best mulig måte.

I forhold til rettssikkerhet i byggesaksbehandlingen er Planseksjonen også underlagt forvaltningslovens bestemmelser⁴.

I saksbehandlingen i byggesaker er det for øvrig et svært detaljert og omfattende lovverk som må vurderes i forhold til hva slags byggetiltak det dreier seg om, herunder kommuneplan og reguleringsplaner.

I tillegg foreligger flere administrative og politiske mål, som Planseksjonen skal oppnå, disse forsøkt redegjort for under hver enkelt problemstilling.

Revisjonen har i det følgende forsøkt å oppstille de viktigste revisjonskriterier, uten å gå inn på enkeltbestemmelser:

Lov og regulering:

- Lov av 10. februar 1967, Forvaltningsloven.
- Lov av 14. juni 1985 nr. 77, Plan- og bygningsloven. (særlig kap. XIII til XVII).
- Bærum kommune Kommuneplanens arealdel 1995-2015.
- Forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister, 08.09.2000.
- Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, 22.01.1997 nr. 34.
- Forskrift til plan- og bygningsloven om foretak for ansvarsrett, 22.01.1997 nr. 34.
- Tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven, 22.01.1997 nr. 33.
- Forskrifter om organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak for ansvarsrett, 13. mars. 1997. nr. 246.

Kommunale kriterier:

- Rådmannens forslag til handlingsprogram 1998-2001, 1999-2002 og 2000-2003.
- Bærum kommunes handlingsprogram 1998-2001, 1999-2002 og 2000-2003.
- Virksomhetsplaner for Planseksjonen 1998-2001.

³ Kommunelovens § 60 nr. 7.

⁴ Jfr. plan- og bygningslovens § 15.

5 SAKSBEHANDLINGSTIDEN FOR BYGGESAKER

Saksbehandlingstiden er en viktig del av innbyggerens rettssikkerhet.

Revisjonen har derfor vurdert saksbehandlingstiden i Bærum kommune i byggesaker i forhold til lovens konkrete og skjønsmessige rammer.

5.1 Er saksbehandlingstiden innenfor lovens rammer for byggemeldinger og enkle tiltak?

5.1.1 Byggemeldingssaker⁵:

Visse tiltak kan behandles og godkjennes ved at det inngis melding⁶. Lovens krav er at tillatelse ved meldinger må gis av kommunen innen **3 uker**.⁷

Formålet med byggemelding er å få en rask godkjenning av uproblematisk mindre tiltak, og samtidig føre et visst tilsyn. Et tiltak kan godkjennes gjennom byggemelding når naboene godkjenner byggingen, og den ellers tilfredsstillende vilkårene etter plan- og bygningsloven.⁸ Dersom naboene ikke har noen innvendinger, og kommunen mener at tiltaket ikke må avgjøres etter søknad, så kan tillatelse til bygging oppnås ved melding⁹.

Meldingssakene utgjorde i år 2000 ca. 35 % av det totale antall byggesaker¹⁰. Til sammen ble det for år 2000 fattet vedtak i 386 meldingssaker.

Det fremgår av Planseksjonens oversikt over gebyrskriving for år 2000¹¹ at saksbehandlingstiden for byggemeldinger samlet sett tok 4,4 uker brutto i år 2000¹². 14 atypiske saker var tatt ut fra beregningsgrunnlaget. Dersom de atypiske saker også tas med, har Planseksjonen for år 2000 gjennomsnittlig brukt 6,6 uker på meldingssaker¹³.

I begynnelsen av år 2000¹⁴ ble Mottaksenheten innført som et toårig prøveprosjekt. Mottaksenheten er en egen avdeling som tar imot og klassifiserer saker, behandler meldinger, enkle tiltak og kurante dispensasjoner eller avslag. Ifølge inngitt statistikk fra Planseksjonen lå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for meldingssaker som var behandlet i Mottaket¹⁵, på 4 uker i år 2000¹⁶.

⁵ Pbl. §§ 81, 85, 86 a og 86 b.

⁶ Søker er da unntatt vanlig saksbehandlingsprosedyre etter plan- og bygningslovens kap. XVI. Tiltakshaver kan da sende søknad selv.

⁷ Jfr. pbl. Kap. XIV og forskrift om saksbehandling og kontroll § 2.

⁸ Jfr. pbl. §§ 81, 85, 86 a og 86 b Hovedgruppen for disse typer saker er "mindre byggearbeider" på bolig-/fritidseiendom og tilhørende bruksendringer. Kravene er nærmere angitt i forskriftens § 2⁸.

⁹ Dersom nabovarsel ikke er sendt ut rettidig av tiltakshaver i forhold til at tilsvarsfristen kan overholdes, vil saken behandles som byggesøknad uansett.

¹⁰ Statistikk for Planseksjonen år 2000, s. 2. (Statistikk for 1999 foreligger ikke).

¹¹ SAK2000, Excel – meldinger. Alle byggesaker ilegges gebyr ved behandling.

¹² Dette er statistikk iberegnet saker hvor det fattes flere vedtak, seriebehandling.

¹³ Statistikken angir saksbehandlingstid for de saker hvor vedtak ble fattet i løpet av 2000, slik at meldinger fra tidligere år også er lagt inn. Bruttotid ved mangelfulle meldinger skal ikke være noen problematikk her, ettersom meldingen skal avslås eller forlanges innsendt som søknad innen 3 uker, dersom meldingen på tiltakssiden eller dokumentasjonssiden ikke klart tilfredsstillende kravet til meldingsbehandling.

¹⁴ Leder av Mottaksenheten opplyser at enheten først var operativ i mai 2000.

¹⁵ Meldinger ble i tidligere år avgjort av saksbehandlerne i forvaltningsavdelingene. Det ligger til mottaksenhetens/ saksbehandlers skjønn å vurdere om saken tilfredsstillende kravene til melding etter loven, et skjønn som for øvrig ikke kan overprøves.

Utfra statistikk fra Mottaksenheten for perioden 01.06.00 til 31.12.00, ble ca. 25% av meldingene behandlet i forvaltningsavdelingene¹⁷.

Innbyggeren har rett til å bygge etter loven, selv om tillatelse ikke er kommet i stand innen 3 uker¹⁸. Dersom tidsoverskridelsen skulle medføre at tiltakshaver i god tro bygger i strid med lov/regulering eller mot nabos vilje, kan kommunen likevel kreve meldingen omgjort til søknad¹⁹.

Revisjonen har konkludert med at den tidligere saksbehandlingstid for meldinger, slik den artet seg før innføringen av Mottaket, har vært for lang²⁰. Mottaksenheten har forbedret dette til 4 ukers saksbehandlingstid for meldinger, som er 1 uke over lovens krav på 3 uker²¹. De atypiske sakene trekker gjennomsnittet vesentlig opp. Årsaken til dette er at meldingene inneholder søknad om dispensasjon. Det har vært vanskelig for Revisjonen å konkret fastslå hvor lang tid forvaltningsavdelingene har brukt på disse sakene, ettersom datasystemet hos Planseksjonen- Platon, ikke kan registrere de meldingssaker som krever dispensasjon.

Revisjonen har vurdert det slik at det er lite tilfredsstillende at 3 ukers fristen generelt ikke overholdes. Det må derfor være et mål for Planseksjonen å nå dette.

5.1.2. Enkle tiltak

Enkle tiltak er innført av lovgiver som en premiering til de gode og oversiktlige tiltakene, som utvilsomt er innenfor lov og regulering, og hvor nabosamtykker er vedlagt.²² Søknadene må være mest mulig kompletterte og oversiktlige.

Enkle tiltak har en lovfestet saksbehandlingstid på maksimum 4 uker²³. Imidlertid får denne saksbehandlingsfristen ingen rettsvirkninger, men setter likevel en konkret målestokk for kommunens tidsbruk.

Klassifiseringen er en skjønnsmessig vurdering undergitt Planseksjonen, som ikke kan påklages²⁴. Retningslinjene er likevel klare²⁵, slik at også relativt store tiltak som er avklart i forhold til ovennevnte skal behandles som enkle tiltak²⁶.

¹⁶ Ibid. Når det gjelder saksbehandlingstiden på meldinger har Revisjonen begrenset seg til å vurdere år 2000.

¹⁷ Meldinger som inneholder dispensasjoner behandles fortsatt av forvaltningsavdelingen, dersom de ikke er åpenbart kurante. Et av vilkårene for meldingsbehandling at tiltaket ikke krever dispensasjon, jfr. pbl. § 86 a, litra c. Meldingen regnes da som søknad om dispensasjon, jfr. forskriftens § 1, 2. ledd. 3 ukers fristen gjelder derfor ikke. Det må ved dispensasjoner utøves et skjønn opp mot dispensasjonens konsekvenser, og naboer skal dessuten varsles etter pbl. § 94 nr. 3.

¹⁸ Pbl. § 86 a.

¹⁹ jfr. SAK § 20 nr. 1. Det er fortsatt tiltakshavers ansvar at tiltaket er i "samsvar" med de regler som begrunner unntak fra søknadsbehandling.

²⁰ Selv når man tar i betraktning at Planseksjonen antar at ca. 25% av meldingene er dispensasjoner.

²¹ Imidlertid behandler saksbehandlerne i mottaket også noen få kurante dispensasjoner for eksempel fra utdaterte reguleringsplaner. Disse må heller ikke etter loven besvares innen 3 uker, og burde også vært skilt ut fra den inngitte statistikk.

²² Sakene må således være greit avklart i forhold til arealbruk og regulering. Vurdering fra andre myndigheter må heller ikke være nødvendig, ellers så må de være innhentet og vedlagt søknaden av ansvarlig søker.

²³ Jfr. pbl. § 95 b og forskriftens § 16.

²⁴ Jfr. pbl. § 95b.

²⁵ Innst. O. nr. 37 (94-95) s. 22: "Enkle tiltak kan være både eneboliger, rekkehus, lager- eller fabrikkbygning og andre konstruksjoner og anlegg. Det avgjørende blir om kommunen ut fra en totalvurdering av saken finner at

Revisjonen har primært fokusert på saksbehandlingstiden for enkle tiltak i år 2000, men også hensett til utviklingen fra 1998 og 1999. I år 2000 ble det fattet 128 vedtak på enkle tiltak, noe som utgjorde 17% av det totale antall søknader/meldinger i år 2000²⁷. I følge statistikk fra 1998²⁸ var saksbehandlingstiden for enkle tiltak på 8,3 uker, mens den for 1999 var gått ned til 7,0 uker. I år 2000 var den gått ned til 6,0 uker²⁹.

Nedgangen i behandlingstid i år 2000 kan i stor grad tilskrives Mottaksenheten. Mottaket behandler stort sett alle søknader om enkle tiltak. Statistikk fra Mottaket isolert³⁰, viser at saksbehandlingstiden lå på 4 uker i gjennomsnitt for år 2000, og intervjuer med leder i Mottaket bekrefter at saksbehandlingstiden har stabilisert seg på dette nivået. Dette bekreftes også av de signaler Revisjonen har mottatt hos flere av de utvalgte ansvarlige søkere.

En del saker har riktig nok en saksbehandlingstid langt over 4 ukers grensen, men disse er for det meste behandlet i forvaltningsavdelingene. Vi har fått opplyst at Mottaket også, i år 2000, hadde noen saker som lå langt utover 4 ukers fristen. Mottaket hadde en god del saker som ble avgjort i løpet av 2-3 uker. Revisjonen har ved gjennomgang av statistikkgrunnlaget³¹ ikke funnet at Planseksjonen har trukket ut noen atypiske saker fra beregningsgrunnlaget. Beregningsgrunnlaget for år 2000 er derfor av Revisjonen vurdert som fullstendig.

Revisjonen har konkludert med at innføringen av Mottaket har vært et positivt tiltak som på kort tid har fått saksbehandlingstiden for enkle tiltak innenfor lovens 4 ukers frist.

5.2 Er saksbehandlingstiden forsvarlig for vanlige byggesaker i forhold til lovens krav

Lovens krav er at tillatelse for vanlige byggesaker³² må gis av kommunen "*så snart som mulig*"³³.

En byggesøknad skal, være komplett i forhold til de dokumentasjonskrav som finnes for den type tiltak det søkes om³⁴.

Bærum kommune setter ikke frister for søkers komplettering av mangelfulle søknader³⁵. Saksbehandlingstiden beregnes da som tidsrommet fra saken blir mottatt i Planseksjonen, til vedtak i saken er fattet av saksbehandler³⁶. Planseksjonens tidsbruk på saken løper da også formelt, selv om dokumentasjonen er mangelfull.

den er avklart og grei i forhold til plan, andre offentlige krav og nabointeresser. Dette kan for eksempel avklares på en forhåndskonferanse".

²⁶ Veiledningen til Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) sier på s. 37 at tiltaket også må være enkelt teknisk sett, og generelt sett må være enkelt for kommunen å behandle.

²⁷ Statistikk fra Planseksjonen år 2000, s. 1 og 2.

²⁸ 2000-Hovedstatistikk, Planseksjonen, vedlegg 5.

²⁹ Inkludert seriesaker.

³⁰ Statistikk fra Planseksjonen år 2000, s. 2.

³¹ SAK2000, Excel – enkle tiltak.

³² Ett-trinns eller to-trinns byggesaker.

³³ Jfr. pbl. § 93 og forskrift om saksbehandling og kontroll § 2.

³⁴ Pbl. § 95.

³⁵ Se under 8.3.2 (Praksis ved mangelfulle søknader).

³⁶ Jfr. forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister § 2, sml. § 4, med hjemmel i fvl. § 11b.

Det er tidsrommet fra mottak til vedtak som her vil være det lovmessige uttrykk for saksbehandlingstiden i Bærum kommune, selv om Planseksjonen ikke har plikt til å behandle saken før den er komplett³⁷.

Revisjonen vil nedenfor gi en oversikt over utviklingen av den totale saksbehandlingstiden for byggesaker i Bærum kommune i 1999 og år 2000. Med vanlige byggesaker forstås her ett-trinns søknader og rammetillatelser.

Saksbehandlingstiden for byggesaker i 1999 og år 2000:

Periode	1999:	2000:
1. kvartal	29 uker	23 uker
2. kvartal	26 uker	20 uker
3. kvartal	21 uker	24 uker
4. kvartal	20 uker	16 uker
Gjennomsnitt:	24 uker	20,8 uker

Som tabellen viser har det vært en reell nedgang i saksbehandlingstiden fra 1999 til år 2000. Beregningsgrunnlaget er basert på tall fra Planseksjonen hvor de selv har tatt ut de 20 sakene hvert år, som det har tatt lengst tid å behandle.

Imidlertid viser ikke ovennevnte tabell det totale bildet av saksbehandlingstiden. For år 2000 blir den gjennomsnittlige saksbehandlingstid på **24,3 uker** dersom beregningsgrunnlaget inkluderer de 20 sakene med lengst behandlingstid³⁸.

5.2.1 Vurdering av saksbehandlingstidens forsvarlighet

Lovens krav er at byggesaker skal behandles ”så snart som mulig” eller ”uten ugrunnet opphold”³⁹. Plikt til å behandle saken oppstår ikke før saken er fullstendig⁴⁰. Revisjonens vurdering av saksbehandlingstidens forsvarlighet vil da bero på om det på generelt grunnlag er mulig å avgjøre saker raskere. Saksbehandlingstiden fra søknadene er mottatt i Planseksjonen har det siste året i gjennomsnitt ligget på 24,3 uker⁴¹.

Intensjonen med lovendringen fra 1997 var blant annet at saksbehandlingen skulle bli enklere for kommunene, idet kommunene skulle redusere kontrollen i saksbehandlingen. ”Innsatsøkningen skjer først og fremst på utbyggersiden, som må ta ansvar for nødvendig dokumentasjon og kontroll”⁴².

Revisjonen har konstatert at saksbehandlingstiden før lovendringen var på ca. 11 uker⁴³, mens den i dag, tre år etter at lovendringen trådte i kraft⁴⁴, ligger rundt 13 uker over nivået i 1996.

³⁷ Pbl. § 95.

³⁸ Beregnet på bakgrunn av Planseksjonens skjema for gebyrskrivning 2000.

³⁹ pbl. § 95 og fvl. § 11.

⁴⁰ Pbl. § 95.

⁴¹ Se pkt. 5.2. 24,3 uker inkludert de 20 "verste" sakene. Beregnet på gebyrliste fra Planseksjonen. Basert på kvartalsvis statistikk fra Planseksjonen hvor disse 20 sakene er fratrukket, var saksbehandlingstiden 20,8 uker.

⁴² Ot. prp. nr. 39 (1993-94), s. 72.

⁴³ Økonomiutvalgets forslag til handlingsplan 1997-2000.

⁴⁴ I kraft 01.01.1998.

Mye kan tilskrives overgangsproblemene til nye lovbestemmelser. Imidlertid har det nå gått tre år siden lovendringen trådte i kraft, og en må da forvente en fornuftig håndtering av lovverket i tråd med lovens intensjoner. Revisjonen vil komme tilbake til dette under kapittel 8.

En annen målestokk for om saksbehandlingstiden er forsvarlig vil være administrasjonens målsettinger. Kommunestyret har i denne forbindelse satt som mål at saksbehandlingstiden skal være 2 måneder⁴⁵, noe Plansjefen i intervju med Revisjonen bekrefter er et konkret mål Planseksjonen jobber mot. Saksbehandlingstiden for 1999 og 2000 ligger altså ca. 13 uker over dette mål⁴⁶.

Revisjonen har måttet konkludere med at saksbehandlingstiden, slik den fremstår i dag, samlet sett ikke er forsvarlig. Revisjonen har videre vurdert at det er påkrevet med ytterligere tiltak for å få ned saksbehandlingstiden⁴⁷.

5.3 Mangelfulle sakers betydning for saksbehandlingstiden.

Etter gebyrliste mottatt fra Planseksjonen⁴⁸ ble det i år 2000 avgjort 757 vanlige byggesaker som etter lovens krav skal behandles "*så snart som mulig*"⁴⁹. Av disse 757 sakene hadde Planseksjonen behov for å innhente ytterligere dokumentasjon i 165 av sakene. Dette har innebært at Planseksjonen i 21,8 % av sakene har måttet be søker om å komplettere sine søknader. 78,2 % av byggesøknadene som ble avgjort i år 2000, var komplette fra søkers side⁵⁰.

Statistikken viser likevel at litt under 8 av 10 søknader av de byggesaker som ble avgjort i år 2000 var godt nok dokumenterte. Det hovedproblem som Planseksjonen anfører⁵¹ for at saksbehandlingstiden generelt sett er lang, nemlig mangelfulle søknader, må således sees i forhold til dette.

På de byggesakene som trengte komplettering, brukte man i år 2000, gjennomsnittlig 28,9 uker⁵² på å få saken komplett. Disse sakene medførte at man fikk en gjennomsnittlig økning av saksbehandlingstiden på alle saker med 6 uker⁵³.

Dersom tallene splittes enda mer opp har vi beregnet⁵⁴ at Planseksjonen kun ved 20 % av de mangelfulle søknadene, fikk inn komplett dokumentasjon innen 2 måneder etter at saken først

⁴⁵ Rådmannens forslag til handlingsprogram 2001-2003, s. 66.

⁴⁶ Se tabell under pkt. 5.2.

⁴⁷ Dette tas opp under punkt 11.

⁴⁸ SA 2000 - vanlig søknad.

⁴⁹ Det skilles her ikke mellom ett-trinns og to-trinns søknader. Ved to-trinns søknader er søknader om igangsettelsestillatelse holdt utenfor, idet det ikke er ført statistikk for dette. Beregningene er her basert på at de 20 verste sakene er trukket ut av statistikken for å få en mest mulig generell statistikk, som kan vise hvor de generelle problemene ligger. Planseksjonen opererer i sine egne statistikker med å ha tatt bort de 20 verste sakene hvert år.

⁵⁰ Utenfor statistikken er selvfølgelig holdt saker som er så mangelfulle at de er blitt sendt i retur av mottaket – de anses ikke som innkommet. Imidlertid utgjør disse etter mottakets beregninger kun ca. 2-3% av de mottatte søknader.

⁵¹ Opplyst i intervjuer med medarbeidere i mottaksenheten.

⁵² Revisjonens beregning på bakgrunn av gebyrliste fra år 2000.

⁵³ Beregning gjort av Revisjonen på bakgrunn av forskjellen mellom brutto og netto saksbehandlingstid.

⁵⁴ Beregnet ut fra Planseksjonens gebyrliste for år 2000.

var mottatt i Planseksjonen. Dette illustrerer at når det først er mangler ved søknadene så vil det i over 80 % av tilfellene ta lang tid å få på plass dokumentasjonen.

Mye av tidsbruken innenfor saksbehandlingen må gå med på å gjøre 21,8 % av byggesakene komplette.

Revisjonen mener at prosentandelen av mangelfulle saker bør gå ytterligere ned, og vel så viktig at de saker som er mangelfulle blir komplettert raskere.

5.4 Er saksbehandlingstiden når byggesakene er komplette forsvarlig i forhold til lovens krav ?

I forrige avsnitt forsøkte vi å belyse mangelfulle søknaders betydning for saksbehandlingstiden. Under dette punktet har vi forsøkt å belyse saksbehandlingstiden etter at saken er komplett. Saksbehandlingstiden når saken er komplett kalles i det følgende for netto saksbehandlingstid.

Ettersom Bærum kommune ikke setter tidsfrister for innsendelse av manglende dokumentasjon, vil saksbehandlingstiden etter loven måtte beregnes fra innkommet søknad. Det er likevel interessant å se hvor lang tid Planseksjonen i gjennomsnitt har brukt på byggesaker fra saksbehandler beregner innkommet dokumentasjon som komplett, til vedtak fattes. Det er først når saken er komplett at Planseksjonen har plikt til å avgjøre byggesaken ”uten ugrunnet opphold”⁵⁵.

Planseksjonen har en plikt til å sørge for at reglene i plan- og bygningsloven overholdes⁵⁶. Lovgiver har om dette klart sagt fra at rettssikkerheten i forhold til plan- og bygningsloven må gå foran saksbehandlingstiden⁵⁷.

Vi har vurdert det som en korrekt praksis å gjøre grundig saksbehandling i vanskelige byggesaker. Videre kan man sjelden konkret avgjøre om det er brukt for lang tid på saken, bortsett fra ekstreme tilfeller, der saker for eksempel glemmes eller legges til side.

Nettotidens forsvarlighet blir likevel et spørsmål om rutiner, praksis og ressurser er utnyttet godt nok av Planseksjonen. Målet er at sakene skal kunne avgjøres ”uten ugrunnet opphold”. Målestokken overfor Planseksjonen må således her vurderes i forhold til om tilgjengelige ressurser er utnyttet optimalt i administrasjonen og vurdere dette opp mot kravet til både effektiv saksbehandling og rettssikkerhet.

Etter tall oppgitt fra Planseksjonen var deres beregning av den gjennomsnittlige netto saksbehandlingstiden i år 2000 på vanlige byggesaker på 14,8 uker⁵⁸.

Planseksjonen tar hvert kvartal ut 5 saker fra beregningsgrunnlaget, i alt 20 saker pr år. Dette er saker som av ulike årsaker har tatt uforholdsmessig lang tid å behandle. Dersom vi inkluderer disse 20 sakene i beregningsgrunnlaget stiger netto saksbehandlingstid til 16,2

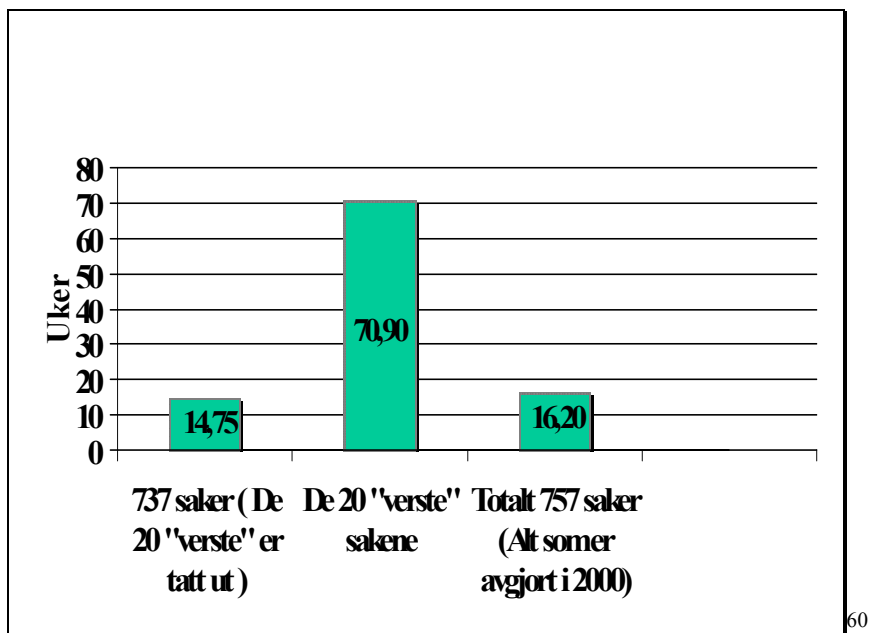
⁵⁵ Fvl. § 11 og pbl. § 95.

⁵⁶ Pbl. § 10-1.

⁵⁷ Ot. prp. nr. 39 (1993-94), s. 44 ”Sett i forhold til at en bygning, og en rekke andre byggverk, gjerne blir stående i alle fall i 70-100 år, og med økende tendens til rehabilitering/gjenbruk/bevaring, kanskje i flere hundre år, er det neppe riktig å presse tidsbruken i planleggings- og beslutningsfasen for sterkt.”

⁵⁸ Beregningsgrunnlag; 737 saker. Tallene er her beregnet på gjennomsnitt for hvert kvartal, og ikke vektet for antall avgjørelse hvert kvartal.

uker. Revisjonen har sett det som riktig å ta med disse sakene, da saker som er vanskelige å avslutte, også er saker som skal avgjøres "uten ugrunnet opphold", når søknaden er komplett. Disse sakene gir et uttrykk for saksbehandlingspraksisen ved Planseksjonen, og kan etter vår mening ikke utelates fra statistikken. Nedenfor følger grafisk oversikt over saksbehandlingstiden for vanlige byggesaker⁵⁹ i år 2000 målt i uker, både med og uten de 20 sakene det tok lengst tid å avgjøre:



Netto saksbehandlingstid har gått ned fra 20,5⁶¹ uker i 1999 til 14,8 uker for år 2000. Ser man på siste kvartal for år 2000, lå saksbehandlingstiden på 16,2 uker⁶².

Forbedringene har etter Planseksjonens mening hatt sammenheng med innføringen av Mottaket⁶³. Videre er det på det rene at kvaliteten på søknadene har forbedret seg vesentlig⁶⁴. Saksbehandlere har derved fått mer tid frigjort til å drive saksbehandling.

5.4.1. Vurdering av saksbehandlingstiden når saken er komplett

Revisjonens har vurdert det slik at det ikke har vært tilfredsstillende at byggesaker i år 2000 tok i gjennomsnitt 16,2 uker å behandle, fra saken var komplett fra ansvarlig søkers side.

Vurderingen er bygget på at nærmere 3,7 måneders behandlingstid i seg selv er for lang tid for en komplett byggesak. Planseksjonen mener at saksbehandlingstiden må vesentlig ned⁶⁵. Flere saksbehandlere har opplyst i intervju at de fortsatt opplever at de kan bruke for mye tid på å avgjøre en byggesak.

⁵⁹ Inkluderer både ett-trinnsøknader og rammetillatelser.

⁶⁰ Beregningsgrunnlag; 757 saker. Enkle tiltak og meldinger er skilt ut Se ellers problemstilling 5.1.

⁶¹ Se vedlegg 5, statistikk fra Planseksjonen.

⁶² Ibid.

⁶³ Virksomhetsplan 2001, Forvaltningsavdeling øst og vest, s. 1.

⁶⁴ Basert på opplysninger fra saksbehandlerne og de ansvarlige søkere.

⁶⁵ Intervju med saksbehandlere og Plansjef.

Selv om saksbehandlingstiden er blitt forbedret, viser beregningsgrunnlaget for statistikken⁶⁶ at det undertiden oppstår store avvik i saksbehandlingstiden. Dersom man ser på de 20 sakene som ble avsluttet i år 2000, og som det tok lengst tid å behandle og avgjøre, har hver av disse sakene i gjennomsnitt tatt 70,9 uker. Dette er etter at søknaden har vært komplett.

Revisjonen har funnet saksbehandlingstiden for disse 20 sakene som lite akseptabel. Det må være et særlig mål for Planseksjonen å få avsluttet vanskelige saker som har ligget lenge⁶⁷. Det er likevel grunn til å understreke at enkelte av de mest langdryge sakene kan ha krevet særskilte avklaringer fra Riksantikvaren, Fortidsminneforeningen eller Statens vegvesen og lignende. Det er vanskelig å konkretisere hvorfor disse sakene har tatt tid.

Man vil ved forbedret søknadskvalitet få ned saksbehandlingstiden. Revisjonen har derfor vurdert det som påregnelig at saksbehandlingstiden uansett vil gå ytterligere ned i løpet av 2001.

⁶⁶ Gebyrskjemaer fra Planseksjonen, sak 2000.

⁶⁷ Se spesielt her under 8.3.3.

6 ER INNBYGGERNES RETTSSIKKERHET FOR ØVRIG IVARETATT VED BYGGESAKSBEHANDLING

Rettsikkerhet har flere aspekter. Vi har ovenfor vurdert saksbehandlingstiden for byggesaker. Vi har i det følgende også vurdert saksbehandlingstiden når det klages på byggesaksvedtak.

Når det gjelder rettsikkerheten for øvrig har ikke Revisjonen kunnet gå inn i enkeltsaker for å få vurdert hensiktsmessigheten i rettsanvendelsen, da dette er basert på et byggefaglig skjønn. Revisjonen har derfor sett på hvorfor det klages, samt om det har vært mulig å utlede noe om innbyggerens rettsikkerhet utfra omgjøringsprosenten av klagesaker i klageinstansene.

I tillegg har Revisjonen vurdert om praksis i forhold til rettsikkerheten er begrunnet med tilstrekkelig hjemmel. Revisjonen har derfor også behandlet kommunens praksis vedrørende estetikk.

6.1 Er saksbehandlingstiden for klagesaker forsvarlig

Bærum kommune plikter å avgjøre klagesaker *"uten ugrunnet opphold"*⁶⁸. Samtidig er det krav til sakens opplysning og begrunnelse, som må være forsvarlig i forhold til både tiltakshavers og naboers rettsikkerhet⁶⁹. Som tidligere nevnt, er rettsikkerhet i forhold til rettigheter etter forvaltningsloven og plan- og bygningsloven overordnet tidsbruken i saksbehandlingen⁷⁰. Det er en målsetting for Bærum kommune at *"alle forvaltningsvedtak skal ha en slik formell og innholdsmessig kvalitet at klager og søksmål ikke fører frem"*⁷¹.

Det er viktig for innbyggerene at klagebehandlingen avgjøres hurtig. Saksbehandlingstiden er også en del av rettsikkerheten⁷². Særlig med tanke på at klagesaker ofte er omstridte saker, hvor forvaltningsavdelingen allerede har brukt lang tid på å få avgjort saken i første instans. I Planseksjonens virksomhetsplan for år 2000, og Bærum kommunes handlingsplan er resultatmålet for saksbehandlingstiden for klagesaker satt til 2 måneder, det vil si ca 8 uker⁷³.

Revisjonen har ved problemstillingen vurdert i hvilken grad lovens krav og kommunens mål oppfylles ved behandling av klagesaker i Planseksjonen.

Saksbehandlingstiden for klagesaker i Bærum Kommune var i gjennomsnitt i år 2000 på 16, 3 uker⁷⁴. Det må nevnes at saksbehandlingstiden inkluderer høringsrunder med plansjef, direktør og rådmann, trykking og Planutvalgets behandling. Denne høringsprosessen tar omtrent én måned⁷⁵. Saksbehandlingen innad i juridisk avdeling ligger derfor som oftest ca. én måned under den totale saksbehandlingstid.

⁶⁸ Fvl. § 11 a, jfr. pbl. § 15.

⁶⁹ Fvl. § 33, jfr. kap. IV og V, flg.

⁷⁰ Jfr. problemstilling 5.3.

⁷¹ Rådmannens forslag til handlingsprogram 2000-2003, s. 66.

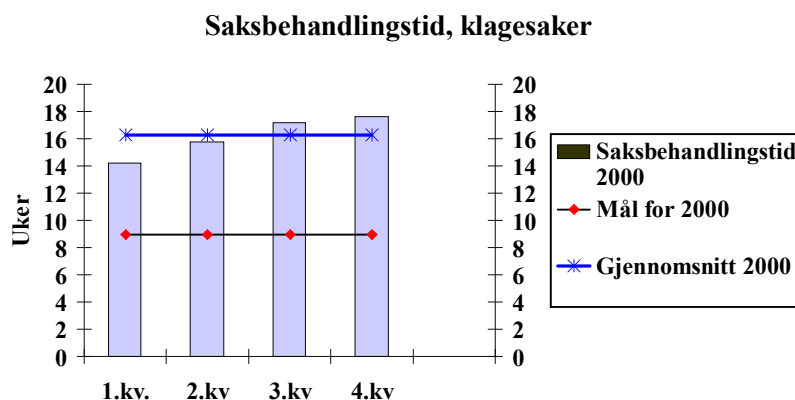
⁷² Skal avgjøres "uten ugrunnet opphold", etter fvl. § 11 a, jfr. fvl. Kap. IV og V.

⁷³ Rådmannens forslag til handlingsprogram 2000-2003, s. 66.

⁷⁴ Basert på tall oppgitt fra leder av juridisk avdeling i Planseksjonen. Beregningsgrunnlag er 81 saker. Da er 4 atypiske saker med gjennomsnittlig behandlingstid på ca 65 uker tatt ut. Disse sakene er ikke relevante for Revisjonens gjennomgang av klager i byggesaker.

⁷⁵ Opplyst i intervju med Frode Jørgensen, leder for juridisk avdeling, Planseksjonen.

Saksbehandlingstid, klagesaker



Saksbehandlingstiden for klagesaker var henholdsvis:

1. kvartal: 14,2 uker
2. kvartal: 15,8 uker
3. kvartal: 17,2 uker
4. kvartal: 17,6 uker

Gjennomsnittet på årsbasis er blitt veiet opp mot at det hvert kvartal er fattet vedtak i et ulikt antall saker.

Revisjonens vurdering

Revisjonen har konstatert at Planseksjonens mål for år 2000 ikke er nådd. På generelt grunnlag har vi vurdert at et gjennomsnitt på 3,7 måneder er for lang tid for å få avgjort en klagesak. Innbyggernes behov for en avklaring på saken blir klart sterkere når det allerede har gått forholdsvis lang tid ved den ordinære byggesaksbehandlingen. Selv om juridisk avdelings vurdering og innstilling som regel er ferdig ca. én måned før klagesaken behandles i Planutvalget, blir resultatet utad for innbyggeren at saksbehandlingen tar 3,7 måneder.

6.1.1 Hvorfor er saksbehandlingstiden for lang for klagesaker

Lang saksbehandlingstid blir av juridisk avdeling⁷⁶ blant annet forklart med restanser av saker som kan spores tilbake til 1992, da avdelingen fikk problemer med å ta unna saker, hovedsakelig på grunn av lav bemanning. Saksbehandlingstiden lå da på rundt 9 måneder. Gjennom en tilførsel av 3 nye stillinger bedret dette seg frem til årsskiftet 1999/2000, hvor saksbehandlingstiden la seg på det nåværende nivå. Leder for juridisk avdeling opplyser at tilførselen av tre nye stillinger i 1997 var direkte årsak til at saksbehandlingstiden gikk ned og balanserte seg der den er i dag.

Juridisk avdeling har opplyst at det utover tilførselen av 3 nye stillinger ikke er satt i gang konkrete tiltak for å nå målet om 2 måneder saksbehandlingstid ved klagesaker. Avdelingen

⁷⁶ Opplyst i intervju med leder for juridisk avdeling og juridisk saksbehandler.

opplyser at de nok kunne ha greid kravene til saksbehandlingstid, dersom tidsbruken ble presset, og gjennom overtid. I intervjuet opplyses at de likevel ikke ser muligheten til å få ned saksbehandlingstiden innenfor normal arbeidstid og arbeidsinnsats. Samtidig fremgår det av oppgitt statistikk⁷⁷ at antall klagesaker har ligget på omtrent samme nivå de to siste årene, 176 saker i 1999 og 170 saker i år 2000. Revisjonen har antatt at saksmengden vil vedvare fremover.

Når det gjelder saksbehandlingstiden går det i dag med en del tid på møter med partene i klagesaken. Vi har vurdert det som viktig i forhold til krav til sakens opplysning⁷⁸ at det brukes tid på dette.

I tillegg anvender juridisk avdeling en del tid på rådgivning av saksbehandlerne i forvaltningsavdelingene. Føringer med tidsbruken er nettopp innført, men internfakturerings forekommer ikke⁷⁹. Disse arbeidsoppgavene synliggjøres derfor ikke i forhold til oppgaver og bemanning i juridisk avdeling.

Planseksjonen har nå 5,1 årsverk til juridisk behandling av saker. Juridisk avdeling har opplyst at det hadde hjulpet med en ekstra stillingshjemmel, men at de mener det ikke er riktig å be om ytterligere bemanning nå, da de i 1997 fikk tilført tre nye stillinger.

Revisjonen har sett at saksrestansen har økt fra 43 til 69 saker fra 1999 til år 2000⁸⁰. Planseksjonen forklarer økningen i restanse med at man i 2000 mistet ett årsverk til behandling av klagesaker⁸¹.

Saksbehandlingstiden ligger per i dag ca. 1,7 måneder over kommunens målsetting om 2 måneders saksbehandling på klagesaker. Et slikt avvik er etter Revisjonens vurdering ikke akseptabelt. Det bør likevel brukes tid på vurderinger og vedtak som er etterviselige og forutberegnelige for innbyggeren nettopp ved avgjørelser hvor nabo eller tiltakshaver har følt seg urettmessig behandlet.

I forhold til juridisk avdelings oppgaver fremstår 5,1 årsverk etter Revisjonens mening fortsatt som for lite, i forhold til de målkrav som er satt vedrørende saksbehandlingstiden, og avdelingens øvrige oppgaver. I tillegg må det fokuseres mer på saksbehandlingstiden.

6.2 Hvorfor klages det

De færreste av anførslene for Planutvalget går på prosessuelle saksbehandlingsfeil. Det klages mest over administrasjonens skjønsmessige vurderinger⁸².

I et utvalg av 52 klagesaker⁸³ fremkommer det at 59,6 % av sakene gjaldt dispensasjoner, mens 17,3% gjaldt estetiske vurderinger. Klager som går på estetikk opplyses primært å være naboklager. Videre gjaldt 25% av klagen kommunens beregninger av graden av utnyttelse⁸⁴.

⁷⁷ Juristenes årsmelding år 2000.

⁷⁸ Fvl. § 33.

⁷⁹ Opplyst av leder for juridisk avdeling, Frode Jørgensen.

⁸⁰ Juristenes årsmelding år 2000.

⁸¹ Planseksjonens årsmelding 2000 for kvalitetssikring og juridiske tjenester, s. 2.

⁸² Opplyst av leder for juridisk avdeling.

⁸³ Et kronologisk utvalg på 52 klagesaker fra august 2000 til februar 2001, basert på opplysninger fra juridisk avdeling i Planseksjonen.

⁸⁴ Jfr, Kommuneplanens arealdel § 7 nr. 3.

For øvrig gjaldt klagen kommunens forståelse av andre deler av kommuneplanen, regulerings- og bebyggelsesplaner, samt avstand til vei og nabogrense. Leder for juridisk avdeling har bekreftet at prosentandelene er representative for hva innbyggerne generelt sett klager over.

Innsigelsene går for det meste på plantolking og beregning av areal, samt rene skjønsmessige vurderinger i forhold til dispensasjon og estetikk. Det er sjelden at rene prosessuelle saksbehandlingsfeil påberopes, med unntak av manglende nabovarsel⁸⁵. Ved prosessuelle innsigelser i forhold til manglende nabovarsel, foreligger det imidlertid ofte en skjønsmessig vurdering i forhold til i hvilken grad nabovarsel var nødvendig⁸⁶.

I forhold til rettssikkerheten har vi konstatert at innbyggeren på generelt grunnlag er uenige i Planseksjonens vurderinger ved klage, og sjelden er uenig i måten saksbehandlingen foregår på.

6.3 Omgjøring av klagesaker:

Statistikk på klager i byggesaker:

Tabellen er basert på avgjorte klagesaker i 1999 og år 2000⁸⁷ i Bærum kommune.

Klagesaker, Bærum kommune	1999	1999	2000	2000
	Antall	%	Antall	%
Klage trukket/ søknad endret	14	10,4 %	10	9,8 %
Klager omgjort administrativt	10	7,4 %	2	2 %
Avviste klager	4	3 %	5	4,9 %
Klager omgjort av planutvalget	21	15,6 %	22	21,6 %
Klager fastholdt av planutvalget, sendt fylkesmannen	86	63,7,%	63	61,8 %
SUM	135	100 %	102	100,1 %
Klager innkommet, ikke behandlet, overføres til neste år.	43		69	

Planutvalget omgjorde i 1999, 15,6 % av klagen, mens 21,6 % av klagen ble omgjort i år 2000. I intervju med leder for juridisk avdeling har vi fått opplyst at omgjøringsprosenten historisk, årlig ligger på et nivå mellom 10 - 20 %. Revisjonen har vurdert hvorvidt dette er innenfor et akseptabelt nivå.

En høy omgjøringsprosent vil kunne belyse to aspekter. For det første, om det begås saksbehandlingsfeil i forvaltningsavdelingene, og for det andre om det er en uenighet i skjønnsutøvelsen mellom Planseksjonen og Planutvalget.

Revisjonen har fått inntrykk av at det begås få prosessuelle saksbehandlingsfeil i Planseksjonen. Dette er basert på inntrykk fra saksbehandlere, samt gjennom det utvalget av byggesaker og klagesaker vi har undersøkt⁸⁸.

⁸⁵ Opplyst av leder for juridisk avdeling.

⁸⁶ Pbl. § 94 nr. 3.

⁸⁷ Fremkommer i Planseksjonens årsmelding 2000 for kvalitetssikring og juridiske tjenester, s. 2.

⁸⁸ Se her problemstilling 6.5.

Etter det som er opplyst fra Planseksjonen⁸⁹ er nær alle omgjorte vedtak dispensasjonssøknader. Revisjonen har vurdert det slik at det begås få feil i rettsanvendelsen, ettersom den skjønnsmessige vurdering ved dispensasjoner i liten grad kan kritiseres i forhold til hvor strenge krav som skal oppfylles. Det er opplyst at saksbehandler her følger en streng praksis i henhold til politiske og administrative instruksjer⁹⁰. Omgjøringsprosenten illustrerer derfor at Planutvalget fremstår som relativt ubundet av den administrative linje ved vurderingen av dispensasjoner.

Revisjonen har vurdert det slik at en omgjøringsprosent på oppimot 20% innad i kommunen i liten grad illustrerer i hvilken grad det begås saksbehandlingsfeil i Planseksjonen.

6.4 Kan man si noe om rettssikkerheten i forhold til Fylkesmannens behandling av klagesaker i Bærum kommune

Av 65 byggesaksvedtak⁹¹ som var fastholdt av Planutvalget, og behandlet av Fylkesmannen i år 2000⁹², ble 6 av sakene omgjort/opphevet. Dette innebærer at Bærum kommune fikk medhold i 90,5% av klagen til Fylkesmannen i år 2000⁹³, mens andelen i 1999 lå på 84,1 %.

Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker	1999	2000
Ikke omgjorte klager	74	57
Omgjorte klager	5	3
Opphevede vedtak	9	3
Trukkede klager	5	2
SUM	93	65

Fylkesmannen har i denne forbindelse full kompetanse til å prøve alle sider av saken i forhold til kommunens rettsanvendelse og utøvde skjønn. En andel på mellom 85-90% fastholdte saker ved Fylkesmannens behandling gir således også uttrykk for at Planseksjonens skjønnsmessige vurderinger i rettsanvendelsen i de fleste saker er sammenfallende med Fylkesmannens.

6.5 Er rettssikkerheten for øvrig ivaretatt ved klagesaker gjennom en forsvarlig begrunnelse

Ved klagesaker har enten tiltakshaver eller nabo følt at vedtaket innebærer en urettmessighet. Skjønnstøvelsen ved byggesaker er både komplisert og vanskelig å etterprøve, slik at Bærum kommunes saksutredning, vurdering og begrunnelse må være etterviselig og forutsigbar for innbyggeren.

⁸⁹ Opplyst av leder for juridisk avdeling.

⁹⁰ Opplyst i intervju med saksbehandlere, leder for juridisk avdeling og leder for mottaksenheten.

⁹¹ Statistikken er hentet fra årsmelding 2000, for tjenester for juridisk kvalitetssikring, Planseksjonen.

⁹² Det er her ikke korrelasjon mellom vedtak fattet av planutvalget i år 2000, og saker behandlet av Fylkesmannen i år 2000. Bakgrunnen for dette er at saker avgjort av planutvalget i 1999, kan være behandlet hos Fylkesmannen i år 2000, og videre; saker avgjort av planutvalget i år 2000 blir ikke nødvendigvis avgjort av Fylkesmannen før i 2001.

⁹³ De trukkede klager er her holdt utenfor beregningsgrunnlaget, da disse kan sees på som saker som i realiteten ikke er påklaget til Fylkesmannen.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg klagesaker fra år 2000⁹⁴, for å få vurdert om begrunnelsen i vedtaket oppfyller de kvalitative krav⁹⁵ særlig i forhold til etterviselighet og forutberegnelighet. Revisjonen har ikke tatt stilling til hensiktsmessigheten av Planseksjonens praksis, eller skjønnsutøvelsen i de konkrete saker. Revisjonen har av naturlige grunner heller ikke vurdert om vedtakene var bygget på korrekte opplysninger.

Revisjonen har funnet at samtlige av Rådmannens innstillinger⁹⁶ var tilfredsstillende begrunnet i forhold til hjemmel, skjønnsmessige vurderinger og vektlagt praksis. Revisjonen har på bakgrunn av dette, inntrykk fra intervjuer i Planseksjonen samt utfra statistikk fra Fylkesmannen, konkludert med at rettssikkerheten på generelt grunnlag er godt ivaretatt i Planseksjonen.

Imidlertid har dette vært annerledes i forhold til Planutvalgets vedtak. Revisjonen har gjennomgått 20 klagesaker fra Planutvalget i år 2000⁹⁷. Planutvalgets vedtak var ikke vedlagt i flere av de utvalgte sakene vi har gjennomgått. Vi fant at det var vedlagt vedtak i 7 av 20 saker. I 4 av disse sakene inneholdt vedtakene ikke noen begrunnelse. Selv om begrunnelse ikke var vedlagt i sakene, kan søker allikevel ha mottatt en slik begrunnelse samtidig med klagevedtaket.

Det er opplyst at det har vært typisk for eldre klagesaker at vedtak i Planutvalget ikke begrunnes⁹⁸. Planutvalget gir nå som oftest begrunnelse for sine vedtak, og samarbeidet mellom Planutvalg og Planseksjon opplyses for øvrig å fungere meget godt⁹⁹.

Vi har vurdert det slik at manglende begrunnelser ved Planutvalgets vedtak går utover forutsigbarheten, i forhold til de berørte parter og i forhold til Planseksjonen ved senere liknende saker. Selv om saksbehandler fatter ny begrunnelse ved en eventuell omgjøring, er det viktig at nabo/tiltakshaver kan etterspore direkte hva Planutvalget har lagt vekt på. Revisjonen har på bakgrunn av dette sett betydningen av å få understreket viktigheten av at begrunnelse medfølger Planutvalgets vedtak.

6.6 Rettssikkerhet i forhold til hjemmelsgrunlaget for estetikk

Bærum kommune har vedtatt estetiske retningslinjer i kommuneplanens arealdel¹⁰⁰. Disse estetiske retningslinjene er imidlertid ikke juridisk bindende i Bærum kommune, da det ikke er hjemmel til å fatte bindende estetiske retningslinjer i kommuneplanens arealdel.

Revisjonen har her innhentet uttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementet for å få departementets vurdering¹⁰¹. Bærum kommune har etter departementets syn anledning til å gi bindende retningslinjer med hjemmel i pbl. § 74 nr. 2, men dette må gjøres som forskrift etter forvaltningslovens kap. VII, med offentlig høringsrunde.

⁹⁴ 20 klagesaker fordelt på omgjorte (3 fra tiltakshaver og 3 fra nabo), ikke omgjorte (4 fra tiltakshaver og 4 fra nabo), og 6 saker omgjort av Fylkesmannen i år 2000.

⁹⁵ Jfr. forvaltningslovens kap. IV og V.

⁹⁶ Ved Planseksjonen juridisk avdeling.

⁹⁷ Dette antas må tilskrives arkiveringsrutiner.

⁹⁸ Intervju med leder for juridisk avdeling.

⁹⁹ Opplyst i samtale med leder for planutvalget, Kari Langeland. I intervjuer med medarbeidere i Planseksjonen har vi også fått opplyst at de finner forholdet til planutvalget, og deres avgjørelser, uproblematisk.

¹⁰⁰ Kommuneplanens arealdel 1998-2015 for Bærum kommune, etter pbl. § 20-4.

¹⁰¹ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 12.02.01 til Bærum kommunerevisjon.

Bærum kommunes estetiske retningslinjer er i dag kun veiledende. Innsigelser mot et tiltaks estetiske utforming må begrunnes direkte i pbl. § 74 nr. 2, som forutsetter en estetisk helhetsvurdering. Saksbehandler kan dermed ikke kreve reprosjektering eller gi avslag, kun ved å vise til enkelte estetiske retningslinjer i kommuneplanens arealdel som hjemmel.

Estetikk er et vanskelig vurderingstema. Revisjonen har her ikke kunnet si noe om saksbehandlers konkrete hjemmelsbruk i enkeltsaker. Vi har forsøkt å beskrive praksis på bakgrunn av det helhetsinntrykk vi har fått etter intervjuer med ansvarlige søkere og saksbehandlere.

Revisjonen har fått opplyst av saksbehandlerne i Planseksjonen at de begrunner estetiske innsigelser overfor ansvarlig søker i Bærum kommunes estetiske retningslinjer. Et interessant funn fra intervjuene i Planseksjonen har vært at selve avslaget må begrunnes etter § 74 nr. 2, mens man kan kreve reprosjektering med ”hjemmel” i kommunens retningslinjer. På spørsmål om hvilken hjemmel som ble brukt utenom i avslagstilfellene, ble det opplyst at det var kommuneplanens arealdel.

Det har vært opplyst i intervjuene med saksbehandlerne at de fleste aldri har gitt avslag på grunn av estetiske hensyn alene. Det er i tillegg opplyst fra leder av juridisk avdeling at klager vedrørende estetikk, nesten utelukkende kommer fra naboer.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen har konkludert med å understreke viktigheten av at Planseksjonen begrunner estetiske innsigelser underveis i saksbehandlingen etter pbl. § 74 nr. 2 direkte, også utenfor avslagsvedtakene.

7 I HVILKEN GRAD SKYLDES SAKSBEHANDLINGSTIDEN FORHOLD UTENFOR PLANSEKSJONEN

Lang saksbehandlingstid kan ha sin bakgrunn i ytre forhold. Det kan være spesielle trekk ved Bærum kommune som påvirker saksbehandlingstiden. Med problemstillingene nedenfor har vi forsøkt å belyse noen av disse trekkene.

7.1 Trekk ved kommunen som kan forklare saksbehandlingstiden.

Det er en alminnelig oppfatning at Bærum har større byggepress, større fortetting og strengere regulering/estetikk enn mange andre kommuner i landet. I tettbebygde kommuner vil en naturlig nok kunne forvente større konflikter i forbindelse med byggesøknader enn i kommuner med mindre byggepress og fortetting. Prisnivået på tomteareal er også svært høyt sammenlignet med andre kommuner. Det høye prisnivået på tomtene gjør også at det kan være attraktivt å få innvilget byggesøknader hvor det søkes om dispensasjon fra regulering. En dispensasjon vil i de fleste tilfeller innebære at man får anledning til å bebygge/utnytte sin tomt i større grad enn hva som ligger innenfor rammeverket.

Når det gjelder byggesaker med dispensasjonssøknader har Revisjonen fått hjelp av Planseksjonen til å få undersøket et tilfeldig utvalg av 178 vanlige byggesaker fra år 2000¹⁰². Av disse inneholdt 66 av byggesakene søknad om dispensasjon, altså 37,1%.

Revisjonen har vurdert andelen dispensasjoner i de vanlige byggesakene som relativt høyt. Saksbehandler måtte altså i år 2000 foreta en skjønnsmessig vurdering om det var særlige grunner til å dispensere i ca. 37% av sakene. Revisjonen har dermed sett det som åpenbart at den relativt høye andelen dispensasjonssøknader har vært med på å bidra til lang saksbehandlingstid. Revisjonen har likevel funnet å bemerke at en dispensasjonsvurdering på generelt grunnlag ikke nødvendigvis tar lang tid.

7.2 Trekk ved befolkningen som kan forklare saksbehandlingstiden

Bærum har en generelt ressurssterk befolkning. Vi vet fra andre undersøkelser¹⁰³, at ressurssterke i større grad bl.a. klager på vedtak enn andre. Dette vil kunne medføre at byggesaker i Planseksjonen i større grad enn i andre kommuner blir forsinket pga. protester fra naboer. Naboens protester skal legges til grunn ved vurderingen av tiltaket i byggesaken¹⁰⁴. Ansatte i Planseksjonen har opplyst at naboprotester i Bærum knyttet til byggesaksbehandlingen forekommer relativt hyppig.

Ifølge ovennevnte undersøkelse¹⁰⁵ inneholdt 21,4 % av de vanlige byggesakene i Bærum kommune, i år 2000, protester fra naboer.

7.3 Trekk ved planverket som kan forklare saksbehandlingstiden

Planverket i kommunen kan virke inn på saksbehandlingstiden. Bærum kommune har over 600 reguleringsplaner. Revisjonen har fått opplyst av ansatte i Planseksjonen at innbyggernes behov for dispensasjoner og seksjonens behandlingspraksis har endret seg de siste 10 år. De

¹⁰² Planseksjonen gjennomgikk 300 journalføringer for 2000. 178 av disse var vanlige byggesaker. 66 dispensasjoner av 178 byggesaker = 37,08%.

¹⁰³ Per Th. Magnor, Oslo vest klager mest, Aftenposten 30. januar 2001. Bernt Krohn Solvang, side 97, Innføring i organisasjonsanalyse, Universitetsforlaget 1976.

¹⁰⁴ Se her også nærmere under 8.3.1.

¹⁰⁵ 38 av 178 byggesaker i år 2000 inneholdt naboprotester = 21,35%.

ansatte har videre opplyst at Kommuneplanens arealdel har utviklet seg fra et relativt enkelt og oversiktlig styringsverktøy for reguleringsplaner, til et svært detaljert og uoversiktlig styringsverktøy for alle typer byggesaker, samtidig som kommunen har forsøkt å beholde retningsstyring for reguleringsplaner. Dette har resultert i et øket behov for dispensasjoner, alternativt behov for mer spesifisert reguleringsplan. Det som ble oppfattet som kurante saker før 1990, f.eks. bygging i noen utvalgte jordbruksområder, er forbudt i dag. Videre har 20%-regelen¹⁰⁶, krav til minimumstomt og uteoppholdsareal først kommet inn ved kommuneplan av 1990. Revisjonen har ikke fått kartlagt om Bærum på dette området skiller seg ut i forhold til sammenlignbare kommuner.

7.4 Trekk ved ansvarlig søker som kan forklare saksbehandlingstiden

Av særlig betydning for Planseksjonens håndtering av byggesøknadene er de ansvarlige søkerne og søknadenes kvalitet. Flere av de intervjuede søkerne har opplyst at de har brukt tid på å tilpasse seg den nye ordningen som ble innført med lovendringen i 1997. Enkelte har opplyst at byggebransjen har slitt i flere år med tilpasningen, men at søkerne nå begynner å beherske den nye ordningen.

Tall Revisjonen har innhentet fra Planseksjonen bekrefter dette. På nyåret 1998 ble ca 80% av søknadene returnert p.g.a. vesentlige mangler¹⁰⁷, mens den i dag er opplyst å ligge på mellom 2-3%. I begynnelsen av 1998 lå gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker på 29 uker. I 1999 var den på 24 uker, mens den i år 2000 var på 24,3 uker¹⁰⁸. Revisjonen har vurdert dette slik at det foreligger en viss korrelasjon mellom saksbehandlingstid og søknadenes kvalitet.

Revisjonen har merket seg at antall komplette saker for år 2000 var hele 78,3%. De ansvarlige søkerne vi har intervjuet arbeider alle i flere kommuner. Kvaliteten på byggesøknadene må således være relativt lik, enten de sender søknad til Bærum eller andre kommuner. Ved enkelte byggesøknader vil det alltid være deler av dokumentasjonen som mangler eller er uklare. Dette er for øvrig et ytre forhold som vi har vurdert til å være tilnærmet lik for landets kommuner. Revisjonen har derfor vurdert det slik at antallet ikke-komplette saker ikke er en avgjørende faktor for lang saksbehandlingstid i Bærum.

7.5 Trekk ved Planutvalgets virksomhet som kan forklare saksbehandlingstiden

Planutvalget er et politisk organ innenfor kommunen som har myndighet til å gi instruks overfor kommunens administrasjon i byggesaker. Planseksjonen må forholde seg til at enkelte søknader influeres av Planutvalget gjennom føringer underveis i saksbehandlingen.

Søknader som avgjøres i Planseksjonen kan påklages til Planutvalget. Hvis Planutvalget velger å fastholde vedtaket, går saken til Fylkesmannen for vurdering. Hvis Planutvalget endrer vedtaket, skal vedtaket omgjøres av Planseksjonen.

Revisjonen har fått opplyst i intervjuer med ansatte i Planseksjonen at enkelte tiltakshavere med omfattende prosjekter tar saken opp direkte med Planutvalget, dersom de møter innvendinger fra saksbehandlere. Enkelte ved Planseksjonen har i intervjuer gitt uttrykk for at de opplever at Planutvalgets behandling bryter med den administrative linje, spesielt ved

¹⁰⁶ Jfr. § 7 nr. 3 i Kommuneplanens arealdel.

¹⁰⁷ Årsrapport for Planseksjonen avdeling levekår 1999, s. 3.

¹⁰⁸ Se punkt 5.3.

dispensasjoner, og at dette kan skape inntrykk av forskjellsbehandling utad. Dette skyldes at Planseksjonen er bundet av politiske instruksjoner om en streng håndheving av regulering i saksbehandlingen. Planutvalget som politisk organ har derimot frihet til å følge egne avveininger ved skjønnsmessige vurderinger¹⁰⁹.

Vi har i intervjuer med saksbehandlerne fått opplyst at de selv ikke opplever at Planutvalget generelt påvirker saksbehandlingstiden. Et unntak er dersom Planutvalget fremskynder behandlingen av en sak i Planutvalget, slik at andre saker må settes til side.

Det er avholdt flere seminarer hvor Planutvalgsmedlemene og ledelsen i Planseksjonen har deltatt. Seminarene er blitt brukt til å avklare gjensidige krav og forventninger. Dette fremheves som positivt av både Plansjef og leder for Planutvalget.

7.6 Sammenligning med saksbehandlingstiden i andre kommuner:

Det har vært vanskelig for Revisjonen å foreta en valid sammenligning av saksbehandlingstiden i Bærum sett i forhold til andre kommuner. Det vil alltid være trekk ved én kommune som man ikke kan gjenfinne i en annen kommune. I tillegg vil forhold som hvordan den enkelte kommune selv beregner saksbehandlingstiden, medføre at det ikke er mulig for Revisjonen å splitte opp tallene til å være direkte sammenlignbare.

SAKSBEHANDLINGSTID, ANDRE KOMMUNER¹¹⁰.

Kommune	Meldinger	Enkle tiltak	Ettrinnsøknad	Totrinnsøknad
Bærum		4 uker	4 mnd.	15 uker
Bergen		5 uker	3–4 mnd.	4–5 mnd.
Stavanger		3 uker	2 mnd.	2 mnd.
Sola		1–2 mnd.	3–4 mnd.	4 mnd.
Sandnes		3–4 mnd.	6 mnd.	5 mnd.
Tromsø		4 uker	3 mnd.	2–3 mnd.
Lyngen		1 uke	2 uker	1 dag
Balsfjord		3 mnd.	3 mnd.	3 mnd.
Fjell		4 uker	4 mnd.	4 mnd.**
Os		2 uker	5 uker	3 uker
Osterøy		5 mnd.	6 mnd.	10 mnd.
Oslo		5 uker	4 mnd.	4–5 mnd.
Nittedal		4 uker	2–3 mnd.	2–3 mnd.
Trondheim		4 uker	3 mnd.	4–5 mnd.
Skaun		2 uker	1 måned	4 uker
Malvik		5 uker	1–2 mnd.	3 mnd.

Kommunene varierer i befolkningstall, størrelse på planseksjoner, antall saker og tettbebyggelse. Vi ser at det er noe variasjon på saksbehandlingstiden. Bærum ligger midt på treet i de ulike sakstypene.

I forhold til de største kommunene som det er naturlig å sammenligne seg med, ser vi at Bærum kommune ligger på omtrent samme nivå. Unntaket er Stavanger, som har kortere saksbehandlingstid i alle sakskategorier.

¹⁰⁹ For eksempel etter pbl. § 7 eller § 74 nr. 2.

¹¹⁰ Statistikk hentet fra forbrukerrapporten, februar 2001.

Revisjonens vurdering

Det er Revisjonens vurdering at enkelte trekk ved Bærum kommune vanskeliggjør en rask saksbehandling. De kommunene i landet som har svært kort behandlingstid er alle kommuner med stort areal og lite folketall. Kartleggingen ovenfor viser etter vår vurdering likevel ikke forhold som setter Bærum kommune i en særstilling. Vi har derfor vurdert det slik at det på bakgrunn av ovennevnte skal være mulig å få en kortere saksbehandlingstid i Bærum. Sammenligningen med andre kommuner som har de samme trekk som Bærum, gir ikke grunnlag for å hevde at Planseksjonen skiller seg negativt ut.

8 I HVILKEN GRAD SKYLDES SAKSBEHANDLINGSTIDEN INTERNE FORHOLD

Revisjonen har i det følgende sett på interne forhold som kan tenkes å påvirke effektiviteten i saksbehandlingen.

8.1 Arbeidsmiljøets betydning for saksbehandlingstiden

Planseksjonen har hatt stor gjennomstrømning av ansatte. Organisasjonen mener selv dette har stor betydning for hvor lang saksbehandlingstiden vil være. Stor gjennomstrømning av ansatte kan være et symptom på dårlig arbeidsmiljø.

I kommuneplanens høringsdokument 1998 påpekes under tiltak for å beholde og rekruttere kompetent personell at arbeidsmiljøforhold er av uvurderlig betydning for personlig innsats og trivsel. De ansatte i Bærum kommune må føle at deres innsats verdsettes av det politiske miljø. Respekt for den daglige innsats i kommunens produksjon er viktig ved rekruttering og bibeholdelse av arbeidskraft¹¹¹.

Det er et mål at Bærum kommune: *skal utvikle en lønns og personalpolitikk som rekrutterer og beholder riktig kompetanse i kommunen, som ivaretar kommunens og den enkeltes ansattes behov for fleksibilitet og omstilling og som legger grunnlag for en god bedriftskultur og et godt psykososialt arbeidsmiljø*¹¹².

Revisjonen har forsøkt å rette fokus på denne problemstillingen ved å undersøker følgende:

- Medarbeidernes generelle oppfatning av trivsel og sosialt miljø
- Gjennomstrømning av ansatte
- De ansattes opplevelse av selve arbeidet
- Kommunikasjonsmønstre i seksjonen
- Rekruttering og opplæring
- Press utenfra

Medarbeidernes generelle oppfatning av miljøet

Intervjuobjektene ga uttrykk for at arbeidsmiljøet i Planseksjonener er godt. Kollegene oppleves som hyggelige og man føler at man jobber i et faglig sterkt miljø. De fleste har opplyst at de trives i jobben sin. Også lederne gir uttrykk for at det sosiale miljø er godt. Noen innvender imidlertid, at man er perifert plassert i forhold til andre ansatte i Planseksjonen.

I intervjuene ba vi den enkelte saksbehandler angi hvilke kriterier som var viktigst for dem i forhold til trivsel i jobben. Hyggelige kolleger og godt arbeidsmiljø ble vektlagt sterkest, ved siden av faglige utfordringer. Deretter kom lønn, som ble betraktet som viktig.

Vi har derfor trukket den slutning at dette tyder på at årsakene til den relativ høye gjennomstrømningen blant medarbeidere ikke skyldes arbeidsmiljøet i Planseksjonen.

¹¹¹ Kommuneplanens høringsdokument 1998, s. 33.

¹¹² Forslag til handlingsprogram 1999 - 2002, s. 13.

Gjennomstrømning av ansatte - og dens betydning for saksbehandlingstiden

Gjennomstrømningen av ansatte blant byggesaksbehandlerne har vært stor. I Forvaltningsavdeling vest har 8 av 13 medarbeidere vært ansatt i mindre enn 3 år. Og i forvaltningsavdeling øst har 9 av 13 medarbeidere arbeidet i mindre enn tre år.

Ledelsen har påpekt¹¹³ at gjennomstrømningen er et problem for organisasjonen. Uerfarne saksbehandlere vil generelt bruke lengre tid på saksbehandling enn mer erfarne saksbehandlere. Ledelsen vektlegger dessuten at forvaltningsvedtakene skal ha en slik formell og innholdsmessig kvalitet at klager og søksmål ikke fører frem¹¹⁴. Saksbehandlingen i Planseksjonen skiller seg ut ved at det kreves inngående kjennskap bl.a. til lovverk, lokal regulering, tekniske forskrifter, estetikk, i tillegg til at det vektlegges at saksbehandlingen skal være mest mulig enhetlig i Planseksjonen.

Ledelsen i Planseksjonen har uttrykt at det generelt tar ca et ½ år før en nyansatt saksbehandler er fullt kompetent. Det er en alminnelig oppfatning at organisasjonen bruker mye tid og ressurser på tilsetning og opplæring som følge av relativt hyppige personelutskiftninger.

Etter det Revisjonen har erfart har det ikke vært fremlagt strategier knyttet til hva som kan gjøres for å redusere gjennomtrekken blant de ansatte i Planseksjonen. Ett tiltak som imidlertid har vært gjennomført er at Planseksjonen har fått gjennomslag for bedre avlønning av nye stillinger. De ansatte opplever at lønnen er tilfredsstillende, men enkelte vektlegger likevel at lønnsprogresjonen ikke er tilfredsstillende.

Vi spurte også saksbehandlerne om de ser seg selv jobbe i Planseksjonen om to år. De fremhevet det gode arbeidsmiljø og de faglige utfordringer i jobben som en grunn til å bli. De fleste antar at de nok fortsetter et par år til. Noen fremholder at et visst antall år i offentlig forvaltning er tilstrekkelig mens andre igjen verdsetter arbeidstiden i kommunen og de sosiale ordninger, og vil trolig fortsette en god stund.

Rekruttering og opplæring

Revisjonen har fått opplyst i intervjuer at saksbehandlerne etterlyser en klarere strategi for mottak av nye medarbeidere. Opplæringen skjer i dag hovedsakelig gjennom en fadderordning. Saksbehandlerne har opplyst at det mangler et konkret opplegg på hva en fadder skal gjøre i forhold til den nyansatte. De intervjuede er bevisste på at fadderen har en stor arbeidsbyrde fra før av og kvier seg for å belaste fadderen for mye. De fleste nyansatte har opplyst at de stort sett har måtte lære opp seg selv. En av avdelingslederne har opplyst at hun har opplæring av nyansatte som en prioritert oppgave, men påpekte at det ikke finnes et fast opplegg på dette i organisasjonen.

Planseksjonen avholder kurs og seminarer for de ansatte. Noen av kursene er beregnet på å skape en enhetlig forvaltningspraksis. I tillegg blir både avdelingsmøter og mandagsmøter i seksjonen brukt til å diskutere vanskelige saker, med mål om å finne frem til en felles praksis i tilsvarende saker. Omtrent halvparten av de spurte er for øvrig fornøyde med den jevne faglige oppdatering. Andre har gitt uttrykk for at dette burde vært prioritert høyere, fordi behovet for oppdatering og kompetanse hele tiden er tilstede i seksjonen.

¹¹³ Kilde: intervju med ledere i Planseksjonen.

¹¹⁴ Forslag til handlingsprogram 2000-2003, s. 66.

Revisjonen har vurdert det som uheldig at saksbehandler ikke har fått en konkret offisiell instruks fra Planseksjonen på hvordan man skal forholde seg til byggesaksbehandlingen. Dette har etter vår mening ført til usikkerhet blant de ansatte når det gjelder hvordan forvaltningspraksisen skal utøves.

De ansattes opplevelse av byggesaksbehandlingen

De intervjuede har uttrykt at de generelt har mye å gjøre og at arbeidspresset er stort i perioder. Det blir understreket at mye av presset ikke bare knytter seg til saksmengde, men også press fra tiltakshaver og ansvarlig søker. I utgangspunktet skal kommunikasjon i selve saksbehandlingsprosessen skje mellom saksbehandler og ansvarlig søker. Det er presisert at man hovedsakelig har en saklig og god kommunikasjon med ansvarlig søker.

Tiltakshavere ønskes velkommen til å delta på forhåndskonferanser og kan også benytte seg av servicevaktene. Negative reaksjoner fra tiltakshavere oppleves som belastende. Ansatte har opplyst at i saksbehandlingsprosessen opplever at de blir skyteskiver, for reglene i plan og bygningsloven. Den oppleves å gi lite rom for skjønnsutøvelse.

Kommunikasjonsmønstre

Ingen av saksbehandlerne har opplyst at de opplever problemer i forhold til å drøfte saker med hverandre. Inntrykket har vært at samtaler med kolleger er en viktig kanal for å løse vanskelige spørsmål i byggesaker. Intervjuobjektene presiserte at de ikke unødig vil oppta andre ansattes tid med for mange spørsmål med bakgrunn i det generelt store arbeidspresset. Plansjefen har imidlertid uttrykt at dette problemet har vært drøftet ved flere anledninger, og han har bedt saksbehandlerne spørre om hjelp i stedet for å legge saken bort.

Avdelingslederne har opplyst at de praktiserer en åpen dør politikk. Dette bekreftes av medarbeiderne. Det påpekes imidlertid at avdelingsleder har for lite tid og er for lite tilgjengelig. Behovet for å diskutere med avdelingsleder i forbindelse med vanskelige saker er relativt stort. Vanskelig tilgjengelighet oppleves som frustrerende. Revisjonen har registrert at manglende tilgjengelighet hos avdelingsleder kan bidra til at det dveles med vanskelige saker. Revisjonen har vurdert det som en viktig premisse at kontakt og tilgjengelighet i arbeidsmiljøet er en forutsetning for at saker skal kunne løses raskt og trygt.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen har funnet at gjennomstrømningen av ansatte i Planseksjonen har vært høy de siste årene. Det bør fokuseres på å beholde saksbehandlere, ettersom dette har betydning for produktiviteten. De tiltak som har vært iverksatt av ledelsen når det gjelder avlønning har vært positive. Med tanke på å beholde flest mulig saksbehandlere i Planseksjonen vurderes det sosiale miljøet som velfungerende. Faglig oppdatering anses også som viktig hos de ansatte.

Revisjonen har funnet at Planseksjonen synes å oppfylle de kriterier som ansatte vurderer som viktige for at de skal trives i jobben. Planseksjonen må nok leve med en viss grad av gjennomstrømning av ansatte, da to til tre års arbeid i offentlig forvaltning ikke er uvanlig.

Revisjonen har vurdert at det foreligget er forbedringspotensiale for Planseksjonen ved en bedre opplæring av de nyansatte. Ved effektiv opplæring av de nyansatte vil de få nødvendig kunnskap og bli raskere produktive. Et formelt opplæringsprogram vil også kunne bidra til å

skape felles rammer og retningslinjer i forhold til saksbehandlingsprosessen/forvaltningspraksisen.

8.2 Bemanningssituasjonen

Planseksjonen fikk i 1998 tilført nye stillinger. Mål for 1998 var å ansette til sammen 6 nye saksbehandlere i forvaltningsavdeling øst og vest¹¹⁵. I 1998 gjennomgikk Planseksjonen en omfattende og tidkrevende ansettelsesprosess. Ved utgangen av året hadde man likevel ikke fått besatt alle stillingene¹¹⁶.

Det er opplyst av byggesaksavdelingen at de har opplevd det som problematisk at man ikke har fått besatt nyopprettede stillinger. Det har i tillegg oppstått vakanser på grunn av oppsigelser i andre faste stillinger¹¹⁷.

Det har vært en kompetanseutvikling både hos saksbehandlere og hos søkerne som antas vil ha gunstig effekt på tidsforbruket per byggesak¹¹⁸. Planseksjonen opplever bemanningssituasjonen som mer stabil nå. Hvis dette er en vedvarende tendens vil det ha en gunstig innvirkning på saksbehandlingstiden¹¹⁹.

Oversikt over antall innkomne byggesaker¹²⁰.

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1531	1631	1732	2456	910	1155	1462

Tabellen ovenfor gir et inntrykk av utviklingen i arbeidsmengden på byggesaksområdet de siste 7 årene. Antall innleverte byggesøknader pr. år har vært på et lavere nivå i hele perioden etter lovendringen¹²¹, enn de fire årene forut for lovendringen.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen har vurdert at det har vært nødvendig med ekstra ressurser i forbindelse med lovendringen. Planseksjonen fikk i denne forbindelse tilført seks nye stillinger.

Antall saker ligger nå på et lavere nivå enn rett før lovendringen. Med mindre det skjer en uventet utvikling i antall byggesøknader, har Revisjonen vurdert at det ikke er behov for å styrke bemanningen i forvaltningsavdelingene og i mottaket. Hovedinntrykket Revisjonen har etter intervjuene med saksbehandlerne er at arbeidspresset knyttet til saksmengde er håndterbart med dagens ressurser.

Revisjonen har sett at Planseksjonens bemanningsproblemer er knyttet opp til en høy gjennomstrømning av ansatte og at det tar tid å få full effekt av nye medarbeidere.

¹¹⁵ Virksomhetsplan 1998 s 1.

¹¹⁶ Formannskapet, sak nr 07/99.

¹¹⁷ Rådmannens Årsmelding 1998, s. 77.

¹¹⁸ Årsrapport 1999 s. 5.

¹¹⁹ Årsrapport 1999 s. 5.

¹²⁰ Oversikten er basert på tall oppgitt av Planseksjonen.

¹²¹ Ikraft 01.01.98.

8.3 Trekk ved saksbehandlingsprosessen

Revisjonen har i det følgende fokusert på ulike trekk ved saksbehandlingen og søkt å belyse hvilke rutiner og retningslinjer som er knyttet til de ulike deler av saksbehandlingen. De forhold som vi har fokusert på er:

- Naboprotester
- Rutiner knyttet til behandling av mangelfulle søknader
- Høringsrunder
- Prioritering av saker

8.3.1 Naboprotester

I Bærum er naboprotester knyttet til byggesaksbehandlingen ikke uvanlig. Det antas at ca 21 % av sakene er beheftet med protester fra naboer¹²². Som nevnt under punkt 7.2 har Bærum en ressurssterk befolkning.

I alle byggesøknadene etter plb. §93, skal nabo varsles før søknad sendes inn¹²³. Revisjonen har fått opplyst at det i Planseksjonen er vanlig praksis at man etter å ha mottatt innsigelsene fra naboen, sender denne over til ansvarlig søker/tiltakshaver for kommentar. Saken ligger da og ”hviler” i Planseksjonen til ansvarlig søker/tiltakshaver har gitt respons på klagen. Dette gjøres med samtlige naboprotester.

En del av de intervjuede ansvarlige søkere har uttrykt misnøye med kommunens praksis i forhold til dette. Man har påpekt at en stor andel av klagen ikke inneholder innvendinger som tas til følge, og at Planseksjonen bruker for mye tid på disse protestene.

Gjennom intervjuer med saksbehandlere har det blitt antydning at ca 90 – 95% av naboprotestene ikke tas til følge.

Revisjonens vurdering

Revisjonen har vurdert praksis knyttet til at ansvarlig søker/tiltakshaver skal gi respons på enhver naboprotest. Revisjonen mener at det er kurant rettslig sett¹²⁴, i forhold til sakens opplysning, å ikke be om tiltakshavers uttalelse ved naboprotester som etter Planseksjonens vurdering klart ikke vil føre frem. Det er ikke nødvendig med uttalelse fra søker i disse tilfellene¹²⁵.

Revisjonen har også funnet at det er viktig å utarbeide informasjon rettet mot de involverte naboer. Saksbehandlerenes anslag over naboprotester indikerer at det her er et behov for å informere og bevisstgjøre innbyggerne. Det å utvikle nye rutiner og retningslinjer på hvordan naboprotester skal håndteres kan synes viktig i Bærum, da det påpekes fra Planseksjonen, ledelse i levekår og politikere at Bærum innbyggere er raske til å protestere.

¹²² Planseksjonen gjennomgikk 300 journalføringer for år 2000, 178 av disse var vanlige byggesaker, 38 av disse inneholdt naboprotester.

¹²³ I nabovarslet som sendes ut skal det gies melding om at eventuelle merknader skal være kommunen i hende innen to uker etter at varsel er sendt, jfr. § 94.

¹²⁴ Saken er tilstrekkelig opplyst i forhold til forvaltningslovens § 17 når naboenes protester ikke er relevante, og Planseksjonen fatter vedtak i tråd med søknaden – altså til gunst for innbyggeren.

¹²⁵ Jfr. forvaltningsloven § 17.

8.3.2 Praksis knyttet til mangelfulle søknader

Som nevnt i punkt 5. 3 ber Planseksjonen om utfyllende dokumentasjon i 21,8% av de vanlige byggesakene.

Gjennom intervju med saksbehandlere og ledere i Planseksjonen har vi fått opplyst at man opplever at seksjonen i stor grad er behjelpelige med å gjøre søker oppmerksom på hva som skal til for at søknaden skal bli komplet. Også fra administrativ og politisk ledelse i kommunen kommer det signaler om at man skal hjelpe så langt som mulig. Avveiningene om hvor lenge man skal veilede ansvarlig søker er i hovedsak saksbehandlers egen vurdering.

Revisjonen har vurdert 21 utvalgte byggesaker, som "case"¹²⁶. Revisjonen ønsket bl.a. å se hvorvidt det fra Planseksjonens side var satt frist for tilbakemelding om manglende dokumentasjon. Ingen av "utbrevene" i utvalget hadde fastsatte frister for innsendelse av dokumentasjon. Plansjefen har bekreftet i intervju at enkelte saksbehandlere tidligere satte frister for innsendelse av informasjon, hvoretter saken ville avslås på innsendt grunnlag, dersom ikke fristen ble overholdt. Dette er ikke fulgt opp i ettertid, og Plansjefen er usikker på hvorvidt saksbehandlerne nå følger denne praksisen¹²⁷.

Hva er gjort for å forbedre søknadenes kvalitet ?

Direktør for levekår har opplyst i intervju at Planseksjonen har hatt opplæring av ansvarlig søker som prioritert oppgave. En stor andel av de intervjuede ansvarlige søkerne har deltatt på kurset "Komplett byggesøknad". I utgangspunktet samarbeidet man med Oslo kommune, men Planseksjonen har også hatt kurs i egen regi. Ansvarlig søkers inntrykk av disse kursene er i hovedsak positivt.

Ansvarlig søker som profesjonell aktør har også muligheter til søke informasjon ved å undersøke internettsidene til Planseksjonen og BE¹²⁸, eller ved å kontakte Servicevaken i Planseksjonen. Planseksjonen har utarbeidet skriftlig informasjon som er lagt frem i ekspedisjonen.

Revisjonens vurdering

Etter Revisjonens oppfatning bør det foreligge en klarere strategi på å få ned antallet ikke komplette søknader. Vi har også vurdert det som viktig at man sørger for en raskere komplettering av mangelfulle søknader. Revisjonen har funnet at dette kan oppnås hvis saksbehandler setter tidsfrister for innsendelse av dokumentasjon. Revisjonen har her funnet å presisere at ansvarlige søkere og Planseksjonen har et felles ansvar for å nå dette mål, i form av henholdsvis profesjonsansvar og veiledningsansvar. Fordi ansvaret etter vår vurdering er flytende, er det viktig at Planseksjonen i hvert fall avklarer ansvarsforholdet med ansvarlig søker ved å sette tidsfrister for innsendelse av kompletterende dokumentasjon¹²⁹.

Det kan her fastsettes grenser for antall fristutsettelse, med begrunnelse i nettopp veiledningsplikts grenser¹³⁰. Forskriften krever for øvrig bare at slik frist settes én gang¹³¹. Fristene vil kunne avpasses etter hvor omfattende/vanskelig saken og

¹²⁶ Utvalg, se kap.3.

¹²⁷ Intervju med Plansjef.

¹²⁸ BE - Byggetekniske etat.

¹²⁹ At Planseksjonen skal sette slik tidsfrist følger av forskrift om saksbehandlingsfrister § 4.

¹³⁰ Jfr. fv1. § 11, 1. ledd, 2.pkt.

¹³¹ Forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister § 4.

dokumentasjonsbehovet er. Ved å sette relativt romslige frister på større dokumentasjonskrav¹³², vil man kunne unngå for mange forespørsler om fristene. Planseksjonen har mulighet til å sanksjonere ved å avslå søknaden, dersom ikke manglende dokumentasjon er innkommet innen den fastsatte frist¹³³.

Revisjonen har vurdert det som særlig viktig at Planseksjonen er serviceinnstilt og yter hjelp i saksbehandlingsprosessen¹³⁴. Revisjonen mener at saksbehandler skal gå inn i en løsningsorientert og konstruktiv dialog der det er mulig. For å få en raskere saksbehandling innenfor dagens ressursrammer bør Planseksjonen på et tidligere tidspunkt gi avslag på ikke komplette byggesøknader. Revisjonen har vært klar over at tidlige avslag kan medføre flere klager, og har ikke sett det som hensiktsmessig å innføre avslag som umiddelbar sanksjon på oversittelse av dokumentasjonsfrister. Revisjonen har vært oppmerksom på at en tøffere praksis på dette området kanskje vil ramme små foretak, hvor man har dyktige håndverkere, men ikke har tilstrekkelige rutiner for innsendelse av søknad. Dette er et moment som må taes med i vurderingen.

Imidlertid bør avslag bli resultatet dersom det går svært lang tid over tidsfristen, eller flere tidsfrister misligholdes. Planseksjonen har da hjemmel til å avslå saken, og bruke ressursene på de gode søkerne. Dette er rettferdig i forhold til ressursfordeling, ettersom ansvaret klart markeres når ansvarlig søker har gjort en mangelfull jobb.

8.3.3 Prioritering av komplette saker.

Revisjonen har i intervjuer med ansatte i Planseksjonen fått bekreftet at man har hatt et strengt fokus på kvalitet i begrunnelsen av vedtaket og på et korrekt skjønn forut for vedtaket. Alle vedtak skal kvalitetssikres og underskrives av avdelingsleder.

Vi intervjuet saksbehandlerne om prioritering av saker. Det fremkom at saksbehandlere ofte legger vanskelige saker til side, selv om de i utgangspunktet tar sakene kronologisk etter hvert som de blir komplettert med dokumentasjon og høringsuttalelser.

Saksbehandler måler og vurderer i hovedsak selv hvor lang tid som er brukt¹³⁵, og det er i prinsippet opptil den enkelte saksbehandler å vurdere når man skal avgjøre vanskelige saker. Hvor lang tid som er anvendt, kontrolleres ikke underveis, men konstateres som regel etter vedtaket. Selv om avdelingsleder skal samtykke i et vedtak, foreligger det ingen fastsatt kontroll ovenfra på tidsbruken hos saksbehandler. Det er heller ingen rutiner eller instruksjoner på når saker skal avgjøres, eller når saksbehandler bør avslå en søknad.

De vanskelige sakene kan således bli liggende, selv om de er klare for avgjørelse. Plansjefen har tatt problemstillingen opp på møter, og har uttalt at det er viktig at vanskelige saker ikke blir liggende for lenge, og at de avgjøres i fellesskap slik at Planseksjonen står samlet rundt kontroversielle vedtak.

Mange av de forespurte ansvarlige søkere har inntrykk av at det foreligger en generell beslutningsvegring på vanskelige saker i Planseksjonen. Dette gjelder spesielt i saker som inneholder spørsmål/avveiiinger vedrørende estetikk, naboprotester eller dispensasjoner.

¹³² Innenfor for eksempel prosjektering.

¹³³ Planseksjonen har hjemmel til å avgjøre saken når saken er så godt opplyst som mulig, jfr. fvl. § 17, 1. ledd. Adgangen til å gi avslag her styrkes ytterligere etter fvl. § 17, litra c.

¹³⁴ Se punkt 9.3

¹³⁵ Opplyst gjennom intervjuer av samtlige saksbehandlere.

Revisjonen har antatt at flere av de vanskelige sakene er saker som vurderes avslått. Ved byggesaker avgjort i år 2000 ble 10,1% avslått¹³⁶. Planseksjonen bruker tilnærmet en måned mer på å bestemme seg for et avslag i forhold til netto tidsbruk totalt for byggesaker¹³⁷. Det kan således også spørres om Planseksjonen bør avslå tvilsomme tiltak oftere, og om de bør bruke kortere tid på å bestemme seg for avslag.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen har konstatert at det er fokusert svært mye på rettssikkerhet i Planseksjonen, noe som vi har vurdert som svært positivt. I forhold til balansegangen mellom rettssikkerhet og effektivitet kan det likevel stilles spørsmål ved om Planseksjonen bruker mer tid enn nødvendig på vanskelige saker.

Revisjonen har sett at det prioriteringsmessig er uheldig at vanskelige saker blir liggende. Saksbehandler må da gå tilbake til saken og revurdere på nytt uten at saken nødvendigvis fremtrer som lettere å ta stilling til. Dersom saksbehandler har vurdert dokumentasjonen som komplett, så skal saken avgjøres, selv om det fremstår som vanskelig. At det i snitt tok 70,9 uker¹³⁸ i år 2000 å fatte avgjørelse i de 20 sakene med lengst behandlingstid, indikerer at dette er et problem.

Revisjonen har her sett det som hensiktsmessig at det innføres rutiner med plikt for at komplette saker som har ligget lenge blir vurdert og avgjort i et utvalgt samråd. Revisjonen har vurdert at Plansjefens og Rådmannens uttalte målsetting om 8 ukers behandlingstid¹³⁹ settes som grense for når avgjørelse må taes. Dersom avgjørelse av saken ikke finnes forsvarlig av hensyn til vanskelighetsgrad/betydning, bør ny frist for videre utredning og behandling settes. Antall utsettelse bør kartlegges av avdelingsleder. Det bør fastsettes generelle retningslinjer for når en sak bør avslås, som saksbehandler kan forholde seg til i sin vurdering.

8.3.4 Rutiner knyttet til høringsrunder

De fleste byggesaker skal også behandles av andre etater og instanser. Vi har valgt å fokusere på de mest vanlige av høringsinstansene. Kommunalteknisk seksjon avdeling Vann og Avløp(VAR)¹⁴⁰, Kommunalteknisk avdeling vei (samferdsel) og Viken energinett. De fleste byggesaker må klareres med disse instansene.

Saksbehandlere har opplyst at det kan ta mellom 1 til 4 uker å få tilbakemelding fra disse instansene. I denne perioden saksbehandles ikke søknaden i Planseksjonen .

¹³⁶ Opplyst i intervju og utsendt statistikk med leder for juridisk avdeling.

¹³⁷ For de fattede avslag i 2000 brukte Planseksjonen 19,61 uker netto i gjennomsnitt på å avslå en komplett søknad, som var i strid med lov/regulering. Dersom man tar med to atypiske saker som var utelatt, blir tiden 24,43 uker. Se for øvrig under 1.2.b: netto saksbehandlingstid.

¹³⁸ Se problemstilling 5.3 og 5.4.

¹³⁹ Rådmannens forslag til handlingsprogram 2001-2003, s. 66.

¹⁴⁰ Kommunalteknisk avdeling, vannavløp og renovasjon, behandler byggsøknader i henhold til veilovens paragraf 29 og 30 om byggverkets avstand til vei, veilovens paragraf 40-43 ang avkjørsel fra offentlig vei og plan og bygningslovens kapittel 9 om refusjon for utgifter til vei, med unntak §55 andre ledd. To saksbehandlere i vann og avløp har som hovedoppgave å behandle byggesakene. De skal avklare vann og kloakkforhold i forhold til nye bygg. I forbindelse med tilbygg og delesaker må man sjekke at det nye tiltaket ikke kommer i konflikt med det eksisterende ledningsnett.

Mottaket har en løpende ordning med Vei og VAR, som er i Planseksjonen ca 2 ganger i uken. Sakene som mottaket behandler kontrolleres på avdelingsleders kontor før de sendes ut til saksbehandler. I forvaltningsavdelingene samordnes mindre saker¹⁴¹ én gang i uken. Enkle saker blir behandlet på stedet og stemplet på dagen. Større saker oversendes etatene skriftlig.

I Oslo kommune¹⁴² har man overført myndighet fra samferdselsetaten til plan og bygningsetaten. I plan og bygningsetaten er det ansatt fire saksbehandlere som behandler bygge og delesaker i henhold til veilovens § 29 og 30, § 40-43 og i tillegg plan og bygningslovens kapittel 9. I tillegg har man en prøveordning med vann og avløp, som man ønsker å videreføre. Det er daglig tilstede 2 saksbehandlere for denne avdelingen.

Fra Planseksjonens side påpekes det at det har vært eget ønske fra Vei/VAR at større saker oversendes skriftlig til dem. Dette bekreftes i samtale med en saksbehandler i vann og avløp¹⁴³.

Revisjonens vurdering

Revisjonen har funnet å kunne anbefale at Planseksjonen i samråd med andre etater diskuterer potensielle effektiviseringsgevinster knyttet myndighetsoverføring mellom VAR/Vei og Planseksjonen.

8.4 Generelt om Planseksjonens nye tilsynsrolle

Planseksjonen har ved saksbehandlingen av byggesaker tradisjonelt sett hatt to primæroppgaver. Den ene oppgaven har vært å kontrollere søknaden opp mot plangrunnlag, estetikk, planløsning, miljøforhold, grunnforhold og krav fra andre myndigheter – altså en kontroll av tiltakets ytre rammer. Den andre har vært å kontrollere om tiltaket tilfredsstillende tekniske lov- og forskriftskrav – kontroll av tiltakets indre rammer¹⁴⁴.

Når det gjelder tiltakets indre rammer har det ved lovendringen vært meningen at kontroll av dette skulle legges over fra Planseksjonen, til dem som planlegger og utfører byggingen¹⁴⁵.

Kommunen skal etter lovendringen bare ha et tilsynsansvar for de tekniske kravene i en byggesak – de indre rammer. Et effektivt tilsyn av dette er avgjørende for at kommunen skal kunne slippe opp kontrollen på de indre rammer i byggeprosessen, og således konsentrere seg om de ytre rammer. Dette er ment å effektivisere saksbehandlingstiden.

Tilsyn føres med kvaliteten på prosjekteringen, mens kontrollen i stedet rettes mot kvalifikasjonene til de prosjekterende, kontrollerende og utførende. Dette innebærer at mangler ved prosjektering, kontroll og utførelse normalt bør få konsekvenser for kommunens vurdering av kvalifikasjoner og skikkethet for øvrig, til den som søker om ansvarsrett.

Vedlegg 1, viser hvordan Bærum kommune skal bedrive tilsyn med de indre rammer etter lovendringen. Det er verdt å merke seg at Planseksjonen ikke skal føre særlig kontroll med prosjektering og utførelse under saksbehandlingen (boksen i midten). Forutsetningen for dette er at ansvarlig søker er blitt vurdert av Bærum kommune som kompetent til å overholde

¹⁴¹ Tilbygg, ominnredninger og garasjer.

¹⁴² Kilde: Tonja Helmsgård v/plan og bygningssetaten, Oslo Kommune.

¹⁴³ Kilde: Tonja Helmsgård v/plan og bygningssetaten, Oslo kommune.

¹⁴⁴ Ot.prp.nr. 39 1993-94, s. 64.

¹⁴⁵ Plan- og bygningslovens § 97 nr. 1.

offentlige tekniske krav til prosjektering og utførelse gjennom tildeling av ansvarsrett (boksen øverst).

Problemstillingen som følger nedenfor reiser i denne forbindelse spørsmål om Planseksjonen faktisk stoler på ansvarsretten som de selv har tildelt søkeren.

8.4.1 Kontroll av ansvarsrett

Kvalifikasjonene til de ansvarlige på tiltakssiden ivaretas gjennom ansvarsretten¹⁴⁶, som godkjennes for hver sak av kommunen. God kontroll med søkerens kvalifikasjoner og streng håndhevelse av sanksjoner ved mislighold av ansvar er kommunens garanti for at den kvalitetskontroll som føres fra søkersiden er tilfredsstillende¹⁴⁷.

Når det gjelder kvalifikasjoner i forhold til godkjenningskoder sjekkes dette av ansvarsrettgruppen ved søknad om lokal godkjenning, i samsvar med kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven¹⁴⁸. I referat fra kvalitetsgruppen er det kommet frem at ansvarsrettgruppen ikke får sjekket foretakets kvalifikasjoner inngående nok, og at det derfor vurderes å legge dette til saksbehandlerne¹⁴⁹. Dette har blitt utsatt på grunn av manglende erfaring hos mange av byggesaksbehandlerne.

For de sentralt godkjente ansvarlige søkerne går¹⁵⁰ godkjenningsprosessen raskt. Disse blir godkjent av saksbehandler "uten nærmere vurdering" i tråd med pbl. § 93 b. Enkelte ansvarlige søkere kritiserer for strenge krav til plassering i tiltaksklasse og koder.

Gjennom intervjuer med ledere og saksbehandlere har det kommet frem at man ennå ikke har fratatt noen lokal godkjenning. Mens Revisjonen har gjennomført prosjektet, skulle fratagelse av lokal godkjenning hos én ansvarlig søker vurderes av ansvarsrettgruppen.

Revisjonens vurdering

Revisjonen har her konkludert med at godkjenningen av ansvarsrett fungerer i henhold til Planseksjonens oppgaver på området. Imidlertid er Revisjonens inntrykk at Planseksjonen i svært liten grad benytter seg av sanksjoner overfor ansvarlige søkere, som ikke ivaretar sine ansvarsoppgaver etter plan- og bygningsloven. Revisjonen mener at mye kan tale for at Planseksjonen har reagert for snilt når ansvarsretten ikke overholdes, og at dette medfører at saksbehandlere generelt ikke tør stole på ansvarlig søkers ansvarsrett.

At Planseksjonen i for liten grad har benyttet seg av muligheten til å frata ansvarsretter kan etter Revisjonens syn tilskrives en vanskelig overgangsordning¹⁵¹, som har berodd på mye goodwill fra alle parter side.

Revisjonen vil bemerke at fokus på dette har kommet i gang sent, men at Planseksjonen nå har begynt å se viktigheten av at det reageres mot ansvarlige søkere som ikke innretter seg etter de nye kravene i plan- og bygningsloven. Revisjonen ser det som positivt at viktigheten av sanksjoner overfor ansvarlig søker er tillagt vekt i Virksomhetsplanen for 2001¹⁵².

¹⁴⁶ Plan- og bygningslovens § 93 b.

¹⁴⁷ Ot.prp.nr. 39 1993-94, s. 99-100.

¹⁴⁸ Plan- og bygningslovens § 93 b, nr. 2.

¹⁴⁹ Referat fra kvalitetsgruppes møte den 16.10.00.

¹⁵⁰ Opplyst i intervjuer med medarbeiderne i Planseksjonen og av ansvarlige søkere.

¹⁵¹ Som følge av lovendringen i 1997.

¹⁵² Virksomhetsplan 2001 forvaltning øst og vest, pkt. 4.2. flg.

8.4.2 Sjekk av kontrollplan

Lovendringen legger kontrollen av de indre rammer vedrørende prosjektering og utførelse hos de ansvarlige på tiltakssiden. Planseksjonens tilsynsansvar skal her i hovedsak bestå i å forvise seg om at kontroll gjennomføres på prosjektering og utføring¹⁵³. Ansvarlig søker godtgjør at kontroll er foretatt gjennom én kontrollplan på prosjektering og én på utførelse med tilhørende kontrollerklæringer.

I forhold til tilsyn overfor kontrollplaner, mener samtlige ansvarlige søkere unntatt én, at Planseksjonen kontrollerer for mye og ikke stoler på søkers ansvarsrett. Dette gjelder både dokumentasjonen og innholdet i kontrollplanene.

Det har kommet frem i intervjuene med ansvarlig søker at det legges mye arbeid i å tilfredsstillende lovens krav til kontroll og dokumentasjon. Ansvarlige søkere føler at når de gjennom loven er tillagt ansvaret for feil i forhold til prosjektering og utførelse, så burde saksbehandler stole på deres kompetanse og ansvarsrett.

Fordi det oppfattes slik at saksbehandlerne kontrollerer for mye, har enkelte ansvarlige søkere sluttet å sende inn ett-trinns søknader, av frykt for at det skal oppdages feil i prosjekteringen. Søknadene sendes derfor inn som to-trinns søknader, for bedre å kunne disponere forretningsmessig i forhold til risikoen for oppdaging av feil og påfølgende forsinkelser.

Alle saksbehandlerne i Planseksjonen vi har snakket med har opplyst at de stort sett sjekker innholdet i kontrollplanene. Sjekken går ut på om kontrollplanen stemmer med tiltaket. Dette består bl.a. i å sjekke at man har vist til riktige kapitler i teknisk forskrift for hvert enkelt prosjekteringsområde. Saksbehandlerne har opplyst at en god del tid går med på dette. Det varierer imidlertid hvor nøye kontrollplanen blir sjekket i forhold til prosjekteringen fra saksbehandler til saksbehandler. Enkelte går alltid inn og sjekker for eksempel konstruksjonssikkerheten i prosjekteringen. I tillegg vurderes ofte brannsikkerhet. Et interessant funn er at enkelte saksbehandlere på spørsmål om de sjekker prosjekteringen svarer at det gjør de ikke, men samtidig så sjekker de at kontrollplan for prosjektering er i overensstemmelse med teknisk forskrift. Med dette har de i realiteten kontrollert prosjekteringen.

Revisjonen har sett at grensegangen mellom tilsyn og kontroll her er vanskelig. Kommunal- og regionaldepartementet uttaler at kommunene skal vurdere om kontrollplanene har alvorlige mangler, og at den inneholder de viktigste elementene i de offentlige kravene¹⁵⁴. I forhold til intensjonene i forarbeidene betyr dette etter Revisjonens mening likevel ikke at innholdet i kontrollplanen skal sjekkes. Saksbehandler skal i utgangspunktet bare sjekke at kontrollplan med erklæring er utfylt, og tilsynelatende er i orden.

Veiledningen til SAK¹⁵⁵ nevner at man ved kommunens tilsyn skal sjekke at det viktigste er på plass i kontrollplanen i form av stikkprøver¹⁵⁶. I intervjuene med de ansatte kommer det derimot fram at innholdet i kontrollplanen som hovedregel sjekkes opp mot teknisk forskrift. Dette er ansvarlig søkers ansvar. Spesielt ved rammetillatelser er det lite behov for å sjekke innholdet i kontrollplan for prosjektering¹⁵⁷.

¹⁵³ Ot.prp.nr. 39 1993-94, s. 64. Veiledning til SAK, s. 52-53.

¹⁵⁴ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til kommunene 12.06.1998, punkt. 3.2.

¹⁵⁵ Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker.

¹⁵⁶ Veiledning til SAK, s. 52.

¹⁵⁷ BE-nytt nr. 2, 2000, s. 14.

En av årsakene til praksisen er trolig overgangsproblemene i forbindelse med lovendringen. Både ansvarlige søkere og saksbehandlere samtykker i at det var stor usikkerhet rundt hva som krevdes av en kontrollplan og hvilken funksjon den hadde¹⁵⁸. Det var også tidligere grove mangler ved de innsendte kontrollplaner, opplyser saksbehandlerne. Kvaliteten på kontrollplanene har dog etter deres mening etter hvert blitt bedre.

En annen årsak til denne praksisen er manglende retningslinjer/rutiner i Planseksjonen for hva som skal sjekkes, og kanskje vel så viktig i forhold til saksbehandlingstiden: når kontrollplan og prosjektering ikke skal sjekkes. Gjennom intervjuer med saksbehandlere har det kommet frem at det ikke eksisterer noen formelle retningslinjer på dette. Saksbehandler har lært saksbehandlingen gjennom sin tildelte fadder, som igjen har lært gjennom praksis. Praksisen utvikles for øvrig gjennom møter og diskusjoner, ikke gjennom klare instruksjoner ovenfra.

En undersøkelse, fra Byggforsk¹⁵⁹ konkluderte slik i forhold til saksbehandlers generelle oppfatning av sin rolle:

”Holdningen til tilsyn med kontroll er farget av saksbehandlers interesse, tidligere erfaring og kompetanse om systemtilsyn”.

Revisjonen ser her en risiko for at saksbehandler vektlegger hensyn ved kontroll utfra egen oppfatning av Planseksjonens rolle i forhold til byggebransjen. Utsagn fra saksbehandlerne om at de vektlegger det de syntes var viktig, støtter opp om dette.

Saksbehandlerne ga uttrykk for at de fortsatt finner feil i kontrollplanene. I hvor stor grad man skal slippe igjennom søknader hvor saksbehandler oppdager feil i forhold til kontrollplan for prosjektering, blir et spørsmål for kommunen bl.a. utfra hvor effektivt tilsynet er organisert¹⁶⁰.

Case-rapporten fra Byggforsk¹⁶¹ konkluderte med at saksbehandlere i kommunen generelt er skeptiske til ansvarlig søkers kompetanse: *”Det er imidlertid betydelig skepsis til byggebransjens egenkontroll, og enkelte saksbehandlere går så langt som til å hevde at bare offentlig kontroll er troverdig”.*

Enkelte saksbehandlere har uttrykt sterk skepsis til at innholdet i kontrollplanen sjekkes, men de gjør det likevel. Det er tatt opp på flere møter i Planseksjonen hvordan saksbehandlerne skal forholde seg til kontrollplanene¹⁶², men det er ikke kommet noen klare skriftlige rutiner eller instruksjoner. I referat fra kvalitetsgruppa står det nevnt at rutiner for sjekk av kontrollplan er opprettet¹⁶³.

Revisjonens vurderinger

Det er Revisjonens inntrykk at Planseksjonen på generelt grunnlag går for nøye inn på prosjekteringsdelen av kontrollplanen og etterprøver kontrollen. Lovendringen legger opp til at ved siden av ansvarsretten, så er det i hovedsak tiltakets ytre rammer som skal kontrolleres

¹⁵⁸ Det ble blant annet opprettet en kontrollplansgruppe, fordi kravene var uklare for saksbehandler. Kontrollplansgruppen nedlagt først 23.03.00.

¹⁵⁹ Byggforsk 257-1999, Morten Bonnevie Svendsen ”Evaluering av plan- og bygningsloven”, s. 10.

¹⁶⁰ BE-nytt nr. 2., 2000, s. 14.

¹⁶¹ Byggforsk 257-1999, Morten Bonnevie Svendsen ”Evaluering av plan- og bygningsloven”, s. 10.

¹⁶² Bl.a. på Åpent hus 05.06.00.

¹⁶³ Referat fra møte i kvalitetsgruppa den 20.03.00.

av Planseksjonen. De indre rammer skal kontrolleres ved særskilt utvalgte kontroller, ikke i den generelle saksbehandling. Planseksjonen har etter Revisjonens inntrykk ikke klart å omstille saksbehandlingsprosessen til den nye tilsynsfunksjonen kommunen skal ha etter lovendringen. Bekreftelser fra Byggforsk og Statens byggetekniske etat¹⁶⁴ støtter opp om at dette er et generelt problem i kommunene.

Revisjonen antar at det er uklare føringer og rutiner som har ført til at det kontrolleres for mye på kontrollplanene. Samtidig er det nok medvirkende at tilsynsrutinene fortsatt er under utvikling, og i praksis ennå ikke er særlig til stede.

Imidlertid bør det etter Revisjonens mening være en målsetting for ledelsen å få iverksatt denne prosessen relativt hurtig. Revisjonen ser det som ledelsens ansvar å få laget rutiner som sørger for at saksbehandler i de fleste byggesaker stoler på kontrollerklæringen, slik at de ikke bruker tid på å gjennomgå prosjekteringen samtidig som tilsynet blir iverksatt og synliggjort overfor ansvarlig søker. Det er antatt at en slik omstilling vil kunne redusere saksbehandlingstiden betraktelig¹⁶⁵.

Ved byggesøknader vedrørende publikumsbygg og større bygg generelt, er tilbakemeldingene¹⁶⁶ at saksbehandler alltid går inn i prosjekteringen. Dette er etter Revisjonens mening i tråd med den tilsynsfunksjon som kommunen nå skal utøve, på grunn av slike byggs funksjon/størrelse og med tanke på mulige konsekvenser. Det bør lages skriftlige retningslinjer for i hvilke typetilfeller dette bør skje.

8.5 Tilsynet i praksis

Planseksjonens tilsynsrolle innebærer at det som skal kontrolleres nærmere må bestemmes utfra mulige konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og senere byggskader¹⁶⁷. Kommunens kontroll av de indre rammer bør etter Revisjonens forståelse av lovgrunnlaget dermed være begrenset til saker med eventuelt store konsekvenser eller mistanke om at feil begås, eller ved tilfeldig stikkprøvekontroll. En grundigere kontroll kan bestå i nærmere sjekk av prosjekteringsdokumentasjonen i enkelte saker, evt. med utlevering av sjekklister. Tilsyn med systemkontroll kan foretas som stikkprøver eller ved mistanke.

Planseksjonen har i forbindelse med det generelle tilsyn overfor søkerne og prosjektene opprettet en tilsynsgruppe. Revisjonen har gjennomgått referatene fra tilsynsgruppens møter. Disse omhandler ikke konkrete kontrollsaker¹⁶⁸. Tilsynsgruppen har likevel hatt fire ordentlige systemkontroller og to caser¹⁶⁹. Selv om tilsynet hittil har vært begrenset synes det som om¹⁷⁰ det nå har kommet i gang, og at tilsynsgruppens arbeid vil fortsette aktivt fremover.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen legger til grunn at tilsynet i liten grad har vært til stede før årsskiftet. Revisjonen konstaterer at prosessen med tilsyn er satt i gang sent, og at den har tatt tid. Tilsynsgruppen

¹⁶⁴ Byggforsk-rapporter og BE-nytt/pressemeldinger.

¹⁶⁵ BE-nytt nr. 2., 2000, s. 14.

¹⁶⁶ Opplyst i intervjuer med medarbeiderne.

¹⁶⁷ Ot.prp.nr. 39 1993-94, s. 69.

¹⁶⁸ Referat fra tilsynsgruppa, 14.04.00, 14.06.00 og 16.08.00.

¹⁶⁹ Fremkom med medlem av tilsynsgruppen.

¹⁷⁰ Fremkom i samtale med tilsynsgruppens leder.

fremtrer nå som fungerende, men det er på dette tidspunkt for tidlig å si noe om tilsynet vil være tilfredsstillende fremover, idet omfanget pr. i dag er for lite til å spore en kontinuitet i kontrollvirksomheten. Revisjonen nøyer seg i stedet med å henvise til det ovenstående om viktigheten av et effektivt tilsyn.

Det fremtidige tilsynet bør foregå etter en fastsatt plan¹⁷¹. Revisjonen kan ikke se at en slik plan er utarbeidet, og foreslår at dette utarbeides så snart som mulig. Ledelsen bør etter Revisjonens mening følge godt opp om tilsynet, samtidig som rutiner og kontroll i saksbehandlingen for øvrig tilpasses og forenkles i forhold til at dette. Dersom sistnevnte gjøres antar Revisjonen at saksbehandlingstiden vil gå ned.

8.6 Platon

Et velfungerende elektronisk saksbehandlingssystem antas å være et godt redskap for effektiv og rask saksbehandling¹⁷².

Platon er Planseksjonens elektroniske database og saksbehandlingssystem for behandling av byggesaker. Platon er egenutviklet gjennom et samarbeid mellom Planseksjonen og Datakontoret i Bærum kommune.

8.6.1 Historisk bakgrunn og motiver for Platon

Planseksjonen brukte tidligere PC Bygg som måtte erstattes på grunn av år 2000-problematikken. Formålet med Platon var å skape en teknologisk plattform, som det kunne bygges videre på, samt å lage en løsning som ikke skulle kreve for mye av organisasjonen¹⁷³. Egenutvikling av et datasystem ble besluttet blant annet for å spare lisens, som må betales ved ferdigutviklede løsninger. Prosjektet startet opp i 1995 gjennom tre forskjellige prosjekter, hvorav Datakontoret betegner de to første som forprosjekter. Arbeidet startet opp for fullt først i slutten av 1998.

Utviklingen skulle skje ved at Planseksjonen utarbeidet kravspesifikasjoner som Datakontoret skulle utvikle og implementere i Platon. Platons teknologiske plattform ble valgt nettopp for å kunne videreutvikles etter hvert som kravspesifikasjoner ble utarbeidet.

Utviklingen av Platon er ment å følge en 5-trinns arbeidsplan:

- 1) Integrering av tekst mellom Platon og Word – behandling av vedtak.
- 2) Statusoppfølging (konsolidering).
- 3) Saksgang - strukturert oppfølging. Lage en mal for saksbehandlingen i forhold til sakstype. Milepæler.
- 4) Forenkling av journalføring av seriesaker. Felles felter og felles behandling av for eksempel rekkehus. Dette skulle være ferdig i januar 2001.
- 5) Integrasjon av kart¹⁷⁴.

Man er nå inne i en konsolideringsfase, og Platon oppsummeres etter ett års bruk. Samtidig blir det opplyst at innlegging av historikk i forhold til saksstatus snart skal implementeres¹⁷⁵.

¹⁷¹ Veiledning til SAK, s. 52.

¹⁷² Pressemelding 68/2000 fra Kommunal- og regionaldepartementet. BE-nytt nr. 3/2000, s. 3.

¹⁷³ Opplyst i intervju med datakontoret.

¹⁷⁴ Integrering av Platon med GISS. I dag kun integrasjon med BK innsyn.

¹⁷⁵ Opplyst av Planseksjonens Platonansvarlig, leder for juridisk avdeling.

Utviklingsgruppen til Platon hos Planseksjonen har hovedsakelig bestått av leder for juridisk avdeling, en byggesaksbehandler, en arkivar, leder og saksbehandler fra geodata-avdelingen og representanter fra datakontoret. I tillegg har det vært en interngruppe i Planseksjonen bestående av ovennevnte fra forvaltningsavdelingene, leder for juridisk avdeling og leder for mottaksenheten. Oppgaven har vært å utvikle kravspesifikasjoner i forhold til funksjoner og saksgang i Platon. Arbeidet med Platon er utført parallelt med daglige gjøremål.

Revisjonen har gått igjennom referater fra utviklingsgruppens 11 møter mellom 05.01.00 til 03.02.01. Referatene beskriver hovedsakelig systemets status, oppdagede tekniske mangler ved systemet, problemer ved funksjonaliteten og generelt om ønskede forbedringer. I referatene fremgår lite om kartlegging av saksgang i forhold til kravspesifikasjoner for saksbehandling i Platon.

Det opplyses at trinn 3 i prosessen har vært vanskelig å følge opp¹⁷⁶. Utviklingsgruppen har ikke klart å lage en plan over saksgangen med de typiske milepæler. Begrunnelsen for dette opplyses å være at saksgangen er så forskjellig fra sak til sak, slik at det har vært vanskelig å lage egnede milepæler. Videreutviklingen av kravspesifikasjoner har dermed stanset opp her. Leder for juridisk avdeling opplyser i denne forbindelse at de ikke har hatt nok tid til utvikling.

I intervju opplyser Datakontoret at de har forholdt seg relativt passive og ventet på innspill fra Planseksjonen angående hvilke kravspesifikasjoner man vil at Platon skal ha. Datakontoret tar imidlertid selvkritikk på at de kanskje har vært litt for passive i den innledende fase, ettersom Datakontoret hadde påtatt seg å lede utviklingen fra start til mål. Datakontoret sier at de kun trenger 3-6 måneders varsel, så vil kravspesifikasjoner kunne implementeres. Datakontoret hadde i 1999 og 2000 12 årsverk på systemutvikling. Et halvt årsverk er brukt til utvikling av Platon.

8.6.2 Saksbehandlerne oppfatninger av Platons funksjonalitet

Saksbehandlerne ble spurt om hvordan Platon fungerte i deres arbeidshverdag. Et stort flertall av de spurte hadde en mer eller mindre negativ holdning til funksjonaliteten. De fleste saksbehandlere har problemer med Platon på en eller annen måte og en del av dem har funnet egne måter å bruke Platon på. De fleste mener at Platon sinker dem i arbeidet. Flere stiller seg uforstående til at man ikke like godt investerte i et allerede ferdig utviklet program.

Det klages også på at man må utføre flere operasjoner som ikke er integrert automatisk, ved endring av sakens status. Saksbehandler må gå inn to steder og endre dette. Mange saksbehandlere unnlot å gjøre dette da det var frivillig. Fra 01.01.01 er dette blitt obligatorisk rutine, ettersom man ellers tidligere ikke kunne feste lit til Platon i forhold til om en byggesak var ferdigbehandlet eller ikke.

Sammenfatningsvis har det fremkommet følgende om Platons funksjonalitet:

- Platon kan ikke brukes på store byggesaker. Det er da ikke nok skriveplass i vedtaksboksene i Platon ved flere vilkår. Saksbehandler har laget egen metode utenom Platon for å håndtere dette.

¹⁷⁶ Ibid.

- Det er vanskelig å redigere i Platon.
- Man må igjennom mange steg og bokser for å saksbehandle et vedtak – kan ikke gå direkte til bestemte bokser.
- Man driver dobbeltføring i forbindelse med skriving av vedtak.
- Platon er tregere enn PC-bygg.
- Platon er f.eks ikke koblet opp mot compac (Faktureringsystemet for saksgebyrer). Planseksjonen får generelt ikke utbytte av alle de systemene de har i dag.
- Det er umulig å holde på med flere dokumenter samtidig.

8.6.3 Platons utviklingsmuligheter i Bærum kommune

Det opplyses fra Datakontoret at Platon har en fremtidsrettet teknologisk plattform som kan tilpasses moderne systemer. Integrering opp mot andre løsninger burde således ikke være noe stort problem.

Datakontoret har opplyst at det ikke er vanskelig å få Platon til å håndtere elektroniske skjemaer. Problemet er imidlertid at Planseksjonen ikke har en organisasjon som kan ta imot elektroniske skjemaer. Datakontoret har ikke utviklet maler for de ulike saker, da Planseksjonen selv ikke hadde utarbeidet maler.

Når det gjelder funksjonaliteten, fremholdes det fra Datakontoret at Platon kan lages akkurat slik Planseksjonen ønsker systemet, så lenge Datakontoret har fått kravspesifikasjoner på hvordan systemet i fremtiden bør se ut.

Revisjonens vurderinger

Revisjonen har leid inn en ekstern konsulent for å vurdere Platon og dens utviklingsmuligheter. Konsulenten har vurdert Platons funksjonalitet og utviklingsmuligheter på bakgrunn av intervjuer med utviklerne, oversikt over teknologisk plattform, oversendte kravspesifikasjoner og ved prøving av systemet.

Konsulenten har konkludert slik¹⁷⁷:

”Platons funksjonalitet er for dårlig både sett i forhold til brukervurdering (saksbehandlerne) og mer objektive krav (f.eks. integrert elektronisk saksbehandling). Det foreligger fornuftige oppfatninger om hvor Platon bør utvikle seg.

Det synes som om Planseksjonen i altfor liten grad har stilt operative krav til Datakontoret om hvordan Platon skal utvikles mht funksjonalitet og rolle. Planseksjonen synes i altfor liten grad å ha vært engasjert i prosjektets visjon og kostnader, oppfølging og resultat mht funksjonalitet og betydning for saksbehandlingsrutiner.”

Det understrekes fra Planseksjonen og Datakontoret at det må brukes tid når man lager kravspesifikasjoner, slik at man ikke konstruerer feil. Arbeidet er vanskelig, fordi typetilfellene er så forskjellige. Revisjonen deler dette syn.

Revisjonen ser imidlertid at hovedproblemet har vært at det har vært avsatt for lite ressurser på utviklingssiden. Den videre utvikling av kravspesifikasjoner¹⁷⁸ har til en viss grad stagnert fra Planseksjonens side.

¹⁷⁷ Se vedlegg 2.

Selv om typetilfellene er forskjellige, mener Revisjonen at det bør være mulig innen rimelig tid å få utformet nødvendige kravspesifikasjoner og milepæler ved avsetting av tilstrekkelige ressurser. Det finnes eksterne systemløsninger som vil kunne fungere, men disse vil koste penger i form av lisens.

Det er positivt at Platon har et stort potensiale for utvikling, enten i form av utvidet egenutvikling eller gjennom muligheter for integrering med andre systemer. Revisjonen synes derfor det er uheldig at Planseksjonen i dag opererer med et eget system som fortsatt er i starten av en utviklingsfase i byggesaksbehandlingen.

Revisjonen har funnet det ikke holdbart at et datasystem som er ment å ha en rasjonaliseringseffekt, faktisk virker hemmende på saksbehandlingen på grunn av dårlig funksjonalitet. Revisjonen mener at i forhold til Bærum kommunes ressurser, bør Planseksjonen kunne ha et godt fungerende saksbehandlingsverktøy.

Statusoppfølgingen med Platon har nå vart et år, men man har ennå ikke ferdigstilt ønskede kravspesifikasjoner. De faktiske funn viser tydelig at de involverte har måttet prioritere andre oppgaver i fremste rekke. Dersom Planseksjonen ikke kan avsette tilstrekkelige ressurser, bør man vurdere ekstern hjelp.

Revisjonen har sett det som nødvendig at systemet på kort sikt må kunne vise status i forhold til komplettering av sak, plangrunnlag, korreksjon av ytre rammer, vedtak og ferdigattest. I tillegg må funksjonaliteten på Platons eksisterende funksjoner forbedres. Systemet må være fleksibelt slik at saksbehandler ikke trenger å gå innom alle milepæler. Platon er i dag skjematisk, og saksbehandler må alltid følge en bestemt rekkefølge. En eventuelt senere utvikling kan så bli tilgjengelighet i forhold til inn- og utdokumenter, og overvåking av saksbehandlingstid.

Revisjonen vil derfor anbefale at enten må utviklingen av Platon følges opp, eller så må eksterne løsninger vurderes.

¹⁷⁸ Utredning av saksgang og funksjonalitet.

9 SERVICE OG VEILEDNING

Tilfredsstillter Planseksjonen i Bærum kommune forvaltningens plikt til å yte innbyggerne service og veiledning før og under saksbehandlingen. Med denne problemstillingen har Revisjonen har søkt å belyse i hvilken grad veilednings- og opplysningsplikten til Planseksjonen ivaretas i forhold til forvaltningslovens krav¹⁷⁹ og ulovfestede regler¹⁸⁰ for veilednings- og opplysningsplikt for kommunale organer med monopolstilling. Nivået på serviceplikten er vurdert utfra kommunens egne ressurser og kapasitet¹⁸¹.

Revisjonen har vurdert de servicetilbud som Planseksjonen yter, og vurdere disse opp mot så vel administrative som politiske målsetninger i kommunen.

Revisjonen har forsøkt å belyse om det kan være sammenheng mellom servicenivå og saksbehandlingstid. Revisjonen vil fokusere på ansvarlig søkers møte med Planseksjonen på flere nivåer. I tillegg til at vi har fokus på ansvarlig søkers opplevelse av behandlingen har vi fått i Planseksjonen, vil vi også se på mulige forbedringspunkter i kontakten mellom Planseksjon og bruker, noe som fra brukernes ståsted både kan gi seg utslag i kortere saksbehandlingstid og en mer positiv holdning til Planseksjonen.

9.1 Får innbyggerne nødvendig service og veiledning

Etter forvaltningsloven¹⁸² § 11, har Planseksjonen en alminnelig veiledningsplikt overfor brukerne.

" Forvaltningsorganet har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sin tarv i bestemte saker på best mulig måte. "

Etter loven etableres det dermed en ensidig plikt for Planseksjonen til å gi veiledning til en innbygger som ber om opplysninger¹⁸³. Denne plikten er tuftet på prinsippene om åpenhet og informasjonsplikt hos forvaltningsorganet¹⁸⁴. I Planseksjonens veiledningsplikt ligger blant annet en plikt for de ansatte til å vise innbyggerne til rette person, forklare hvilke regler de må forholde seg til i angjeldende sak, hvem som har myndighetskompetanse og hvor lang saksbehandlingstid man må forvente¹⁸⁵. Det er dem som kommer i kontakt med et forvaltningsorgan som har krav på veiledning. Planseksjonen har ikke i utgangspunktet en alminnelig veiledningsplikt til allmennheten¹⁸⁶.

Planseksjonen er et organ som driver myndighetsutøvelse og som har en monopolstilling i forhold til dette. Når Planseksjonen innehar en slik posisjon innebærer dette, etter Revisjonens vurdering et skjerpet krav til servicenivå. Innbyggeren er prisgitt denne ene leverandøren av tjenester og således må Planseksjonen være så serviceinnstilt overfor publikum som det rimelig er å vente av et offentlig organ.

¹⁷⁹ Forvaltningsloven § 11.

¹⁸⁰ Regler som har lovs kraft uten å være nedtegnet i en skreven lovtekst.

¹⁸¹ Fvl. §11, 1. ledd, siste setn.

¹⁸² Forvaltningsloven, lov av 10. febr. 1967.

¹⁸³ Se forskrift av 16.12.1977, nr 17.

¹⁸⁴ Se bla. Asmund Petersen, Veiledning til plan- og bygningsloven, av 1997, s. 20.

¹⁸⁵ Se forskrift av 16.12.1977, nr 17, og Asmund Petersen, Veiledning til plan- og bygningsloven, av 1997, s. 20.

¹⁸⁶ Se Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 5. utg. ved Eivind Smith, Oslo 1994, s. 388.

Serviceplikten må også sees i lys av at veksten i Planseksjonens oppgaver og at regelverkets omfang og innhold har skapt et øket behov for informasjon til brukerne¹⁸⁷. Brukerne vil derfor i gitte situasjoner ha et øket behov for informasjon og veiledning.

Etter fvl. § 11 skal veilednings- og opplysningsnivået avpasses Planseksjonens situasjon:

"Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet."

I avveiningen mellom veiledningsplikten og øvrige oppgaver for Planseksjonen må det tas hensyn til personellressurser i forhold til arbeidsmengde. Uavhengig av den ytre og indre ressursituasjon seksjonen må forholde seg til, vil likevel omfanget av Planseksjonens serviceytelser måtte tilfredsstille et minstemål¹⁸⁸ til faglig forsvarlig service.

9.2 Planseksjonens servicenivå

Servicenivået vurderes utfra det perspektiv at det er vedtatt målstyring¹⁸⁹ som utgangspunkt for kommunens arbeid, hvori fokuset ligger på brukerne¹⁹⁰. I et brukerperspektiv vil en vektlegge at brukerne møter en forvaltning som gir riktige, raske og forståelige svar og som viser evne til innlevelse i deres situasjon¹⁹¹. Når en innretter sin virksomhet utfra et brukerperspektiv må de klassiske forvaltningsverdiene som likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet avveies i forhold til dette krav .

9.2.1 Forhåndskonferanser

Begrepet forhåndskonferanse kom inn ved lovendring i plan- og bygningsloven i 1995.

I § 93 fremgår det at:

" For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer."

Gjennom forhåndskonferansen møtes tiltakshaver/ansvarlig søker og Planseksjon før søknad sendes.

I Benytt nr 1, 1997¹⁹², blir forhåndskonferansen fremhevet som et av de viktigste virkemidlene i forbedringen av byggesaksbehandlingen. Formålet med forhåndskonferansen er å klarlegge myndighetenes krav før tiltaket prosjekteres, slik at man unngår omprosjektering og unødvendig saksbehandling senere i prosessen. Konferansen skal klargjøre rammebetingelsene for prosjekteringen. Man kan diskutere grunnleggende, estetiske og tekniske løsninger før endelig prosjektering. Myndighetene bør ha gode grunner dersom de senere fraviker de rammebetingelser de har avtalt i forhåndskonferansen. Det skal skrives referat fra konferansen¹⁹³ hvor man innen avtalt tid må gi tilbakemelding hvis man ikke er enig i konklusjonene. Saksbehandlere skal være forberedt til konferansen. Det pekes spesielt på at man må ha klare opplysninger om planforutsetninger og andre kommunale

¹⁸⁷ Se Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 5. utg. ved Eivind Smith, Oslo 1998, 2. utg., s. 391-394.

¹⁸⁸ Ulovfestet minstestandard.

¹⁸⁹ Som nevnt under kapittel 10.

¹⁹⁰ "Målstyring" Finn Miklasen, 1997, s. 9 og 16.

¹⁹¹ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppe for Offentlige servicekontorer.

¹⁹² Benytt utgis av Statens Byggetekniske etat.

¹⁹³ Pbl. § 93, siste setning.

bestemmelser som berører tiltaket. Kommunen skal bidra til at tiltaket får en god start¹⁹⁴. Både tiltakshaver, bygningsmyndighetene og andre myndigheter kan kreve forhåndskonferanse¹⁹⁵.

Av Planseksjonen har Revisjonen fått opplyst at ca 20 - 30% av alle sakene starter opp med en forhåndskonferanse. Alle de intervjuede saksbehandlerne fra byggesaksavdelingene har avholdt forhåndskonferanser. De fleste saksbehandlerne synes at ordningen fungerer bra og tror at konferansen kan bidra til at søknadene blir bedre. Saksbehandlerene har relativt lik oppfatning om hva en forhåndskonferanse skal inneholde. De opplyser at den fungerer som en klargjøring av de ytre rammer og forutsetninger til et tiltak og hvorvidt det kreves dispensasjoner. Saksbehandlerene anslår at de bruker i gjennomsnitt ca 1 til 2 timer på forberedelser i forbindelse med forhåndskonferanser.

Ansvarlige søkere¹⁹⁶ har varierende oppfatninger om forhåndskonferansen. De fleste mener at man må vente for lenge på å få en forhåndskonferanse. De opplever at det kan ta opptil seks uker før man får en avtale. Det har ført til at enkelte enten ikke benytter seg av denne ordningen i det hele tatt, mens andre igjen bruker det så sjelden som mulig. Andre vurderer ordningen som lite hensiktsmessig. De hevder at de ikke har hatt noe utbytte av forhåndskonferansen, da forhåndskonferansen ikke munner ut i noen avklaringer. Ansvarlige søkere opplever at saksbehandler har ikke har forberedt seg tilstrekkelig til konferansen. Ansvarlig søkers mening er at en forhåndskonferanse skal avklare veivalg i byggesaken. De fremhever et ønske om at det må gis klare signaler i forhold til tiltaket. Enkelte opplever at signaler som er blitt gitt i forhåndskonferansen skifter retning underveis i selve saksbehandlingen. Ansvarlig søker opplever derfor at det er for lite forutsigbarhet i systemet.

Enkelte av de ansvarlige søkerene skiller seg klart ut i forhold til synspunkter på forhåndskonferansen. Entreprenører som i hovedsak har store prosjekter er veldig fornøyde både med forhåndskonferansen og videre oppfølging. I slike saker har man ikke bare én forhåndskonferanse, men også oppfølgingsmøter videre i prosessen¹⁹⁷.

I intervjuene med avdelingslederene kommer det frem at det ikke er gitt noen konkrete føringer til saksbehandlere på hva som skal vektlegges i en forhåndskonferanse. En av avdelingslederene fremhever at planstatus¹⁹⁸ er viktig. Konferansen skal avklare hva slags sakstype det dreier seg om og hvilke krav som stilles til ansvarlig søker. Det påpekes at ansvarlig søker opplever at saksbehandlerne ikke er nok skolerte i plangrunnlaget og at ansvarlig søker i noen av sakene har fått flere positive signaler enn det har vært grunnlag for i forhold til plangrunnlaget.

I Planseksjonens virksomhetsplaner for både 1999 og 2000¹⁹⁹ har seksjonen definert at forhåndskonferansen skal gies et mer avklart formål og at saksbehandlere må gies opplæring. Det omtales også at ansvarlig søker/utbygger må få klarere informasjon om hva som forventes avklart i forhåndskonferansen²⁰⁰. Lederene i forvaltning øst og vest har i samarbeid valgt å fokusere på forhåndskonferansen også i virksomhetsplanen for 2001. Det konstateres

¹⁹⁴ Se Benytt nr.1, 1997.

¹⁹⁵ Pbl. § 93, 2. setn.

¹⁹⁶ Hele avsnittet bygger på opplysninger fra intervjuer med ansvarlige søkere.

¹⁹⁷ Opplyst i intervju med ansvarlige søkere.

¹⁹⁸ Planstatus: hvilke regler som gjelder for det tiltaket det søkes om.

¹⁹⁹ Virksomhetsplan 1999, punkt 3 og virksomhetsplan 2000, punkt 3.

²⁰⁰ Virksomhetsplan 1999, punkt 3.

at saksbehandlere ikke er gitt noen opplæring på gjennomføring av forhåndskonferanser og at forhåndskonferansen må gies et mer avklart formål²⁰¹. Det planlegges et seminar for å klargjøre hvilke krav man bør stille. Det er også holdt et seminar for å utvikle saksbehandlerens forståelse av plangrunnlaget. I tillegg har Planseksjonen avholdt et kurs i estetikk.

Revisjonenes vurdering:

Revisjonen har vurdert at praksis knyttet til forhåndskonferanser bekrefter tidligere inntrykk²⁰² av at mye av ansvaret er overlatt til saksbehandler. Både saksbehandlers og ansvarlig søkers erfaring med forhåndskonferanser tyder på at felles avklaring i Planseksjonen om hva som skal vektlegges i en forhåndskonferanse er viktig. De tiltak som allerede har satt i gang og planlegges å iverksettes, synes Revisjonen er formålstjenlig. At avdelingsledelsen i samarbeid med saksbehandlere, utarbeider klare mål og retningslinjer om hvordan praksis skal være er av stor betydning og vil forenkle saksbehandlers arbeidssituasjon. Klare mål og retningslinjer er en forutsetning for effektiv målstyring. Hvis man har klargjort internt hva man velger å vektlegge vil det være enklere å formidle dette til ansvarlig søker. Rammene rundt en forhåndskonferanse blir da klarere for alle parter.

Revisjonen har vurdert at et form for samarbeid mellom Planseksjon og ansvarlig søker kan være formålstjenlig. Ansvarlig søkers erfaring er relevant å ta hensyn til og det finnes aktører som har oppfatninger og ideer om hva som kan føre til forbedringer både med tanke på forhåndskonferanse og andre områder.

Det er Revisjonens oppfatning at Planseksjonen er bevisst problemet knyttet til forhåndskonferanser og ser behovet for å avklare formålet med dette instituttet. Seksjonen har allikevel problemer med å følge opp med konkrete retningslinjer og planer. Problemstillingen omtales i alle Virksomhetsplaner de tre siste årene²⁰³ uten at Revisjonen kan se at tiltak har blitt satt i gang. For 2001 har man planlagt konkrete tiltak, noe revisjonen oppfatter som meget positivt. Revisjonen vil anbefale at målene knyttet til forhåndskonferansen i Virksomhetsplanen for 2001 oppfylles.

9.2.2 Ekspedisjonen i Planseksjonen

Ekspedisjonens primærrolle er å betjene kunder. De besvarer en rekke henvendelser fra publikum, bl.a. spørsmål vedrørende reguleringsmessige forhold og status på kundens byggesak, spørsmål vedrørende eiendommer i kommunen. Det er ekspedisjonen som håndterer og deler ut skjemaer i byggesaker. Ekspedisjonen besvarer enkle spørsmål knyttet til byggesaksprosessen. For nærmere informasjon vedrørende egen byggesak henvises kunden til Servicevakten²⁰⁴.

Gjennom intervjuer med ansvarlige søkere har Revisjonen fått opplyst av samtlige at deres første møte med Planseksjonen oppfattes som veldig positivt. De opplever de ansatte i ekspedisjonen som uunnværlige og svært hjelpsomme. Deres oppfatning er at de ansatte i ekspedisjonen gjør en god jobb og er meget serviceinnstilt.

²⁰¹ Virksomhetsplan 2001, punkt 3.

²⁰² Opplyst i intervju med saksbehandlere.

²⁰³ Virksomhetsplan 1998/1999/2000.

²⁰⁴ Servicevakten, en del av mottaksenheten. Se punkt 9.2.3.

I Planseksjonen er det Mottaksenheten (Mottaket) og saksbehandlerne som har ansvar for å oppdatere/opplære de ansatte i ekspedisjonen. I intervjuer med ansatte i ekspedisjonen opplyses det at dette stort sett fungerer bra. Leder for mottaket deltar på ekspedisjonens avdelingsmøter og informerer dem om aktuelle saker. De opplever at kommunikasjonen med mottaket fungerer bra, og at leder for Mottaket er flink til å følge opp i forhold til nye problemstillinger som dukker opp. I intervjuer med ansatte i ekspedisjonen har det kommet frem at denne oppfølgingen kunne vært bedre fra saksbehandlers side når det gjelder oppdateringer på reguleringsplaner. De ansatte i ekspedisjonen mener at om de skal kunne gjøre en best mulig jobb var det svært viktig å få oppdatert informasjon om faglige spørsmål og problemstillinger.

Ekspedisjonen peker også på et annet punkt hvor det er rom for forbedringer. Etter kommunereformen i 1996 er blitt en del av administrasjonsseksjonen, noe de ikke er fornøyde med. De mener det vil være mer formålstjenlig å være en del av Planseksjonen. Eksempler på dette er at de deltar på seminarer arrangert av administrasjonsseksjonen og ikke på Planseksjonens interne seminarer. Ekspedisjonen ville, ved å delta på Planseksjonens faglige aktiviteter, hatt mer utbytte av en slik løsning både på det faglige og sosiale plan.

9.2.3 Mottaksenheten: Mottaket/Servicevakten

Det er Mottaket som i første rekke starter med behandlingen av kundens byggesøknad. Mottaket har i samarbeid med ekspedisjonen ansvar for brukerveiledningen i byggesaker. Mottaksprosjektet ble startet opp i begynnelsen av år 2000, og var fullt operativt i juni samme år. Mottaket har ansvar for å sluttbehandle meldinger og enkle tiltak. I intervjuene med saksbehandlerne har det blitt uttrykt tilfredshet med at saker med behandlingsfrist²⁰⁵ nå behandles i Mottaket og ikke i forvaltningsavdelingene. Det har medført at saksbehandlerne kan jobbe mer effektivt med de vanlige byggesakene.

Servicevakten er en del av Mottaket. Hensikten med servicevakten er at ansvarlig søker/tiltakshaver skal kunne skaffe seg nødvendig informasjon "på dagen" om byggesaksbehandlingen. Saksbehandlere i Mottaket bytter på daglige vakter i servicevakten. Saksbehandlere i forvaltning øst og vest er svært fornøyde med at Servicevakten nå er lagt til mottaket. Tidligere var det samtlige saksbehandleres ansvar å ta vakter her. Nå kan saksbehandlerne i forvaltningsavdelingene i større grad konsentrere seg om saksbehandlingen

En stor andel av de ansvarlige søkere har opplyst at de ikke er fornøyde med Servicevakten. På den ene side synes ordningen som en god idé, men de opplever Servicevakten som forsiktede med å gi klare og entydige svar. En liten andel av de ansvarlige søkerne fremhevet servicevakten som positiv, da de benytter seg av Servicevakten i stedet for å vente på en forhåndskonferanse. De var godt fornøyde med de avklaringer som blir gitt hos Servicevakten.

Saksbehandlere har opplyst at de mener Servicevakten fungerer bra. Den er mye brukt både av tiltakshaver, ansvarlig søker og megler. Men det påpektes at kunden forventet man skulle være allvitende. Det er derfor ekstra stort behov for faglig oppdatering for de som skal jobbe i Servicevakten. De syntes at de stort sett klarte å besvare henvendelsene "på dagen", men ved vanskelige spørsmål trenger man lengre tid.

²⁰⁵ Meldinger og enkle tiltak.

Mottaket har også drevet direkte oppfølging av kundene. I januar år 2000 ble et spørreskjema utformet av Mottaket. Utgangspunktet var å få kundens reaksjoner på første møte med Planseksjonen. I utgangspunktet var responsen bra og mottaket registrerte at kundene var fornøyde. Spørreskjemaet har ikke blitt fulgt opp. Men det jobbes nå med en mer omfattende utspørring, som skal knyttes opp mot en egen bonusavtale for mottaket²⁰⁶.

Revisjonens vurdering:

Som allerede påpekt i punkt 5.1 mener revisjonen at Mottaket representerer et positivt grep som har fått saksbehandlingstiden på enkle tiltak innenfor lovens 4 ukers frist. Dette har de oppnådd på kort tid. Mottaket klarer å behandle mange av disse sakene i løpet av 2-3 uker. Mottaket representerer et viktig tiltak i Planseksjonen med tanke på forbedret service overfor brukeren. Mottaket har også bidratt til at både saksbehandler og avdelingsledere i forvaltningsavdelingene har fått bedre tid til behandling av de vanlige byggesaker. Dette vil gi positive utslag på saksbehandlingstiden. Forventningen en del ansvarlige søkere har til servicevaken blir ikke innfridd. Det synes å være behov for en nærmere avklaring i forhold til dette tiltaket. Viktig i så måte kan være hvilke tilbud Servicevaken faktisk kan gi brukerne.

9.2.4 Generell informasjon

Mottaket har utformet det meste av den skriftlige informasjon som tilbys brukerne og forefinnes i ekspedisjonen. I tillegg har de også ansvaret for Planseksjonens hjemmesider på Internett. Satsingen på Internett er relativ ny. I intervjuer med ansvarlige søkere har ikke Revisjonen fått respons på Planseksjonens hjemmesider da de fleste ikke hadde kjennskap til sidene. Men ansvarlige søkere bekrefter at de innhenter en del informasjon på nettet.

Planseksjonen har avholdt noen fellesmøter med ansvarlige søkere. Formålet med disse møtene har vært å utveksle erfaringer knyttet til byggesaksprosessen etter endringene i plan- og bygningsloven²⁰⁷. En del av de intervjuede ansvarlige søkerne har deltatt på disse møtene og et flertall syntes at det var et positivt tiltak.

Revisjonens oppfatning er at Planseksjonens internettsider er et viktig bidrag til informasjon overfor tiltakshaver og ansvarlig søker. I løpet av senhøsten år 2000 ble Planseksjonens internettsider fornyet. Det er Revisjonens oppfatning at hjemmesiden til Planseksjonen er gjort langt mer informativ og brukervennlig ved denne oppdateringen. Det er allikevel vår oppfatning at man bør gjøre hjemmesidene så oppdaterte og fylldige at brukerne faktisk benytter seg av disse for å hente ut informasjon. En øket bruk av internettsidene vil også muligens ha den sideeffekt at det kan avlaste Servicevaken og Ekspedisjonen når det gjelder en del henvendelser. En slik avlastning kan medføre at arbeidskapasitet frigjøres til andre formål. Ved at Planseksjonen øker informasjonen ut til bruker via deres internettsider er det å håpe at ansvarlig søker/tiltakshaver i større grad benytter seg av dette tilbudet.

9.2.5 Saksbehandlers oppfølging av ansvarlig søker under byggesaksbehandlingen

Planseksjonens saksbehandlere har fast telefontid hver tirsdag og torsdag, fra kl. 12.00 til 14.00, hvor saksbehandlerne har plikt til å være tilgjengelige overfor ansvarlig søker. Planseksjonens hensikt har vært å skjerme saksbehandlere og gi dem arbeidsro til byggesaksbehandling.

²⁰⁶ Kilde: Leder for mottaket.

²⁰⁷ Årsrapport for Planseksjonen år 2000, s.5.

I intervjuene med ansvarlige søkere uttrykkes det sterk misnøye med telefontiden. De opplever den som altfor snever. Det har imidlertid skjedd en viss uformell oppmykning av denne ordningen. En stor andel av de intervjuede saksbehandlerne har stort sett "åpen linje", noe som saksbehandlerne synes er relativt uproblematisk. Pågangen fra ansvarlige søkere oppgis å være overkommelig, og hvis saksbehandler har behov for en rolig periode, stenges telefonen. Flere av de ansvarlige søkere vet at det nå praktiseres en mer fleksibel holdning til begrenset telefontid. Dette oppfattes som meget positivt. Det nevnes også av flere av de intervjuede ansvarlige søkere at saksbehandler generelt er blitt flinke til å gi tilbakemelding ved telefoniske henvendelser.

En stor andel av saksbehandlerne bekrefter at man prøver å gi tilbakemelding via telefon. Særlig hvis det dreier seg om små feil ved søknaden. Saksbehandlerne fremhever Planseksjonens behov for å dokumentere henvendelser. Det er Revisjonens oppfatning at de fleste saksbehandlerne har funnet en rimelig fornuftig balanse mellom det å dokumentere skriftlig og det å gi muntlig tilbakemelding. En del saksbehandlere har også tatt i bruk E-mail ved henvendelser til bruker. Saksbehandler tar da en utskrift av e-mailen som brukes som dokumentasjon i saksmappen.

Kommunikasjon i saksbehandlingen

Brukerne opplever at kontakten og kommunikasjonen varierer fra saksbehandler til saksbehandler. Med enkelte unntak oppleves kommunikasjonen allikevel som tilfredsstillende. Brukerne tilkjenner at det er mange flinke saksbehandlere i Planseksjonen.

De intervjuede saksbehandlere gir uttrykk for at de stort sett bare har positive opplevelser i kommunikasjonen med brukerne.

Planseksjonen presiserer at den skal bidra til at kundebehandling og service overfor publikum blir best mulig²⁰⁸. I anledning lederskifte i Planseksjonen uttrykte den nye Plansjefen at han vil konsentrere seg om saksbehandlingstid, kontakten med publikum og kvalitet i arbeidet²⁰⁹. Planseksjonen har iverksatt tiltak for å bedre brukerkontakten. I 1999 ble det bl.a. avholdt kurs i service og kundebehandling, hvor saksbehandlere fra forvaltningsavdelingene var tilstede²¹⁰.

På et internseminar som ble arrangert den 15.02.00 rettet man fokus på hvordan Planseksjonen kunne forbedre sitt "image"²¹¹. Seminaret har ikke ført til konkrete tiltak., men er blitt avløst av en prosess hvor også Planutvalget har blitt involvert. Dette har resultert i at man har laget et utkast til brosjyre om temaet. I brosjyren prøver man å avklare overfor kunden hva man kan forvente av Planseksjonen og hva som forventes av søker.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen mener den offisielle telefontiden er for snever. Det at flere saksbehandlere praktiserer mer eller mindre åpen linje, tyder på at det er rom for en oppmykning/utvidelse av

²⁰⁸ Virksomhetsplan for Planseksjonen år 2000, s.6.

²⁰⁹ Ref. fra ledermøte 21.04.1999.

²¹⁰ Ref. fra ledermøte 16.11.99.

²¹¹ Oppsummering konsulentens innlegg. Hans åtte punkter er: Faglig styrke, kompetanse, trygge medarbeidere, tilgjengelighet, lojale medarbeidere både mot politikere og kollegaer, fleksibilitet, løsningsorienterte, medarbeidere som er klar over sin makt, men bruker den med varsomhet.

telefontiden. Revisjonen mener i tillegg at mer utstrakt bruk av e-mail vil bedre kommunikasjonen med brukere.

Revisjonen mener at ledelsen i Planseksjonen er opptatt av å ha en bevisst holdning til kundebehandling. Det er satt i gang prosesser som skal gjøre medarbeiderne bevisste i forhold til at man har et ansvar overfor brukere. Opplevelsen noen av de ansvarlige søkerne har med enkelte saksbehandlere i Planseksjonen understreker at slike prosesser er nødvendig.

9.2.6 Forutsigbarhet i systemet knyttet til saksbehandlers tilbakemelding i saksbehandlingsprosessen

Generelt har ansvarlig søker etterlyst større forutsigbarhet i forhold til saksbehandlingstiden. Spesielt perioden fra søknaden er komplett til vedtak fattes oppleves som frustrerende for flere av de ansvarlige søkerne. Flere har etterlyst en form for tilbakemelding i denne perioden. De har opplevd at det kan være vanskelig å få klare svar med hensyn til tidsfrister og hvor saker står.

Intervjuer med saksbehandlere har bekreftet at man ikke gir tilbakemelding uoppfordret fra det punktet saken er komplett til vedtak fattes. Saksbehandlere velger å fokusere på å få jobbet frem et vedtak raskt, for så å gi tilbakemelding.

I intervjuene med ansvarlig søker har bekreftet at man mener oppfølging er mangelfull i denne delen av saksbehandlingsprosessen. Revisjonen mener at det ikke vil være spesielt tidkrevende å utarbeide rutiner for tilbakemelding. Det vil gi positive resultater og mer fornøyde brukere. Ansvarlig søkers opplevelse av både kommunikasjon og forutsigbarhet vil bedres.

Det påpekes av en avdelingsleder i Planseksjonen at man bør tilstrebe å samle alle tilbakemeldinger samlet til søker. Problematikken er tatt opp i virksomhetsplanen 2001. Det påpekes at det er lite profesjonelt å gi mangelfulle tilbakemeldinger, noe som medfører at man bruker lengre tid på byggesøknaden²¹². Intervjuene med saksbehandlere bekrefter at man er bevisst denne problematikken. Fokus er rettet mot dette i Virksomhetsplan av 2001. og i en av forvaltningsavdelingene er det avholdt eget seminar om problematikken.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen har vurdert og funnet at Planseksjonen har grepet fatt i problemstillingen knyttet til tilbakemelding om mangelfull dokumentasjon. Revisjonen støtter slike initiativ og vil i tillegg anbefale at slike ideer sendes videre til andre avdelinger. Lik praksis og sterk vektlegging av at saksbehandler skal tilstrebe å innhente all manglende dokumentasjon i en omgang, vil skape større forutsigbarhet for søker.

Mottaket skal sikre søkerne rask tilbakemelding i forhold til manglende påkrevet dokumentasjon. I Mottaket presiserer de intervjuede at man kun foretar en overordnet sjekk av søknad. Saksbehandlere bekrefter at de ofte må be om ytterligere dokumentasjon etter at Mottaket allerede har sendt sine krav. Revisjonen ser at dette kan virke uheldig.

Planseksjonen bør se nærmere på hvordan oppgavefordelingen mellom forvaltningsavdelingene og Mottaket skal være. Et alternativ er at vanlige byggesøknader som ikke er komplette sendes direkte til saksbehandler, for å sikre at det utsendes et samlet

²¹² Virksomhetsplan 2001, punkt 4.2.4.

krav om manglende dokumentasjon. Et annet forslag er at forvaltningsavdelingene får flere av de kurante sakene til behandling og at Mottaket forsterker sin kontroll av søknadene. Revisjonen anbefaler at det utarbeides rutiner for tilbakemelding også i denne delen av saksbehandlingsprosessen.

9.3 Oppsummering av servicenivået

Revisjonen konkluderer med at Planseksjonen tilfredsstillende kravene til service og veiledning rettslig sett. De konkrete administrative mål om bedre service i forhold til opprettelsen av servicemottak og tilgjengelighet i fronttjenesten er etter Revisjonens mening også nådd. Imidlertid ser Revisjonen et forbedringspotensiale i forhold til å yte mer enn det saksbehandler strengt tatt er pliktig til etter forvaltningsloven²¹³.

Tilbakemeldinger fra ansvarlig søker indikerer at fokus på tilgjengelighet og uoppfordret tilbakemeldinger, vil kunne resultere i at lang saksbehandlingstid og strenge dokumentasjonskrav blir mer håndterbare. Revisjonen ser at god service her vil føre til en bedre og mer åpen kommunikasjon. Dette vil igjen kunne få betydning for saksbehandlingstiden, idet partene i større grad vil være velvillig innstilt overfor skisserte løsningsforslag. En klargjøring av rammene rundt forhåndskonferanse og Servicevakten vil bidra til et bedre samsvar mellom kundens forventninger og opplevelse av disse tilbudene. En nærmere avklaring av instituttet forhåndskonferanse, vil også kunne resultere i at søknaden får en bedre kvalitet. Dette vil igjen vil kunne gi positive konsekvenser for saksbehandlingstiden.

²¹³ Dette er uttrykt gjennom de administrative mål om bl.a. å ”styrke kommunikasjon og informasjon i forhold til aktørene i byggesaksprosessen, for å bedre kvaliteten på søknadene, Handlingsplan, 1999-2000, saksbehandling, s. 66.

10 LEDELSE

Da Bærum kommune har innført målstyring, har vi valgt å vektlegge følgende kriterier for god ledelse:

- Drive målstyrt ledelse
- Kunne måle og vurdere resultater
- Fokuserer på brukerne/ kundene
- Ha god interne kommunikasjon

10.1 Målstyrt ledelse

Vi har vurdert de to første punktene samlet. Boken ”Målstyring og strategisk planlegging. En veileder for offentlig sektor”, sier at målene skal klargjøre forventede resultater og være utformet slik at vi kan måle resultatene ved kvalitativ eller en kvantitativ tilnærming.²¹⁴ Målene og strategiene må prioritere de viktigste områdene.²¹⁵ Vi vil nedenfor gjennomgå og vurdere i hvilken grad ledelsen i Planseksjonen har fokusert på de viktige utfordringene seksjonen har stått overfor, og om de har satt inn adekvate tiltak for å nå dem. I vurdering av de viktigste utfordringene vil vi i hovedsak se på forhold med betydning for saksbehandlingstid som har kommet fram i denne rapport. Vi har også vurdert i hvilken grad ledelsen har målt og vurdert resultatene i forhold til disse.

Vi har først vurdert de styringsdokumentene seksjonen produserer.

10.1.1 Styringsdokumentene

De intern virksomhetsplanene i Planseksjonen fra 1998 til 2001, har svært ulik utforming fra år til år. Det er også store forskjeller i utforming mellom de ulike avdelingene. Resultatmålene framgår i svært liten grad. Det påpekes i hovedsak hvilke utfordringer Planseksjonen står ovenfor uten at det settes opp konkrete resultatmål som skal oppnås innen gitte frister. Dette er en klar svakhet i den styrende dokumentasjonen i Planseksjonen.

Årsrapporten for 1999 gir en noe tilfeldig oversikt over resultater. Årsrapporten for 2000 gir bare resultatvurderinger i forhold til de resultatmål som er gitt i Forslag til handlingsprogram. I virksomhetsplanene for 1999 og for 2001 er det gitt en oversikt over vesentlige avvik for foregående år. Disse inneholder resultatvurderinger på enkelte av de mål og tiltak som står i den interne virksomhetsplanen. Vi har ikke funnet systematiske oversikter. Dette ville kunne styrke resultatoppfølgingen.

10.1.2 Utfordringene

Vi vil her gjennomgå ledelsens fokus på og oppfølging av viktige utfordringer.

Saksbehandlerne etterlyser en klarere strategi for opplæring i forbindelse med mottak av nye medarbeidere²¹⁶. Dette er tatt opp som utfordring i Virksomhetsplanen for 2001²¹⁷ Det er avvirket et seminar tok opp felles forståelse av plandokument og rettsvirkninger.

Saksbehandlere blir ikke gitt noen opplæring på gjennomføring av forhåndskonferanser. Ledelsen har tatt dette opp som en utfordring i virksomhetsplanen.²¹⁸ Neste år planlegges et

²¹⁴ Finn Mikalsen, Målstyring og strategisk planlegging. En veileder for offentlig sektor 1997, s. 70.

²¹⁵ Finn Mikalsen s. 21.

²¹⁶ Se punkt 8.1.

²¹⁷ Virksomhetsplan 2001 s. 2.

seminar for å klargjøre hvilke krav man bør stille. Det er også holdt et seminar for å utvikle saksbehandlers forståelse av plangrunnlaget.

Mangelfulle byggesøknader til Planseksjonen er et problem²¹⁹. Det er ikke utarbeidet retningslinjer for når saksbehandler skal avslutte en byggesak, der det ikke er innkommet komplett dokumentasjon. Det foreligger heller ikke retningslinjer på oppfølging overfor ansvarlig søker dersom komplettering tar tid. Retningslinjer ville kunne føre til redusert saksbehandlingstid totalt, og ressursene vil kunne styres mot de komplette byggesakene.

Ledelsen har grepet fatt i årsaken til mangelfulle søknader og dette er nevnt i virksomhetsplanen for 2000. De tiltak som er gjennomført er bl.a. kurs for ansvarlig søker, utarbeiding av skriftlig informasjon og oppgradering av internettsidene.

Det foreligger ingen klar strategi på hvordan Planseksjonen skal utnytte lovverket for å få ned antallet mangelfulle søknader raskere, ved å ta stilling til praksis ved avslag, frister for komplettering og forhold til ansvarsrett.

Et effektivt elektronisk saksbehandlingssystem kan i vesentlig grad redusere saksbehandlingstiden. Bruken av Platon er nevnt i virksomhetsplanen for 2000. Arbeidet med systemet startet opp i 1995. Saksbehandlerne påpekte at en forbedring av saksbehandlingssystemet kunne gjøre arbeidssituasjonen deres lettere. Platon opplevdes som et tungvint saksbehandlingssystem. Systemet er ennå ikke komplett og rutiner for tilsyn er uklare²²⁰. Prosessen med å tilpasse seg lovendringen i 1997 ble igangsatt i 1996²²¹, og er satt opp som viktige utfordringer i Virksomhetsplanene for 1999, 2000 og 2001. Det er opprettet en Tilsynsgruppe. Vi kan ikke se at det er utarbeidet en plan for det fremtidige tilsynet i forhold til omfang og metode²²². Ledelsen har satt tilsynsrollen på dagsorden. Sanksjoner overfor ansvarlig søker er tillagt vekt i Virksomhetsplanen for 2001 for forvaltning øst og vest²²³. Tilsynsrutinene er likevel fortsatt under utvikling, og i praksis ennå ikke særlig til stede²²⁴. Revisjonens vurdering ble at ledelsen ikke har fulgt dette godt nok opp.

Det er opplyset i intervju at det er opp til saksbehandler hvor nøye de skal sjekke kontrollplanen. Det ble utarbeidet rutiner for dette i en arbeidsgruppe²²⁵. Saksbehandler er klar over intensjonene i loven, men Revisjonen konstaterer at det likevel kontrolleres for mye på kontrollplanene²²⁶. Ut fra intensjonen i lovendringen burde rutiner og kontroll i saksbehandlingen tilpasses og forenkles i forhold til at det nå føres et tilsyn og at Planseksjonen har sanksjonsmuligheter.²²⁷ Vi kan ikke se at det er gitt klare føringer for å motvirke for mye kontroll.

Det er ingen fastsatte tidsfrister for saksbehandling, hvor man må ta stilling til når saken bør avgjøres. Måling av tidsbruk kommer som regel i etterkant av avsluttet behandling. Det blir i

²¹⁸ Virksomhetsplan 2001 side 2.

²¹⁹ Se punkt 8.3.2.

²²⁰ Se punkt 8.4.

²²¹ Sluttrapport, Revidert Plan og bygningslov, 1999 s.1.

²²² Veiledning til SAK, s. 52.

²²³ Virksomhetsplan 2001 forvaltning øst og vest, pkt. 4.2. flg.

²²⁴ Se punkt 8.4.

²²⁵ Sluttrapport, Revidert Plan og bygningslov, 1999 s. 2.

²²⁶ Se punkt 8.4.

²²⁷ Se punkt 8.4.

liten grad holdt oppsyn med fremdriften underveis i saksbehandlingen. Saksbehandler fører selv kontroll med tidsbruken og bestemmer i stor grad selv når saken er klar for avgjørelse.

Gjennomgående kan det synes som at det er satt av for lite tid til å drive utviklingsarbeid. Dette påpekes også av avdelingsledere og medlemmer i kvalitetsgruppen.

Revisjonen oppfatning etter gjennomgangen viser at ledelsen har grepet fatt i flere av de aktuelle problemstillingene knyttet til lang saksbehandlingstid og satt opp mål og tiltak og gitt føringer for disse. Det er igangsatt tiltak for å få kortet ned saksbehandlingstiden, noe som viser at ledelsen har fulgt dette opp.

Enkelte av tiltakene som kan effektivisere saksbehandlingen, er etter Revisjonens oppfatning likevel ikke tilstrekkelig prioritert. Ansvaret for tidsbruken legges helt opp til saksbehandlers vurdering, uten overordnede instruksjoner og oppsyn underveis i saksbehandlingen. Revisjonens mener i tillegg at ledelsen burde fokusert sterkere på opplæring av nyansatte, få utviklet et elektronisk saksbehandlingssystem og innarbeide den nye rollen knyttet til kontroll og tilsyn.

Flere av utfordringene er fokusert på over lang tid, men er likevel ikke nådd. Revisjonen mener ut fra dette, at ledelsen i Planseksjonen har for dårlige rutiner for oppfølging av målene de har satt seg i virksomhetsplanen. Dersom mål ikke nås, bør målene revurderes eller settes opp nye tiltak for å nå dem. Resultatoppfølgingen kan bl.a. bedres ved å følge kommunens retningslinjer for arbeidet med årsmeldingen. *For hvert programområde gjengis alle resultatmål og deretter kommenteres resultatet for hvert av målene og der hvor det er avvik mellom mål og resultat skal det, i tillegg til beskrivelse av årsaksforhold, fremgå hvilke tiltak som er/ vil bli iverksatt*²²⁸. At saksbehandlingstiden fortsatt er 90% lenger enn saksbehandlingstiden rett før lovendringen, viser at de tiltak som er iverksatt ikke har vært tilstrekkelige.

10.2 Fokus på brukerne/ kundene

Den nye Plansjefen presiserte da han startet i jobben, at han ville fokusere på kontakten med publikum.²²⁹ Planseksjonen har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å bedre brukerkontakten. Planseksjonen engasjerte et konsulent firma som bla. Skulle bidra til en mer serviceorientert etat. Forbedringsforslagene var knyttet til de tidlige faser i seksjonens byggesaksbehandling bl.a. om å etablere mottaksprosjektet. De konkrete administrative mål om bedre service i forhold til opprettelsen av Mottaksenheten og tilgjengelighet i fronttjenesten synes nådd og har hatt positive ringvirkninger²³⁰.

Det er iverksatt flere tiltak for å gjøre medarbeiderne bevisste i forhold til at man har et ansvar overfor bruker. I 1999 og 2000 ble det avholdt kurs i service og kundebehandling²³¹ og det er gjennomført en publikumsundersøkelse rettet mot brukerne, der det ble bedt om tilbakemelding på hvilket inntrykk man hadde fra første møtet med mottak og ekspedisjon.²³²

²²⁸ Retningslinjer for arbeidet med årsmelding 1998, 23.12.98, s 8.

²²⁹ Ref. ledermøte 21.04.1999.

²³⁰ Se punkt 9.2.2 og 9.2.3.

²³¹ Ref. ledermøte 16.11.99.

²³² Mail fra leder av Mottaksenheten 15.02.01.

Revisjonen konkluderer med at Planseksjonen tilfredsstillt kravene til service og veiledning rettslig sett²³³ og at ledelsen i Planseksjonen er innforstått med betydningen av en bevisst holdning til kundebehandling.

Revisjonen ser imidlertid fortsatt et forbedringspotensiale i forhold til det administrative mål om å ”styrke kommunikasjon og informasjon i forhold til aktørene i byggesaksprosessen, for å bedre kvaliteten på søknadene”²³⁴. Tilbakemeldinger fra ansvarlig søker indikerer også at fokus på service vil kunne gjøre saksbehandlingstid og dokumentasjonskrav mer forutsigbart.

10.3 Den interne kommunikasjon

For at Planseksjonen skal drives effektivt må problemer saksbehandlere møter og styringssignaler kommuniseres. I intervju med Plansjef opplyser han at han har hatt daglig kontakt med avdelingslederne i forvaltningsavdelingene og at de har hatt jevnlig ledermøter.

Plansjefen har uttalt at det er viktig at saksbehandlere tør å spørre når de lurte på noe²³⁵. Avdelingslederne praktiserer en åpen dør politikk, noe som bekreftes av medarbeiderne. Problemet som blir framhevet i intervju med saksbehandlere er manglende tilgjengelighet til avdelingsleder på grunn av dårlig tid. Enkelte nyansatte er redd for å spørre for mye samtidig som behovet for å diskutere med avdelingsleder i forbindelse med vanskelige saker er relativt stort.

Det finnes en del formelle fora der problemer og nye innspill kan behandles. Annenhver uke arrangeres avdelingsmøter hvor man diskuterer relevante problemstillinger innenfor avdelingen. Dette fungerer for de fleste saksbehandlere som et godt forum for å ta opp generelle spørsmål. De fleste trekker også frem mandagsmøter, hvor det bare er saksbehandlere til stede. Her tar man opp vanskelige saker og prøver bl.a. å få en felles oppfatning.

At ledelsen har grepet fatt i flere av de mest aktuelle problemstillingene knyttet til lang saksbehandlingstid, tyder på god kommunikasjonen mellom saksbehandlere og ledelse. Revisjonens inntrykk gjennom møter og intervjuer, er også at det er åpen dialog og god intern kommunikasjon i Planseksjonen, både på det formelle og uformelle plan.

Samlet er Revisjonens oppfatning at det største forbedringspotensialet for ledelsen i Planseksjonen ligger i styrket fokus på resultatoppfølging.

²³³ Se punkt 9.3.

²³⁴ Rådmannens forslag til handlingsprogram 2000–2003 s. 63.

²³⁵ Se punkt 8.1.

11 REVISJONENS KONKLUSJONER, ANBEFALINGER OG TILTAK

11.1 Konklusjon

Det har vært en reell nedgang i saksbehandlingstiden de siste årene. Saksbehandlingstiden er likevel fortsatt for lang i forhold til lovens krav og kommunens målsettinger.

Saksbehandlingstid	Krav	Mål	Resultat i 2000
Meldingssaker	3 uker		4,4 uker
Enkle tiltak	4 uker		6 uker
Byggesaker	så snart som mulig	2 mnd	24,3 uker
Klagesaker	så snart som mulig	2 mnd	3,7 mnd

Meldinger og enkle tiltak har de siste halvår en saksbehandlingstid ned mot lovens krav. Dette skyldes etter revisjonens mening opprettelsen av mottaksenheten.

Revisjonen konkluderer med at det ikke er grunnlag for å hevde at saksbehandlingstiden i Planseksjonen er lengre enn i sammenlignbare kommuner.

Planseksjonen har iverksatt tiltak for å få ned saksbehandlingstiden og bedre servicen. Disse har hatt en positiv innvirkning. Revisjonen finner likevel flere forhold i Planseksjonen som etter vår mening kan bli bedre.

Ikke komplette saker øker den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden med 6 uker. Det mangler en klar strategi for rask komplettering av byggesaker gjennom utnyttelse av lovverket.

Det er ingen fastsatte tidsfrister for når man må ta stilling til om saken bør avgjøres. Måling av tidsbruk kommer som regel i etterkant av avsluttet behandling.

Revisjonen finner det ikke holdbart at et elektronisk saksbehandlingssystem som er ment å ha en rasjonaliseringseffekt, faktisk virker hemmende på saksbehandlingen på grunn av dårlig funksjonalitet.

Gjennomstrømningen av ansatte er uforholdsmessig stor. Revisjonen konkluderer likevel med at arbeidsmiljøet er godt og at kommunikasjonen fra saksbehandlere til ledelse er relativt god.

Det finnes ikke et tilfredsstillende system for opplæring av nyansatte i Planseksjonen. Dette forsterker problemet med den store gjennomstrømningen av ansatte.

Bemanningssituasjonen i Planseksjonen er etter Revisjonens oppfatning tilfredsstillende.

Prosessen med å tilpasse seg lovendringen i 1997 ble igangsatt i 1996²³⁶, og er satt opp som viktige utfordringer i virksomhetsplanene. Rutiner for tilsyn er uklare²³⁷ og i praksis ennå

²³⁶ Sluttrapport, Revidert Plan og bygningslov, 1999 side1.

²³⁷ Punkt 8.3.Tilsynsrollen sjekk av kontrollplan.

ikke særlig til stede²³⁸. Vi kan ikke se at det er utarbeidet en plan for det fremtidige tilsynet²³⁹. Revisjonens konklusjon er at ledelsen ikke har fulgt dette godt nok opp.

Det er opp til saksbehandler i Planseksjonen hvor nøye de skal sjekke kontrollplanen. Ut fra intensjonen i lovendringen burde rutiner og kontroll i saksbehandlingen tilpasses og forenkles i forhold til at Planseksjonen har fått en tilsynsrolle og har fått sanksjonsmuligheter i forhold til dette. Revisjonen har konstatert at kontrollen går lengre enn lovens intensjon²⁴⁰. Vi kan ikke se at det er gitt klare føringer for å motvirke dette.

Revisjonen finner at det er utarbeidet en kvalitetshåndbok, men det mangler rutiner for å forenkle saksbehandlingen.

Revisjonen konkluderer med at Planseksjonen tilfredsstillere kravene til service og veiledning rettslig sett²⁴¹ og at ledelsen i Planseksjonen er innforstått med betydningen av en bevisst holdning til kundebehandling. Mottaksenheten og servicen i ekspedisjon får god omtale av brukerne. Revisjonen ser imidlertid fortsatt et forbedringspotensiale i forhold til det administrative mål om å ”*styrke kommunikasjon og informasjon i forhold til aktørene i byggesaksprosessen, for å bedre kvaliteten på søknadene*”²⁴².

Revisjonen konkluderer videre med at ledelsen i Planseksjonen har grepet fatt i flere av de aktuelle problemstillingene knyttet til lang saksbehandlingstid og satt opp mål og tiltak og gitt føringer for disse. Gjennomgående kan det synes som at det er satt av for lite tid til å drive utviklingsarbeid. Imidlertid finner revisjonen at Planseksjonen ikke har grepet fatt i enkelte av de problemene vi finner med hensyn til saksbehandlingstiden.

Revisjonen konkluderer også med at viktige utfordringene, er fokusert på over lang tid, men ikke nådd. Revisjonen mener ut fra dette, at ledelsen i Planseksjonen har for dårlige rutiner for oppfølging av målene de har satt i Virksomhetsplanen.

²³⁸ Se her under punkt 8.3.

²³⁹ Veiledning til SAK, s. 52.

²⁴⁰ Punkt 8.4. Tilsynsrollen – tilsynet for øvrig.

²⁴¹ Punkt 9.3. Oppsummering av servicenivået.

²⁴² Rådmannens forslag til handlingsprogram 2000–2003, s. 63.

11.2 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Planseksjonen vurderer følgende tiltak:

1. Planseksjonen bør etablere og dokumentere effektive rutiner for å følge opp resultatene av virksomheten.
2. Planseksjonen bør anvende flere ressurser på utvikling av rutiner for effektivisering av saksbehandlingsprosessen.
 - Det bør etableres strategier på å få ned antallet mangelfulle byggesøknader gjennom; frister, avslag og ansvarsrett.
 - Praksis knyttet til behandling av naboprotester bør forenkles.
 - Det bør utvikles generelle rutiner for når komplette saker skal avgjøres.
3. Planseksjonen bør innarbeide den nye rollen knyttet til kontroll og tilsyn. Det bør utarbeides en konkret plan på hvordan tilsynet skal drives mest mulig effektivt i forhold til saksbehandler, ansvarsrettsgruppe og tilsynsgruppe. Det bør innføres et system for hvordan man skal foreta stikkprøver i tilsynsfunksjonen.
4. Planseksjonen bør enten ferdigstille det eksisterende saksbehandlingssystemet eller anskaffe et nytt elektronisk saksbehandlingssystem som effektiviserer saksbehandlingen.
5. Mottaksprosjektet; mottaksenhet/servicevakt/ekspedisjon, bør fortsette som fast ordning.

Begrepsliste:

Ansvarsrett:

Betingelse for å kunne prosjektere, utføre eller kontrollere på et tiltak. Dersom man ikke får tildelt ansvarsrett er man ikke kvalifisert for hele eller deler av tiltaket. Ansvarsrett kan gis for hele eller deler av prosjekteringen, kontrolleringen eller utførelsen, ved for eksempel komplettkoder. Imidlertid skal alle deler av prosjektet være dekket av ansvarsretten.

Ansvarlig kontrollerende:

Den som skal kontrollere at enten prosjekteringen og/eller utførelsen er i henhold til Plan- og bygningsloven, regulering og tekniske forskrifter. Kontrollen kan skje ved dokumentert egenkontroll fra ansvarlig søker, utførende eller prosjektør, men kommunen kan også kreve uavhengig kontroll.

Ansvarlig prosjekterende:

Den som er ansvarlig for at prosjekteringen er i henhold til Plan- og bygningsloven, regulering og tekniske forskrifter. Prosjekterende må få tildelt ansvarsrett på bakgrunn av kvalifikasjoner i forhold til prosjekterings/tiltakets vanskelighet. Ansvarlig prosjekterende kan godt ansette andre foretak til å forestå deler av prosjekteringen, men er ansvarlig for at prosjekteringen er korrekt.

Ansvarlig søker:

Bindeleddet og kontakt mellom Planseksjonen, den som skal bygge og alle andre på tiltakssiden. Har dermed også et koordineringsansvar i forhold til ansvarlig prosjekterende, kontrollerende, og utførende. Ansvarlig søker kan godt samtidig være kontrollerende, utførende eller prosjekterende. Dette er avhengig av om man er kvalifisert til å få godkjent ansvarsrett i forhold til området.

Ansvarlig utførende:

Den som er ansvarlig for at utførelsen er i henhold til Plan- og bygningsloven, regulering og tekniske forskrifter. Utførende må få tildelt ansvarsrett på bakgrunn av kvalifikasjoner i forhold til tiltakets vanskelighet. Ansvarlig utførende kan godt ansette andre foretak til å forestå utførelsen, men er ansvarlig for at utførelsen er korrekt.

Brutto saksbehandlingstid:

Behandlingstiden fra søknaden kom inn til Planseksjonen til vedtak er fattet.

Enkle tiltak:

Særskilt behandlingsform innenfor 4 uker, hvor de ytre og indre rammer er oversiktlige og greie fra ansvarlig søker. Forutsetter også at nabo har samtykket, og at man ikke trenger særlige avklaringer fra andre myndigheter.

Estetiske retningslinjer:

Retningslinjer vedtatt i forbindelse med kommuneplanen om hva det skal legges vekt på ved estetiske vurderinger i forhold til tiltaket.

Ett-trinnssøknad:

Søknad hvor man ber om tillatelse for både de ytre og indre rammer på en gang.

Forvaltningsavdelingene:

Avdelingene øst og vest i Planseksjonen som forestår all øvrig saksbehandling etter plan- og bygningslovens kap. 16 og dispensasjoner frem til vedtak er fattet, bortsett fra enkle tiltak.

Godkjenningskoder:

Særskilte koder som i forhold til søknad om ansvarsrett beskriver nødvendig kompetanse for en bestemt del av et byggetiltak.

Igangsettelsestillatelse:

Tillatelse i forbindelse med en to-trinns søknad om at prosjektering og utførelse av de indre rammer er godkjent. Igangsettelsestillatelse er betinget av forutgående rammetillatelse. Man har da tillatelse til å begynne byggingen.

Indre rammer:

Tiltaket i forhold til prosjektering og utførelse.

Juridisk avdeling:

Avdeling som lager Planseksjonens innstilling overfor Planutvalget ved klagesaker. Bedriver også juridisk rådgivning for Planseksjonen.

Klage:

Klage på et vedtak fra kommunen ved Planseksjonen eller Planutvalget.

Lokal godkjenning:

Dersom man ikke er sentralt godkjent for tiltaket må man søke om lokal godkjenning og godtgjøre at man er kvalifisert i forhold til oppgaven. Blir man lokalt godkjent så kan man få tildelt ansvarsrett.

Meldinger:

Mindre tiltak som Planseksjonen ikke trenger å behandle som søknad. Frist om avklaring innen 3 uker, hvoretter søker ikke trenger å vente på tillatelse for å bygge. Forutsetter også at nabo har samtykket, og at man ikke trenger særlige avklaringer fra andre myndigheter. Ansvarlig søker behøves ikke ved innsendelse av meldinger.

Mottaksprosjektet:

Prosjektet ble startet opp januar 2000 og har ansvar for Planseksjonens førstelinjetjeneste (Servicevakten) i samarbeid med Ekspedisjonen. Mottaksenheten tar seg av saksbehandling av enkle tiltak, meldinger, kurrante avslag og dispensasjoner. Mottaksenheten gransker i tillegg alle innkomne søknader i forhold til dokumentasjonskrav, og gir melding om mangler ved søknaden, eller eventuelt retur.

Netto saksbehandlingstid:

Behandlingstiden fra søknaden er komplett fra ansvarlig søker til vedtak er fattet.

Opplysningsplikt:

Plikt forvaltningen har til både å gi og ta imot opplysninger som er relevante for sakens opplysning.

Plangrunnlag/status:

Hvordan et tiltak står seg i forhold til bestemmelser i reguleringsplan/bebyggelsesplan/kommuneplan.

Planutvalget:

Politikervalgt organ innenfor kommunen som vurderer og avgjør påklagede vedtak før de sendes ut av kommunen til Fylkesmannen.

Prosjektering:

Utarbeidelse av hvordan tiltaket skal bli via tegninger, statiske og andre tekniske beregninger, geotekniske forhold, ventilasjon og sanitær med mer. Prosjekteringen skal være i henhold til tekniske forskrifter.

Protest:

Innsigelse underveis i saksbehandlingen før det er fattet vedtak, og før en formell klage.

Rammetillatelse:

I forbindelse med to-trinns søknad, får man først en rammetillatelse som avklarer at man kan bygge i tråd med de fastsatte ytre rammer i rammetillatelsen. Prosjektering og utførelse av de indre rammer er her ikke godkjent.

Retur:

Når søknaden er så dårlig dokumentert i forhold til lovens dokumentasjonskrav at den ikke kan anses innkommet.

Sentral godkjenning:

Man kan søke godkjenningsregisteret om sentral godkjenning i forhold til bestemte godkjenningskoder som godtgjør overfor kommunene at man er kvalifisert. Man slipper da å søke om lokal godkjenning.

Servicevakt:

Del av mottaksenheten som daglig besvarer spørsmål vedrørende plangrunnlag og generelt om tiltakets forsvarlighet, samt øvrige deler av saksbehandlingen ved Planseksjonen.

Tiltak:

Det som det søkes om, for eksempel bygging, riving, masseuttak eller reparasjoner. En søknad kan inneholde flere tiltak.

Tiltakshaver:

Den som ønsker å bygge – byggherre.

To-trinns søknad:

Søknad hvor man ber om tillatelse for de ytre og indre rammer hver for seg, ved henholdsvis rammetillatelse og igangsettelsestillatelse.

Utførelse:

Utarbeidelse av hvordan tiltaket skal utføres – på hvilken måte og i hvilken rekkefølge. Utførelsen skal være i henhold til tekniske forskrifter.

Vedtak:

Avgjørelse etter forvaltningsloven som er bestemmende for innbyggerens rettigheter og plikter. Vedtak kan påklages ved klage.

VAR:

Etat under kommunalteknisk avdeling som har ansvaret for vann, avløp og renovasjon.

Vei:

Etat under kommunalteknisk avdeling som har ansvaret for kommunale veier og oppsyn med private veier.

Veiledningsplikt:

Plikt forvaltningen har til å veilede i forhold til virksomhet og ressurser.

Ytre rammer:

Tiltakets plassering og størrelse i forhold til lov, kommune- og reguleringsplan, estetikk og begrensninger fra andre myndigheter.

Litteratur og kildehenvisninger:

1. Lover og forskrifter

Lov av 14. juni 1985 nr. 77, Plan- og bygningsloven.

Lov av 10. februar 1967, Forvaltningsloven.

Lov av 4. februar 1977 nr. 4, Arbeidsmiljøloven.

Lov av 25. september 1997 nr. 107, Kommuneloven.

JD: Forskrift 16.12.1977 om Tjenestemenns veiledningsplikt.

JD: Forskrift 08.09.2000, Forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister.

KRD: Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, 22.01.1997 nr. 34, ajourført pr. 13.12.1999 nr. 1295. (SAK).

KRD: Forskrift til plan- og bygningsloven om foretak for ansvarsrett, 22.01.1997 nr. 34, ajourført pr. 13.12.1999 nr. 1294. (GOF).

KRD: Tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven, 22.01.1997 nr. 33, ajourført pr. 13.12.1999 nr. 1296. (TEK).

KRD: Forskrifter om organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak for ansvarsrett, 13. mars. 1997. nr. 246.(ORG)

KRD: Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, 22.01.1997 nr. 34, utgave januar 2000. (SAK).

KRD: Veiledning til forskrift til plan- og bygningsloven om foretak for ansvarsrett, 22.01.1997 nr. 34, utgave januar 2000. (GOF).

KRD: Veiledning til tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven, 22.01.1997 nr. 33, ajourført pr. 13.12.1999 nr. 1296. (TEK).

2. Forarbeider, rundskriv og instruksjer.

NOU 1984: 9, Forenklinger i bygningsloven m.v. II.

NOU 1985: 13, Forenklinger i bygningsloven m.v. III

Ot.prp. nr. 39 (1993-94). Om lov om endringer i planseksjonen.

Innst. O. nr. 37 (1994-95). Om endringer i plan- og bygningsloven.

KRD: H-12/97, Rundskriv om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, herunder ansvar og godkjenning av ansvarlige.

KRD: H-7/97, Om endringer av estetikkbestemmelser i plan- og bygningsloven.

3. Dokumenter fra plan- og bygningsseksjonen.

Referat fra ledermøter i planseksjonen fra 21.04.99 til 05.12.00.

1999: 21/4, 28/4, 12/5, 19/5, 9/6, 16/6, 23/6, 30/6, 7/7, 10/8, 17/8, 24/8, 7/9, 14/9, 21/9, 26/10, 16/11, 23/11, 30/11, 7/12, 14/12, 21/12.

2000: 25/1, 1/2, 8/2, 22/2, 7/3, 14/3, 28/3, 4/4, 11/4, 25/4, 2/5, 9/5, 16/5, 23/5, 6/6, 13/6, 27/6, 4/7, 15/8, 22/8, 5/9, 12/9, 19/9, 26/9, 10/10, 24/10, 31/10, 7/11, 14/11, 21/11, 28/11, 5/12

Referater fra møter om databasen Platon fra 05.01.00 til 03.01.01.

2000: 5/1, 19/1, 26/1, 16/2, 8/3, 15/3, 29/3, 26/4, 8/11, 6/12

2001: 3/1

Referater fra møter hos kvalitetsgruppa og tidligere ressursgruppa

1997: 30/6, 8/8, 22/8, 29/8.

1998: 9/1, 14/8, 9/10.

1999: 19/2, 10/3, 26/3, 10/5, 21/6, 5/7, 9/8, 10/8, 23/8, 6/9, 13/9, 4/10, 11/10, 18/10, 22/11, 6/12, 13/12.

2000: 24/1 7/2, 21/2, 7/3, 20/3, 8/5, 19/5, 19/6, 7/8, 21/8, 16/10, 30/10, 13/11, 27/11, 11/12.

2001: 15/1, 22/1, 29/1, 5/2.

Kvalitetshåndboka (00-0101).

Virksomhetsplan for planseksjonen 1998 datert 12.02.98

Virksomhetsplaner for Planseksjonen 1998 og 1999 – tilleggsdokument.

Virksomhetsplan for planseksjonen 1999 datert 13.04.99.

Virksomhetsplan for planseksjonen 1999 Vedlegg 2

Virksomhetsplan for Planseksjonen 2000.

Notat – møte mellom Planseksjonen og ansvarlige søkere, datert 03.11.00

Årsrapport 1999 for planseksjonen Avdeling Levekår:

- Planseksjonens årsrapport 1999.
- Kvalitetsikring og juridiske tjenester årsmelding 1999.
- Årsmelding for 1999 forvaltning vest.
- Årsmelding for 1999 forvaltning øst.
- Årsmelding for 1999 planavdelingen.
- Årsrapport 1999 Fornebu-gruppa.
- Årsrapport 1999 Geodataavdelingen.
- Årsrapport 1999 Oppmålingsavdelingen.

Årsrapport 2000 for Planseksjonen Avdeling Levekår:

4. Informasjon fra plan- og bygningsseksjonen til brukerne

Veiledning til estetiske retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling, mai 1997.

Om utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplan, juni 2000.

Brosjyre – ”Plan- og bygningsloven”, bilag til Bæringen nr. 10/1997.

Veiledning for tiltakshaver/søker Kommunal saksprosedyre, blankett 72-0595.

Om Planseksjonen. Hva er Planseksjonens oppgaver.

For deg som skal bygge: 7 enkle påminnelser.

Kommuneplanbestemmelser av 1999.

Informasjon om byggesaker.

Ordbok - /byggesak/ordbok

Orientering om estetisk redegjørelse – oktober 2000.

Slik behandles saken din – typisk vandring for en byggesak. (*red. av saksprosessen!!!!*).

Sjekkliste for dokumentasjon til byggesak.

Skjema – anmodning om forhåndskonferanse.

Møte mellom Planseksjonen og ansvarlige søkere, datert 3/11-2000.

Meldingsordningen for mindre byggearbeid, 20/1-2000.

Fritatt fra søknadsplikt og saksbehandling, 3/1-2000.

Fremgangsmåten ved deling av eiendom, februar 2000.

Krav til dokumentasjon ved søknad om enkle tiltak, oktober 2000.

Orientering om fremgangsmåten ved søknad om bygging, 13/1-2000.

Krav til dokumentasjon ved søknad om rammetillatelse, 14/1-2000.

Krav til dokumentasjon ved søknad om igangsettelsestillatelse, september 2000.

Orientering om seksjonering, 27/10-2000.

Søknad om dispensasjon, oktober 2000.

Bærum kommune – kommuneplanens arealdel 1998-2015, kartplan med bestemmelser.

5. Andre kommunale dokumenter

Rådmannens forslag til handlingsprogram 2000-2003.

Rådmannen: Gjennomgang av kommunale handlingsplaner 1997-2000.

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 11.09.2000.

Brev fra planseksjonens representanter til Plan- og miljøutvalget datert 18.09.00.

Internt notat: ”Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i planseksjonen” fra Prosjekt og innkjøpsseksjonen i Bærum kommune datert 16.08.00.

Rådmannen i Bærum kommune, ”Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i planseksjonen.” Sak 186/99.

Formannskapet, ”Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i planseksjonen.”.

6. Offentlig informasjon/opplysning

MD: Veileder. Reguleringsplan – Bebyggelsesplan.

KRD og MD: Veileder. Estetikk i plan- og bygningssaker.

Byggsøk-prosjektet: www.be.no/byggsok

BE-nytt: 1-97, 2-97, 3-97, 4-97, 1-98, 2-98, 3-98, 4-98, 1-99, 2-99, 3-99, 4-99, 1-00, 2-00, 3-00, 4-00, 1-01.

Skjemaer for byggemeldinger/søknad: NBR 5140 til NBR 5168.

7. Statlige dokumenter/rapporter

Internt notat- Statens bygningstekniske etat "Saksbehandlingstid på byggesaker i kommunene", datert 17.11.00.

Kommunal- og regionaldepartementet, pressemeldinger fra 14.11.00 og 16.11.00.
Nr. 68/2000, 69/2000 og 88/2000

Pressemelding 01.12.00- Statens bygningstekniske etat: "Saksbehandlingstiden på vei ned".

Kommunal- og regionaldepartementet, brev til Bærum kommunerevisjon, datert 12.02.01.

8. Presse

Artikler fra Asker & Bærum Budstikke, samt Aftenposten.

9. Eksterne og private undersøkelser, rapporter og innspill.

Agenda utredning og utvikling: "Bærum kommune – Planseksjonen. Forbedringer i byggesaksbehandlingen. Forslag til tiltak i tidlige faser."

AS Selvaagbygg: "Evaluering av plan- og bygningsloven" – seminar i Norges forskningsråd.

Ketil Krogstad: "Presentasjon av problemer ved publikums oppfatning av plan- og bygningsseksjonen del 1,2 og 3".

Prosjekt og innkjøpsseksjonen: "Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i planseksjonen."

Byggforskrapport 2000: "Kartlegging av kvaliteter og variasjoner i søknadsdokumentasjon til tiltak", Hege Ovesen.

Gravdahls åtte punkter for bedre image – fra lederforum i Lommedalen kirke.

Johan Filseth: Arbeidsnotat til Kommunerevisjonen i Bærum.

Byggforskrapport 2000: "Evaluering av plan- og bygningsloven", Morten Bonnevie-Svendsen. (Case undersøkelser i ti kommuner).

Forbrukerrapporten februar 2001.

10. Juridisk litteratur

C.A. Fleischer: Plan- og bygningsretten, 1992.

Tyrén, Schulze og Ditlefsen: Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis, 1998.

A. Petersen: Veiledning til plan- og bygningsloven, 1997.

Tyrén og Østerud: Håndbok i plan- og bygningsloven med forskrifter, 1998.

I.L. Backer: Innføring i naturressurs og miljørett, 1998.

Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett, 1997.

11. Diverse

Stillingsutlysning i Bæringen nr. 15, 2000.

R.B. Iversen: Kalkovns herrer, 1999.

VEDLEGG 1: Kommunens tilsynsrolle, tiltakets indre rammer.

VEDLEGG 2: Vurdering av Platon, Ibistic AS.

VEDLEGG 3: Kvalitetssikring av prosjektet, Ibistic AS.