Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 08/2014

Kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen

2014

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 12/2013 Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering
Rapport 13/2013 Bymiljøetatens kontroll og oppfølging av veinettet
Rapport 14/2013 Ivaretakelse av miljøkrav til nye barnehage- og skolebygg
Rapport 15/2013 Anskaffelser i Undervisninsgbygg Oslo KF
Rapport 16/2013 Forvaltning av utplasserte kunstverk
Rapport 17/2013 Standpunktkarakterer i videregående skole – likebehandles elevene?
Rapport 18/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vei AS
Rapport 01/2014 Behandling av søknader om sykehjemsplass - Bydel Sagene og Bydel Vestre Aker
Rapport 02/2014 Saksbehandlingstid i pedagogisk-psykologisk tjeneste
Rapport 03/2014 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport 2013
Rapport 04/2014 Kommunale boliger - forebygging av utkastelser
Rapport 05/2014 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer - Samlerapport 2013
Rapport 06/2014 Eierskapskontroll i Oslo Pensjonsforsikring AS 2011- 2013
Rapport 07/2014 Oslo kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Plan- og bygningsetaten kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen.* Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 29.01.2013 (sak 11), og tilhører fokusområdet *virksomhetsstyring og investeringskontroll*, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som blant annet har følgende ordlyd:

> "… systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført med seniorrådgiver Kari Breisnes som prosjektleder og seniorrådgiver Irene Jensen og revisjonsrådgiver Martin Austvoll Nome som prosjektmedarbeidere.

Vi vil takke Plan- og bygningsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

15.05.2014

Hilde Ludt
fung. ass. avdelingsdirektør

Kari Breisnes
seniorrådgiver

Innhold

Forord **1**

Hovedbudskap **5**

Sammendrag **5**

1. Innledning **11**
1.1 Formål og problemstillinger 11
1.2 Avgrensninger 12
1.3 Revisjonskriterier 12
1.4 Metode 12
1.5 Rapportens struktur 12

2. Innledende informasjon om Plan- og bygningsetaten **14**

3. Kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen **16**
3.1 Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem 16
3.2 Ansvarsforhold og arbeidsdeling 18
3.3 Kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og faglig støtte 20
3.4 Overordnet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen 22
3.5 Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging 25
3.6 Bruk av erfaringsbasert læring til utvikling og forbedring av virksomheten 27

4. Gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaksbehandlingen **29**
4.1 Revisjonskriterier 29
4.2 Fakta 29
4.3 Kommunerevisjonens vurdering 31

5. Ukomplette saker **33**
5.1 Revisjonskriterier 33
5.2 Generelt om ukomplette saker 33
5.3 Tegninger og situasjonsplaner/-kart 34
5.4 Uttalelser fra Byantikvaren og andre myndigheter 36
5.5 Dispensasjonssøknader og nabovarsling av dispensasjonssøknader 38
5.6 Arealberegninger, gjennomføringsplaner, ansvarsretter og øvrige mangler 39
5.7 Oppsummering ukomplette saker 39

6. Saksbehandlingstid **41**
6.1 Faktisk saksbehandlingstid 41
6.2 Plan- og bygningsetatens praksis for registrering av saksbehandlingstid 44
6.3 Etatens bruk av foreløpig svar – opplysning om saksbehandlingstid 46
6.4 Fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler 47

7. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger **49**
7.1 Konklusjon 49
7.2 Anbefalinger 49

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse 50
8.1 Byråden for byutvikling 50
8.2 Plan- og bygningsetaten 50
8.3 Kommunerevisjonens vurdering 51

Referanser 53

Tabelloversikt.....54

Figuroversikt.....54

Vedlegg 1 Revisjonskriterier 55

Vedlegg 2 Metode.....67

Vedlegg 3 Spørsmål i spørreundersøkelsen.....74

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for byutvikling.....76

Vedlegg 5 Uttalelse fra Plan- og bygingsetaten 78

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på utvalgte forhold av betydning for kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen i Oslo kommune. På de områdene som er vurdert, viste undersøkelsen at Plan- og bygningsetaten hadde etablert systemer og en praksis som langt på vei bidro til å sikre kvalitet i byggesaksbehandlingen.

Undersøkelsen viste samtidig at etatens praksis ikke var helt i tråd med regelverket på flere områder som kunne påvirke effektiviteten. Dette gjaldt blant annet gjennomføringstid for forhåndskonferanse, behandling av saker som involverte Byantikvaren og overholdelse av saksbehandlingsfrister. Etaten hadde også et annet utgangspunkt for beregning av saksbehandlingstid enn plan- og bygningsloven tilsa; en ordning som syntes fordelaktig for søker, men som samtidig hadde en kostnad for kommunen. Videre kan ikke Kommunerevisjonen se at etaten hadde hjemmel til å omdefinere 3-ukerssaker til 12-ukerssaker når det forelå mangler i søknadene.

Sammendrag

Plan- og bygningsetaten har ansvaret for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning samt kart- og delingsforretninger.

De siste årene har det vært en økning i etterspørselen etter etatens tjenester. Arbeidspresset har vært stort og etaten har også hatt utfordringer knyttet til høy turnover blant byggesaksbehandlere. Både saksbehandlingstiden og utfallet av behandlingen kan ha økonomiske konsekvenser.

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på ulike aspekter ved Plan- og bygningsetatens byggesaksbehandling som kan påvirke kvalitet og effektivitet. Formålet har vært å bidra til kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen. Følgende problemstillinger er behandlet:

- Er byggesaksbehandlingen underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring?
- Gjennomføres byggesaksbehandlingen effektivt?

For å belyse den første problemstillingen har Kommunerevisjonen vurdert etatens kvalitetsstyringssystem, ansvarsforhold og arbeidsdeling, kvalitetssikring og faglig støtte, ledelsens overordnede kontroll og oppfølging, samt ulike kompetansetiltak. Den andre problemstillingen omfatter forhold som kan påvirke effektiviteten i byggesaksbehandlingen, som gjennomføring av forhåndskonferanser, vurdering av ukomplette søknader og saksbehandlingstid. Denne delen av undersøkelsen gir også informasjon om kvalitet i deler av byggesaksbehandlingen. Utover dette er kvaliteten i byggesaksbehandlingen ikke vurdert.

Undersøkelsen er basert på informasjon fra flere typer kilder og med ulike metoder som intervjuer, dokumentgjennomgang, gjennomgang av et utvalg saker, analyse av saksbehandlingstid og bruk av spørreundersøkelse. Undersøkelsesperioden er 01.01.2012 til 30.06.2013. Datainnsamlingen foregikk i perioden 01.08. – 30.11.2013.

Kommunerevisjonen påpekte i 2007 flere mangler ved etatens arbeidsdeling, tilgangskontroller og kvalitetssystem. Denne undersøkelsen viser at etaten langt på vei har utbedret disse. I det følgende oppsummeres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen

Plan- og bygningsetatens kvalitets-styringssystem

Plan- og bygningsetaten hadde etablert et elektronisk kvalitetsstyringssystem som omfattet

nødvendige elementer i et internkontrollsystem. Det omfattet blant annet informasjon om delegert myndighet, faglige policyer, føringer og krav til byggesaksbehandlingen, og rutiner og prosedyrer som fremkom gjennom prosessbeskrivelser. Innholdet i kvalitetsstyringssystemet syntes å være gjenstand for løpende oppfølging og evaluering.

Ansvarsforhold og arbeidsdeling

Myndighets- og ansvarsforholdene i etaten fremgikk tydelig av et særskilt dokument. Etaten hadde organisert arbeidet på en måte som sikret nødvendig arbeidsdeling. Det var etablert arbeidsdeling mellom saksbehandler og enhetsleder, og saksbehandlerne kunne ikke fordele saker eller bytte saker seg imellom. Dette var støttet gjennom tilgangsbegrensninger i saksbehandlingssystemet. Basert på mottatte opplysninger ser det ut til at etaten fordelte byggesakene etter tur og etter riktig prioritering.

Kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og faglig støtte

Byggesaksbehandlingen var underlagt kvalitetssikring før vedtak ble fattet i den enkelte sak. Etaten viste til at det i den sammenheng ble kontrollert at lovpålagt dokumentasjon og riktig beslutningsgrunnlag forelå og at riktig lov-/forskriftshjemmel var lagt til grunn. Dette bidro i så fall til å sikre en forsvarlig kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen.

Gjennomgående feil ble løftet til diskusjon i enhetsmøter, eller i andre faglige arenaer, noe som er viktige tiltak for å sikre kvalitet i byggesaksbehandlingen.

Spørreundersøkelsen viste at 30 prosent av saksbehandlerne var litt eller helt uenig i at enhetslederne hadde tilstrekkelig tid til kvalitetssikring. Dette kan bety at enhetslederne i noen tilfeller hadde begrenset kapasitet til å utøve tilstrekkelig kvalitetssikring.

Etaten syntes å ha en god praksis for å utøve faglig støtte underveis i behandlingsprosessen, noe som også underbygges av spørreundersøkelsen.

Overordnet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen

Avdelingsdirektøren var langt på vei kjent med byggesaksbehandlingens kvalitet gjennom daglig ledelse og drøfting av enkeltsaker i ulike fora, herunder drøfting av fylkesmannens avgjørelser i påklagede saker og ved etterprøving av saker etter henvendelser utenfra. I tillegg hadde avdelingsdirektør gjennomført enkelte kontroller, men disse var ikke systematisert. Kommunerevisjonen vil understreke at fraværet av en mer systematisk tilnærming til kontroll og oppfølging kan øke sannsynligheten for at feil ikke avdekkes.

Etatsledelsen utøvde kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingens kvalitet gjennom faste møter og rapportering blant annet om utvikling i saksbehandlingstider, oppfølging av bestilte og iverksatte kvalitetstiltak, oversikt over fordeling av saker og lignende. Ledelsen fikk viktig informasjon om saksbehandlingens kvalitet blant annet gjennom internrevisjoner, klagesaksforum og brukerundersøkelser.

Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging

Etaten lærte opp nyansatte gjennom en fadderordning og et nyansattprogram. Det var også ulike fora for løpende kompetanseutvikling av medarbeiderne. Tiltakene var forankret i etatens kompetanseplaner. Det var også egne mål for opplæring av nyansatte og avdelingens kompetanseutvikling, som ble fulgt opp månedlig. Etaten hadde på denne måten langt på vei lagt til rette for at nyansatte fikk opplæring og at medarbeidernes kompetanse ble løpende oppdatert. Resultatet av spørreundersøkelsen viste likevel at om lag en femtedel av medarbeidere opplevde å ikke få tilstrekkelig opplæring.

Bruk av erfaringsbasert læring til utvikling og forbedring av virksomheten
Etaten syntes blant annet å benytte erfaring fra faglige diskusjoner, behandling av ulike klagesaker, befaring av ferdige byggeprosjekter og brukerundersøkelser til å utvikle og forbedre virksomheten. Dette ledet til at kompetansetiltak ble iverksatt og at faglig policy og rutiner ble endret.

Effektivitet i byggesaksbehandlingen

Gjennomføring av forhåndskonferanser
Plan- og bygningsloven legger opp til at forhåndskonferanser skal gjennomføres som møter og dette ble langt på vei etterlevd. Etaten erstattet imidlertid i en viss utstrekning forhåndskonferanser med brev og telefonsamtaler. Kommunerevisjonen ser at det kan være effektivt både for etaten og søker at forhåndskonferanser i noen tilfeller erstattes av brev/telefon. Det er imidlertid viktig at søker er enig med etaten i dette, og at enigheten dokumenteres i saken. Kommunerevisjonens gjennomgang av et utvalg saker viste at dette ikke alltid var dokumentert. Gjennomgangen synliggjorde for øvrig at etaten på enkelte områder ikke hadde en entydig praksis for registrering av saker.

Etaten hadde etablert et styringsmål for gjennomføring av forhåndskonferanse på tre uker. Dette er en uke lengre enn kravet i byggesaksforskriften. Kommunerevisjonens gjennomgang av utvalgte saker viste at gjennomsnittlig gjennomføringstid for forhåndskonferanser var langt over både forskriftens krav og etatens styringsmål.

Det er viktig at forhåndskonferanser gjennomføres som forutsatt. Søker kan gjennom slike konferanser blant annet få veiledning om hvilken dokumentasjon som bør følge søknaden. At forhåndskonferanser ikke avholdes, kan derfor redusere effektiviteten i byggesaksbehandlingen.

Ukomplette saker
Når en byggesøknad blir vurdert som ufullstendig, blir saksbehandlingen stoppet opp i påvente av utfyllende dokumentasjon. Kommunerevisjonen har sett på et tilfeldig utvalg av 53 ukomplette byggesaker av totalt 1062 slike saker første halvår 2013, for å vurdere om etaten hadde nødvendig hjemmel for å be om tilleggsdokumentasjon. Totalt påpekte etaten om lag 200 mangler i de 53 sakene. De fleste av disse hadde nødvendig hjemmel i regelverket. Bare et fåtall av påpekningene syntes ikke å ha vært nødvendige.

Etaten kunne ikke pålegge søker å innhente uttalelse fra Byantikvaren eller annen myndighet, men flere mangelbrev var uklare på dette punktet. I to saker hadde etaten uttrykkelig bedt søker innhente slik uttalelse. I enkelte tilfeller hadde etaten ikke medregnet den tiden det tok å innhente uttalelse i egen saksbehandlingstid selv om dette skal gjøres når Byantikvaren innehar rollen som rådgiver. Feilberegning av saksbehandlingstid kan blant annet få betydning for gebyrfastsettelse og kvaliteten på etatens styringsinformasjon om saksbehandlingstid.

Etaten kan også synes å ha hatt en litt tilfeldig praksis når det gjelder påpekning og oppfølging av mangler knyttet til nabovarsling av dispensasjoner. Nabovarsel er viktig for at berørte naboer skal få mulighet til å ivareta sine interesser.

I sakene med uhjemlede mangelpåpekninger hadde disse ikke vesentlig betydning for saksbehandlingstiden. I de fleste sakene var det etterspurt annen tilleggsdokumentasjon som etaten hadde hjemmel for å etterspørre.

Faktisk saksbehandlingstid
Kommunerevisjonen har analysert saksbehandlingstider for saker med lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker med førstegangsvedtak fattet i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013. Totalt var det fattet førstegangsvedtak i 4 368 saker denne perioden.

Gjennomsnittlig behandlingstid i saker med 3-ukers behandlingsfrist var 13 dager, og etaten overskred fristen i 16 prosent av sakene. Gjennomsnittlig behandlingstid i saker med 12-ukers frist var 65 dager, og etaten overskred fristen i 21 prosent av sakene. Overskridelsene av saksbehandlingsfristene kan ha flere uheldige konsekvenser for søker, i tillegg kan det ha betydning for kommunens gebyrinntekter.

Plan- og bygningsetatens praksis for registrering av saksbehandlingstid
Etaten har hatt et annet utgangspunkt for beregning av saksbehandlingstid enn plan- og bygningsloven tilsa. Som etaten har påpekt synes dette å være en ordning som er fordelaktig for søker fordi perioden mellom mottatt sak og mangelbrev tas med i etatens behandlingstid. Det kan fremme effektivitet i saksbehandlingen. Praksisen kan samtidig ha en kostnad i form av tapte gebyrinntekter.

I bortimot to tredjedeler av de 53 utvalgte sakene hadde etaten registrert feil saksbehandlingstid sammenholdt med egne retningslinjer. Dette medfører risiko for at søkere ikke likebehandles og for redusert pålitelighet av etatens rapportering av saksbehandlingstid. Særlig for 12-ukerssaker, der oversittelse av fristen kan få betydning for gebyrberegningen, er det viktig at saksbehandlingstiden fastsettes riktig.

Foreløpig svar - standardformulering
Kommunerevisjonen har sett på etatens praksis for å sende foreløpig svar i et utvalg saker. Undersøkelsen viste at etaten oppfylte plikten i forvaltningsloven § 11a både *"til å sende"* foreløpig svar og til å sende foreløpig svar *"snarest mulig"*. I foreløpig svar skal det *"så vidt mulig"* angis når svar kan ventes. Informasjonen i etatens standardformulering syntes å være noe motstridende på dette punktet.

Opplysninger om saksbehandlingstid i saker uten lovbestemt saksbehandlingsfrist
I noen av sakene inneholdt mottatt søknad også søknad om dispensasjon fra plan. For disse sa etatens standardformulering i foreløpige svar ikke noe om forventet behandlingstid. Dette oppfylte ikke bestemmelsen i forvaltningsloven§ 11a.

I andre saker hvor etaten i mangelbrev påpekte at det måtte søkes om dispensasjon, hadde etaten benyttet en standardformulering om at søknaden ville bli behandlet så raskt som mulig når manglende dokumentasjon var mottatt. Dette er ikke i tråd med forvaltningslovens krav. Når etaten ikke orienterer mer presist om forventet saksbehandlingstid, medfører det risiko for at søkerne ikke vet hvilken saksbehandlingstid de kan forvente.

Fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler
Etaten omdefinerte 3-ukerssaker til 12-ukerssaker dersom det forelå mangler. Kommunerevisjonen kan ikke se at etaten hadde hjemmel for dette, et syn som også støttes av flere uttalelser i juridisk litteratur. I tillegg til at søker uriktig har blitt informert om at han ikke kunne regne saken som avklart etter tre uker, kunne denne praksisen ha betydning for beregning og rapportering av gjennomsnittlig saksbehandlingstid, ved å trekke ned gjennomsnittlig saksbehandlingstid både for 3-ukers- og 12-ukerssaker.

Anbefalinger
På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har Kommunerevisjonen flere anbefalinger av betydning for kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen. Noen av disse er direkte knyttet til etterlevelse av lov og forskrift, mens andre har forankring i god intern kontroll og anerkjent praksis.

Kommunerevisjonen anbefaler at Plan- og bygningsetaten vurderer hva som vil være egnede tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift på de områdene undersøkelsen avdekket avvik. I tillegg anbefaler Kommunerevisjonen at etaten:

- i de tilfeller forhåndskonferanse er erstattet med brev sikrer at dette er dokumentert i saken, slik at det kan ettervises at søker er enig med etaten i at opplysninger mottatt per brev kan erstatte forhåndskonferanse
- etablerer en enhetlig og riktig praksis for håndtering av andre myndigheters rolle i byggesaksbehandlingen

Vedrørende anbefalinger som har forankring i god intern kontroll og anerkjent praksis, anbefaler Kommunerevisjonen etaten å:

- vurdere å etablere systematisk kontroll av byggesaksbehandlingen som stikkprøvekontroll eller lignende
- vurdere behovet for å iverksette flere kompetansetiltak, både for nybegynnere og andre medarbeidere
- etablere mer enhetlig praksis for registrering av forhåndskonferanser
- vurdere behovet for å bedre informasjonen på etatens hjemmeside om hvilke krav etaten stiller til dokumentasjon i byggesaker

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten for uttalelse. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 4 og 5.

Byråden for byutvikling vil følge opp rapporten i virksomhetsstyringen av etaten.

Plan- og bygningsetaten viser til at den allerede har iverksatt flere tiltak og at den vil foreta analyser og sette i gang ytterligere tiltak på områder hvor etaten ser svakheter.

1. Innledning

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi har sett nærmere på forhold som kan påvirke Plan- og bygningsetatens kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen.

Plan- og bygningsetaten har ansvaret for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning samt kart- og delingsforretninger, og skal være en pådriver for byutviklingen i hovedstadsområdet.

Plan- og bygningsetaten behandlet i underkant av 7 400 byggesaker med førstegangsvedtak i 2011. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid dette året for saker med 3-ukers frist utgjorde 4 uker, og for saker med 12-ukers frist 9 uker. Om lag halvparten av 3-ukers sakene og 85 prosent av 12-ukers sakene ble behandlet innenfor tidsfristen dette året[1]. I 2012 behandlet etaten i overkant av 6 100 byggesaker med førstegangsvedtak. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 3-ukers frist utgjorde 3,3 uker, og for saker med 12-ukersfrist 11,1 uker. Samlet sett lå 70 prosent av de produserte byggesakene innenfor lovbestemte frister dette året[2]. I 2013 behandlet etaten i overkant av 5 400 byggesaker med førstegangsvedtak. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid utgjorde1,6 uker for 3-ukerssakene og 8,4 uker for 12-ukerssakene. Samlet sett lå 90 prosent av de produserte byggesakene innenfor lovbestemte frister dette året[3].

Det har over år vært en stadig større økning i etterspørselen etter Plan- og bygningsetatens tjenester. Arbeidspresset i etaten har vært stort, og det er forventet at arbeidspresset også vil forbli høyt fremover. I tillegg har etaten også stått overfor andre utfordringer på byggesaksområdet; innføring av lovpålagte saksbehandlingsfrister, økning i antall saker hvor stadig flere er juridisk kompliserte, høy turnover blant byggesaksbehandlerne og innføring av nye systemer for virksomhets- og kvalitetsstyring. I perioder hvor det er mye oppmerksomhet rettet mot produktivitet er det viktig at kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen ivaretas.

Det er sterke interesser knyttet til etatens saksbehandlingstid og utfallet av saksbehandlingen. Både saksbehandlingstiden og utfallet av behandlingen kan ha økonomiske konsekvenser både for søker og andre berørte parter. Problemstillinger knyttet til dette har over tid vært debattert i media og andre fora.

Kommunerevisjonen påpekte i 2007 flere svakheter blant annet ved etatens arbeidsdeling, ansvarsforhold og kvalitetssystem.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å bidra til kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen. Følgende problemstillinger er belyst:

1. Er byggesaksbehandlingen underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring?

Problemstillingen er belyst ved å vurdere følgende forhold som kan ha betydning for kvaliteten på byggesaksbehandlingen:

- Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem; systemets innhold og hvordan det følges opp, utvikles og forbedres.
- Arbeidsdeling, herunder fordeling av saker, valg av kvalitetssikrer og beslutningsmyndighet.
- Kvalitetssikring og faglig støtte i saksbehandlingen.
- Overordnet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen.

[1] Jf. Plan- og bygningsetatens årsberetning 2011.
[2] Jf. Plan- og bygningsetatens årsberetning 2012.
[3] Jf. Plan- og bygningsetatens årsberetning 2013.

- Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging.
- Bruk av erfaringsbasert læring til forbedring og utvikling av virksomheten.

2. Gjennomføres byggesaksbehandlingen effektivt?

Vi har sett nærmere på om enkelte forhold ved Plan- og bygningsetatens arbeid med byggesaker kan svekke effektiviteten i saksbehandlingen. Dette er forhold knyttet til:
- Gjennomføring av forhåndskonferanser.
- Vurdering av søknader som ukomplette.

Denne delen av undersøkelsen gir også informasjon om kvalitet i deler av byggesaksbehandlingen. Utover dette er kvaliteten i byggesaksbehandlingen ikke vurdert.

I tillegg har vi under problemstilling 2 sett nærmere på saksbehandlingstid i byggesaker.

1.2 Avgrensninger

Vi har i undersøkelsen sett på etatens byggesaksbehandling, og ikke på etatens behandling av plan- og reguleringssaker. Vi har videre konsentrert oss om byggesaksbehandlingen i Avdeling for byggeprosjekter. Vi har vurdert saksbehandlingen i en rekke enkeltsaker, men har ikke etterprøvd etatens skjønnsutøvelse i det endelige vedtaket.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra kommuneloven § 20 (om krav til forsvarlig utredning), plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, forvaltningsloven, byrådsak 1057/08 Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune og andre kommunale føringer, samt det anerkjente rammeverket for god intern kontroll COSO ERM.

Revisjonskriteriene presenteres innledningsvis i hvert kapittel, og er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.4 Metode

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet fra flere ulike kilder og med ulike metoder; intervju med sentrale aktører i Plan- og bygningsetaten, gjennomgang av kvalitetsstyringssystemet og ulikt skriftlig materiale som delegasjonsoversikt, planer og rapporter, styringsdokumenter, agenda for kurs og møter, møtereferater og lignende. I tillegg har vi gjennomgått om lag 200 enkeltsaker. Dette omfattet et tilfeldig utvalg ukomplette saker med tilhørende dokumentasjon, og et tilfeldig utvalg saker hvor det forelå anmodning om forhåndskonferanser. Valg av saker var basert på registreringer i etatens saksbehandlingssystem.

Undersøkelsen ble startet opp i juni 2013. Datainnsamlingen fant i hovedsak sted i perioden september-november 2013. Undersøkelsesperioden er 01.01.2012-30.06.2013 Materiale både fra intervjuene og faktabeskrivelsen er verifisert av etaten. I rapportens vedlegg 2 redegjøres det nærmere for metoden som er lagt til grunn i undersøkelsen.

1.5 Rapportens struktur

I kapittel 2 beskriver vi Plan- og bygningsetatens organisasjon og virksomhet. I kapittel 3 ser vi nærmere på kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen, mens vi i kapitlene 4 og 5 ser nærmere på forhold som kan påvirke effektiviteten, nærmere bestemt gjennomføring av forhåndskonferanser og ukomplette saker. I kapittel 6 ser vi på saksbehandlingstider. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger presenteres i kapittel 7. I kapittel 8 oppsummeres høringsuttalelsene fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.

I vedlegg 1 utdyper vi revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen, mens vi i vedlegg 2 redegjør nærmere for undersøkelsens

fremgangsmåte og metode. I vedlegg 3 viser vi spørsmålene som inngikk i spørreundersøkelsen som ble benyttet under datainnsamlingen.

Uttalelsene fra byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten følger i sin helhet i vedleggene 4 og 5.

2. Innledende informasjon om Plan- og bygningsetaten

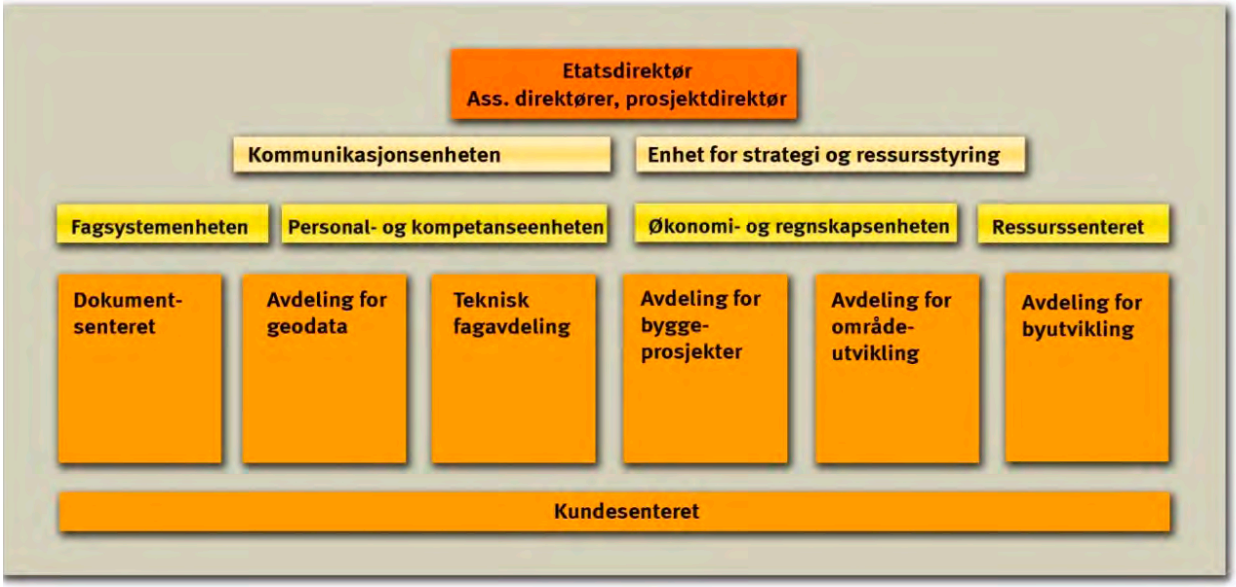
Plan- og bygningsetaten har som nevnt ansvaret for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning samt kart- og delingsforretninger, og skal være en pådriver for byutviklingen i hovedstadsområdet. Etaten hadde ved utgangen av 2013 i overkant av 400 ansatte.

Plan- og bygningsetatens arbeid med byggesøknader var i hovedsak lagt til Avdeling for byggeprosjekter, som i september 2013 hadde 72 stillingshjemler.[4] Avdelingen var organisert med seks enheter og en liten stab. Enhetene var fordelt etter geografiske områder, i tillegg behandlet én enhet enklere byggesaker (saker som skal behandles innen tre uker). Avdelingen ble ledet av en avdelingsdirektør som hadde personalansvar for enhetslederne og avdelingens stab. Enhetslederne hadde personalmessig og faglig ansvar for saksbehandlerne. Etatens organisering er vist i figur 1.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2006-2007 en systemgjennomgang av byggeprosesser i Plan– og bygningsetaten, og konkluderte med at etaten ikke hadde tilfredsstillende styring og kontroll med prosesskvaliteten, jf. Kommunerevisjonens rapport 16/2007 *Systemgjennomgang av byggesaksprosesser i Plan– og bygningsetaten*. Plan- og bygningsetaten har siden den gang iverksatt flere tiltak. Blant annet har etaten fornyet sitt kvalitetssystem til et prosessorientert kvalitetsstyringssystem, og implementert kommunens nye system for virksomhetsstyring. I tillegg er organisering av arbeidsoppgavene knyttet til byggesaksbehandling endret og antall tilganger i etatens elektroniske saksbehandlingssystem redusert.

Eksterne miljøer som benytter Plan- og bygningsetatens tjenester, har i senere tid kritisert etaten for å stille unødige krav om mer utfyllende informasjon til byggesøknader og

Figur 1 Plan- og bygningsetatens organisering per 31.12.2013



Kilde: Plan- og bygningsetatens internettside per januar 2014.

[4] I tillegg ble byggesaker behandlet i Avdeling for områdeutvikling. Dette var større byutviklingsprosjekter som var knyttet til planforslag yngre enn 5 år.

for å ha unødig lang saksbehandlingtid. Høsten 2012 kom det blant annet frem at flere søkere opplevde betydelige utfordringer med å oppfylle plan- og bygningsmyndighetenes forventninger til dokumentasjon og prosess i byggesaker. Flere søkere opplevde også kommunikasjonen med etaten som vanskelig. Plan- og bygningsetaten opplevde på sin side å motta mange mangelfulle søknader, og at den derfor brukte mye tid på veiledning om forhold knyttet til søknaden. Etaten forventet at ansvarlig søker ivaretok disse forholdene, som en naturlig del av sin rolle.

Arkitektbedriftene i Norge, Oslo Arkitektforening/Norske arkitekters landsforbund og Plan- og bygningsetaten opprettet derfor et samhandlingsprosjekt for å se på hva kommunen og bransjen i fellesskap kunne gjøre for å bedre samarbeidet og å oppnå en effektiv byggesaksprosess høsten 2012. Som følge av dette ble prosjektet "Bedre byggesaksbehandling" formelt opprettet i januar 2013 med en målsetning om å forbedre og forenkle byggesaksbehandlingen gjennom økt samhandling, komplette søknader og bedre kommunikasjon mellom alle aktører i prosessen[5]. Hovedmålet, for alle parter, var å oppnå god kvalitet i det ferdig bygde resultatet. Sluttrapport fra samarbeidsprosjektet ble avlevert januar 2014, og det ble i den sammenheng fremmet mange tiltak for å oppnå forbedret og forenklet byggesaksprosess.

I rapporten har vi benyttet betegnelsen «søker» uansett om det er et ansvarlig foretak eller tiltakshaver det henvises til. (Ved en rekke byggetiltak er det krav om at et ansvarlig foretak skal opptre som søker overfor bygningsmyndighetene. Foretaket er da ansvarlig for at innholdet i søknaden tilfredsstiller kravene.) Dette med mindre teksten er direkte sitat fra lov og forskrift, i slike tilfeller refererer vi direkte fra det som står i den aktuelle bestemmelsen.

[5] Foruten Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, deltok Arkitektbedriftene i Norge som representerte arkitektene (ansvarlig søkere og prosjekterende), Norsk Eiendom som representerte tiltakshaverne, Byggenæringens landsforening/ Entreprenørforeningen (Bygg og Anlegg) som representerte entreprenørene (ansvarlig søkere og utførende), og Direktoratet for byggkvalitet som representerte statlige myndigheter og lovgiver.

3. Kvalitetssikring i byggesaksbehandlingen

I dette kapitlet har vi sett på utvalgte forhold av betydning for kvaliteten i byggesaksbehandlingen.

Vi har sett på Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem KSS, nærmere bestemt hva systemet inneholder, og hvordan det følges opp og forbedres. I tillegg har vi sett på ansvarsforhold og arbeidsdeling i byggesaksbehandlingen, kvalitetssikring av og faglig støtte i byggesaksbehandlingen og ledelsens overordnede kontroll og oppfølging av denne. Vi har også sett på etatens opplæringsvirksomhet og hvordan etaten bruker erfaringsbasert læring til utvikling og forbedring av virksomheten.

3.1 Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem

I dette delkapitlet redegjør og drøfter vi Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem opp mot revisjonskriteriene. Andre forhold av betydning for kvalitetssikring og intern kontroll presenteres senere i kapittel 3.

3.1.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn ved vurdering av Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem:

- Det bør foreligge et dokumentert internkontrollsystem. Herunder bør systemet blant annet omfatte informasjon om delegert myndighet, rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen, samt gjeldende krav og føringer.
- Systemet bør være gjenstand for løpende oppfølging.

3.1.2 Fakta

Plan- og bygningsetaten hadde de siste årene utviklet et kvalitetsstyringssystem omtalt som etatens KSS. Dette var et elektronisk system som var tilgjengelig på etatens intranettsider. Kvalitetsstyringssystem skulle i følge etaten være et styringsverktøy som bidro til at etaten nådde sine mål og oppfylte krav gjennom kontinuerlig forbedring og læring.

Systemet var et prosessorientert kvalitetsstyringssystem, hovedsakelig fordelt på kjerne-, ledelses- og støtteprosesser. Alle rutiner og prosedyrer som var innført for byggesaksprosessen, var ifølge etaten inkorporert i prosessbeskrivelsene i systemet, blant annet rutiner og prosedyrer for fordeling og behandling av byggesaker, kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og for kompetanseutvikling byggesak. KSS-systemet inneholdt også lover, forskrifter, samt overordnede og faglige policies og krav til etatens kjerne- og ledelsesprosesser. Herunder var de ansattes roller og myndighet beskrevet. Systemet inneholdt også maler for ulike typer brev knyttet til saksbehandlingen.

Oppfølging, forbedring og utvikling av kvalitetsstyringssystemet

Etaten opplyste at alle brukere av systemet var oppfordret til å melde feil eller forslag til endringer i systemet, og at det jevnlig kom inn forbedringsforslag. Saksbehandlerne var i hovedsak kilden for forbedringsmeldingene, men også enhetslederne og avdelingsdirektør kom med forslag til forbedringer. Ved nye retningslinjer eller føringer fra byrådsavdelingen startet implementeringsprosessen med at ansvarlig for kvalitetsenheten registrerte en forbedringsmelding. Dersom disse omfattet større lovendringer (som ved ny plan- og bygningslov), ble innføringen initiert av etatsdirektør eller aktuell prosesseier.

Fire kvalitetskoordinatorer fra ulike fagfelt i etaten jobbet med innkomne forbedringsmeldinger, hvor hver av dem primært fulgte opp sitt fagfelt. Etaten opplyste at vel 40 prosent av de innkomne forbedringsmeldingene gjaldt etatens byggesakprosess.

Meldingene ble delt i tre ulike kategorier; *oppretting*, *forbedring* og *utvikling*. Opprettingsoppgavene ble ifølge etaten løst løpende og håndtert av kvalitetskoordinator for det aktuelle fagfeltet. Kvalitetskoordinator diskuterte forenklings- og utviklingsoppgavene på byggesaksområdet på ukentlige møter med avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter som var prosesseier. Prosesseier bestemte hvilken prioritering de enkelte forenklings- og utviklingsoppgavene skulle ha og hvordan de skulle løses.

Selve arbeidet med forenklings- og utviklingsoppgavene på byggesaksområdet ble utført av kjernearbeidsgruppen for byggesak. Kjernearbeidsgruppen bestod av kvalitetskoordinator og kvalitetsrådgiver for byggesak og av saksbehandlere fra ulike fagmiljø innenfor byggesaksprosessen. Arbeidsgruppen hadde ukentlige møter for å gå gjennom listen med innspill og løse oppgavene etter gitte prioriteringer. Endringene ble godkjent av prosesseier før de ble iverksatt. Kjernearbeidsgruppen hadde myndighet til å godkjenne mindre endringer, og kvalitetskoordinator hadde myndighet til å foreta opprettinger. Prosessen rundt behandling av forbedringsmeldinger var beskrevet i kvalitetsstyringssystemet.[6]

En annen arena for forbedringsarbeidet i kvalitetssystemet var lederkoordineringsgruppen for byggesak. Denne gruppen ble ledet av prosesseier for byggesak og bestod av ledere fra avdelingene som behandlet byggesaker[7], samt avdelinger som på andre måter bidro inn i byggesaksprosessen[8]. Lederkoordineringsgruppen skulle sørge for at arbeidsprosessene på byggesaksområdet, inklusive deres grensesnitt og sammenheng mot tilgrensede prosesser, var riktige, effektive og tilstrekkelig dokumenterte i kvalitetssystemet. Gruppen samkjørte blant annet behovet for utviklingsoppgaver og hadde søkelyset på forhold som gikk på tvers av prosessene og de ulike avdelingene. Etatsdirektør deltok på noen av gruppens møter. Når hun ikke deltok, avklarte avdelingsdirektør i rollen som prosesseier byggesak, prinsipielle saker med etatsdirektør i etterkant. Lederkoordineringsgruppen utpekte ressurser til kjernearbeidsgruppen for byggesak.

Leder for kvalitetsenheten opplyste at hun rapporterte månedlig til etatsdirektørs månedlige møte med ledergruppen (operatidsmøtet) om arbeidet med opprettings, forbedrings- og utviklingsoppgavene.

Det lå en oversikt over alle innkomne forbedringsmeldinger i kvalitetsstyringssystemet. Her kunne de ansatte følge status for den enkelte forbedringsmelding, herunder se hvordan den var kategorisert og om den var behandlet. Per 20.06.2013 var det ifølge listen så langt dette året kommet inn 221 forbedringsmeldinger. Listen viste at 129 av sakene var lukket, og at fem var under behandling. Én sak var bare registrert, mens de øvrige sakene var kategorisert (under oppretting, forbedring eller utvikling).

Brukerne av kvalitetsstyringssystemet kunne gjøre seg kjent med endringer som var utført de siste 30 dagene. Ved større endringer ble det i tillegg sendt ut e-poster til hele etaten med informasjon.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsetaten hadde etablert et elektronisk kvalitetsstyringssystem. Kvalitetsstyringssystemet inneholdt de elementene vi i dette delkapitlet har lagt til grunn som nødvendige i et internkontrollsystem. Det omfattet blant annet informasjon om delegert myndighet, faglig policy og andre

[6] Under hovedprosessen Lede etaten – Planlegge og utføre forbedringstiltak.
[7] Avdeling for byggeprosjekter, Avdeling for områdeutvikling og Teknisk fagavdeling (vei, vann og avfall).
[8] Dokumentsenteret, Kundesenteret, Ressurssenteret og Kvalitetsenheten.

gjeldende krav til byggesaksbehandlingen og byggesaksprosessen. I tillegg inneholdt systemet ulike prosessbeskrivelser, hvor rutiner og prosedyrer var inkorporert, herunder også for kvalitetssikring.

Innholdet i kvalitetsstyringssystemet var etter vår vurdering gjenstand for løpende oppfølging og evaluering, blant annet gjennom det etablerte systemet for innsending og behandling av forbedringsmeldinger, og de to arbeidsgruppenes arbeid og oppfølging av forbedringsmeldinger og utviklingsoppgaver. Vår gjennomgang av listen med oversikt over innkomne forbedringsmeldinger bekreftet at meldte forhold i praksis ble behandlet.

3.2 Ansvarsforhold og arbeidsdeling

I det følgende beskriver og vurderer vi Plan- og bygningsetatens organisering av ansvarsforholdene og om arbeidsdeling på byggesaksområdet og etatens fordeling av byggesaker har bidratt til kvalitet i byggesaksbehandlingen.

3.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier lå til grunn for vår vurdering av ansvarsforhold og arbeidsdeling:

- Ansvarsforholdene i byggesaksbehandlingen bør være tydelige.
- Ansvar og oppgaver bør organiseres på en måte som sikrer arbeidsdeling i byggesaksbehandlingen, slik at enkeltpersoner ikke kan “kontrollere” alle deler av saksbehandlingsprosessen.
- Byggesaker bør fordeles på en målrettet og hensiktsmessig måte som legger til rette for at saker behandles etter tur og i tråd med kommunens prioriterings-bestemmelser.[9]

[9] Kommunen har gitt etaten føringer for prioritering av saker gjennom de årlige tildelingsbrevene fra byråd for byutvikling. Blant annen skulle etaten i 2012 prioritere saker relatert til skole, barnehage-, sykehjems-/omsorg +- og boligprosjekter og sykkelveisaker. I 2013 skulle etaten prioritere saksbehandling av boligprosjekter for å tilrettelegge for befolkningsvekst i henhold til kommuneplanens mål, utbygging av sosial og teknisk infrastruktur og gang- og sykkelveiprosjekter.

3.2.2 Fakta

Ansvarsforhold, arbeidsdeling og organisering av arbeidsoppgaver

Ansvarsforholdene i Plan- og bygningsetaten fremkom av etatens interndelegasjonsreglement fra 16.11.2012. Delegasjonsoversikten var lagt inn i kvalitetsstyringssystemet. Det forelå også en beskrivelse i systemet av de ulike rollenes (avdelingsdirektør, enhetsleder og saksbehandler) ansvar i byggesaksprosessen.

Ifølge reglementet hadde avdelingsdirektør og enhetslederne vedtaksmyndighet i byggesaker. Saksbehandlerne hadde *ikke* vedtaksmyndighet. Etatens saksbehandlingssystem støttet opp om delegasjonene ved at saksbehandlerne ikke hadde tilgang til å godkjenne vedtak i saksbehandlingssystemet.

Avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter opplyste at hver enkelt enhetsleder hadde en fast stedfortreder med nødvendig vedtaksmyndighet ved enhetsleders fravær. Denne myndigheten var regulert i individuelle stedfortrederkontrakter. Stedfortrederne hadde derfor tilgang til å godkjenne vedtak i saksbehandlingssystemet, med unntak av saker de selv hadde behandlet.

Vår gjennomgang av vedtak i et utvalg byggesaker viste at disse var elektronisk godkjent av enhetsleder eller stedfortreder med myndighet.[10]

Enhetslederne hadde også ansvar for å fordele byggesøknader til saksbehandlerne og for å kvalitetssikre saksbehandlernes innstilling til vedtak. Ved enhetsledernes fravær hadde stedfortrederne ansvar og myndighet til å fordele saker. Saksbehandlerne hadde ikke myndighet til å fordele saker eller å bytte saker seg imellom. Vår gjennomgang viste at etatens saksbehandlingssystem støttet opp om dette ved

[10] Dette gjelder de 53 sakene som er gjennomgått i rapportens kapittel 5.

at saksbehandlerne ikke hadde tilgang i systemet til å fordele eller bytte saker.

Etatens Strategienhet tok månedlig ut en kontrolliste som viste om ledere og stedfortredere hadde fordelt saker til seg selv. Listen ble behandlet på etatsdirektørens månedlige møte med avdelingsdirektørene. Avdelingsdirektørene fikk tildelt listen i forkant av møtet, og behandlingen i møtet var en utsjekking av at avdelingsdirektør hadde fulgt opp saksfordelingen med den enkelte. Avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter opplyste at hun fulgte opp direkte med stedfortreder dersom vedkommende hadde fordelt saker til seg selv. Vi fikk videre opplyst at det kunne forekomme at avdelingsdirektør fordelte administrative saker til seg selv, og at det da fremkom av sakstittel at dette var administrative saker. Det kunne videre forekomme at avdelingsdirektør og enhetsleder i samråd ble enige om at enhetsleder skulle behandle enkelte byggesaker som et ledd i enhetsleders kompetansebygging.

Vi har sett kontrollisten som var lagt frem i møtet for september 2013. Vi har også mottatt referatet fra dette møtet og fra de fire foregående møtene i 2013. Dokumentene bekreftet at omtalte forhold var behandlet i de aktuelle møtene.

Nærmere om fordeling og prioritering av saker
Etatens dokumentsenter mottok, registrerte og tilrettela byggesøknadene for saksbehandling i saksbehandlingssystemet. Dokumentsenteret sorterte deretter søknadene elektronisk til de aktuelle enhetene. Byggesakene kom opp på den enkelte enhetens arbeidsliste i saksbehandlingssystemet som en ufordelt sak. Sakene sto på listen inntil enhetsleder fordelte sakene elektronisk til de enkelte saksbehandlerne. Enhetsleder vi intervjuet, oppga at hun fordelte saker til saksbehandlerne to ganger i uken på egne møter. Som nevnt over hadde ikke saksbehandlerne tilgang i systemet til å bytte saker seg imellom.

Etter det vi fikk opplyst, ble søknadene prioritert og fordelt etter fastsatte kriterier gitt av kommunen. Hovedregelen var at de eldste sakene skulle behandles først. Etatens prosesser for fordeling av saker og hvilke kriterier som skulle legges til grunn ved prioritering av saker fremkom av kvalitetssystemet. Enhetsleder vurderte også hvem av saksbehandlerne som hadde kompetanse til å behandle de enkelte sakene, og prøvde videre å variere fordelingen slik at den enkelte saksbehandler hadde både enkle og komplekse saker å arbeide med.

Avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter opplyste at andre prioriteringer enn overordnede politiske føringer eller eldste sak skulle dokumenteres i saksbehandlingssystemet, og at hun ble involvert i slike saker. Avdelingsdirektør mente at søkere fulgte godt med i Saksinnsyn[11], og raskt ville oppdaget avvik på hovedregelen og dermed varsle etaten. Det ble ikke foretatt en systematisk oppfølging av om kravene til prioritering ble fulgt. Avdelingsdirektør vurderte ikke risikoen for avvik på området som særlig stort ettersom det å følge hovedregelen var et godt innarbeidet system i avdelingen. Hun mente også at hun førte kontroll ved at hun daglig var involvert i byggesaksbehandlingen.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurdering

Myndighets- og ansvarsforholdene i Plan- og bygningsetaten forelå i et særskilt dokument hvor det etter vår vurdering tydelig fremgikk hvilken myndighet det enkelte nivå i linjen hadde. Tilsvarende delegasjoner fremkom også av kvalitetsstyringssystemet. På samme måte forelå det en klar beskrivelse i systemet av hva de ulike nivåene (avdelingsdirektør, enhetsleder og saksbehandler) i

[11] Plan- og bygningsetaten har etablert en egen hjemmeside, hvor brukerne blant annet kan gå inn i Saksinnsyn for å se alle saker med tilhørende dokumenter etaten har eller hat hatt til behandling de siste årene. Saksinnsyn inneholder opplysninger om saker opprettet fra og med år 2000. Dokumenter som er mottatt eller sendt etter 01.01.2008, vil med noen unntak også være elektronisk tilgjengelige.

byggesaksbehandlingsprosessen var ansvarlig for. Det er derfor vår vurdering at ansvarsforholdene i etatens byggesaksbehandling var tydelige.

Arbeidsoppgavene var fordelt mellom saksbehandler og enhetsleder. Saksbehandlerne kunne ikke fordele saker selv eller bytte saker seg imellom. Denne organiseringen av arbeidsoppgavene var også støttet gjennom tilgangsbegrensninger i saksbehandlingssystemet. Det er derfor vår vurdering at etaten hadde organisert arbeidet på en måte som sikret nødvendig arbeidsdeling og hindret at enkeltpersoner kunne "kontrollere" alle deler av saksbehandlingsprosessen.

Basert på mottatte opplysninger om fordelingsprosessen er det mye som tyder på at etaten fordelte byggesakene etter tur og etter riktig prioritering. Vi merker oss at det etter etatens vurdering var liten risiko for at hovedregelen for prioritering av saker ikke ble fulgt, og at den derfor ikke hadde sett det nødvendig med særskilte kontrolltiltak. Dette er en vurdering i tråd med anerkjent praksis for god intern kontroll som tilsier at virksomhet må vurdere og tilpasse kontrolltiltakene alt etter hva den anser som akseptabelt risikonivå.

3.3 Kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og faglig støtte

I dette delkapitlet har vi sett på Plan- og bygningsetatens kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og faglig støtte underveis i byggesaksprosessen. Med faglig støtte mener vi denne sammenheng løpende støtte i det daglige arbeidet. Formelle kompetansetiltak gjennom kursvirksomhet eller lignende er omtalt i kapittel 3.5.

3.3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av om Plan- og bygningsetatens løpende kvalitetssikring og faglig støtte lå til rette for forsvarlig byggesaksbehandling:

- Etaten bør ved sin utøvelse av myndighet sikre at saksbehandlingen er forsvarlig kvalitetssikret.
- For å bidra til forsvarlig saksbehandling av byggesaker bør etaten utøve faglig støtte til saksbehandlere underveis i behandlingsprosessen.

3.3.2 Fakta

Kvalitetssikring

Enhetsleder hadde ansvar for å kvalitetssikre byggesaksbehandlingen før vedkommende godkjente vedtaket, jf. kapittel 3.2. Det forelå en beskrivelse i kvalitetssystemet av hva enhetsleder skulle kontrollere og vurdere før saksbehandlernes innstilling til vedtak ble godkjent.[12]

Enhetsleder vi intervjuet opplyste at hun som en del av kvalitetssikringen sjekket at riktig plan- og kartgrunnlag var lagt til grunn for saksbehandlers vurderinger. Hun så videre på tegningene for tiltaket, sjekket at riktig lovhjemmel var lagt til grunn og etterså at saksbehandler hadde vurdert de forholdene som ifølge gitte lovkrav skulle vurderes under behandlingen av en byggesøknad. Dette kunne eksempelvis være om det var søkt om dispensasjon, eller om det forelå nabovarsel. Hun sjekket også flyfoto for det aktuelle området, for å se om det var noe spesielt med dette. I de tilfeller hun ikke var enig med saksbehandlers vurderinger, eller når saksbehandler hadde glemt noe, ble innstillingen returnert til saksbehandler med nedfelte kommentarer. Hvis uenigheten/ manglene gjaldt mer betydelige forhold diskuterte hun saken med vedkommende.

[12] Ifølge kvalitetsstyringssystemet skulle enhetsleder blant annet kontrollere at protesterende parter var blitt underrettet, og videre vurdere essensens i gjeldende plangrunnlag, om det forelå policy for den aktuelle problemstillingen/saken, om det forelå nok relevant beslutningsgrunnlag/fakta i saken.

Enhetsleder opplyste at hun sjelden var uenig med saksbehandler, og viste til at de gjerne diskuterte sakene på forhånd dersom saksbehandlerne var i tvil. Dokumentasjon på at enhetsleder hadde vært inne i saken var vedkommendes elektroniske godkjenning av vedtaket i saksbehandlingssystemet. I noen tilfeller registrerte enhetsleder kommentarer direkte inn på den enkelte sak. Disse kommentarene fulgte saken internt.

Ifølge enhetsleder ble ikke forhold som vedkommende fanget opp gjennom kvalitetssikring av byggesaker dokumentert skriftlig. De faglige manglene hun hadde observert var i hovedsak knyttet til bruk av hjemmel. Hun hadde også sett noe mangler knyttet til saksbehandlernes vurdering av dispensasjoner og ulempe for naboer. Dette var områder der saksbehandlerne skulle dokumentere at det var gjort ordentlige vurderinger. Dersom enhetsleder observerte gjennomgående feil i enheten, hendte det at forholdet ble løftet som tema på de ukentlige enhetsmøtene som ble gjennomført med de ansatte i enheten. Det ble ikke ført referat fra disse møtene.

Faglig støtte

Saksbehandlerne satt i åpent landskap og ble ifølge enhetsleder oppfordret til å bruke hverandre for å få faglig støtte før de kom til henne for å få innspill, noe hun opplevde at de gjorde. Saksbehandlerne hadde også anledning til å ta opp saker og/eller ulike tema på enhetsmøtene. Avdelingsdirektør og enhetsleder viste til at saksbehandlerne i tillegg blant annet kunne hente faglig støtte fra kvalitetsstyringssystemet.

Resultat fra Kommunerevisjonens spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen blant saksbehandlerne i Avdeling for byggeprosjekter viste at 69 prosent var litt eller helt enig i at saksbehandlingssystemet DocuLive var lett å bruke.[13] Av disse var 27 prosent helt enig. 31 prosent var litt eller helt uenig i denne påstanden. Av disse var 10 prosent helt uenig.

Spørreundersøkelsen viste videre at 65 prosent var litt eller helt enig i påstanden om at enhetsleder hadde tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre saksbehandlers innstilling til vedtak. 17 prosent var helt enig i dette, mens 30 prosent var litt eller helt uenig, og 8 prosent var helt uenig i påstanden.

Når det gjaldt faglig støtte viste spørreundersøkelsen at 96 prosent var litt eller helt enig i påstanden om at de fikk tilstrekkelig faglig støtte i arbeidet sitt. Av disse var 56 prosent helt enig i påstanden, mens ingen var helt uenig. Til spørsmålet om hva som var den viktigste kilden for faglig støtte i arbeidet var *andre saksbehandlere* oppgitt som den viktigste. På spørsmål om hvilke andre kilder enn de som var nevnt som ble brukt som faglig støtte, trakk flere saksbehandlere frem Direktoratet for byggkvalitets nettsider.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurdering

Enhetsleder kvalitetssikret saksbehandlernes saksinnstilling før vedtak ble fattet i den enkelte sak, noe som er i tråd med kommunens føringer for utøvelse av myndighet. Ut fra den beskrivelsen vi har fått, kontrollerte enhetsleder i den sammenheng at lovpålagt dokumentasjon forelå, at riktig beslutningsgrunnlag forelå og at riktig lov-/forskriftshjemmel var lagt til grunn, en praksis i tråd med etatens egne rutiner for kvalitetssikring. Etter vår vurdering bidro de beskrevne aktivitetene i så fall til en forsvarlig kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen.

Vi har merket oss at etaten syntes å løfte gjennomgående feil til diskusjon i enhetsmøter, noe som etter vår vurdering er viktig for å sikre kvalitet i byggesaksbehandlingen.

[13] 48 av 70 saksbehandlere har besvart undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen viste at et flertall (65 prosent) av saksbehandlerne var helt eller litt enig i at kvalitetssikrer hadde tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre saksbehandlers innstilling, men at bare 17 prosent var helt enig. Samtidig var 30 prosent litt uenig eller helt uenig dette. Etter vår vurdering kan dette bety at enhetslederne i noen tilfeller hadde begrenset kapasitet til å utøve tilstrekkelig kvalitetssikring.

Etter det vi fikk beskrevet, fikk saksbehandlerne faglig støtte i byggesaksbehandlingen. Forholdet underbygges av spørreundersøkelsen, hvor det fremkom at de fleste opplevde å få tilstrekkelig faglig støtte i arbeidet sitt. Dette tyder på at Plan- og bygningsetaten hadde en god praksis for å utøve faglig støtte underveis i behandlingsprosessen, noe som etter vår vurdering bidrar til forsvarlig saksbehandling.

3.4 Overordnet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen

Under denne overskriften har vi sett nærmere på ledelsens kontroll og oppfølging av kvaliteten i byggesaksbehandlingen i Plan- og bygningsetaten.

3.4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av ledelsens overordnede kontroll og oppfølging av kvalitet i byggesaksbehandlingen:

- Det bør føres kontroll med at tildelt myndighet i byggesaksbehandlingen etterleves.
- Det bør føres kontroll med at saksbehandlingen har god kvalitet og at gjeldende lovkrav etterleves.

3.4.2 Fakta

Avdelingsdirektørs kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen

Som vist kapittel 3.2 ovenfor hadde enhetslederne ansvar for å fordele byggesøknader til saksbehandlerne og for å kvalitetssikre saksbehandlernes innstilling til vedtak. Ved enhetsledernes fravær hadde stedfortrederne ansvar og myndighet til å fordele saker. Saksbehandlerne hadde ikke myndighet til å fordele saker eller å bytte saker seg imellom. Vår gjennomgang viste at etatens saksbehandlingssystem støttet opp om dette ved at saksbehandlerne ikke hadde tilgang i systemet til å fordele eller bytte saker.

Avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter opplyste at det ikke forelå særskilte skriftlige rutiner og prosedyrer for avdelingsdirektørens kontroll og oppfølging av at saksbehandlingen var forsvarlig. Kontrollen var ifølge avdelingsdirektøren mer “ad-hoc-basert”. Enkelte gjennomførte kontroller ble imidlertid registrert i et eget dokument. Kommunerevisjonen har mottatt kopi av dokumentet som viser hvilke kontroller avdelingsdirektøren utførte i perioden april – juni 2013. Ifølge oversikten ble det utført til sammen ti kontroller innenfor ulike tema som produksjon, frist for behandling av klagesaker og timeregistrering. Oversikten viste hvilke enheter kontrollene var utført i, hva som var kontrolltema, om det var avvik og hvordan avviket skulle lukkes.

Avdelingsdirektøren fulgte også opp avdelingens produksjon gjennom daglig ledelse. Avdelingsdirektøren oppga blant annet at hun fikk løpende tilbakemelding fra enhetslederne om saksbehandlingen i avdelingen. Videre rapporterte enhetslederne ukentlig til avdelingsdirektøren, jf. blant annet arbeidslistene nevnt i kapittel 3.2.2. Denne rapporteringen mente avdelingsdirektøren ga henne et verktøy for styring og oppfølging av enhetenes produksjon og kvalitet.

Etaten hadde videre et system for oppfølging av 34 kritiske suksessfaktorer med betydning for saksbehandlingens kvalitet, som eksempelvis saksbehandlingstider. Systemet var basert på enhetenes rapportering.

Vi fikk opplyst at avdelingsdirektøren også gjennom drøfting av enkeltsaker i etablerte arenaer som avklaringsmøter, klagesaksforum[14], byggesaksforum[15], og ved etterprøving av byggesaker gjennom bruk av SEL- metoden[16], jf. kapittel 3.6, fulgte opp eller fanget opp utfordringer i byggesaksbehandlingens kvalitet.

På samme måte gikk avdelingsdirektøren inn i enkeltsaker i de tilfeller hun fikk direkte henvendelser fra søkere og sjekket kvaliteten og etterlevelsen i disse.

Operatidsrapportering, operatidsmøte og oppfølging av restanser

Etaten hadde etablert et møte- og rapporteringssystem kalt operatid (Operasjon tidsfrist). Ifølge etatsdirektøren var dette etatens viktigste styringsverktøy. Gjennom månedlig operatidsrapportering fikk etatsledelsen blant annet informasjon om etatens produksjon, som antall vedtak og hvor mange prosent av saksporteføljen som lå innenfor eller utenfor lovpålagte tidsfrister. Videre fikk ledelsen informasjon om saksbehandlingstider for ulike type saker, status for tiltak som var bestilt iverksatt etter rapporterte avvik i saksbehandlingen, gjennomførte forhåndskonferanser, antall klager, fylkesmannens omgjøring av klagesaker (i prosent) mv. Ledelsen fikk også informasjon om økonomi, turnover og om ledere som hadde fordelt saker til seg selv. Alle disse forholdene ble behandlet av operatidsmøtet. Det ble ført referat fra disse møtene.

Etatsdirektør påpekte at hun fulgte med på alle operatidstallene, og at hun fulgte utviklingen relatert til måneden forut. Hun viste i den sammenheng til at avdelingsdirektør i Avdeling for byggeprosjekter eksempelvis ble utfordret i operatidsmøtet på hva avdelingen gjorde med eldre byggesaker (restanser) dersom rapporteringen viste at det forelå flere slike.

Restanser ble også fulgte opp av etatens controller. Hun tok flere ganger i måneden ut produksjonsrapporter fra saksbehandlingssystemet, som blant annet viste restanser i saksporteføljen. Hun fulgte særlig opp saker hvor tidsfristen var overskredet eller fristen var nært forestående. I de tilfeller hun så at det bygde seg opp mange saker, kontrollerte hun årsaken til dette. Eldre saker ble også sjekket for å avdekke eventuelle feilføringer. Det ble sendt påminnelse til saksbehandlerne og enhetsledere i slike saker. Restanser ble også rapportert til enhetsleder og etatens ledergruppe.

Vi har mottatt og gjennomgått alle dokumentene som forelå til operatidsmøtet i september 2013. Vi har også mottatt og gjennomgått referatet fra operatidsmøtet fra de fire forutgående møtene. Referatene viste at alle ovennevnte tema var behandlet på de aktuelle møtene. Vi har også fått demonstrert ulike type uttrekk av produksjonsdata fra saksbehandlingssystemet som blant annet ble benyttet til oppfølging av restanser.

Internrevisjoner

Etaten hadde en egen controller blant annet med ansvar for gjennomføring av internrevisjoner. Organisatorisk var stillingen plassert i Enhet

[14] Påklagede enkeltvedtak behandles i klagesaksforum. Klagesaksforum består av avdelingsdirektør for Avdeling for byggeprosjekter, enhetsleder, fast jurist, saksbehandler på aktuell sak samt andre nødvendige ressurser i forhold til den enkelte sak. Alle klager på byggesaksvedtak ble behandlet av klagesaksforum. Klagesaksforum har som formål å prøve alle sider av et påklaget vedtak uavhengig av klagens innhold. Gjennomgangen innebærer dermed en ytterligere kvalitetssikring av påklagede vedtak. Gjennom behandlingen av enkeltsaker i klagesaksforum avdekkes i tillegg behov for praksisendringer og forbedringer i kvalitetsstyringssystemet.

[15] Byggesaksforum avholdes etter behov, og hadde som formål å vurdere og å avklare generelt prinsipielle problemstillinger som ikke var knyttet til konkrete saker.

[16] SEL (systematisk erfaringslæring). Tiltaket gikk i blant annet ut på å plukke ut ulike byggeprosjekter hvor tiltaket var utført (sto ferdig), se nærmere på byggesøknadene for så å befare tiltakene for å se om disse var i tråd med kravene som stilles i kvalitetsstyringssystemet. Dersom etaten vurderte det ferdige tiltaket til ikke å være i tråd med disse, ble det vurdert om det var behov for endringer i arbeidsprosesser, kompetansetiltak på området eller nye verktøy.

for strategi og ressursstyring og rapporterte både til etatsdirektør og assisterende direktør strategi. Internrevisjonene var basert på årlige revisjonsplaner, som blant annet var utarbeidet på grunnlag av risikovurderinger foretatt på etatens toppledersamlinger. I tillegg ble avdelingsdirektørene og enhetslederne bedt av controller om å komme med innspill til mulige revisjonsområder. Etatsdirektør kom også med innspill. Controller sammenstilte og videreformidlet innspillene og utarbeidet utkast til revisjonsplan til etatsdirektør, som tok den endelige beslutningen om hvilke områder som skulle revideres i den aktuelle planperioden.

Det ble utarbeidet rapporter etter gjennomførte revisjoner, og disse ble behandlet på etatsdirektørens ledermøte. Dette var ukentlige ledermøter mellom etatsdirektør og alle enhetslederne og avdelingsdirektørene.

I planen for 2012 var det oppført 23 revisjoner, hvorav to var overført fra 2011. Disse to var de eneste som ble gjennomført (ferdigstilt) i 2012, og begge ble behandlet på ledermøtet 10.12.2012. [17]

I planen for 2013 var det oppført 11 revisjoner. Ifølge registreringer på mottatt revisjonsplan, var fire av disse på undersøkelsestidspunktet under prosess, og en hadde vært behandlet på ledermøtet 19.09.2013.

Informasjon om kvalitet i byggesaksprosessen via andre kanaler

Etaten hadde etablert et system med serviceklagemottak, hvor brukerne kunne sende serviceklager til etatens kundesenter via etatens hjemmeside på internett. Avdelingsdirektøren opplyste at hun alltid fikk kopi av sakene som vedrørte avdeling for byggeprosjekter. Den aktuelle enhetsleder besvarte klagen. I de tilfeller serviceklagen var rettet mot den aktuelle enhetsleder besvarte avdelingsdirektøren henvendelsen. Alle svar på serviceklager ble imidlertid sendt ut via avdelingsdirektøren. Etatsdirektør opplyste at hun månedlig mottok rapporter på uavsluttede serviceklager, og at hun fulgte opp disse.

Etatsdirektør påpekte at også resultatet etter eksterne brukerundersøkelser var benyttet som kilder for å måle kvalitet.

3.4.3 Kommunerevisjonens vurdering

Både arbeidsprosessen og tilganger i saksbehandlingssystemet la til rette for at det bare var medarbeidere med tildelt myndighet som fattet vedtak, noe som etter vår vurdering var viktig for å sikre at tildelt myndighet ble etterlevd.

Avdelingsdirektørens kontroll og oppfølging av saksbehandlingen var basert på daglig ledelse, herunder oppfølging av enhetenes rapportering og løpende kommunikasjon med enhetslederne, samt drøfting av enkeltsaker i ulike møtefora, direkte henvendelser utenfra og på etterprøving av saker ved bruk av SEL–metoden. Det var ikke etablert særskilte rutiner for avdelingsdirektørens oppfølging av byggesaksbehandlingens kvalitet og at lovkrav ble etterlevd. Kontrollene som ble gjennomført og dokumentert i eget skjema, var viktige kontroller, men syntes ikke å være systematisert. Det er vår vurdering at avdelingsdirektør gjennom disse aktivitetene langt på vei var kjent med byggesaksbehandlingens kvalitet og om lovkrav i den sammenheng ble etterlevd. Vi ønsker likevel å understreke at fraværet av en mer systematisk tilnærming til kontroll og oppfølging kan øke sannsynligheten for at feil ikke avdekkes.

Det er også vår vurdering at etatsledelsen gjennom operatidsmøtet og operatidsrapporteringen utøvde kontroll

[17] Vi fikk opplyst at forhenværende controller sa opp sin stilling i februar 2012 og at revisjonsplanen for 2012 på det tidspunkt ikke var vedtatt. Det var mottatt forslag til 23 ulike revisjonstemaer. Ny controller var på plass i slutten av august 2012. Etaten satte fokus på avslutning av påbegynte revisjoner og overføring av aktuelle revisjonsområder til plan for 2013.

og oppfølging av byggesaksbehandlingens kvalitet. Gjennom dette møtet og denne rapporteringen fikk etatsledelsen informasjon om viktige produksjonsdata, som utvikling i saksbehandlingstider i ulike kategorier saker, oppfølging av bestilte og iverksatte tiltak på området, oversikt over fordeling av saker og lignende. På samme måte er det vår vurdering at ledelsen gjennom internrevisjoner, klagesaksforum, serviceklagesystemet, og brukerundersøkelser fikk viktig informasjon om saksbehandlingens kvalitet og om lovkrav ble etterlevd.

3.5 Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging

Under denne overskriften har vi sett nærmere på hvordan Plan- og bygningsetaten sikret at nyansatte byggesaksbehandlere fikk tilført den kompetansen etaten mente var nødvendig for å kunne utøve forsvarlig byggesaksbehandling. Vi har også sett nærmere på etatens opplegg for å sikre medarbeiderne tilstrekkelig oppdatering av kompetanse på byggesaksfeltet.

3.5.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av Plan- og bygningsetatens opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging på byggesaksområdet:

- Virksomheten bør sørge for at det gjennomføres opplæring av nyansatte for å sikre forsvarlig saksbehandling på byggesaksområdet.
- Virksomheten bør sikre at etatens medarbeidere gjennom løpende oppdatering til enhver tid besitter tilstrekkelig kompetanse på byggesaksområdet.

3.5.2 Fakta

Plan- og bygningsetaten har over lengre tid opplevd høy turnover; om lag 11 prosent i 2011og 14 prosent i 2012.[18] I 2013 ble etatens turnover redusert, og utgjorde vel syv prosent.

[18] Jf. etatens årsberetning 2012.

Avdelingsdirektør for byggeprosjekter viste til at avdelingen ikke hadde nok kompetanse og kapasitet per høsten 2013, og at avdelingen hadde hatt en turnover på rundt 24 prosent de siste årene. Dette var en betydelig utfordring for avdelingen, hvor det å få tak i og beholde seniorkompetanse var en av de største utfordringene.

Det forelå en sentral kompetanseplan for etaten. Denne beskrev planlagte opplæringstiltak ut fra etatens strategiske satsingsområder (strategiske kart). Planen inneholdt også et budsjett for etatens planlagte opplæringstiltak.

Det var også utarbeidet en kompetanseplan for Avdeling for byggeprosjekter. Planen beskrev innledningsvis avdelingens hovedutfordringer, kompetanse- og bemanningsstrategi og aktuelle kompetansetiltak. Aktuelle kompetansetiltak var blant annet nyansattprogrammet, fagdrypp[19], eksterne kurs, fagprogrammer, møteplasser og lederutvikling. Planen inneholdt også en nærmere spesifisering av de ulike opplæringstiltakene, antall deltakere og et budsjett.

Alle nyansatte fikk tildelt en fadder, som fulgte dem spesielt opp i startfasen. Etatens øvrige opplegg for opplæring av nyansatte var beskrevet i kvalitetssystemet. Det var etablert et nyansattprogram, som bestod av flere typer obligatoriske kurs og kurs de nyansatte kunne velge å ta dersom de manglet kompetanse på det aktuelle området. Oversikten over alle kursene som inngikk i programmet, lå tilgjengelig på etatens intranett. Gjennom å velge ut kurs fra dette programmet fikk hver enkelt nyansatt ifølge etaten en tilpasset opplæringsplan.

[19] Fagdrypp: Opplæringsarena for saksbehandlere og veiledere som tar del i byggesaksbehandlingen. Formålet er å gi målstyrt opplæring i begrensede tema relatert til byggesaksbehandlingen samt sikre en enhetlig forståelse av de aktuelle temaene på tvers av avdelingene. Avdelingsdirektør for byggeprosjekter, i egenskap av prosesseier for byggesak, hadde ansvar for fagdryppene på byggesaksfeltet. Kilde - Kvalitetsstyringssystemet

Nyansattprogrammet var todelt og bestod av:

- Felles etatsopplæring, som gjaldt alle ansatte (ca. seks dagers obligatorisk opplæring).
- Fordypende fagdel, som gjaldt for den enkeltes prosess/fagområde/avdeling, hvorav to var obligatoriske (kursene Byggesak I og Byggesak II).

Flere av tiltakene i kompetanseplanen gjaldt oppdatering av avdelingens kompetanse. I tillegg arrangerte avdelingen som tidligere nevnt fagdrypp ved behov, månedlige byggesaksforum og et årlig fagprogram på etatsnivå. Løpende oppdatering skjedde også gjennom de ulike møteforaene som avdelingsmøter, enhetsmøter og avklaringsmøter ifølge etaten.

Det var satt mål for Avdelingen for byggeprosjekters opplæring av nyansatte og kompetanseutvikling. Avdelingen rapporterte månedlig om gjennomførte aktiviteter til operatidsmøtet. Per september 2013 hadde avdelingen nådd målet om at 100 prosent av de nyansatte skulle ha gjennomført Byggesak II (ett av de to obligatoriske kursene) innen fire måneder. I 2013 hadde avdelingen også som mål å gjennomføre 6 fagdrypp. Ifølge styringskortet per september 2013 var det gjennomført syv fagdrypp så langt i 2013.

Vi har mottatt agenda for fagprogrammene som ble gjennomført i 2012 og første halvår 2013, som viser at faglige forhold ble belyst på disse samlingene.

Resultat fra Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om opplæring

I spørreundersøkelsen ble det reist to påstander knyttet til opplæring. Saksbehandlernes respons på disse fremkommer av tabell 1.

Tabell 1 viser at om lag 73 prosent av saksbehandlerne var litt eller helt enig i at de hadde fått tilstrekkelig opplæring som nyansatt for å kunne utøve god saksbehandling. 21 prosent var litt uenig i denne påstanden, mens ingen var helt uenig.

Tabell 1 viser også at om lag 75 prosent var litt eller helt enig i at de hadde fått tilstrekkelig oppdatering av sin kompetanse. 13 prosent var litt uenig i denne påstanden, mens fire prosent var helt uenig.

Tabell 1 Saksbehandlernes opplevelse av opplæringen som nyansatt og løpende kompetanseutvikling

Påstand	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Vet ikke	n =
Jeg opplevde da jeg var ny i Avdeling for bygge-prosjekter at jeg fikk tilstrekkelig opplæring for å kunne utøve god saksbehandling	0 %	21 %	35 %	38 %	6 %	48
Jeg opplever at jeg får tilstrekkelig oppdatering av min kompetanse innen byggesaksbehandling for å kunne utøve god saksbehandling	4 %	13 %	43 %	32 %	9 %	47

Note: n= antall saksbehandlere som har besvart det aktuelle spørsmålet. Kilden er Kommunerevisjonens spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlerne i Avdeling for byggeprosjekter.

3.5.3 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsetaten hadde etablert opplegg for opplæring av nyansatte hovedsakelig gjennom fadderordningen og nyansattprogrammet. Etaten syntes også å ha etablert ulike fora for løpende kompetanseutvikling av medarbeiderne. Kompetansetiltakene var forankret i etatens kompetanseplaner. Det var også satt egne mål for opplæring av nyansatte og avdelingens kompetanseutvikling i etatens styringskort, som ble fulgt opp månedlig av operatidsmøtet. Det er derfor vår vurdering at Plan- og bygningsetaten langt på vei hadde lagt til rette for at nyansatte fikk opplæring i det å kunne utøve forsvarlig saksbehandling og at medarbeidere kompetanse ble løpende oppdatert. Resultatet av spørreundersøkelsen viste likevel at om lag en femtedel av medarbeidere opplevde å ikke få tilstrekkelig opplæring.

3.6 Bruk av erfaringsbasert læring til utvikling og forbedring av virksomheten

I dette delkapitlet har vi sett nærmere på hvordan Plan- og bygningsetaten brukte erfaringer fra byggesaksbehandlingen til å utvikle og forbedre virksomheten.

3.6.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn for vår vurdering av etatens bruk av erfaringsbasert læring:

- Virksomheten bør sikre at etaten gjennom erfaring og læring utvikler og forbedrer virksomheten.

3.6.2 Fakta

Ifølge Plan- og bygningsetaten var det iverksatt flere tiltak for å forbedre og utvikle virksomheten.

Tiltak etter faglige diskusjoner i ulike møtefora som enhets- og avklaringsmøter[20] ble nevnt av etaten som eksempler på erfaringsbasert læring brukt til utvikling og forbedring. Blant annet løftet enhetsleder gjennomgående feil som ble synliggjort gjennom kvalitetssikringen til diskusjon i enhetsmøter. Videre viste både enhetsleder og avdelingsdirektør til at diskusjoner i det ukentlige avklaringsmøtet var viktig for å få en mer enhetlig praksis. Enhetsleder viste i den sammenheng til at referat fra avklaringsmøtene ofte ble gjennomgått på enhetsmøtene. Vi har mottatt referat fra seks avklaringsmøter i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013 som viste etatens vurdering av faglige problemstillinger i 21 ulike byggesaker.

Avdelingsdirektøren viste også til at drøftinger i andre møtefora, som for eksempel byggesaksforum, bidro til å synliggjøre forbedringsmuligheter. Vi har mottatt referater fra alle avholdte byggesaksforum i 2012 og per 31.06.2013 (til sammen tre møter). Referatene viser at prinsipielle forhold i tilknytning til saksbehandling av byggesaker var diskutert på flere av disse møtene.

Klagesaksforum var en annen arena som kunne avdekke behov for praksisendringer. Klagesaksforum behandlet alle byggesaksvedtak som ble påklagd. I 2012 utgjorde antall innkomne klagesaker vel 8,5 prosent av antall behandlede byggesaker dette året. I 2011 utgjorde klagesakene 6 prosent, mens antall innklagede saker i perioden 2008-2010 lå stabilt på 7 til 7,7 prosent.[21] Foruten

[20] Det gjennomføres ukentlige avklaringsmøter hvor faglige/materielle problemstillinger som ikke er løst/besvart gjennom etatens kvalitetsstyringssystem (KSS) kan avklares. Avklaringsmøtet består av ledergruppen på Avdeling for Byggeprosjekter inkludert Avdelingsdirektør. Avklaringsmøtet har som formål å ta stilling til og avklare problemstillinger i konkrete saker hvor det er viktig med enhetlig praksis i tillegg til å avdekke behov for praksisendringer og forbedringer i kvalitetsstyringssystemet. Referat fra Avklaringsmøtet gjøres tilgjengelig for alle saksbehandlere og gjennomgås ofte på Enhetsmøter.

[21] Jf. etatens årsberetning 2012 side 20.

avdelingsdirektør bestod forumet av en fast jurist, saksbehandler på de aktuelle sakene, vedkommendes leder, samt andre nødvendige fagressurser. Forumet hadde som formål å prøve alle sider av et påklaget vedtak og skulle avklare om klagen førte frem eller om vedtaket skulle opprettholdes. Avdelingsdirektør opplyste at vedtakene sjelden ble omgjort av henne etter behandling i klagesaksforum og også sjelden omgjort i senere klageinstans. Det ble avholdt ukentlige møter i klagesaksforumet, og det ble ført referat fra møtene.

Vi har gjennomgått referatene fra tre tilfeldig valgte møter i 2012 og tre i 2013. Gjennomgangen viste at vedtaket ble omgjort i 8 av de 98 sakene som klagesaksforumet behandlet i disse møtene.

I tillegg hadde juristene i Avdeling for byggeprosjekter ukentlige møter, hvor de blant annet drøftet prinsipielle forhold knyttet til Fylkesmannens avgjørelser. Juristene utarbeidet referat fra møtene, som de ifølge avdelingsdirektør delte med avdelingsdirektør og enhetslederne, som videreformidlet informasjonen til saksbehandlerne blant annet gjennom enhetsmøter. I de tilfeller juristenes vurderinger identifiserte behov for forbedringer i etatens prosesser eller faglige policy, var det avdelingsdirektør som besluttet om og hvilke tiltak som skulle iverksettes.

Vi har mottatt referat fra to av juristenes møter siste halvår 2012 og ett fra første halvår 2013. Referatene viste at prinsipielle forhold knyttet til Fylkesmannens avgjørelser ble diskutert på møtene, men også at andre forhold, som ulik prakis i de ulike enhetene, ble diskutert.

Etaten benyttet også kompetansetiltaket SEL (systematisk erfaringslæring) som verktøy for å utvikle virksomheten. Avdelingsdirektøren hadde i sine lederkontrakter med etatsdirektør for 2012 og 2013 krav om å bruke SEL-metoden i avdelingen fire ganger per år. Kompetansetiltaket gikk blant annet ut på å plukke ut ulike byggeprosjekter hvor tiltaket var utført (sto ferdig), se nærmere på byggesøknadene for så å befare tiltakene for å se om disse var i tråd med kravene som stilles i kvalitetsstyringssystemet. Dersom etaten vurderte det ferdige tiltaket til ikke å være i tråd med disse, ble det vurdert om det var behov for endringer i arbeidsprosesser, kompetansetiltak på området eller nye verktøy. Per september 2013 var SEL-metoden benyttet tre ganger i Avdeling for byggeprosjekter dette året.

Avhengig av hvilke mangler som ble synliggjort gjennom ovennevnte aktiviteter og tiltak, ble det iverksatt kompetansetiltak som fagdrypp, fagprogrammer o.l. for å utvikle og forbedre byggesaksbehandlingen. Herunder ble det også prosessert forbedringsmeldinger i kvalitetsstyringssystemet. Resultater etter brukerundersøkelser ble ifølge etaten også benyttet som kilde til forbedring og utvikling.

3.6.3 Kommunerevisjonens vurdering

I tillegg til utvikling og forbedring basert på løpende kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og ledelsens daglige kontroll og oppfølging av avdelingens byggesaksbehandling, syntes Plan- og bygningsetaten å benytte erfaring etter diskusjoner i ulike arenaer, behandling av saker i klagesaksforum, gjennomgang av Fylkesmannens omgjøring av saker i juristmøtene og gjennomførte SEL til å utvikle og forbedre virksomheten. På bakgrunn av erfaringer herfra ble det blant annet iverksatt ulike kompetansetiltak som fagdrypp og fagprogram, eller at faglig policy og rutiner og prosedyrer ble endret. Etter vår vurdering bidro dette til at etaten gjennom erfaring og læring kunne utvikle og forbedre virksomheten.

4. Gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaksbehandlingen

I dette kapitlet ser vi på Plan- og bygningsetatens gjennomføring av forhåndskonferanser. I slike konferanser kan blant annet rammer og innhold i tiltaket avklares og søker kan få veiledning om hvilken dokumentasjon som må være til stede. Bruk av forhåndskonferanser kan dermed også påvirke effektiviteten i byggesaksbehandlingen.

4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for vår vurdering av Plan- og bygningsetatens bruk av forhåndskonferanser:

- Plan- og bygningsetaten skal gjennomføre forhåndskonferanser når dette kreves av søker, og kommunen har mottatt de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre konferansen, jf. plan- og bygningsloven § 21-1 og byggesaksforskriften§ 6-1.
- Forhåndskonferanser skal gjennomføres innen to uker etter at kommunen har mottatt de opplysninger som er nødvendige for forberedelsen av konferansen, jf. byggesaksforskriften§ 7-1a).

4.2 Fakta

Avdeling for byggeprosjekter avholdt 536 forhåndskonferanser i 2012, og per oktober 2013 var det gjennomført 561 konferanser. Måltallene for 2012 og 2013 var 550 forhåndskonferanser[22]. Antall gjennomførte forhåndskonferanser var en av avdelingens måleparametre som ble fulgt opp av operatidsmøtet.

Vi fikk opplyst at Plan- og bygningsetaten i utgangspunktet gjennomførte alle forhåndskonferanser det ble anmodet om. Etaten opplevde imidlertid at søkerne enkelte ganger ønsket å bruke instituttet til generelle forespørsler, eller at forespørselen omhandlet enkle forhold. I slike tilfeller ble vi fortalt at saksbehandler tok kontakt med søker og avklarte om spørsmålene kunne avklares per telefon, men søkerne fikk spørsmål om de fortsatt ønsket en forhåndskonferanse. Etaten hadde erfart at søkerne etter slike avklaringer ofte ikke lenger hadde behov for en forhåndskonferanse. Saksbehandler skrev ifølge etaten brev/referat fra slike samtaler. Andre ganger opplevde etaten at søker ønsket møtet for å få en avgjørelse fra etaten og ikke veiledning, eksempelvis om dispensasjoner. I slike tilfeller fikk søker tilbakemelding om at det ikke hadde noen hensikt å gjennomføre møtet fordi slike forhold ikke kunne avklares på en forhåndskonferanse.

Ifølge etaten kunne en forhåndskonferanse gjennomføres enten ved et fysisk møte, eller per brev, e-post eller telefon. Beskrivelse av hvordan konferansene skulle gjennomføres forelå i kvalitetsstyringssystemet, men alternativene med å besvare i form av brev eller telefon fremgikk ikke tydelig på undersøkelsestidspunktet. Dette var under endring. På etatens internettside var det per januar 2014 blant annet opplyst at:

> …En forhåndskonferanse er et møte mellom kommunen og deg …

Etaten hadde som styringsmål å avtale tidspunkt for møte innen to uker og gjennomføre konferansen innen tre uker. Møtet ble ifølge etaten avholdt seinere dersom søker ønsket det. Ifølge etatens internettside per januar 2014 utgjorde gjennomsnittlig behandlingstid 5,3 uker for forhåndskonferanser behandlet i november 2013. Etaten opplyste at den oppgitte gjennomsnittlige behandlingstiden var målt fra mottatt anmodning til referat fra møte var sendt (og ikke bare til når forhåndskonferansen var

[22] Basert på en skriftlig oversikt mottatt på møtet med etatsdirektør 03.12.2013 og intern rapportering.

avholdt). Vi fikk videre opplyst at referatet i mange tilfeller ble sendt ut senere enn møtet, etter avtale med anmoder, da det kunne være behov for å avklare forhold internt for å gi konkret, tydelig og forutsigbar veiledning på noen punkter.

4.2.1 Gjennomgang av et utvalg forhåndskonferanser

I henhold til et datauttrekk vi har mottatt fra Plan- og bygningsetaten, mottok etaten 817 anmodninger om forhåndskonferanser i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013[23]. Av disse var det ført registreringer i kolonne for forhåndskonferanse i 697 saker, 69 saker var bare registrert i kolonne for ARKIV og 51 saker var registrert i en kolonne for UTGAAR.

Vi har gjennomgått et tilfeldig utvalg på 79 saker fra populasjonen på 697 saker for å se på i hvilken grad anmodningene i denne populasjonen hadde resultert i forhåndskonferanse i tråd med kravene i lov og forskrift og søkernes ønsker. Vi har også sett nærmere på gjennomføringstiden for konferansene. Senere vil vi redegjøre for de 61 sakene registrert i kolonnen for "ARKIV".

Gjennomgangen er basert på registreringer i datauttrekket mottatt fra etaten, dokumentasjon i Saksinnsyn og for enkelte saker særskilte opplysninger mottatt fra etaten.

Form på de gjennomførte forhåndskonferansene

Ifølge regelverket skal forhåndskonferanser gjennomføres som møter. Etaten har som nevnt over en praksis hvor enkelte forhåndskonferanser ble erstattet av brev. Vår gjennomgang av sakene viste at 47 av de 79 anmodningene resulterte i møter, mens 24 var besvart med brev. I en av de øvrige sakene forelå bare en anmodning om forhåndskonferanse[24], og en annen sak syntes ikke å være en sak om forhåndskonferanse. I de resterende seks sakene var søkerne ifølge dokumentasjon i Saksinnsyn enten fornøyd med informasjonen vedkommende hadde mottatt over telefon, eller det forelå ikke mer informasjon i Saksinnsyn utover det at etaten hadde etterlyst mer dokumentasjon.

Ifølge 15 av de 24 utsendte besvarelsene i brev var søker og saksbehandler enige om at det var tilstrekkelig med et brev. Vedrørende de ni resterende sakene fremkom det i:

- to saker at det ikke var relevant å ha en forhåndskonferanse[25],
- fire saker at søker ble oppfordret til å ta kontakt om de fortsatt hadde spørsmål eller, om det fortsatt var ønskelig med forhåndskonferanse.

I de tre siste sakene var det ikke gitt informasjon i brevet om muligheten til å gjennomføre forhåndskonferanse.

Gjennomsnittlig gjennomføringstid

Gjennomføringstiden er beregnet som antall dager fra anmodningen var registrert mottatt i Plan- og bygningsetaten[26] til den datoen konferansen ifølge referatet ble gjennomført. Ettersom Plan- og bygningsetatens praksis la opp til at forhåndskonferanser også kunne gjennomføres per brev, har vi i tillegg beregnet gjennomføringstid for de tilfellene hvor møte var erstattet med brev. Gjennomføringstiden er beregnet som antall dager fra anmodningen var registrert mottatt i Plan- og bygningsetaten[27] til datoen på brevene.

[23] Dette gjelder et datauttrekk fra etatens saksbehandlingssystem DocuLive. Nærmere informasjon om uttrekket, og utvalget på 79 saker, følger av vedlegg 2 Metode

[24] Plan- og bygningsetaten har opplyst at forhåndskonferanse er avholdt, men at det ikke er skrevet referat.

[25] Én sak var definert som en plansak og i den andre ble søker henvist til Byantikvaren.

[26] Betegnet som saksdato i datauttrekket mottatt fra Plan- og bygningsetaten.

[27] Betegnet som saksdato i datauttrekket mottatt fra Plan- og bygningsetaten.

Gjennomgangen viste at gjennomsnittlig gjennomføringstid for de 47 møtene var:

- 36 dager (5 uker og 1 dag)
- lengre enn byggesaksforskriftens frist på to uker i 43 saker
- lengre enn etatens målsetting på tre uker i 35 saker
- lengre enn søkers ønske i 31 saker. (I de tilfeller hvor søker har oppgitt "snarest mulig", har vi lagt 14 dager som er byggesaksforskriftens krav for gjennomføring av slike konferanser til grunn for våre beregninger. Det er ingen informasjon i Saksinnsyn som tilsa at kommunen manglet nødvendig informasjon i disse 31 sakene, jf byggesaksforskriften§ 6-1.)

For én anmodning var gjennomføringstiden 96 dager (13 uker og 5 dager).

Gjennomgangen viste videre at gjennomsnittlig gjennomføringstid i de 24 tilfellene hvor møte var erstattet med brev var:

- 25 dager (3 uker og 4 dager)
- lengre enn to uker i 17 saker
- lengre enn etatens målsetting på tre uker i 14 saker
- lengre enn søkers ønske i 11 saker

For én anmodning var gjennomføringstiden 59 dager (8 uker og 3 dager).

4.2.2 Gjennomgang av saker registrert under *ARKIV* eller *UTGAAR*

Vi har også gjennomgått dokumenter i Saksinnsyn for de sakene i uttrekket fra Plan- og bygningsetaten som bare var registrert under kolonnen *ARKIV* (69 saker) i den aktuelle perioden. Dette var ifølge etaten saker hvor det ikke hadde vært avholdt et møte, men hvor saksbehandler hadde ansett saken som avklart enten via brev, telefon eller per e-post.

Gjennomgangen viste imidlertid at det i 17 av de 69 sakene likevel var gjennomført forhåndskonferanse med møter. I 13 andre saker var møtet erstattet med brev. I tre av disse fremkom det at søker var enig med etaten i at brev kunne erstatte møte.

I oversikten vi mottok, var 51 saker registrert i kolonnen for UTGAAR. I 24 av disse forelå det ikke dokumentasjon i Saksinnsyn utover søkers anmodning om forhåndskonferanse. Vi har ikke gått ytterligere inn på sakene registrert i denne kolonnen.

4.3 Kommunerevisjonens vurdering

Plan- og bygningsloven legger opp til at forhåndskonferanser skal gjennomføres som møter, og etaten syntes å ha en praksis hvor dette langt på vei ble gjennomført. Etaten erstattet i imidlertid en viss utstrekning forhåndskonferanser med brev, og i enkelttilfeller av telefonsamtaler, noe som ikke er i samsvar med regelverket. Vi ser at det kan være effektivt både for etaten og søker at forhåndskonferanser i noen tilfeller erstattes av brev/telefon. Det er imidlertid viktig at søker er enig med etaten i dette, og at enigheten dokumenteres i saken. Vi legger til grunn at søker i disse tilfellene i realiteten frafaller kravet om forhåndskonferanse, fordi etterspurt informasjon er mottatt per brev eller telefon. Vår gjennomgang av et utvalg saker viste imidlertid at det ikke alltid var dokumentert om søker var enig eller uenig i at møte kunne erstattes på en slik måte. For disse sakene var det vanskelig for oss å konkludere om etaten hadde fulgt gjeldende regelverk om å gjennomføre forhåndskonferanser.

Vår gjennomgang av registreringer i kolonnen ARKIV synliggjorde også at etaten ikke hadde en entydig praksis for registrering av saker.

Plan- og bygningsetaten hadde etablert et styringsmål for gjennomføring av forhåndskonferanse på tre uker. Vi påpeker at dette er en uke lengre enn kravet i byggesaksforskriften. Vår gjennomgang av

et utvalg saker viste at gjennomføringstiden for disse i gjennomsnitt var på 36 dager, noe som er langt over forskriftens krav og etatens styringsmål. I de tilfellene forhåndskonferanse var erstattet med brev var gjennomsnittlig saksbehandlingstid også lengre enn forskriftens krav og etatens styringsmål, men likevel kortere enn ved møter. Opplysninger på etatens hjemmeside om saksbehandlingstid for forhåndskonferanser underbygger vårt funn. Det er derfor vår vurdering at forhåndskonferanser ikke ble gjennomført innenfor gjeldende frister.

Det er viktig at forhåndskonferanser gjennomføres som forutsatt. Søker kan gjennom slike konferanser blant annet få veiledning om hvilken dokumentasjon som bør følge søknaden. At forhåndskonferanser ikke avholdes, kan derfor redusere effektiviteten i byggesaksbehandlingen.

5. Ukomplette saker

Det er søker som har ansvar for at søknadsmaterialet er fullstendig før innsendelse til kommunen. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 Søknad om tillatelse. Dokumentasjonen skal være i samsvar med byggesaksforskriften kapittel 5 *Søknad og dokumentasjon*, hvor det også fremkommer at søknader skal inneholde opplysninger i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling. For eksempel gjelder dette tegninger og målsatt situasjonsplan, behov og grunnlag for dispensasjon, søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett med relevant dokumentasjon og opplysninger om tiltakets størrelse og grad av utnytting.

I de tilfeller Plan- og bygningsetaten vurderer at det foreligger ufullstendige byggesøknader, kan etaten etterspørre den dokumentasjonen som mangler. I slike tilfeller vil byggesaksbehandlingen stoppe opp i påvente av utfyllende dokumentasjon. Slike stopp vil kunne påvirke fremdriften i de aktuelle sakene.

I dette kapitlet har vi sett nærmere på byggesaker som etaten har definert som ukomplette. Dette for å se om etaten har hatt nødvendig grunnlag for å definere disse sakene som ukomplette/ufullstendige og be om tilleggsdokumentasjon. Vi har i den forbindelse sett nærmere på et tilfeldig utvalg på 53 ukomplette saker av totalt 1062 ukomplette saker med vedtak i perioden 01.01.2013 - 30.06.2013. Vår gjennomgang viste at etaten hadde påpekt manglende dokumentasjon knyttet til flere ulike forhold, blant annet tegninger, dispensasjonssøknader, uttalelser fra annen myndighet mm. Vi har sett nærmere på om etaten hadde nødvendig hjemmel for å kreve ytterligere dokumentasjon i disse tilfellene.

5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende revisjonskriterier til grunn for vår vurdering av om det foreligger en ufullstendig søknad:

- Plan- og bygningsetaten kan kreve utfyllende dokumentasjon i de tilfeller byggesøknaden ikke inneholder dokumentasjon i tråd med plan- og bygningsloven § 21-2 og byggesaksforskriften kap.5, jf. også forvaltningsloven § 17. Dette gjelder blant annet i de tilfeller byggesøknaden ikke inneholder nødvendige:
  - tegninger
  - dispensasjonssøknader
  - søknader om lokal godkjenning av ansvarsrett
  - opplysninger om tiltakets størrelse og grad av utnyttelse

5.2 Generelt om ukomplette saker

Plan- og bygningsetaten opplyste under intervju at lovverket ikke var helt tydelig på når det forelå en mangel som tilsa at saksbehandlingen måtte stoppes i påvente av mer informasjon, og at det i enkelte saker kunne være rom for skjønn.

Ifølge avdelingsdirektøren brukte etaten mye ressurser på å innhente tilleggsdokumentasjon i saksbehandlingen. Etaten gjennomførte derfor i mars 2012 en internkontroll av 400 saker for å se nærmere på hvilke mangler som ble etterlyst, for derigjennom å kunne identifisere mulige forbedringstiltak. Kontrollen avdekket at det var noe forskjellig praksis blant saksbehandlerne knyttet til det å definere byggesøknader som ufullstendige og å kreve tilleggsdokumentasjon. På bakgrunn av disse observasjonene hadde etaten iverksatt flere oppfølgingstiltak. Herunder skulle alle mangelbrevene sendes ut via enhetsleder. Vår gjennomgang av utvalget på 53 saker viste at seks av mangelbrevene ikke

var underskrevet av enhetsleder eller dennes stedfortreder.

Etaten hadde til sammen påpekt nesten 200 mangler i de 53 gjennomgåtte sakene. Antall mangler pr. sak varierte fra 1 til 12. I 11 av sakene var det bare påpekt én mangel.

Om lag 65 av manglene knyttet seg til tegninger og situasjonskart, 10 til uttalelser fra Byantikvaren eller andre myndigheter, 35 til dispensasjon, 30 til ansvarsretter og gjennomføringsplaner, 20 til bruksareal og bebygd areal og om lag 40 mangler knyttet seg til andre forhold.

Vår gjennomgang viste at fem av sakene som hadde ukomplett-registreringer av ulike årsaker, likevel ikke var å anse som mangelfulle fra søkers side, noe etaten har erkjent i sin skriftlige dialog med Kommunerevisjonen. Disse ukomplett-registreringene synes ikke å ha fått konsekvenser for søkerne, dog med ett unntak. Ifølge gebyrskjema på denne saken hadde ikke søker fått rabatt for komplett søknad.

5.3 Tegninger og situasjonsplaner/-kart

Av byggesaksforskriften§ 5-4 bokstav m fremgår det at "tegninger og målsatt situasjonsplan" er relevante opplysninger ved søknad. Det heter i veiledningen til denne bestemmelsen at utforming av tiltaket skal vises på tegninger og plassering av tiltaket skal vises på situasjonsplan, men hva som skal vises på tegninger, detaljeringsgrad og målestokk, "avhenger av tiltaket". Utover dette er det i regelverket ikke fastsatt konkrete krav til tegninger og situasjonskart. Som Plan- og bygningsetaten også har påpekt, vil det blant annet variere med type tiltak hva som er nødvendig å ha med på tegninger.

5.3.1 Fakta

Om lag en tredjedel av de påpekte manglene (65 av 200) i de 53 gjennomgåtte ukomplett-sakene dreide seg om tegninger og situasjonskart.

På forespørsel fra Kommunerevisjonen har Plan- og bygningsetaten redegjort nærmere for hvilke krav de har til tegninger og situasjonsplaner, og hvordan dette er kommunisert til søkerne. Ifølge etaten vil hvilke opplysninger som er nødvendige å ha med på tegningene variere med type tiltak og hvilken reguleringsplan som gjelder. Det er likevel noen minimumskrav. Disse har etaten gjengitt på hjemmesiden på internett. På hjemmesiden er det også lagt ut eksempler på tegninger hvor det er forklart hvordan tegningene er målsatt og merket.

Krav om siste godkjente tegninger

I noen saker hadde Plan- og bygningsetaten påpekt at tegninger fremsto som nylaget og at "siste" godkjente tegninger skulle innsendes.

Når det gjaldt dette kravet har etaten overfor Kommunerevisjonen vist til at disse representerte hva som var omsøkt og godkjent på en eiendom, og at det i mange byggesaker ble innsendt egenproduserte tegninger som viste faktisk situasjon, og at disse kunne inneholde endringer og utførte tiltak som ikke var omsøkt og godkjent. Etaten krevde derfor at siste godkjente tegninger skulle vedlegges søknaden slik at etaten kunne følge opp at eventuelle ulovlig utførte arbeider også måtte omsøkes og godkjennes eller tilbakeføres.

Det fremkom ikke av teksten på etatens hjemmeside at det var siste godkjente tegninger som skulle innsendes, men siste godkjente tegninger var nevnt i noen av eksempeltegningene for tilbygg/ombygg.

Krav om at fasadetegninger skal vise valgt materiale

I én sak hadde Plan- og bygningsetaten påpekt at fasadetegninger måtte vise valgt materiale.

Etaten har i denne forbindelse overfor Kommunerevisjonen vist til at dersom det ikke fremgikk av tegninger eller redegjørelse hvilken materialbruk som var tenkt, var det vanskelig å foreta en tilfredsstillende vurdering av tiltakets

visuelle kvaliteter og tilpasning til eksisterende bebyggelse. Etaten har videre vist til at flere reguleringsplaner også har krav til materialbruk.

Det fremkom ikke av teksten på etatens hjemmeside om minimumskrav til tegninger at valgt materiale skulle fremgå. I eksempeltegningene er det imidlertid påført at valgt materiale skal fremgå.

Krav om merking og nummering

I to av sakene hadde Plan- og bygningsetaten påpekt som mangel at innsendt situasjonsplan manglet utfylling av kartets blanke tittelfelt.

Etaten har overfor Kommunerevisjonen vist til at merking og nummering av tegninger er viktig for å kunne identifisere hvilke tegninger som er lagt til grunn ved for eksempel en rammetillatelse. Etaten har videre vist til at den i løpet av saksbehandlingen av en byggesak kunne motta mange nye sett med tegninger, og at dette underbygget viktigheten av merking av versjoner.

Krav om merking/nummerering fremgikk av minimumskravene på etatens hjemme side der det i kulepunkt 4 heter:

> Det skal være et tittelfelt på tegninger som minimum opplyser om: Type tegning, tegningsnummer, målestokk, dato, adresse, hvem som har laget tegningen (ansvarlig foretak). I tillegg kan det være hensiktsmessig med anvisningsfigur, himmelretning og lignende.

Krav om at situasjonskart skal være utstedt og godkjent av kommunen og ikke eldre enn seks måneder

I to av sakene hadde Plan- og bygningsetaten påpekt i mangelbrev at situasjonskart måtte være utstedt og godkjent av kommunen, og at kartet ikke måtte være eldre enn seks måneder.

Til dette kravet har etaten overfor Kommunerevisjonen vist til at byggesaksforskriften § 5-4 lister opp at det ved søknad skal innsendes målsatt situasjonsplan, men at forskriften derimot ikke sier noe om hvor gammel en situasjonsplan kan være. Etaten har videre vist til at intensjonen med å sette en begrenset gyldighetstid på situasjonsplanen har vært å sikre at kartgrunnlaget som følger søknaden, var oppdatert og viste situasjonen på søketidspunktet. Etaten har opplyst at den endret sin praksis på dette området i begynnelsen av mai 2013, og at etaten nå krever at situasjonskartet ikke er eldre enn ett år *i tråd med den praksis som er etablert i kommune-Norge og som sammenfaller med øverste alder på nabovarsel*[28].

Det fremkommer ikke av minimumskravene som er oppstilt på etatens hjemmeside at situasjonskart som er eldre enn ett år ikke kan benyttes. Dette fremkommer heller ikke av eksempeltegningene.

Krav om å tegne lengdesnitt der bebyggelse på naboeiendom er vist

I en sak hadde Plan- og bygningsetaten påpekt som mangel at det måtte tegnes og innsendes et lengdesnitt der øvrig bebyggelse mot vei var vist (dvs. bebyggelse på naboeiendom).

Vedrørende dette kravet har etaten kommentert overfor Kommunerevisjonen at det, avhengig av tiltaket, kan være nødvendig at det utarbeides dokumentasjon som viser hvordan tiltaket er tilpasset eksisterende bebyggelse. Etaten har også vist til at reguleringsplaner ofte har krav om tilpasning til nabobebyggelse gjennom høyde etc., jf. for eksempel Småhusplanen.

Krav om at snuhammer skal inntegnes på situasjonsplan

I en sak påpekte Plan- og bygningsetaten, som en av flere mangler, at det måtte inntegnes snuhammer (snuradius for bil) på situasjonsplanen. I tilbakemeldingen hadde søker kommentert at han trodde dette fremkom tydelig siden han hadde målsatt i forhold til etatens egen anbefaling.

[28] Sitat fra etatens skriftlige kommentarer 12.02.2014.

På forespørsel fra Kommunerevisjonens har etaten erkjent at det var unødvendig å be om inntegnet snuradius for bil på situasjonskartet fordi det var klart ut fra situasjonsplanen at det ville være plass til en snuhammer.

Krav om inntegning av snusirkel
I to av sakene påpekte Plan- og bygningsetaten, som en av flere mangler, at det i henhold til forskrift om tekniske krav til byggverk § 12-9 første ledd måtte tegnes inn snusirkel på bad. I den ene av disse sakene var snusirkel inntegnet på dokumentasjonen som fulgte søknaden, og søker ga tilbakemelding til etaten om dette.

Krav om reguleringskart i farge
I én sak hadde etaten påpekt at reguleringskart i farge måtte sendes inn.

Etaten har overfor Kommunerevisjonen uttalt at fravær av reguleringskart i farge ligger som mangel i malteksten, men at denne vil bli fjernet. Grunnen til dette var at saksbehandlere i dag har tilgang til digitale reguleringskart og at de ikke lenger er avhengig av at dette vedlegges søknaden.

5.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra de begrunnelser som etaten har gitt overfor Kommunerevisjonen fremstår de generelle kravene til tegninger og situasjonsplaner i de tiltakene det var søkt om i utvalget vårt som saklige. Etter vår vurdering hadde etaten derfor grunnlag for mangelpåpekningene som knytter seg til tegninger, kart og utomhusplaner i de fleste tilfellene. I tre tilfeller vurderer vi imidlertid mangelpåpekningene som unødvendige og at de derfor er uhjemlede. Dette gjelder påpekningene knyttet til inntegning av snuhammer i en sak, inntegning av snusirkel i en annen sak og innsendelse av reguleringskart i farge i en tredje sak. Etaten har også erkjent at disse tre mangelpåpekningene var unødvendige. I alle tre sakene var det imidlertid andre mangler som ble påpekt, og de "uriktige" påpekningene synes ikke å ha medført forsinkelser i saksbehandlingen.

Som det fremgår foran, gjaldt om lag en tredjedel av de påpekte manglene tegninger og situasjonskart. Etter vår vurdering var ikke veiledningen på etatens hjemmeside alltid like utfyllende. God veiledning om hvilke tegninger og situasjonskart som skal følge byggesøknader er et viktig bidrag for å få korrekte tegninger og situasjonskart ved første gangs innsendelse, noe som igjen bidrar til en effektiv byggesaksbehandling.

5.4 Uttalelser fra Byantikvaren og andre myndigheter

Når et tiltak er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken til dette foreligger, jf. plan- og bygningsloven § 21-5. Det følger videre av denne bestemmelsen og byggesaksforskriften § 6-2 at *kommunen* skal forelegge saken for vedkommende myndighet hvis ikke uttalelse er innhentet på forhånd.

En del av mangelpåpekningene i denne undersøkelsen knytter seg til uttalelser fra Byantikvaren. I de tilfeller Byantikvaren er kulturvernmyndighet, enten som kommunal myndighet i henhold til kulturminneloven eller har delegert statlig myndighet, er Byantikvaren å betrakte som "annen myndighet" og saken er ikke å anse som komplett før uttalelse fra Byantikvaren foreligger. Det er ikke krav om at tiden det tar å innhente uttalelse skal medregnes i bygningsmyndighetens saksbehandlingstid.

Byantikvaren kan også ha en rådgivende rolle. Dersom en eiendom for eksempel er oppført på Gul liste som bevaringsverdig er det aktuelt å innhente uttalelse fra Byantikvaren.[29] I slike tilfeller skal tiden det tar å innhente uttalelse medregnes i saksbehandlingstiden ettersom dette er en del av bygningsmyndighetens saksbehandling.

[29] Når en bygning står på Gul liste innebærer det at Byantikvaren har vurdert bygningen som bevaringsverdig. Gul liste er Byantikvarens oversikt over registrerte verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i Oslo.

Uansett hvilken rolle Byantikvaren eller andre myndigheter har, kan normalt ikke søker pålegges å innhente uttalelse, jf. bestemmelsene om samordningsplikt i plan- og bygningsloven § 21-5 og byggesaksforskriften § 6-2. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har også konkludert med at det heller ikke kan oppstilles reguleringsbestemmelser der søker blir pålagt å innhente uttalelse fra Byantikvaren[30].

5.4.1 Fakta

Vår gjennomgang viste at Plan- og bygningsetaten i flere tilfeller hadde definert byggesaker som mangelfulle fordi det måtte innhentes uttalelser fra Byantikvaren og/eller fra andre myndigheter.

Gjennomgangen viste videre at etaten hadde tatt opp forholdet knyttet til innhenting av uttalelse fra Byantikvaren eller andre myndigheter på forskjellige måter i mangelbrevene. I noen av brevene hadde etaten *etter* opplistingen av mangler informert om at uttalelse fra Byantikvaren eller annen myndighet var nødvendig, og at saken ville bli oversendt for uttalelse. I andre brev var uttalelse fra Byantikvaren listet opp som ett av flere punkter under overskriften *"Søknaden mangler følgende dokumentasjon"*. I et brev var en tredje variant benyttet. Her var uttalelse både tatt med som et punkt under overskriften *"Søknaden mangler følgende dokumentasjon"* og deretter omtalt spesielt etter opplistingen av mangler.

I to saker hadde etaten uttrykkelig bedt søker innhente uttalelse. I mangelbrevet i den ene saken sto det:

> Det virker ikke å foreligge en uttalelse fra Byantikvaren i henhold til S-3420 § 3c. Etaten ber om at den innhentes.

I den andre saken var det ikke sendt mangelbrev, men i merknad[31] på saken var det skrevet at etaten hadde bedt søker om uttalelse fra Havnevesen og Bymiljøetaten.

I en tredje sak hadde etaten avvist en rammesøknad under henvisning til at forholdet til automatisk fredede kulturminner ikke var avklart. Dette avvisningsvedtaket ble senere opphevet av etaten, under henvisning til at fylkesmannen i en sak hadde lagt til grunn at det ikke kunne gis reguleringsbestemmelser som medfører at søker har plikt til å innhente uttalelser fra andre fagmyndigheter. Etaten hadde satt saken som mangelfull fra den dagen søknaden kom inn, men erkjente at søknaden først skulle vært satt som mangelfull fra den dagen etaten henvendte seg til Byantikvaren.

I flere saker var det uklart for Kommunerevisjonen hvilken rolle Byantikvaren eller andre myndigheter hadde, og vi ba derfor etaten klargjøre dette. I to saker der etaten bekreftet overfor Kommunerevisjonen at Byantikvaren hadde vært etatens rådgiver, var tiden det tok å innhente uttalelse fra Byantikvaren likevel ikke tatt med i etatens saksbehandlingstid.

5.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

I flere av sakene var det i mangelbrevene under overskriften *"Søknaden mangler følgende dokumentasjon"* listet opp at det måtte innhentes uttalelse fra Byantikvaren. Etter vår vurdering kunne dette oppfattes slik at uttalelse fra Byantikvaren var en mangel som søker hadde ansvar for å innhente, noe som ikke var tilfelle. Gjennomgangen viste videre at Plan- og bygningsetaten i to saker uttrykkelig henviste søker til å innhente uttalelse fra Byantikvaren eller annen myndighet selv om dette ikke var en oppgave som kunne pålegges søker. Vi mener det er uheldig at etaten pålegger søkere et ansvar den selv innehar.

Etaten hadde i to saker der Byantikvaren bare hadde en rolle som etatens rådgiver, ikke tatt med den tiden det tok å innhente uttalelse i etatens behandlingstid. Dette innbar at saksbehandlingstiden ble uriktig fastsatt i disse sakene. Dette kan blant annet få betydning for gebyrfastsettelse og kvaliteten på etatens styringsinformasjon om saksbehandlingstid.

[30] Jf. blant annet Plan- og bygningsetatens kommentar av 12.02.2014 til undersøkelsens sak 34.
[31] I saksbehandlingssystemet DocuLive

5.5 Dispensasjonssøknader og nabovarsling av dispensasjonssøknader

Av byggesaksforskriften § 5-4 tredje ledd bokstav k og n følger det at søker skal opplyse om dispensasjonsforhold, herunder også redegjøre for nabovarsling av disse.

5.5.1 Fakta

Om lag 35 av de 200 påpekte manglene knyttet seg til dispensasjon, herunder at det måtte søkes om dispensasjon, at dispensasjonssøknad måtte grunngis og at dispensasjonssøknad måtte nabovarsles. Kravene om dispensasjonssøknad knyttet seg blant annet til at omsøkt tiltak var i strid med bestemmelse om byggegrense eller plassering i bebyggelsesplan, i strid med reguleringsformål eller i strid med kravet til opparbeidelse av vei i plan- og bygningsloven § 18-1.

I de fleste sakene der tiltaket var avhengig av dispensasjon, hadde Plan- og bygningsetaten også presisert at dispensasjonssøknaden måtte nabovarsles. Dette gjaldt blant annet saker der plasseringen var i strid med bebyggelsesplan/byggegrense, og saker som var avhengig av dispensasjon fra planformål, plankrav og veikravet i plan- og bygningsloven § 18-1. I to saker påpekte også etaten at *dersom* utnyttelsesgraden ble overskredet, måtte det søkes om dispensasjon og at dispensasjonen måtte nabovarsles.

I enkelte saker hadde imidlertid ikke etaten uttrykkelig påpekt at dispensasjon også måtte nabovarsles. Dette gjaldt bl.a. to saker som gjaldt dispensasjon fra bebyggelsesgrense og plassering i bebyggelsesplan. I den ene av disse sakene hadde det ikke skjedd nabovarsling, og etaten har overfor Kommunerevisjonen uttalt at den enten hadde oversett at dispensasjon ikke var nabovarslet, eller at den hadde glemt å skrive i rammetillatelsen at etaten fritok fra nabovarsling.

I en annen sak der etaten hadde etterspurt opplysninger gitt i nabovarsel, fremgikk det ikke av senere innsendt dokumentasjon at dispensasjon fra utnyttelsesgrad hadde blitt nabovarslet. I denne saken har etaten overfor Kommunerevisjonen uttalt at om det hadde blitt søkt om fritak fra nabovarsling, ville dette sannsynligvis blitt innvilget da berørte naboer var godt kjent med tiltaket.

I en tredje sak hvor det var søkt om fritak for nabovarsling av dispensasjon fra gesimshøyde, fremgikk det ikke hvordan etaten hadde vurdert fritakssøknaden. Etaten erkjente overfor Kommunerevisjonen at det burde ha fremkommet av rammetillatelsen at det ble gitt fritak for nabovarsling av dispensasjonsforholdet knyttet til forlengelse av eksisterende gesims. For øvrig påpekte etaten at naboene allerede hadde sett de gjeldende tegningene uten å komme med protester.

I en fjerde sak som krevde dispensasjon fra utnyttelsesgrad, fremgikk ikke utnyttelsesgraden av nabovarslingen. Etaten har overfor Kommunerevisjonen anført at nabovarslingen var tilstrekkelig og har blant annet påpekt at naboene hadde fått overlevert tegningene fra søker og at det av nabovarslingen fremkom at det ble søkt om dispensasjon fra utnyttelsesgrad.

5.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Vår gjennomgang av de aktuelle mangelpåpekningene hvor Plan- og bygningsetaten hadde krevd dispensasjonssøknad, viste at de omsøkte tiltakene var i strid med gjeldende bestemmelser. Etter vår vurdering hadde etaten i disse tilfellene nødvendig hjemmel for å kreve dispensasjonssøknad.

Selv om sakene skal vurderes individuelt, kan det synes som at etaten har en litt tilfeldig praksis når det gjelder påpekning og oppfølging av mangler knyttet til *nabovarsling* av dispensasjoner. Varslingsplikten påligger

søker, men etaten skal påse at varslingsplikten er overholdt. Intensjonen med nabovarsel er at berørte naboer skal få mulighet til å ivareta sine interesser. Selv om naboer kan sies å være kjent med tiltaket ut fra beskrivelser og tegninger, mener vi at det er av betydning for naboer å få vite *om* tiltaket krever dispensasjon, og i hvilken grad tiltaket er i strid med gjeldende bestemmelser.

5.6 Arealberegninger, gjennomføringsplaner, ansvarsretter og øvrige mangler

Av saksbehandlingsforskriften § 5-4 tredje ledd bokstavene d, p og q fremgår det at andre relevante og nødvendige opplysninger ved søknad blant annet kan være opplysninger om tiltakets størrelse og grad av utnytting, gjennomføringsplaner og søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett med relevant dokumentasjon.

5.6.1 Fakta

Om lag 20 av manglene i vårt utvalg knyttet seg til at etaten ikke hadde fått tilstrekkelig utregning av areal for å kunne ta stilling til søknaden.

Om lag 30 av påpekningene gjaldt manglende dokumentasjon knyttet til gjennomføringsplaner og søknader om ansvarsretter. I noen tilfeller forelå det ikke gjennomføringsplaner eller ansvarsrettssøknader og i andre tilfeller var disse ikke fylt ut riktig.

I to saker i utvalget hadde etaten påpekt at soldiagram måtte sendes inn. I den ene saken kom etaten noen dager senere til at soldiagram var unødvendig, og meddelte til søkeren at søknaden kunne behandles slik den var. I denne saken var dette den eneste mangelen som ble påpekt.

De øvrige påpekningene gjaldt blant annet manglende dokumentasjon knyttet til nabosamtykke, avfallsplan og miljøsaneringsbeskrivelse.

5.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra vår gjennomgang av saksdokumentene mener vi at Plan- og bygningsetaten hadde nødvendige hjemler i regelverket for mangelpåpekningene knyttet til blant annet arealberegninger, gjennomføringsplaner og ansvarsrett.

Når det gjelder mangelpåpekningen knyttet til soldiagram i den ene saken, legger vi imidlertid til grunn at denne var unødvendig. Dette har etaten også erkjent.

5.7 Oppsummering ukomplette saker

Etter vår vurdering var manglene i de 53 sakene vi har gjennomgått langt på vei hjemlet i regelverket. Bare et fåtall av de om lag 200 påpekte manglene var etter vår vurdering ikke nødvendige, og kunne dermed defineres som uhjemlede. Dette gjelder blant annet tre av påpekningene knyttet til tegninger og ett krav om innsending av soldiagram.

Videre var innholdet så uklart i flere mangelbrev som gjaldt uttalelse fra Byantikvaren eller andre myndigheter, at det kunne tolkes dithen at det var søkers ansvar å innhente slik uttalelse. I to saker hadde også etaten uttrykkelig bedt søker innhente uttalelse. Dette til tross for at det å innhente slike uttalelser ikke var en oppgave som etaten kunne pålegge søker, uavhengig av hvilken rolle eksempelvis Byantikvaren hadde. I to tilfeller hadde etaten heller ikke medregnet den tiden det tok å innhente uttalelse i egen saksbehandlingstid, selv om dette skal gjøres når Byantikvaren innehar rollen som rådgiver. Dette innebærer at Plan- og bygningsetaten urettmessig hadde pålagt søker oppgaver som etaten selv skulle gjøre som en del av sin saksbehandling. I tillegg hadde etaten beregnet feil saksbehandlingstid i to saker der Byantikvaren innehadde rolle som rådgiver. Feilberegning av saksbehandlingstid kan blant annet få betydning for gebyrfastsettelse og kvaliteten på etatens styringsinformasjon om saksbehandlingstid, noe vi mener er uheldig.

Til sist kommer at etaten kan synes å ha hatt en litt tilfeldig praksis når det gjelder påpekning og oppfølging av mangler knyttet til nabovarsling av dispensasjoner.

Selv om vi har konkludert med at enkelte mangelpåpekninger er å anse som uhjemlede, synes ikke disse påpekningene å ha fått betydning for saksbehandlingstiden. I de fleste sakene er det etterspurt annen tilleggsdokumentasjon som etaten har hatt hjemmel for å etterspørre.

6. Saksbehandlingstid

I dette kapitlet har vi sett nærmere på saksbehandlingstid i byggesaker. Analysen er basert på registrerte saksdata innhentet fra Plan- og bygningsetatens saksbehandlingssystem, jf. rapportens vedlegg 2 om metode. I tillegg har vi for et utvalg ukomplette saker i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013 sett nærmere på etatens praksis for registrering av saksbehandlingstid, etatens bruk av foreløpig svar og på etatens fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker som er definert som ukomplette[32].

6.1 Faktisk saksbehandlingstid

I dette delkapitlet har vi analysert og beskrevet saksbehandlingstider for saker med lovpålagte saksbehandslingsfrister i byggesaker med førstegangsvedtak fattet i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013. I tillegg har vi beskrevet saksbehandlingstid for saker uten saksbehandlingsfrist i samme periode. Totalt var det fattet førstegangsvedtak i 4 368 saker denne perioden. Vi har utelatt noen av disse sakene fra analysen på grunn av feilregistreringer av enkelte milepæler, jf. metodevedlegget. Størrelsen på datagrunnlaget er gjengitt i alle tabeller.

6.1.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt følgende kriterier til grunn ved vår analyse av faktisk saksbehandlingstid for byggesaker med lovpålagte saksbehandslingsfrister :

- Byggesaker må behandles innen gjeldende tidsfrister, jf. plan- og bygningsloven § 21-7.

6.1.2 Fakta

Saker med 3- ukers behandlingsfrist

I undersøkelsesperioden var det 2 055 saker med tre ukers frist. Av disse var 2 054 saker underlagt plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd. Dette er tiltak etter lovens §§ 20-1 og 20-2, der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Hvis kommunen ikke har avgjort søknaden innen tre uker i disse sakene, regnes tillatelse som gitt. Blant 3-ukerssakene var det i undersøkelsesperioden kun én sak med frist etter § 21-7 tredje ledd, tiltak etter § 20-2 der det forelå protester fra naboer eller gjenboere, og tillatelse derfor ikke regnes som gitt selv om kommunen overskrider fristen. I slike saker må søker avvente kommunens vedtak. Den aktuelle saken ble avgjort i løpet av ti dager.

Tabell 2 viser gjennomsnittlig bruttotid, nettotid og andel saker behandlet innen tre uker. Bruttotid er tiden fra saken ankommer etaten til det foreligger vedtak. Hvis Plan- og bygningsetaten ser at det mangler dokumentasjon i saken, blir søker bedt om å komme med mer dokumentasjon. Nettotiden er bruttotiden fratrukket det antallet dager søker bruker på å komme med tilstrekkelig dokumentasjon. Det er nettotiden som beregnes som etatens saksbehandlingstid.

Tabell 2 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for treukerssaker og andel saker behandlet innen treukersfristen

	Gjennom-snittlig bruttotid (dager)	Gjennom-snittlig nettotid (dager)	Andel ferdig-behandlet innen tre uker
Saksbehan-dlingstid	17	13	84 %
N	(2054)	(2028)	

Note: Gjennomsnitt og prosenttall er avrundet til heltall. Tallene i parentes angir antall saker i datagrunnlaget. Prosentueringsgrunnlaget er 2028. Kilden er datauttrekk fra DocuLive mottatt fra Plan- og bygningsetaten 26.09.2013.

[32] Gjelder samme utvalg hvor vi har gått igjennom mangelbrev.

Tabell 2 viser at etaten i gjennomsnitt brukte 13 dager på å ferdigbehandle disse sakene. Imidlertid ble ikke alle sakene ferdigbehandlet innen fristen: 84 prosent av sakene var ferdigbehandlet innen tre uker, noe som tilsvarer at etaten overskred fristen i 16 prosent av sakene.

Ytterligere analyser viste at 97 prosent av sakene var ferdigbehandlet innen 30 dager, og 99 prosent innen 40 dager. 17 saker hadde en saksbehandlingstid lengre enn 40 dager, hvorav saken med lengst saksbehandlingstid var ferdig behandlet etter 16 uker. De to sakene med nest lengst saksbehandlingstid ble begge ferdigbehandlet etter syv uker.

Saker med 12 ukers behandlingsfrist

I undersøkelsesperioden var det 1 455 saker med 12 ukers behandlingsfrist etter plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd. Dette er saker hvor tiltaket ikke krever dispensasjon fra plan, og som ikke faller inn under bestemmelsene for treukerssaker. Dette gjelder tiltak som krever dispensasjon fra bygningsdelen av loven, og/eller det foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og/eller det er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet.

Tabell 3 gjengir gjennomsnittlig bruttotid, nettotid og andel saker behandlet innen 12 uker.

Tabell 3 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for 12-ukerssaker og andel saker behandlet innen 12-ukersfristen

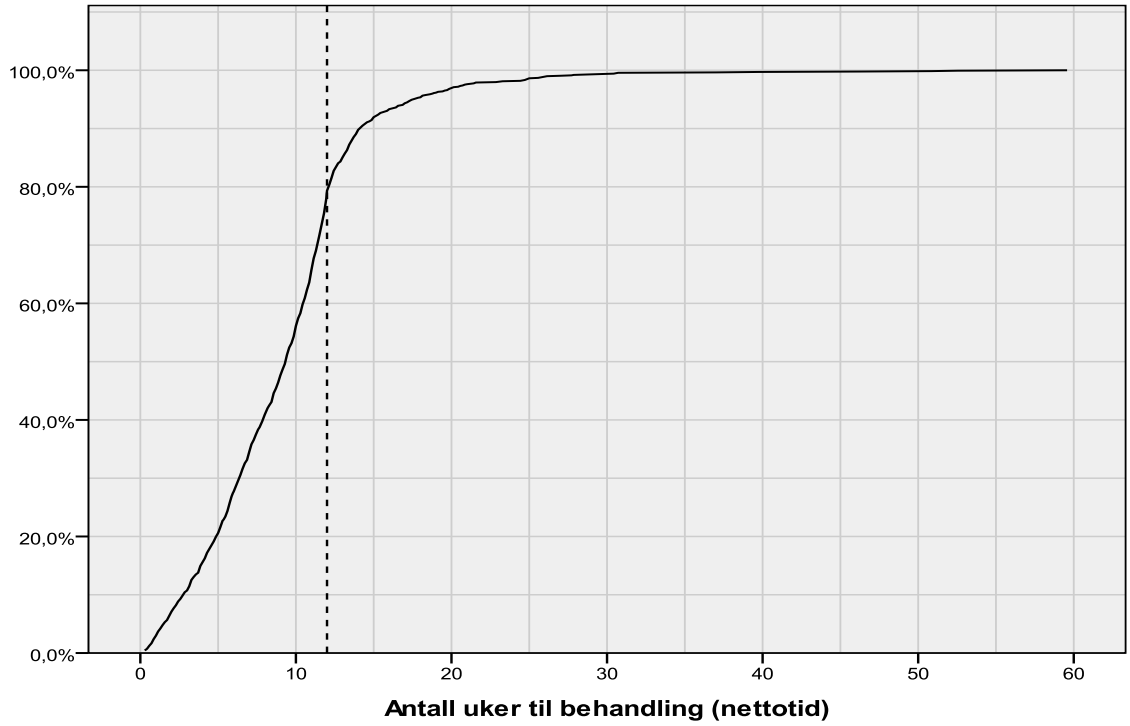
	Gjennom-snittlig bruttotid (dager)	Gjennom-snittlig nettotid (dager)	Andel ferdig-behandlet innen 12 uker
Saksbehan-dlingstid	100	65	79 %
N	(1454)	(1379)	

Note: Gjennomsnitt og prosenttall er avrundet til heltall. Tallene i parentes angir antall saker i datagrunnlaget. I datagrunnlaget for bruttotid er én sak utelatt på grunn av feilregistrering, jf. metodevedlegget. Prosentueringsgrunnlaget er 1379. Kilden er datauttrekk fra DocuLive mottatt fra Plan- og bygningsetaten 26.09.2013.

Tabell 3 viser at Plan- og bygningsetaten i gjennomsnitt brukte 65 dager (9 uker og 2 dager) på å ferdigbehandle 12-ukerssakene. Andelen av disse sakene som var ferdigbehandlet innen fristen var 79 prosent. Det innebærer at etaten overskred fristen i 21 prosent av sakene.

Figur 2 på neste side viser et helhetsbilde av hvordan 12-ukerssakene fordelte seg når det gjelder saksbehandlingstid. I figuren er alle sakene ordnet i stigende rekkefølge (kurve) etter nettotid. For hvert punkt på den stigende kurven angir Y-aksen hvor mange prosent av sakene som var ferdigbehandlet sett i forhold til antall uker angitt i X-aksen. Den stiplede linjen markerer 12-ukersfristen.

Figur 2 Fordeling av saksbehandlingstid (antall uker) i 12-ukerssakert



Note: Kilden er datauttrekk fra DocuLive mottatt fra Plan- og bygningsetaten 26.09.2013.

Figur 2 illustrerer at 79 prosent av sakene var ferdigbehandlet innen 12-ukersfristen, slik det også fremgår av tabell 3. I de fire ukene etter 12-ukersgrensen ble ytterligere 14 prosent av sakene ferdigbehandlet slik at totalt 93 prosent av sakene var ferdigbehandlet innen 16 uker (112 dager). Figur 2 viser også at enkelte saker hadde lang saksbehandlingstid. De fem prosent sakene med lengst saksbehandlingstid hadde mer enn 17 ukers behandlingstid. Saken med lengst saksbehandlingstid var registrert ferdigbehandlet etter om lag 60 uker.

Saker uten behandlingsfrist

I undersøkelsesperioden var det fattet førstegangsvedtak i 829 saker uten saksbehandlingsfrist. Dette er saker hvor tiltaket er avhengig av dispensasjon fra plan.

Tabell 4 gjengir gjennomsnittlig bruttotid og nettotid til behandling av saker uten saksbehandlingsfrist.

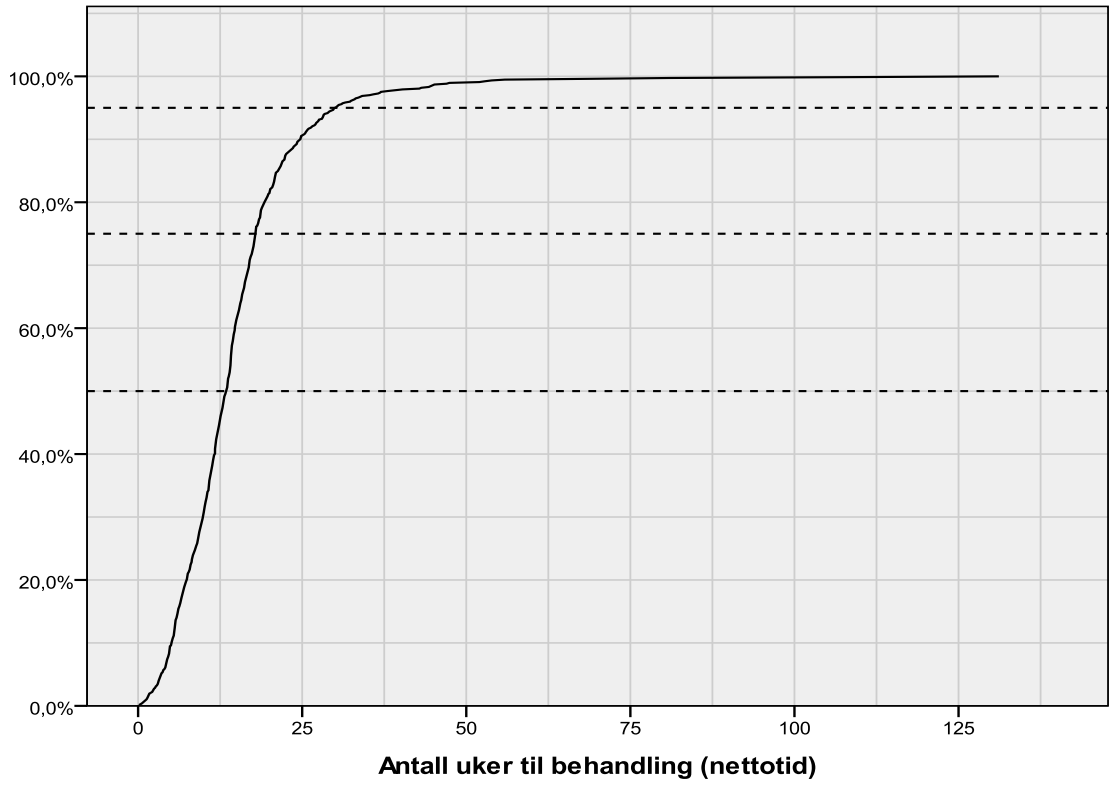
Tabell 4 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for saker uten saksbehandlingsfrist

Gjennomsnittlig bruttotid (dager)	Gjennomsnittlig nettotid (dager)
159	103
(N=829)	(N=771)

Note: Tallene er avrundet til heltall. Tallene i parentes angir antall saker i datagrunnlaget. Kilden er datauttrekk fra DocuLive mottatt fra Plan- og bygningsetaten 26.09.2013.

Tabell 4 viser at gjennomsnittlig netto saksbehandlingstid for saker uten frist var 103 dager (15 uker nettotid) i den aktuelle perioden, mens gjennomsnittlig bruttotid var 159 dager (23 uker).

Figur 3 Fordeling av saker uten frist



Note: Kilden er datauttrekk fra DocuLive mottatt fra Plan- og bygningsetaten 26.09.2013.

Figur 3 viser et helhetsbilde av hvordan sakene uten frist fordelte seg. De stiplede linjene markerer medianen, 75. prosentil og 95. prosentil (saksbehandlingstid for hhv. 50, 25 og 5 prosent av sakene med lengst saksbehandlingstid).

Figur 3 viser at 50 prosent av sakene hadde en saksbehandlingstid på om lag 13 uker eller mer, at i 25 prosent av sakene var saksbehandlingstiden om lag 18 uker eller mer, og at 5 prosent av sakene hadde saksbehandlingstid på om lag 30 uker eller mer.

6.1.3 Kommunerevisjonens vurdering

Vår analyse av faktisk saksbehandlingstid viste at Plan- og bygningsetaten overskred den lovpålagte fristen i 16 prosent av 3-ukerssakene i den aktuelle perioden, og i 21 prosent av 12-ukerssakene. Det at lovpålagte frister overskridelses innebærer blant annet en økonomisk risiko så lenge kommunen må gi søker reduksjon i gebyret. I tillegg kan overskridelser få flere uheldige konsekvenser for søkerne.

6.2 Plan- og bygningsetatens praksis for registrering av saksbehandlingstid

Ved vår gjennomgang av de 53 sakene med ukomplett-registrering så vi også på Plan- og bygningsetatens beregning av saksbehandlingstid i disse sakene.

6.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av om Plan- og bygningsetaten har beregnet riktig saksbehandlingstid:

- Etaten må beregne saksbehandlingstid i tråd med plan- og bygningsloven § 21-7.

6.2.2 Fakta

Etaten har opplyst at den har valgt å praktisere lovens krav om fristberegning i mangelfulle søknader "*på en for søker*

fordelaktig måte". Dette ved at etaten lar kommunens saksbehandlingstid starte på det tidspunkt søknaden mottas, og stanser fristen idet etaten sender ut brev med anmodning om tilleggsinformasjon (mangelbrev). Saksbehandlingstiden begynner først å løpe igjen når etterspurt tilleggsinformasjon mottas. Denne praksisen har gjort det vanskelig for oss å vurdere om etaten har beregnet riktig saksbehandlingstid fra det tidspunkt fullstendig søknad er mottatt slik loven krever. Dette fordi man i en slik vurdering også må gjøre konkrete vurderinger av om etaten har behandlet byggesaker uten ugrunnet opphold slik forvaltningsloven krever. Med dette tenker vi blant annet på vurderinger av om byggesaksbehandlingen startet uten ugrunnet opphold, herunder om mangelbrev ble sendt søker uten ugrunnet opphold. Vi måtte i så tilfelle vurdere hva som ville ha vært rimelig opphold i hver enkelt sak i utvalget.

Det er de registrerte nettotallene for saksbehandlingstid som etaten benytter i sin rapportering. I saker med lovbestemte saksbehandlingsfrister kan overskridelser få konsekvenser. Ved overskridelse av 12-ukersfristen etter plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd har søker i utgangspunktet krav på reduksjon i byggesaksgebyret. For 3-ukerssaker er hovedregelen at tillatelse regnes som gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp og tiltaket er i samsvar med regelverket. Det er imidlertid søkers ansvar at omsøkt tiltak faktisk kan defineres som en 3-ukerssak.

I utvalget på 53 saker som vi har gjennomgått, var det:

- 28 saker uten behandlingsfrist (dispensasjon fra plan)
- 11 saker med behandlingsfrist på 12 uker
- 14 saker med behandlingsfrist på 3 uker

For mange av sakene som var definert som 12-ukerssak eller sak uten saksbehandlingsfrist, viste gjennomgangen at mangelbrevene ble sendt ut to-tre måneder etter mottak av sakene.

Gjennomgangen viste videre at etatens registrering av behandlingstid i om lag to tredjedeler av sakene ikke var i samsvar med de retningslinjer etaten selv oppga å ha. I mer enn 60 prosent av disse fikk sakene en saksbehandlingstid som var lengre enn den etaten hadde registrert. De fleste feilregistreringene skyldtes at etaten hadde registrert feil dato for "Sak komplett".

Etaten har kommentert overfor Kommunerevisjonen at den ser at bruken av mottatt dato ikke er konsekvent, og at etaten nylig har gjennomført et oppfriskningskurs for byggesaksbehandlerne i DocuLive-føring hvor riktig datosetting var et av temaene. Etaten har også påpekt at feilene i liten grad har hatt betydning for gebyrberegningen.

6.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Plan- og bygningsetaten har hatt et annet utgangspunkt for beregning av saksbehandlingstid enn plan- og bygningsloven tilsa. Som etaten har påpekt synes dette å være en ordning som er fordelaktig for søker, fordi perioden mellom mottatt sak og mangelbrev tas med i etatens behandlingstid. Det kan fremme effektivitet i saksbehandlingen. Praksisen kan samtidig ha en kostnad i form av tapte gebyrinntekter.

Vi har videre merket oss at mangelbrev i en rekke av 12-ukerssakene og byggesakene uten tidsfrist ble sendt ut forholdsvis lang tid etter mottak av søknad. I flere tilfeller gikk det tre måneder før mangelbrev ble sendt ut. Det kan stilles spørsmål om kravet i forvaltningsloven § 11a om at saker skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold er oppfylt, når mangelbrev sendes så lenge etter mottak av søknad. Etatens praksis sikret imidlertid at disse månedene var medregnet i etatens saksbehandlingstid. Dersom lovens utgangspunkt om at beregning

av saksbehandlingstiden først starter når saken er komplett hadde vært lagt til grunn, ville ikke denne perioden blitt medberegnet i saksbehandlingstiden.

I bortimot to tredjedeler av sakene har etaten registrert feil saksbehandlingstid sammenholdt med egne retningslinjer. Dette medfører risiko for at søkere ikke likebehandles og for redusert pålitelighet av etatens rapportering av saksbehandlingstid. Særlig for 12-ukerssaker, der oversittelse av fristen kan få betydning for gebyrberegningen, er det viktig at saksbehandlingstiden fastsettes riktig.

6.3 Etatens bruk av foreløpig svar – opplysning om saksbehandlingstid

I dette delkapitlet har vi sett nærmere på Plan- og bygningsetatens bruk av foreløpig svar.

6.3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for vår vurdering av Plan- og bygningsetatens opplysninger om saksbehandlingstid:

- Plan- og bygningsetaten skal ifølge forvaltningsloven§ 11a gi et foreløpig svar dersom saken ikke behandles uten ugrunnet opphold. I det foreløpige svaret skal det så vidt mulig angis når svar kan ventes.

6.3.2 Fakta

Foreløpig svar - standardformulering

Plan- og bygningsetaten hadde for alle de 53 sakene vi har gjennomgått, sendt ut foreløpig svar ved mottak av byggesøknader. De foreløpige svarene var i hovedsak sendt ut enten samme dag som søknad var mottatt eller dagen etter. Følgende standardformulering ble benyttet i 51 av disse sakene (to saker hadde en litt annen formulering):

> Byggesaken vil bli behandlet i henhold til lovpålagte frister og faktura og gebyr vil bli sendt ut når det er fattet vedtak i byggesaken. Vi gjør oppmerksom på at lovpålagte tidsfrister for saksbehandlingen avbrytes ved komplettering av eventuelle mangler i søknaden. Den lovpålagte fristen regnes fra den dagen søknaden er komplett til den dagen vedtaket er fattet.

Som det fremgår kapittel 6.2, tar etaten med i den lovpålagte saksbehandlingsfristen de dagene som går fra sak er mottatt til mangelbrev sendes. Dette er i samsvar med andre setning i etatens standardformulering om at den lovpålagte tidsfristen "avbrytes" ved komplettering av eventuelle mangler i søknaden. Det fremkommer imidlertid av den tredje setningen i standardformuleringen at fristen regnes "fra den dagen søknaden er komplett". Etaten har kommentert at det er mulig at teksten er utydelig, og at den vil se på dette for å vurdere om eventuelle endringer er påkrevet.

Opplysninger om saksbehandlingstid i saker uten lovbestemt saksbehandlingsfrist

I sakene som gjaldt dispensasjon fra plan, og hvor det ikke var tidsfrist for saksbehandlingen, benyttet Plan- og bygningsetaten i det foreløpige svaret tilsvarende formulering som i sitatet over ("..vil bli behandlet i henhold til lovpålagte frister"). Dette gjaldt også de sakene der det fremgikk av den mottatte søknaden at det ble søkt om dispensasjon fra plan. I sakene som syntes å kreve dispensasjon fra plan, hadde etaten i de fleste tilfeller benyttet følgende standardformulering i senere mangelbrev i saken:

> Tiltaket er avhengig av dispensasjon fra arealplan. For denne søknaden gjelder derfor ikke bestemmelse om tidsfrister og gebyrreduksjon etter plan- og bygningsloven § 21-7. Søknaden vil imidlertid bli behandlet så raskt som mulig når manglende dokumentasjon er mottatt.

6.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Foreløpig svar - standardformulering

For saker om enkeltvedtak skal det sendes foreløpig svar dersom saken ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt. Ut fra de gjennomgåtte sakene legger vi til grunn at Plan- og bygningsetaten har oppfylt plikten *til å sende* foreløpig svar. Etaten synes å ha en praksis med å sende foreløpig svar ved mottak av alle søknader, også for søknader som behandles innen en måned.

Plikten til å sende foreløpig svar *"snarest mulig"* må også sies å være oppfylt av etaten.

De foreløpige svarene er i hovedsak sendt ut enten samme dag som søknad er mottatt eller dagen etter.

I foreløpig svar skal det *"så vidt mulig"* angis når svar kan ventes. Etaten har benyttet en standardformulering om at sakene vil bli behandlet i henhold til lovpålagte frister. I den grad det er klart for søker hvilken frist dette er og det er en realistisk behandlingstid for den enkelte sak, kan det være en hensiktsmessig formulering. Etter vår vurdering synes imidlertid etatens standardformulering å være noe motstridende når det i andre setning står at fristen *avbrytes* ved komplettering av eventuelle mangler, mens det i tredje setning står at fristen regnes *fra* den dagen søknaden er komplett. Vi forstår tilbakemelding fra etaten slik at etaten erkjenner at formuleringen kan være utydelig, og at den vil vurdere formuleringen.

Opplysninger om saksbehandlingstid i saker uten lovbestemt saksbehandlingsfrist
I noen av sakene vi gjennomgikk inneholdt mottatt søknad også søknad om dispensasjon fra plan. For disse sakene som krevde dispensasjon fra plan, var det ikke lovbestemt saksbehandlingsfrist og etatens standardformulering sa derfor ikke noe om forventet behandlingstid. Det foreløpige svaret oppfylte i disse tilfellene ikke bestemmelsen i forvaltningsloven§ 11a.

I andre saker var det etaten som påpekte i mangelbrev at det måtte søkes om dispensasjon, og etaten hadde i mangelbrevet benyttet en standardformulering om at bestemmelse om tidsfrister ikke gjaldt, men at søknaden ville bli behandlet så raskt som mulig når manglende dokumentasjon var mottatt. Vi kan heller ikke se at denne formuleringen oppfylte kravene i forvaltningsloven§ 11a om opplysning om saksbehandlingstid. Når etaten ikke orienterer mer presist om forventet saksbehandlingstid, medfører det risiko for at søkerne ikke vet hvilken saksbehandlingstid de kan forvente.

6.4 Fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler

I dette delkapitlet har vi sett nærmere på Plan- og bygningsetatens fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler.

6.4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for vår vurdering av etatens fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler:

- 3-ukerssaker med mangler skal klassifiseres som 3-ukerssak uavhengig av om det foreligger mangler ved byggesøknaden eller ikke, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 og uttalelser til bestemmelsen i juridisk litteratur.

6.4.2 Fakta

Ved utsendelse av mangelbrev i elleve saker som opprinnelig var definert som 3-ukerssaker, hadde Plan- og bygningsetaten benyttet følgende standardformulering i brevene:

> Søknaden har mangler og kan derfor ikke behandles i løpet av tre uker som omsøkt. Vedtak vil ferdigstilles i løpet av tolv uker, med tillegg for den tiden det tar å komplettere saken.

I en av disse sakene, henviste etaten senere til bestemmelsen i byggesaksforskriften§ 7-3 og forlenget saksbehandlingsfristen. I en annen av sakene viste det seg etter mangelbrevet at tiltaket var avhengig av dispensasjon fra plan slik at de lovbestemte fristene uansett ikke gjaldt. I en tredje sak ble tiltaket avslått med den begrunnelse at tiltaket var i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven, dvs. at tiltaket likevel ikke kom inn under definisjonen av en 3-ukerssak.
Av de åtte andre sakene som etaten hadde omdefinert til 12-ukerssaker, hadde etaten benyttet mer enn tre ukers behandlingstid i fire av sakene. Saksbehandlingstiden i disse fire sakene var henholdsvis 23, 29, 28 og

28 dager. I de øvrige fire sakene var etatens saksbehandlingstid under tre uker.

På forespørsel fra Kommunerevisjonen oppga etaten følgende som grunnlag for praksisen knyttet til å omdefinere en 3-ukerssak til en 12-ukerssak når det forelå mangler:

> Plan- og bygningslovens (plan- og bygningsloven) § 21-7 definerer saksbehandlingstider og hva som skal være tilstede ved en søknad som skal behandles i løpet av 3 uker. Plan- og bygningsloven og saksbehandlerforskriftene definerer også hva slags materielt innhold en søknad skal ha. Når dette ikke er til stede og Plan- og bygningsetaten må innhente mer dokumentasjon, er søknaden derfor ikke i tråd med bestemmelsene og skal behandles som en 12-ukers sak.

6.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Vi kan ikke se at Plan- og bygningsetaten generelt hadde hjemmel for å omdefinere en 3-ukerssak til en 12-ukerssak kun med begrunnelse at innkommet søknad er mangelfull. Vi legger til grunn at 3-ukersfristen også gjaldt i saker der opprinnelig søknad inneholdt mangler. Dette støttes også av uttalelser i juridisk litteratur, bl.a. O.J. Pedersen m.fl. *"Plan- og bygningsrett"* 2. utgave side 168 og Tyrén *"Plan- og bygningsloven Kommentarutgave"* side 402 - 403. Det innebærer at etaten ikke hadde grunnlag for å omdefinere de åtte aktuelle 3-ukerssakene i utvalget til 12-ukerssaker.

I tillegg til at søker uriktig hadde blitt informert om at han ikke kunne regne saken som avklart etter tre uker, kunne denne praksisen ha betydning for beregning og rapportering av gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Gjennomgangen viste at saksbehandlingstiden i de aktuelle sakene var under tre uker i fire saker, og mellom tre og fire uker i de øvrige sakene (fire uker og en dag i en sak). Slik praksis kan ha gitt feil styringsinformasjon ved å trekke ned gjennomsnittlig saksbehandlingstiden både for tre-ukers og 12-ukerssaker, noe som er uheldig.

7. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på en del forhold som kan påvirke kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen i Plan- og bygningsetaten. Kommunerevisjonen har undersøkt utvalgte aspekter ved kvalitetssikring, gjennomføring av forhåndskonferanser, vurdering av ukomplette søknader og saksbehandlingstid. Undersøkelsen gir også informasjon om kvalitet i deler av byggesaksbehandlingen. Utover dette er kvaliteten i byggesaksbehandlingen ikke vurdert.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger.

7.1 Konklusjon

Undersøkelsen viste at Plan- og bygningsetaten hadde etablert systemer og en praksis som langt på vei bidro til å sikre kvalitet i byggesaksbehandlingen.

Undersøkelsen viste samtidig at etatens praksis ikke var helt i tråd med regelverket på flere områder som kunne påvirke effektiviteten. Dette gjaldt blant annet gjennomføringstid for forhåndskonferanse, behandling av saker som involverte Byantikvaren og overholdelse av saksbehandlingsfrister. Plan- og bygningsetaten hadde videre et annet utgangspunkt for beregning av saksbehandlingstid enn plan- og bygningsloven tilsa; en ordning som syntes fordelaktig for søker, men som samtidig hadde en kostnad for kommunen i form av tapte gebyrinntekter. Videre kan ikke Kommunerevisjonen se at etaten hadde hjemmel til å omdefinere 3-ukerssaker til 12-ukerssaker når det forelå mangler i søknadene.

7.2 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har Kommunerevisjonen flere anbefalinger av betydning for kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen. Noen av disse er direkte knyttet til etterlevelse av lov og forskrift, mens andre har forankring i god intern kontroll og anerkjent praksis.

Kommunerevisjonen anbefaler at Plan- og bygningsetaten vurderer hva som vil være egnede tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift på de områdene undersøkelsen avdekket avvik. I tillegg anbefaler Kommunerevisjonen at Plan- og bygningsetaten:

- i de tilfeller forhåndskonferanse er erstattet med brev, sikrer at dette er dokumentert i saken, slik at det kan ettervises at søker er enig med etaten i at opplysninger mottatt per brev kan erstatte forhåndskonferanse
- etablerer en enhetlig og riktig praksis for håndtering av andre myndigheters rolle i byggesaksbehandlingen

Vedrørende anbefalinger som har forankring i god intern kontroll og anerkjent praksis, anbefaler Kommunerevisjonen Plan- og bygningsetaten å:

- vurdere å etablere systematisk kontroll av byggesaksbehandlingen som stikkprøvekontroll eller lignende
- vurdere behovet for å iverksette flere kompetansetiltak, både for nybegynnere og andre medarbeidere
- etablere mer enhetlig praksis for registrering av forhåndskonferanser
- vurdere behovet for å bedre informasjonen på etatens hjemmeside om hvilke krav etaten stiller til dokumentasjon i byggesaker.

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble 07.04.2014 sendt til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten for uttalelse. Kommunerevisjonen mottok uttalelse fra byråden for byutvikling i brev av 07.05.2014 og fra Plan- og bygningsetaten i brev av 30.04.2014. Uttalelsene følger i sin helhet i vedleggene 4 og 5. Uttalelsene har ikke medført endringer i rapporten. Det er parallelt lest korrektur, foretatt språkvask og gjort noen presiseringer i teksten.

8.1 Byråden for byutvikling

Byråden for byutvikling fant at informasjon om prosjektets hensikt har vært god og klar og hadde ingen innvendinger knyttet til metode, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier. Byråden anså rapporten som et nyttig verktøy for virksomhetsoppfølgingen av etaten, og ville følge opp rapporten i sin virksomhetsstyring av Plan- og bygningsetaten.

8.2 Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten ga uttrykk for at Kommunerevisjonens innspill var nyttige og ville innenfor avgitte kommentarer som vi presenterer nærmere nedenfor, legge disse til grunn for sitt videre forbedringsarbeid med etatens byggesaksbehandlingsprosesser. Etaten viste videre til at den ville foreta analyser og sette i gang tiltak på områder hvor de så svakheter. Tiltakene ville bli prioritert, og etaten ville sette tidsfrister for gjennomføring med påfølgende oppfølging.

Plan- og bygningsetaten viste til at Kommunerevisjonen anbefalte at etaten vurderte hva som ville være egnede tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift på de områdene undersøkelsen avdekket avvik. Etaten påpekte i den sammenheng at plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og veiledere er et omfattende regelverk som stadig blir underlagt justeringer og tilpasninger. Etaten erkjente at det til tider kunne oppstå tolkningstvil om enkelte spørsmål der avklaringer kunne skje gjennom rettsavgjørelser, klageavgjørelser fra Fylkesmannen, presisering av veiledere m.v.

Plan- og bygningsetaten oppga at den på enkelte punkter hadde gjort andre vurderinger enn Kommunerevisjonen. Vedrørende forhåndskonferanser oppga blant annet etaten at den hadde endret praksis til en målsetning om at avtalen om tidspunkt for forhåndskonferanse skal gjøres innen to uker. Etaten opplevde at det nærmest var umulig å overholde to-ukersfristen fra anmodning om forhåndskonferanse til konferansen skal være avholdt, og vurderte om dette burde tas opp med lovgiver.

Når det gjelder ukomplette saker og uttalelse fra annen myndighet, opplyste etaten at praksisen med å be søker innhente uttalelse var begrunnet i at den mente det var viktig for søker å vite annen myndighets standpunkt før søknaden ble sendt, og at den fortsatt ville anbefale søkere å kontakte annen myndighet på det tidspunktet.

Angående 3-ukerssaker med mangler hadde etaten lagt om praksisen i saker der det manglet dokumentasjon. Etaten kommenterte videre at den ikke fant at temaet om hvorvidt en 3-ukers sak måtte være komplett (dvs. ikke inneholde ”store” mangler) for å klassifiseres som denne sakstypen, var drøftet direkte verken i saksbehandlerforskriften, veilederen til denne eller i den juridiske litteraturen.

Vedrørende Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere behovet for bedre informasjon på etatens hjemmeside, oppga etaten at den jobbet med å forbedre informasjonen på hjemmesiden, både knyttet til språk og innhold. Etaten skrev at den hadde merket seg at Kommunerevisjonen

> …her påpeker relativt detaljerte informasjonskrav som de forventer skal forefinnes på etatens hjemmeside. Dette vil, hvis det skal omfatte alle etatens prosesser, føre til en mer omfattende hjemmeside enn det etaten har i dag. Dette forholdet må vurderes i sammenheng med det arbeidet som i dag gjøres gjennom ”Løftet” i regi av byrådsleders avdeling hvor målet bl.a. er å redusere og forenkle informasjonen på Oslo Kommunes hjemmesider.

Etaten anså det likevel som mulig å presisere deler av informasjonen ytterligere.

Plan- og bygningsetaten var også usikker på om spørreundersøkelsen rettet mot saksbehandlere var egnet til å finne svar på om etaten har god nok kvalitet og effektivitet. Spørreundersøkelsen hadde et begrenset omfang og etaten mente det kunne ha vært ønskelig å få belyst enkelte spørsmål fra flere vinkler.

8.3 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg at byråden for byutvikling vil benytte rapporten i virksomhetsstyringen overfor Plan- og bygningsetaten.

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Plan- og bygningsetaten allerede har iverksatt og vil iverksette er relevante sett i forhold til anbefalingene i rapporten.

Kommunerevisjonen har enkelte kommentarer til etatens uttalelse. I de tilfeller etaten vil anbefale søker å kontakte annen myndighet før søknad sendes inn, mener Kommunerevisjon at etaten bør tydeliggjøre at dette er en anbefaling og ikke et pålegg fra kommunens side.

Vedrørende etatens kommentar om at en 3-ukers sak måtte være komplett (dvs. ikke inneholde ”store” mangler) for å klassifiseres som denne sakstypen, viser Kommunerevisjonen til flere uttalelser i juridisk litteratur som synes å forutsette at 3-ukersfristen også gjelder i saker der opprinnelig søknad inneholder mangler. Disse er presentert i rapportens vedlegg 1 punkt 3.3.

Kommunerevisjonen er enig med etaten i at informasjon som fremkommer av etatens hjemmeside ikke bør være for detaljert og omfattende, og kjenner seg ikke helt igjen i etatens fremstilling på dette punktet. Kommunerevisjonen har i rapporten vist til at om lag en tredjedel av de 200 påpekte manglene dreide seg om tegninger og situasjonskrav, blant annet at siste godkjente tegning ikke forelå og at innsendt situasjonsplan var for gammel. For å bidra til at søker oversender riktig tegning og situasjonsplan ved førstegangs innsendelse anbefalte Kommunerevisjonens at etaten vurderte behovet for å bedre informasjon på etatens hjemmeside om hvilke krav etaten stiller til dokumentasjon i byggesaker.

Kommunerevisjonens vurdering er fortsatt at kortfattet og enkel informasjon, om for eksempel det at det er siste godkjente tegninger som skal sendes inn, og at situasjonsplanen har begrenset gyldighetstid, vil kunne bidra til at dokumentasjon i større grad er fullstendig ved førstegangs innsendelse, noe som igjen bidrar til en mer effektiv byggesaksbehandling. Kommunerevisjonen har forståelse for at etaten må vurdere dette i sammenheng med arbeidet med å redusere og forenkle informasjonen på Oslo kommunens hjemmeside.

Kommunerevisjonen benyttet en spørreundersøkelse til saksbehandlere blant annet som en av flere kilder til informasjon om etatens arbeid med kompetanseheving og opplæring av nyansatte. Kommunerevisjonen merker seg at etaten mente det kunne være ønskelig å belyse enkelte spørsmål fra flere vinkler enn det det var rom for i denne undersøkelsen.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 95/10 *Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – Delegasjon av myndighet*

Byrådsak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Bystyresak 466/05 *Juridisk strategi for Oslo kommune*

Byrådssak 1005/03 *Instruks for virksomhetsledere i Oslo kommune*

Bystyresak 232/10 *Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – Delegasjon av myndighet*

Byrådens sak 08/2010 av 29.06.2010 *Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – videredelegasjon av myndighet til Plan- og bygningsetaten*

Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune av 22.09.2011

Oslo kommunes ledelsesprinsipper jf. Bystyremelding nr.7/1998 «ledelses- og kompetanseutvikling i Oslo kommune 1998-2002».

Tildelingsbrev fra Byrådsavdeling for byutvikling 2011-2013

En rekke interne dokumenter fra Plan- og bygningsetatens, blant annet

- Tildelingsbrev
- Interne tildelingsbrev Avdeling for byggeprosjekter 2012-2013
- Interndelegasjonsreglement
- Delegasjonsoversikter
- Lederkontrakter 2012-2013
- Kompetanseplaner 2012-2013
- Agenda og referat fra en rekke interne møter og faglige fora
- Stillingsinstrukser
- Plan for og rapporter etter internrevisjoner
- Rapporter etter interne kontroller/revisjoner
- Plan- og bygningsetatens årsberetning 2011, 2012 og 2013

a) Eksterne referanser

Kommuneloven av 25.09.1992, sist endret 08.02.2013

Forvaltningsloven av 10.02.1967, sist endret 14.06.2013

Plan- og bygningsloven av 27.06.2008

Forskrift om byggesak (SAK) av 26.03.2010

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK) av 26.03.2010

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Committe 1996: Intern kontroll: et integrert rammeverk (COSO)

Kommunerevisjonens rapport 16/2007 Systemgjennomgang av byggesaksprosesser i Plan- og bygningsetaten

Tabelloversikt

Tabell 1 Saksbehandlernes opplevelse av opplæringen som nyansatt og løpende kompetanseutvikling 26
Tabell 2 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for treukerssaker og andel saker behandlet innen treukersfristen 41
Tabell 3 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for 12-ukerssaker og andel saker behandlet innen 12-ukersfristen 42
Tabell 4 Gjennomsnittlig bruttotid og nettotid for saker uten saksbehandlingsfrist 43

Figuroversikt

Figur 1 Plan- og bygningsetatens organisering per 31.12.2013 14
Figur 2 Fordeling av saksbehandlingstid (antall uker) i 12-ukerssakert 43
Figur 3 Fordeling av saker uten frist 44

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Denne undersøkelsen har hatt to problemstillinger:

1. Er byggesaksbehandlingen underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring? Relatert til dette temaet var det særlig aktuelt å se på Plan- og bygningsetatens rutiner og prosedyrer for sikring av kvalitet i byggesaksbehandlingen, og på anvendelsen av disse i enkeltsaker.

   Problemstillingen er avgrenset ved at vi vil vurdere følgende forhold som kan ha betydning for kvaliteten på byggesaksbehandlingen:
   - Plan- og bygningsetatens kvalitetstyringssystem KSS; systemets innehold og hvordan det følges opp, utvikles og forbedres
   - Arbeidsdeling, herunder fordeling av saker, valg av kvalitetsikrer og beslutningsmyndighet.
   - Kvalitetssikring og faglig støtte i saksbehandlingen.
   - Overordet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen.
   - Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging.
   - Bruk av erfaringsbasert læring til forbedring og utvikling av virksomheten.

2. Gjennomføres byggesaksbehandlingen effektivt?

   Vi vil i denne sammenheng ikke se på selve effektiviteten i saksbehandlingsprosessen. Derimot vil vi se om det er enkelte *forhold* ved Plan- og bygningsetatens arbeid med byggesaker som kan *svekke* effektiviteten i saksbehandlingen. Dette er forhold som enkelte brukere av etaten mener kan påvirke effektiviteten og fremdriften i byggesaksbehandlingen[33]. Vi vil i denne undersøkelsen se nærmere på følgende forhold:
   - Bruk av forhåndskonferanser vs. avvisning av forhåndskonferanser
   - Krav til fullstendig søknad (komplett sak)
   - Grunnlag for avvisning av saker – ukomplette saker
     - begrunnede/ubegrunnede krav til mer og annen utfyllende dokumentasjon om tiltaket
     - begrunnede/ubegrunnede krav om å søke dispensasjon
     - begrunnede/ubegrunnede krav knyttet til ansvarsrett

I tillegg har vi under denne problemstillingen sett nærmere på saksbehandlingstider herunder etatens praksis for registrering av saksbehandlingstid ,bruk av foreløpig svar, saksbehandlingstid, saksbehandlingstid for 3-ukers saker med mangler.

[33] Dette gjelder forhold enkelte brukere har løftet gjennom media, bransje-tidsskrifter, tips, politikere eller andre kanaler.

1. Kvalitet i saksbehandlingen

1.1 Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem

Et kvalitetsstyringssystem vil være et viktig element i virksomhetens intern kontroll.

For at kommunens prosesser skal være underlagt betryggende kontroll og sikre god kvalitet i myndighetsutøvelsen og tjenesteproduksjonen, er det viktig at det er etablert god intern kontroll. I byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* fremheves det blant annet at intern kontroll er en integrert del av mål- og resultatstyringen. Byrådssaken understreker videre at internkontrollen skal utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet på de tre ovennevnte områdene; målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Byrådssak 1057/08 legger prinsipielle føringer for virksomhetenes arbeid med intern kontroll. Det vises til at god intern kontroll oppnås gjennom blant annet å utvikle og iverksette systemer og rutiner og at det foreligger tydelige fullmakter som viser ansvar og myndighet. Byrådssaken viser også til at virksomhetene må legge vekt på målrettet kommunikasjon om forventninger til atferd. I denne sammenheng vurderer vi at det er viktig at det informeres om gjeldende krav og føringer.

Byrådssaken sier videre at ansvaret for intern kontroll ligger hos virksomhetens ledelse, jf. instruks for virksomhetsledere § 3, og at det følger av dette ansvaret å dokumentere internkontrollsystemet på en måte som sikrer etterprøvbarhet. Det fremkommer også at det må etableres systemer og rutiner som sikrer at internkontrollsystemet fungerer effektivt. Dette oppnås blant annet gjennom løpende oppfølging og nødvendige korrigeringer av systemet.

Vi legger følgende kriterier til grunn ved vurdering av Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem:

- Det bør foreligge et dokumentert internkontrollsystem. Herunder bør systemet blant annet omfatte informasjon om delegert myndighet, rutiner og prosedyrer for saksbehandlingen samt gjeldende krav og føringer.
- Systemet bør være gjenstand for løpende oppfølging

1.2 Ansvarsforhold og arbeidsdeling

For å få effektiv utøvelse av kommunens myndighet forutsettes det at myndighet delegeres, ikke bare til virksomhetene fra byrådsavdelingene, men også internt i virksomhetene.

I revidert juridisk strategi for Oslo kommune (bystyresak 466 av 07.12.2005) framgår det at Oslo kommunes organisasjon skal være basert på klare og funksjonelle prinsipper, herunder klare delegasjons- og instruksjonslinjer, og at *ansvarsforholdene tydelig skal framgå*.

Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* fremhever også at virksomhetene må legge særlig vekt på etablere tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet, og å etablere hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling.

Kommunen har utarbeidet et prinsippnotat med fem prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune, jf. notatet *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* av 22.09.2011. I følge én av prinsippene skal virksomhetsstyringen sikre formelt riktig saksbehandling og ivareta kommunens rettslige posisjon. Ifølge notatet innebærer dette blant annet at alle virksomheter skal ha oversikt over gjeldende fullmakter. Et annet prinsipp sier at virksomhetsstyringen skal sikre en hensiktsmessig organisering, effektive arbeidsprosesser og god ressursanvendelse. I følge notatet innebærer dette at organisering av virksomhetene skal skje ut fra hensynet til samordning, effektiv oppgaveløsning og kvalitet for brukerne, og videre at organiseringen skal ivareta krav til rolledeling og der igjennom sikre en god internkontroll.

Også ifølge anerkjent litteratur om god internkontroll framgår det at god arbeidsdeling og organisasjonsstruktur er en viktig premiss for internkontroll, jf. blant annet det anerkjente og internasjonale rammeverket *COSO – An intergrated framework.*

Tydelige krav til rolledeling og systemer for god arbeidsdeling vil sikre at etatens utvelgelse av kvalitetssikrer i den enkelte byggesak er basert på etablerte rutiner, og at det ikke er opp til den enkelte saksbehandler å velge kvalitetssikrer. Dette er viktig, spesielt i de tilfeller kvalitetssikrers vurdering legges til grunn for vedtakene i byggesaksbehandlingen.

Når det gjelder fordeling av saker, vises det blant annet i byrådssak 1057/08 til at virksomheters internkontroll skal bidra til å sikre måloppnåelse innen flere områder, blant annet etterlevelse av aktuelle lover og forskrifter. I denne sammenheng innebærer det at internkontrollen skal sikre måloppnåelse innen krav i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven med forskrifter. Iht. forvaltningslovens § 11a) skal saker behandles uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at Plan- og bygningsetaten bør behandle de eldste sakene først, men samtidig følge kommunens foreliggende retningslinjer for prioritering av saker. Etaten har i den sammenheng også et ansvar for at sakene har nødvendig fremdrift eller behandles uten ugrunnet opphold etter at de er fordelt på de enkelte saksbehandlerne.

Kommunen har gitt etaten føringer for prioritering av saker gjennom de årlige tildelingsbrevene fra byråd for byutvikling. Blant annen skulle etaten i 2012 prioritere skole, barnehage-, sykehjems-/ omsorg +- og boligprosjekter/saker og sykkelveisaker. I 2013 skulle etaten prioritere saksbehandling av bolig- prosjekter for å tilrettelegge for befolkningsvekst i henhold til kommuneplanens mål, utbygging av sosial og teknisk infrastruktur og gang- og sykkelveiprosjekter.

Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for vår vurdering av ansvarsforhold og arbeidsdeling:

- Ansvarsforholdene i byggesaksbehandlingen bør være tydelige.
- Ansvar og oppgaver bør organiseres på en måte som sikrer arbeidsdeling i byggesaksbehandlingen, slik at enkeltpersoner ikke kan “kontrollere” alle deler av saksbehandlingsprosessen.
- Byggesaker bør fordeles på en målrettet og hensiktsmessig måte som legger til rette for at saker behandles etter tur og i tråd med kommunens prioriteringsbestemmelser.

1.3 Kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen og faglig støtte

Det er et forvaltningsrettslig grunnprinsipp at saksbehandlingen skal være forsvarlig, og forvaltningsloven har en rekke bestemmelser som skal ivareta dette. Vi legger til grunn at forsvarlig kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen bidrar til at etaten når målet om forsvarlig saksbehandling, dvs. saksbehandling med god kvalitet.

Kommuneloven § 20, andre ledd, fastslår som et overordnet krav til kommunen at administrasjonen skal være gjenstand for betryggende kontroll. Også flere av kommunens styringsdokumenter fastslår at kommunens prosesser skal være underlagt betryggende kontroll for å sikre god kvalitet i myndighetsutøvelsen og tjenesteleveransene.

Som nevnt i vedleggets delkapittel 1.1 er det viktig at det er et etablert god intern kontroll for at kommunens prosesser skal være underlagt betryggende kontroll. I byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune* fremheves det blant annet at intern kontroll er en integrert del av mål- og resultatstyringen, og at den:

> …skal bidra til å sette fokus på forhold som har størst betydning for måloppnåelse, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

Byrådssaken understreker videre at internkontrollen skal utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet på de tre ovennevnte områdene; målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regelverk. Forsvarlig kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen er et viktig element i denne sammenheng. Med forsvarlig kvalitetssikring legger vi eksempelvis til grunn at følgende forhold er vurdert;

- at lovpålagt dokumentasjon foreligger (som dispensasjon, nabovarsel)
- at riktig beslutningsgrunnlag foreligger (planer, tegninger o.l.)
- at riktig lov- og forskriftshjemmel er benyttet o.l

Kommunens ansvar for kvalitet i saksbehandlingen følger også av kommunens juridiske strategi (byrådssak 38/05 og bystyresak 466/05), hvor det fremkommer som et delmål at kommunen ved utøvelse av myndighet skal sikre at saksbehandlingen er kvalitetssikret.

Flere av kommunens styringsdokumenter, jf. vedleggets kapittel 1.5, påpeker at det å ha nødvendig kompetanse er viktig for å oppnå virksomhetens mål. Vi legger i den sammenheng til grunn at det å utøve faglig støtte til saksbehandlere underveis i saksbehandlingsprosessen bidrar til en forsvarlig og effektiv saksbehandling. Slik støtte kan hentes fra seniormedarbeidere, ledelsen, rutiner og prosedyrer, prosesstøttesystemer, opplæringsprogrammer, faglige arenaer eller annet.

Følgende revisjonskriterier ligger til grunn for vår vurdering av Plan- og bygningsetatens kvalitetssikring og faglig støtte underveis i saksbehandlingen:

- Etaten bør ved sin utøvelse av myndighet sikre at saksbehandlingen er forsvarlig kvalitetssikret.
- For å bidra til forsvarlig saksbehandling av byggesaker bør etaten utøve faglig støtte til saksbehandlere underveis i behandlingsprosessen.

1.4 Overordnet kontroll og oppfølging av byggesaksbehandlingen

Plan- og bygningsetaten er delegert myndighet til å fatte vedtak i byggesaker etter plan- og bygningsloven (jf. bystyresak 232 av 06.05.*2010 Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – Delegasjon av myndighet – byrådsak 95 av 04.05.2010*, byrådssak 95 av 04.05.2010 *Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – Delegasjon av myndighet*, byrådens sak 08/2010 av 29.06.2010 *Ny byggesaksdel i Plan- og bygningsetaten – videredelegasjon av myndighet til Plan- og bygningsetaten.*) Denne myndigheten er delegert ut i etaten for å få en effektiv saksbehandling (jf. etatens interndelegasjonsreglement).

I Instruks for virksomhetsledere i Oslo kommune § 3 heter det blant annet:

> Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. Virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler, instrukser og prinsipper.

I instruksens § 4 heter det blant annet:

> Virksomhetsleder skal etterleve kommunens til enhver tid gjeldende ledelsesprinsipper

I Oslo kommunes ledelsesprinsipper heter det i pkt. 2:

> Virksomhetsleder kan delegere oppgaver til andre og gi dem ansvaret for utførelsen – sammen med den myndighet som er nødvendig for å kunne utføre oppgaven. Virksomhetsleder skal også sørge for at nødvendig kontroll- og rapporteringsrutiner er på plass ved delegering.

Det fremkommer også av kommunens overordnet rammeverk for god intern kontroll (byrådssak 1057/08) at det må etableres systemer og rutiner som sikrer at internkontrollsystemet fungerer på en effektiv måte over tid. Dette oppnås i følge rammeverket gjennom en kombinasjon av løpende oppfølging og frittstående evalueringer.

Det er derfor virksomhetens ansvar å gjennomføre kontroll og oppfølging av byggesaksprosessene for å sikre at dette utøves i tråd med gjeldende krav og føringer. Dette gjelder i alle saker, uavhengig av om vedtaksmyndigheten er delegert til saksbehandlernivå eller ei.

Ved delegasjon av myndighet skal den som delegerer myndighet følge opp at denne utøves i tråd med forutsetningene ved blant annet å påse at:

- Myndighet som utøves i medhold av delegert myndighet er i overensstemmelse med lover, forskrifter, instrukser og avtaler
- Omstridte eller prinsipielle saker eller beslutninger løftes til overordnet nivå.

Oppfølging av kvalitet i byggesaksbehandlingen kan gjøres gjennom:

- løpende oppfølging som inngår i den daglige ledelse, og som en integrert del av de ansattes byggesaksbehandling
- stikkprøvekontroller av enkeltvedtak
- systematisering og analyse av informasjon basert på klagesaksbehandling

- etablering og oppfølging av et avvikssystem
- å motta informasjon basert på andre interne rapporter om dette

Plan- og bygningsetaten kan også benytte *andre typer informasjonskanaler* for å sikre informasjon om kvalitet i byggesaksbehandlingen enn gjennom de løpende/enkeltstående kontrollaktivitetene som er etablert internt, blant annet gjennom
- bruk av informasjon fra egne eller kommunens felles evalueringer og brukerundersøkelser
- systematisering av innkomne tips og henvendelser fra publikum/internt

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av overordnet kontroll og oppfølging:
- Det bør føres kontroll med at tildelt myndighet i byggesaksbehandlingen etterleves.
- Det bør føres kontroll med at saksbehandlingen har god kvalitet og at gjeldende lovkrav etterleves.

Med kvalitet mener vi i denne sammenheng at sakene behandles i tråd med statlige og kommunale krav og føringer.

1.5 Opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging

For å utføre en forsvarlig saksbehandling, er det viktig at de som utfører behandlingen har tilstrekkelig kjennskap til og kompetanse om rutiner/prosedyrer, lover og forskrifter og andre føringer som gjelder for det aktuelle saksområdet.

Kommunen har påpekt viktigheten av virksomhetenes kompetanse i flere ulike styringsdokumenter. I Instruks for virksomhetsledere § 3 heter i Oslo det blant annet at:

> Virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, …, ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler, instrukser og prinsipper.

Vi legger i denne sammenheng til grunn at Plan- og bygningsetatens medarbeidere er en av etatens (viktigste) ressurser.

I kommunens ledelsesprinsipper pkt. 4 heter det videre at virksomhetsleder har det øverste ansvaret for at enheten har tilstrekkelig, riktig og nødvendig kompetanse slik at virksomhetens mål kan nås til beste for kommunens innbyggere.

Videre påpekes det blant annet i Rammeverk for intern kontroll i Oslo kommune (byrådssak 1057/08), at virksomhetene må legge vekt på ledelsens- og ansattes kompetanse. Dette som et virkemiddel for å oppnå god intern kontroll.

Viktigheten av kompetanseoppbygging er også presisert i tre av kommunens fem prinsipper for virksomhetsstyring. En av de fem prinsippene understreker at virksomhetsstyringen skal baseres på mål- og resultatstyring som overordnet styringsprosess. I følge prinsippnotatet innebærer dette at virksomhetsstyringen skal både legge grunnlag for sikre styring i den aktuelle situasjonen, og samtidig legge grunnlag for bedre resultater på sikt ved at det tilrettelegges for læring, kompetansehevende tiltak og kontinuerlig fokus på forbedringer. Et annet prinsipp påpeker at virksomhetsstyringen skal sikre formelt riktig saksbehandling og ivareta kommunens

rettslige posisjon. Det vises i den sammenheng til at alle virksomheter skal ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling. Et tredje prinsipp understreker at virksomhetsstyringen skal sikre en hensiktsmessig organisering, effektive arbeidsprosesser og god ressursanvendelse. Det vises i den sammenheng til at kompetanseutvikling skal vektlegges og rettes mot strategisk viktige kompetanseområder.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av Plan- og bygningsetatens opplæring av nyansatte og løpende kompetanseoppbygging på byggesaksbehandlings-området

- Virksomheten bør sørge for at det gjennomføres opplæring av nyansatte for å sikre forsvarlig saksbehandling på byggesaksområdet.
- Virksomheten bør sikre at etatens medarbeidere gjennom løpende oppdatering til enhver tid besitter tilstrekkelig kompetanse på byggesaksområdet.

1.6 Bruk av erfaringsbasert læring til utvikling og forbedring av virksomheten

Kravet om at det skal utøves en forsvarlig saksbehandling tilsier at det er viktig at etaten lærer av erfaring for å utvikle og forbedre virksomhetens byggesaksbehandling.

Som vist over påpekes det i kommunens instruks for virksomhetsledere (§ 3) at virksomhetsleder har ansvar for å utvikle ressursene.

Rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune (byrådsak 1057/08) viser til at kommunens prinsipp om mål- og resultatstyring blant annet pålegger virksomhetene å:

> …måle resultater og bruke informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Som vist over fremkommer også i en av kommunens frem prinsipper for virksomhetsstyring at virksomhetsstyringen skal både legge grunnlag for sikre styring i den aktuelle situasjonen, og samtidig legge grunnlag for bedre resultater på sikt ved at det tilrettelegges for læring, kompetansehevende tiltak og kontinuerlig fokus på forbedringer.

Erfaring kan blant annet hentes fra Fylkesmannens behandling av klagesaker, etatens egne vurderinger i påklagede saker, kvalitetssikring, kvalitetsrevisjoner eller for eksempel gjennom brukerundersøkelser, tips eller lignende. Informasjon fra disse kildene kan systematiseres og analyseres og legges til grunn for å utvikle og forbedre virksomheten.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av erfaringsbasert læring

- Virksomheten bør sikre at etaten gjennom erfaring og læring utvikler og forbedrer virksomheten.

2. Effektivitet i byggesaksbehandlingen

2.1 Bruk av forhåndskonferanser

Bruk av forhåndskonferanser kan påvirke effektiviteten i byggesaksbehandlingen ved at søker gjennom et slikt møte får veiledning om hvilken dokumentasjon som må være tilstede for at den aktuelle søknaden vurderes som komplett. På den måten reduseres sjansen for at byggesaksbehandlingen stoppes opp i påvente av utfyllende dokumentasjon. Bruk av forhåndskonferanse er hjemlet i Plan- og bygningsloven § 21-1 som sier at:

> For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles. Forhåndskonferanse kan kreves av søker eller plan- og bygningsmyndighetene.

I følge Forskrift om byggesak av 26.03.2010 nr. 488 (også omtalt som byggesaksforskriften) § 6-1 *Forhåndskonferanse* skal forhåndskonferanser avholdes før innsending av søknad. Søker skal på forhånd gi kommunen de opplysninger som er nødvendig for forberedelsen av konferansen. Kommunen kan kreve at slike opplysninger gis i nærmere fast form. Forskriftens § 7-1a) sier at forhåndskonferanser skal avholdes av kommunen innen 2 uker.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av Plan og bygningsetatens bruk av forhåndskonferanser:

- Plan- og bygningsetaten må gjennomføre forhåndskonferanser når dette kreves av søker, og kommunen har mottatt opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre konferansen, jf. plan- og bygningsloven §21-1 og byggesaksforskriften§ 6-1.
- Forhåndskonferanser skal gjennomføres innen to uker etter at kommunen har mottatt de opplysninger som er nødvendige for forberedelsen av konferansen, jf. byggesaksforskriften§ 7-1a.

2.2 Ukomplette saker - krav til fullstendig søknad

Det er søker som har ansvar for at søknadsmaterialet er fullstendig før innsendelse til kommunen. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 Søknad om tillatelse. Dokumentasjonen skal være i samsvar med byggesaksforskriften kap. 5 *Søknad og dokumentasjon*. Det følger blant annet av byggesaksforskriften§ 5-4 første ledd at søknader skal inneholde opplysninger som nevnt i bestemmelsens tredje ledd bokstavene a-q *i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling.* For eksempel omhandler bokstav m *tegninger og målsatt situasjonsplan*, bokstav k *behov og grunnlag for dispensasjon*, bokstav d *tiltakets størrelse og grad av utnytting* og bokstav q *søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett med relevant dokumentasjon.*

Bestemmelsen i forvaltningsloven§ 17 om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, innebærer også at Plan- og bygningsetaten kan ha plikt til å innhente (mer) informasjon fra søker. Noen ganger vil behov for ekstra dokumentasjon først fremstå når selve saksbehandlingen er påbegynt og saksbehandler har satt seg inn i saken. Forvaltningsorganets ansvar for å opplyse en sak før den treffer vedtak følger for øvrig også av ulovfestede regler/prinsipper om saksbehandling.

Plan- og bygningsetaten har grunnlag for å vurdere sakene som ufullstendige dersom det mangler informasjon i tråd med disse bestemmelsene.

Nærmere om krav til tegninger/planer
Av byggesaksforskriften§ 5-4 bokstav m fremgår det at "tegninger og målsatt situasjonsplan" er relevante opplysninger ved søknad. Utover dette er det i regelverket ikke fastsatt konkrete krav til tegninger og situasjonskart. Det heter i veiledningen til bestemmelsen i byggesaksforskriften§ 5-4 at utforming av tiltaket skal vises på tegninger og plassering av tiltaket skal vises på situasjonsplan, men hva som skal vises på tegninger, detaljeringsgrad og målestokk, "avhenger av tiltaket".

I de tilfeller søker ikke har lagt ved tegninger/planer som anses relevante for tiltaket og nødvendig for kommunens behandling i den enkelte sak, har kommunen grunnlag for å kreve dette.

Nærmere om krav til å søke dispensasjon
Et tiltak er normalt avhengig av dispensasjon hvis omsøkte tiltak er i strid med gjeldende regelverk (blant annet kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter). Krav om at byggesøknad i slike tilfeller også skal inneholde søknad om dispensasjon er som nevnt over forankret i plan- og bygningsloven § 21-2 og byggesaksforskriften§ 5-4 tredje ledd bokstav k *behov og grunnlag for dispensasjon.* De nærmere bestemmelsene om dispensasjon er spesielt omhandlet i plan- og bygningsloven kapittel 19.

I de tilfeller det omsøkte tiltaket krever dispensasjon, og dette ikke er omsøkt, har kommunen grunnlag for å stille krav om at søker må søke dispensasjon.

Nærmere om krav vedrørende ansvarsrett
Ansvarsrett er obligatorisk for alle tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 *Søknadsplikt*. Dersom tiltaket ikke kan forestås av søker, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 andre ledd, skal det sammen med søknad om tillatelse, så langt det er nødvendig søkes om lokal godkjenning for ansvarsrett for ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende for prosjektering og utførelse, jf. plan- og bygningsloven § 21-2. Dette er også forankret i byggesaksforskriften § 5-4 bokstav q *søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett med relevant dokumentasjon*. De nærmere bestemmelsene om ansvarsrett er spesielt omhandlet i plan- og bygningsloven kapitlene 22 Godkjenning av foretak for ansvarsrett og 23 Ansvar i byggesaker, samt byggesaksforskriften kapitlene 9-14.

Plan- og bygningsetaten har med dette grunnlag for å stille krav om ansvarsrett i de tilfeller dette ikke foreligger i tråd med bestemmelsene.

*F*ølgende revisjonskriterier *er lagt til grunn for vår vurdering av om det foreligger en ufullstendig søknad:*

- Plan- og bygningsetaten kan kreve utfyllende dokumentasjon i de tilfeller byggesøknaden ikke inneholder dokumentasjon i tråd med plan- og bygningsloven § 21-2 og byggesaksforskriften kap.5, jf. også forvaltningsloven§ 17. Dette gjelder blant annet i de tilfeller byggesøknaden ikke inneholder nødvendige:
    - tegninger
    - dispensasjonssøknader
    - søknader om lokal godkjenning av ansvarsrett
    - opplysninger om tiltakets størrelse og grad av utnyttelse

3. Saksbehandlingstid

3.1 Registrering av saksbehandlingstid

I plan- og bygningsloven § 21-7 er det fastsatt regler om tidsfrister for behandling av byggesaker etter plan- og bygningsloven §§ 20-1[34] og 20-2[35].

Saker med behandlingsfrist tre uker:
Søknader om tillatelse etter plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 20-2 der:
- tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og
- det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og
- ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig

Ved overskridelse av tre-ukersfristen regnes tillatelse som gitt, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd siste punktum.

Søknad om tillatelse til tiltak *etter plan- og bygningsloven § 20-2* der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår ovenfor er oppfylt, skal også behandles innen tre uker, men tillatelse regnes i slike tilfelle ikke for gitt selv om vedtak ikke er truffet innen fristen.

Saker med behandlingsfrist 12 uker:
Søknader om tillatelse etter plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 20-2 der:
- tiltaket ikke medfører dispensasjon fra plan, og
- tiltaket ikke oppfyller forutsetningene for å komme inn under 3-ukersfristen

Ved overskridelse av 12-ukersfristen skal kommunen tilbakebetale søker 25 prosent av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd siste punktum og byggesaksforskriften§ 7-4. Bestemmelsen om tilbakebetaling gjelder ikke dersom det er avtalt særskilte frister eller kommunen har forlenget fristen etter byggesaksforskriften§ 7-3.

Saker uten behandlingsfrist:
For søknader som medfører dispensasjon fra plan er det ingen saksbehandlingsfrist.

Beregning av saksbehandlingstid:
Etter plan- og bygningsloven § 21-7 løper de lovbestemte fristene fra den dagen det foreligger en fullstendig søknad.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av om etaten har beregnet riktig saksbehandlingstid:

- Etaten må beregne saksbehandlingstid i tråd med plan- og bygningsloven § 21-7.

[34] I § 20-1 er det angitt hvilke tiltak som krever søknad og tillatelse
[35] Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-2 gjelder tiltak som er omfattet av søknadsplikt etter § 20-1, men der søker selv kan stå for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll.

3.2 Foreløpig svar – opplysninger om forventet saksbehandlingstid

Bruk av foreløpig svar er omhandlet i forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd:

> Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.
>
> I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Når det gjelder andre ledd andre punktum om at det i et foreløpig svar *«så vidt mulig»* skal angis når svar kan ventes, er det i forarbeidene til bestemmelsen (jf. bl.a. Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 60) gitt uttrykk for at det bare er helt unntaksvis at en tidsangivelse helt kan utelates.

Woxholth «Forvaltningsloven med kommentarer» 5. utgave uttaler også på s. 242:

> God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen i den enkelte sak tar stilling til om det er mulig å angi forventet saksbehandlingstid. Selv om dette i saker om såkalt «masseforvaltning» kan fremstå som uforholdsmessig ressurskrevende må det derfor uansett som hovedregel kreves at det iallfall angis en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tilsvarende saker. Dersom det senere viser seg at saksbehandlingstiden går ut over det angitte, kan klageren orienteres om dette ved en forsinkelsesmelding.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av etatens opplysninger om saksbehandlingstid:

- Plan- og bygningsetaten skal følge forvaltningsloven§ 11a og gi et foreløpig svar dersom saken ikke behandles uten ugrunnet opphold. I det foreløpige svaret skal det så vidt mulig angis når svar kan ventes.

3.3 Saksbehandlingstid for 3-ukers saker med mangler

I O.J. Pedersen m.fl. «Plan- og bygningsrett» 2. utgave, synes det å være lagt til grunn at 3-ukersfristen også gjelder i saker der opprinnelig søknad inneholder mangler. På side 168 heter det:

> 3-ukersfristen løper fra den dag det foreligger fullstendig søknad. Søknaden er fullstendig når nødvendig dokumentasjon til at bygningsmyndighetene kan realitetsbehandle søknaden foreligger – se pkt. 3.2.

Tilsvarende synes også å være lagt til grunn i Tyrén “Plan- og bygningsloven Kommentarutgave”. Vi viser til uttalelse på side 402-403:

> I bestemmelsens andre ledd første punktum videreføres treukersfristen som etter tidligere lov § 95b gjaldt for såkalte «enkle tiltak». Selv om dette ikke er videreført som en egen saksbehandlingsform, er kriteriene videreført og muligheten for å få en søknad etter §§ 20-1 og 20-2 behandlet raskere når vilkårene i andre ledd første punktum er oppfylt. Det følger av andre ledd andre punktum at dersom søknaden ikke avslås/ behandles innen fristen på tre uker etter at fullstendig søknad er mottatt, er rettsvirkningen at tillatelse anses for gitt.

Vi viser også til Innjord “Plan- og bygningsloven med kommentarer” side 641, der det heter:

Andre ledd
Første punktum fastslår at søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 skal avgjøres av kommunen innen tre uker dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og der ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Etter bestemmelsen i første ledd første punktum er utgangspunktet for beregningen av tidsfristen på tolv uker fastsatt til det tidspunkt «fullstendig søknad foreligger».
Dette kriteriet er ikke gjentatt i andre ledd første punktum, men må formentlig gjelde tilsvarende.
Tidsfristen på tre uker er en videreføring av den fristen som gjaldt for såkalte «enkle tiltak» etter plan- og bygningsloven (1985) § 95b, jf. byggesaksforskriften(2003) § 14. Bestemmelsen utfylles og presiseres av byggesaksforskriften § 7-2 første og tredje ledd med hensyn til beregning av tidsfristen. Når det gjelder de nærmere detaljene om tidsfristberegningen, vises det til kommentarene til første ledd første punktum samt til Kommunal- og regionaldepartementets tolknings- og prinsipputtalelse av 8. juli 2008 (Sak nr. 2007/1552) vedrørende utgangspunktet for beregningen av treukesfristen etter plan- og bygningsloven (1985) § 86a.

Videre viser vi til note 635 kommentar på Gyldendal Rettsdata ved Marianne Reusch:

Kravet om «fullstendig» søknad er ikke gjentatt i annet ledd, men må antakelig likevel være oppfylt før fristen starter å løpe, se Innjord m.fl. s. 641.»

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vår vurdering av etatens fastsettelse av saksbehandlingsfrist i 3-ukerssaker med mangler:

- 3-ukerssaker med mangler skal klassifiseres som 3-ukerssak uavhengig av om det foreligger mangler ved byggesøknaden eller ikke, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 og uttalelser til bestemmelsen i juridisk litteratur.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon
De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon (jf. RSK 001). Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon, og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for fremgangsmåten og metoden som er lagt til grunn i foreliggende undersøkelse:

Undersøkelsesperiode og tidsrom for datainnsamling
Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 03.06.2013 til byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten. Det ble avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for byutvikling og etaten 18.06.2013. Det ble i oppstartsmøtet redegjort for sentrale sider av prosjektet, og det ble åpnet for spørsmål og kommentarer om undersøkelsen.

Perioden som er blitt undersøkt har i hovedsak vært fra 01.01.2012 til 30.06.2013. Vår gjennomgang av et utvalg ukomplette saker var imidlertid basert på saker hvor det ble fattet førstegangsvedtak i første halvår 2013, og vår analyse av saksbehandlingstid var basert på saker med endelig vedtak i perioden 01.07.2012 - 30.06.2013.

Innsamling av data skjedde i hovedsak i perioden august - november 2013.

Dialog om revisjonskriteriene
Kriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra flere ulike kilder. Disse er gjort rede for i vedlegg 1.

Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten fikk revisjonskriteriene oversendt til uttalelse første gang 18.09.2013. Begge avga uttalelse 09.10.2013, og begge ba om at det i kriteriet som omhandlet krav til fullstendig søknad (vedlegg 1 kapittel 3.2) også ble henvist til forvaltningsloven § 17 om forvaltningens plikt til å påse at saker er så godt opplyst som mulig. Revisjonskriteriet ble oppdatert i tråd med dette. Plan- og bygningsetaten ba Kommunerevisjonen også ta hensyn til forvaltningsloven §§ 24 og 25 som regulerer når enkeltvedtak skal grunngis og krav til begrunnelsens innhold. Kommunerevisjonen vurderte at disse bestemmelsene ikke hadde relevans for undersøkelsens problemstillinger. Etaten ble informert om dette i e-post av 10.10.2013, og hadde ifølge e-post av 18.10.2013 ingen ytterligere kommentarer.

Ved oversendelse av revisjonskriteriene 18.09.2013 opplyste Kommunerevisjonen at det kunne skje justeringer i kriteriene underveis i prosessen, og at byrådsavdelingen og etaten ville få nærmere beskjed om dette dersom endringene også gjaldt det materielle innholdet. Videre ble det påpekt i e-posten at virksomhetene ville få mulighet til å kommentere justeringene.
Revisjonskriteriene er i ettertid justert i to tilfeller. Den første justeringen gjaldt kriterier knyttet

til problemstillingen om kvalitet i byggesaksbehandlingen (rapportens kapittel 3). De oppdaterte kriteriene ble oversendt Plan- og bygningsetaten sammen med faktabeskrivelsen for dette kapitlet i e-post av 13.01.2014. Etaten ble bedt om å komme med tilbakemelding dersom den hadde kommentarer til justeringene. Plan- og bygningsetaten avga uttalelse på justeringene per e-post 03.02.2014, og hadde ingen vesentlige kommentarer til disse.

I den andre justeringen i revisjonskriteriene, ble foreliggende justeringer supplert med kriterier knyttet til et nytt tema som ble behandlet i rapporten; saksbehandlingstid, herunder beregning av saksbehandlingstid, opplysning om antatt saksbehandlingstid og saksbehandlingsfrist i 3-ukers saker med mangler. De oppdaterte kriteriene ble oversendt etaten sammen med faktabeskrivelsen knyttet til problemstillingen om effektivitet i byggesaksbehandlingen og saksbehandlingstid i e-post av 22.01.2014. Etaten ble i e-posten bedt om å se igjennom vår utledning av revisjonskriterier knyttet til saksbehandlingstid.

Plan- og bygningsetaten avga uttalelse på justeringene per e-post 12.02.2014, og hadde enkelte kommentarer til justeringene. Kommunerevisjonen har i ett tilfelle fjernet deler av opprinnelig kriterium på anmodning fra etaten. Gjelder teksten; …, *og interne retningslinjer (*Vedlegg 1 kapittel 3.1 Registrering av saksbehandlingstid).

De oppdaterte revisjonskriteriene ble oversendt Byrådsavdeling for byutvikling til uttalelse 03.03.2014. Byrådsavdelingen hadde ingen kommentarer til disse.

Innsamling og kvalitetssikring av data
Undersøkelsen er basert på informasjon fra flere typer kilder og med ulike metoder for datainnsamling:

- Intervjuer
- Gjennomgang av skriftlig materiale som planer, rapporter, styringskort, møteagenda og møtereferater, prosessbeskrivelser i kvalitetsstyringssystemet mm
- Gjennomgang av utvalgte saker med tilhørende dokumentasjon
- Analyse av registreringer i saksbehandlingssystemet DocuLive
- Bruk av spørreundersøkelse

Intervjuer
Vi har gjennomført intervjuer med flere ansatte i Plan- og bygningsetaten:

- Etatsdirektør (03.12.2013)
- Avdelingsdirektør Avdeling for byggeprosjekter (27.09.2013)
- En enhetsleder i Avdeling for byggeprosjekter (27.09.2013)
- Enhetsleder Enhet for kvalitet (27.09.2013)
- Controller (24.10. 2013)

Referat fra intervjuene er lest igjennom, justert og bekreftet av de vi har intervjuet. Etatens controller har vært vår kontaktperson under gjennomføring av undersøkelsen, og hun har stort sett deltatt på alle intervjuene.

Gjennomgang av skriftlig materiale
Vi har blant annet gått igjennom følgende dokumenter:
- Tildelingsbrev for 2012 og 2013
- Etatens og Avdeling for byggeprosjekters virksomhetsplaner 2011-2013
- Etatens og Avdeling for byggeprosjekters kompetanseplaner 2012 og 2013
- Årsrapporter 2012 og 2013
- Dokumenter utarbeidet til og behandlet av operatidsmøtet i september 2013
- Styringskort
- Møtereferater fra flere type møter som operatidsmøter, ledermøter, avklaringsmøter, byggesaksforum, klagesaksforum og juristmøter i Avdeling for byggeprosjekter
- Rapporter etter utførte internrevisjoner og andre type rapporter
- Agenda for ulike type møter og programmer for kompetansetiltak (fagdrypp o.l.)
- Ulike prosessbeskrivelser i kvalitetsstyringssystemet og annen informasjon tilgjengelig i systemet
- Lederkontrakter
- Stedfortrederkontrakter og utvalgte stillingsbeskrivelser
- Delegasjonsoversikt
- Brukerundersøkelser
- 79 saker hvor etaten hadde mottatt anmodning om forhåndskonferanser med tilhørende dokumentasjon i Saksinnsyn og skriftlige opplysninger vi underveis i prosessen har mottatt fra Plan- og bygningsetaten.
- 68 saker hvor anmodning om forhåndskonferanser i saksbehandlingssystemet var registrering i kolonne for ARKIV med tilhørende dokumentasjon i Saksinnsyn, og samt skriftlige opplysninger vi underveis i prosessen har mottatt fra Plan- og bygningsetaten.
- 53 saker med ukomplettregistrering og tilhørende dokumentasjon i Saksinnsyn og DocuLive, og samt skriftlige opplysninger vi underveis i prosessen har mottatt fra Plan- og bygningsetaten.

Test av tilganger i saksbehandlingssystemet DocuLive
For å teste tilganger i saksbehandlingssystemet fikk Kommunerevisjonen demonstrert DocuLive, jf kapitel 3.3. Formålet med demonstrasjonen var å se hvordan saker oppsto og hvordan de normalt ble fordelt til saksbehandler, og teste om det forelå risiko for misligheter ved å teste om det var mulig å fravike normal prosedyre ved tildeling av saker og i den etterfølgende saksflyten. Demonstrasjonen ble gjennomført i et testmiljø der etaten hadde satt opp terminaler som var logget på som de aktuelle rollene arkivar, leder, saksbehandler 1 og saksbehandler 2. I demonstrasjonen stilte Kommunerevisjonen spørsmål om mulige handlinger i strid med prosedyren, og disse ble da forsøkt gjennomført. Testene gjaldt blant annet eventuelle sårbarheter knyttet til opprettelse av ny sak, ved overflytting av sak fra en saksbehandler til en annen, om det var mulig å godkjenne egen sak. Testene avdekket ikke sårbarheter.

Gjennomgang av utvalgte saker med tilhørende dokumentasjon

<u>Utvalg av forhåndskonferanser</u>
På bestilling fra Kommunerevisjonen oversendte Plan- og bygningsetaten et datamateriale bestående av alle anmodninger om forhåndskonferanse som etaten mottok i perioden 12.03.2012–01.07.2013, totalt 1013 saker, hvorav 999 var ført som avsluttet. 844 av sakene var avsluttet ved at det var ført en dato i feltet “MP_08_FORHANDK”. Dette var saker der det var avholdt et møte eller

der anmodningen om forhåndskonferanse var håndtert per telefon, brev eller e-post. I tillegg var 50 saker avsluttet som trukket/utgått/uaktuell.

De siste 105 sakene var avsluttet kun med en datoføring i feltet "MP_00H_ARKIV". Plan- og bygningsetaten opplyste at dette var saker der det hadde vært kontakt mellom søker og etaten, men der det ikke var avholdt et møte. Enkelte saksbehandlere hadde derfor ført disse sakene direkte på "MP_00H_ARKIV", selv om det ifølge etatens egne retningslinjer var tilgang til å føre som "MP_08_FORHANDK" saker der anmodning var ivaretatt via telefon, brev eller e-post. Vi har gjennomgått 68 av de 69 sakene som bare var registrert i dette feltet i perioden 01.07.2012–30.06.2013.

For å gjennomgå et utvalg av avholdte forhåndskonferanser avgrenset vi populasjonen til alle saker med en datoføring i feltet "MP_08_FORHANDK". Av disse trakk vi et enkelt tilfeldig utvalg av 100 saker. Vi avgrenset så materialet til alle forhåndskonferanser der anmodning kom til etaten 01.07.2012–30.06.2013, tilsvarende en populasjon på 696 saker, og med 79 gjenstående saker fra det tilfeldige utvalget. Vi har gjennomgått samtlige 79 saker.

Utvalg av ukomplette byggesaker

Plan- og bygningsetaten gjorde tilgjengelig et datamateriale bestående av alle byggesaker med førstegangsvedtak, vedtatt i perioden 01.07.2012–30.06.2013, totalt 4664 saker. Vi avgrenset populasjonen til alle saker i Avdeling for byggeprosjekter (AB), og videre alle saker med en datoføring i feltet «UKOMPLETT». Av denne avgrensede populasjonen på 2063 saker gjorde vi et enkelt tilfeldig utvalg av 100. Av kapasitetshensyn avgrenset vi utvalget videre til alle saker vedtatt første halvår 2013. Dette var 47 saker hvorav vi har gjennomgått 45. I denne perioden besto den avgrensede populasjonen av 1062 saker.

I tillegg har vi gjennomgått åtte saker som er skjønnsmessig valgt ut blant alle sakene om ny oppføring (TILTART 10) i populasjonen med vedtak første halvår 2013. Det ble gjort vedtak i 299 oppføringssaker i denne perioden, hvorav de åtte sakene vi har gjennomgått er blant de største sakene, vurdert etter størrelsen på byggene: boligblokker, studentboliger, kontorbygg, leilighetsbygg og industri. Til sammen har vi gjennomgått 53 byggesaker med tilhørende dokumentasjon.

Analyse av saksbehandlingstid i byggesaker med førstegangsvedtak basert på registreringer i saksbehandlingssystemet Doculive

Som utgangspunkt for å analysere saksbehandlingstiden i Plan- og bygningsetaten hadde vi alle byggesaker med førstegangsvedtak, behandlet i Avdeling for byggeprosjekter, og vedtatt i perioden 01.07.2012–30.06.2013, totalt 4368 saker.

Vi beregnet saksbehandlingstiden på grunnlag av etatens dateringer av fire milepæler: SAKSDATO, UKOMPLETT, KOMPLETT og VEDTDATO. SAKSDATO angir når etaten mottok byggesaken, og VEDTDATO angir når etaten fattet vedtak i saken. Tidsrommet mellom de to datoene er etatens brutto saksbehandlingstid. I 2064 av sakene fant etaten at byggesaken ikke inneholdt tilstrekkelig dokumentasjon for å gjennomføre saksbehandlingen. I saker der etaten anmodet søker om tilleggsdokumentasjon ble dette datert som UKOMPLETT. Milepælen KOMPLETT angir når etaten mottok fullstendig dokumentasjon og fortsatte med saksbehandlingen. Tidsrommet mellom UKOMPLETT og KOMPLETT skal ikke regnes med når saksbehandlingstiden vurderes opp mot

fristene som er pålagt etaten. Dette tidsrommet kalles bransjetid, og skal trekkes fra bruttotiden for å beregne netto saksbehandlingstid som etaten skal måles på. Vi har lagt dette til grunn i våre beregninger.

I datagrunnlaget for beregningen av saksbehandlingstid har vi utelatt enkelte saker med feilregistrerte milepæler. Dette gjelder:

- 1 sak der VEDTDATO var datert før SAKSDATO, slik at brutto saksbehandlingstid var < 0
- 34 saker der KOMPLETT var datert før UKOMPLETT, slik at bransjetiden var < 0
- 66 saker med milepælen UKOMPLETT, men manglende datering av KOMPLETT, slik at informasjon om bransjetiden i disse sakene manglet
- 60 saker der UKOMPLETT var datert før SAKSDATO, eller KOMPLETT var datert etter VEDTDATO, slik at tidsrommet for bransjetiden overskred tidsrommet for brutto saksbehandlingstid.

Disse avgrensningene er gjort etter dialog med Plan- og bygningsetaten.

I tillegg har vi utelatt 29 saker der det ikke fremgikk av registrerte undersakstyper hvilke frister som gjaldt.

Sakene som vi har utelatt på grunn av feilregistrerte milepæler er ikke en uttømmende liste av feildateringer. Vi har kun utelatt saker der milepælene er satt i feil rekkefølge. I resten av datagrunnlaget legger vi til grunn Plan- og bygningsetatens dateringer av saksgangen.

Som indikatorer på saksbehandlingstid har vi benyttet gjennomsnitt, andelen av sakene innen gitte frister, kumulative fordelinger, og prosentiler til nettotiden i saker uten frist.

Alle analyser er gjennomført i IBM SPSS Statistics 21.

Spørreundersøkelsen
Informasjon er også innhentet gjennom en elektronisk spørreundersøkelse (Questback). Tema for spørreundersøkelsen var bruken av og opplæring i saksbehandlingssystemet DocuLive, kvalitetssikring av byggesaksbehandlingen, faglig støtte, samt opplæring og oppdatering av kompetanse for å kunne utøve god byggesaksbehandling.

Spørreundersøkelsen ble sendt alle saksbehandlerne i Avdeling for byggeprosjekter 26.11.2013 (70 saksbehandlere). Undersøkelsen ble ikke sendt avdelingsdirektør og hennes stedfortreder, og heller ikke til avdelingens enhetsledere. Før spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle saksbehandlerne, ble den testet ut på fem ulike medarbeidere i Plan- og bygningsetaten. Innspillene vi fikk fra testpersonene medførte enkelte endringer i spørreskjemaet. 48 saksbehandlere besvarte spørreundersøkelsen. Spørsmålene som ble stilt følger i sin helhet i vedlegg 3.

Faktabeskrivelsen samt dialog og verifisering av denne
Faktabeskrivelsen er utarbeidet på bakgrunn av data innhentet gjennom intervju, gjennomgang av dokumenter og byggesaker med tilhørende dokumentasjon i Saksinnsyn, skriftlige opplysninger fra etaten som svar på spørsmål i enkeltsaker, analyse av registreringer i saksbehandlingssystemet DocuLive og gjennom spørreskjema.

Den samlede faktabeskrivelsen er kategorisert innenfor tre temaer; kvalitet, effektivitet og saksbehandlingstid. Etter avtale med Plan- og bygningsetaten ble faktabeskrivelsen oversendt i to deler, hvorav den første omhandlet den delen av beskrivelsen som gjaldt kvalitet i byggesaksbehandlingen. Denne ble oversendt etaten per e-post 13.01.2014. Etaten fikk samtidig oversendt de oppdaterte kriteriene på det aktuelle området.

Vi fikk tilbakemelding på denne delen av faktabeskrivelsen per e-post 04.02.2014. Etaten kom i hovedsak med utfyllende informasjon. Noe at dette har vi tatt inn i rapporten, mens noe har vi valgt å utelat ettersom vi mente det ikke hadde relevans for våre vurderinger.

Fakta om de 53 sakene vi har gjennomgått i undersøkelsen er utarbeidet på bakgrunn av gjennomgang av dokumenter i Saksinnsyn og DocuLive. samt skriftlige opplysninger vi har mottatt fra Plan- og bygningsetaten. Vi har i tre oversendelser til Plan- og bygningsetaten, henholdsvis 11.12.2013, 13.01.2014 og 22.01.2014 trukket frem relevante fakta i de enkelte sakene, og også stilt konkrete spørsmål om disse relatert til de undersøkte problemstillingene. I forbindelse med oversendelsen 22.01.2014 hadde vi et møte 27.01.2014 med Plan- og bygningsetaten for å orientere nærmere om beskrivelsen. Vi benyttet også møtet til å informere hvordan vi ønsket tilbakemelding i de 53 sakene vi hadde gjennomgått. Etaten har kommet med skriftlige kommentarer til oversendt fakta om de enkelte sakene per e-post, henholdsvis 30.12.2013 og 12.02.2014. På bakgrunn av dette har vi for denne delen av rapporten utarbeidet en mer summarisk faktabeskrivelse.

Presentasjon av foreløpig rapport og høringsuttalelser
Foreløpig rapport ble presentert for representanter fra Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 24.03.2014. I presentasjonen ble i hovedsak Kommunerevisjonens vurderinger lagt frem. Foreløpig rapport ble også presentert for kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling 01.04.2014. Rapport til uttalelse ble sendt byråden for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 07.04.2014. Kommunerevisjonen mottok svar fra byråden for byutvikling 07.05.204 og fra Plan- og bygningsetaten 30.04.2014. Uttalelsene følger i sin helhet i rapportens vedlegg 4 og 5.

Datas gyldighet og pålitelighet
Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et utrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Alle intervju som er gjennomført er verifisert av de som ble intervjuet. Informasjon som er hentet gjennom andre kilder er verifisert gjennom verifisering av faktabeskrivelsen. Etaten har fått revisjonskriteriene til uttalelse og var derfor kjent med målestokken som fakta skulle vurderes opp mot.

Informasjon innhentet etter gjennomgang av et tilfeldig utvalg på 53 ukomplette saker er verifisert i flere runder med Plan- og bygningsetaten. Informasjon innhentet etter gjennomgang av et utvalg forhåndskonferanser er også verifisert av etaten.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Blant annet ble det gjort en kvalitetssikring av at revisjonskriteriene som var lagt til grunn, var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre ble det gjort en kvalitetssikring av at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene den skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Spørsmål i spørreundersøkelsen

Følgende spørsmål ble benyttet i spørreundersøkelsen som ble sendt til saksbehandlere i Avdeling for byggeprosjekter.

Saksbehandlingssystem

1. Jeg opplever at saksbehandlingssystemet DocuLive er lett å bruke.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

2. Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i saksbehandlingssystemet DocuLive.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

Faglig støtte

3. Jeg får tilstrekkelig faglig støtte i arbeidet mitt.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

4. Fra hvor får du faglig støtte i arbeidet ditt med byggesaker? Her kan du krysse av for flere alternativer.

Andre saksbehandlere	Enhetsleder	Gjennom diskusjoner enhetsmøtet	Gjennom beskrivelser av arbeidsprosesser og støttedokumentasjon i KSS

5. Får du faglig støtte fra andre kilder – i tilfelle hvilke?

6. Hvilke av disse alternativene er den viktigste kilden for faglig støtte i arbeidet ditt med byggesaker? (Rangér fra 1 til 5 etter viktighet der 1 er viktigst mens 5 er den minst viktige. Bruk samme tall dersom du opplever alternativene som like viktige.)

Andre saksbehandlere	Enhetsleder	Diskusjoner i enhetsmøtet	Beskrivelse av arbeidsprosesser og støttedokumentasjon i KSS	Andre

Opplæring og kompetanseutvikling

7. Jeg opplevde da jeg var ny i Avdeling for byggeprosjekter at jeg fikk tilstrekkelig opplæring for å kunne utøve god saksbehandling.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

8. Jeg opplever at jeg får tilstrekkelig oppdatering av min kompetanse innen byggesaksbehandling for å kunne utøve god saksbehandling.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

Kapasitet

9. Jeg opplever at min **enhet** har tilstrekkelig kapasitet til å utøve forsvarlig saksbehandling.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

10. Jeg opplever at jeg har tilstrekkelig tid til å utøve forsvarlig saksbehandling.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

11. Jeg opplever at min enhetsleder har tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre min innstilling til vedtak.

Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig

Særskilte utfordringer knyttet til det å utøve god og forsvarlig saksbehandling

12. Dersom du opplever særskilte utfordringer knyttet til saksbehandlingssystemet, faglig støtte, opplæring og kompetanseutvikling og/eller kapasitet, eller til andre forhold, ber vi deg beskrive disse her.

Generell bakgrunnsinformasjon

13. Hvor lenge har du jobbet i Avdeling for byggeprosjekter?

Mindre enn ett år	Mellom 1 og 2 år	Mellom 2 og 4 år	Mer enn 4 år

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 07.05.2014

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:
201300623-6	201302610-9		126

UTTALELSE TIL FORELØPIG RAPPORT «PLAN- OG BYGNINGSETATEN - KVALITET OG EFFEKTIVITET I BYGGESAKSBEHANDLINGEN»

Det vises til brev av 07.04.2014 vedlagt foreløpig rapport «Plan- og bygningsetaten – kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen» til uttalelse. Brevet inneholder flere spørsmål som bes besvart.

Jeg vil først ta for meg prosessen og utformingen av rapporten før jeg går over på innhold og oppfølgning. Jeg finner at informasjon om prosjektets hensikt har vært god og klar og har ingen innvendinger i forhold til metode, anvendte kilder, data eller revisjonskriterier. Rapporten er veloppbygd, skrevet i et klart og godt språk og presenterer problemstillinger og konklusjoner på en grundig med samtidig lettfattelig måte.

Når det gjelder rapportens konklusjoner og anbefalinger vil jeg innledningsvis fremholde at jeg er glad for at Kommunerevisjonen har tatt tak i elementene i kritikken som ble rettet mot Plan- og bygningsetaten i fagpressen høsten 2012 og innarbeidet disse som en del av sin revisjon. Jeg ser også av rapporten at Kommunerevisjonen har god forståelse for etatens saksfelt og arbeidssituasjon. Videre ser jeg at Kommunerevisjonen har kjennskap til det arbeidet som etaten har utført sammen med bransjen og direktoratet i BBS (prosjekt for Bedre ByggeSaksbehandling).

Jeg merker meg at Kommunerevisjonen uttaler at Plan- og bygningsetaten langt på vei har utbedret de avvik som ble avdekket i Kommunerevisjonsrapporten fra 2007. Videre fremholder Kommunerevisjonen at undersøkelsen har vist at «Plan- og bygningsetaten hadde etablert systemer og en praksis som langt på vei bidro til å sikre kvalitet i byggesaksbehandlingen». Videre fremkommer det at av de om lag 200 undersøkte etterspørslene av informasjon for å komplettere søknader, var det bare et fåtall som etter Kommunerevisjonen vurdering ikke var nødvendig.

Det er imidlertid områder der det er avdekket avvik og Kommunerevisjonen kommer i tillegg med en del anbefalinger. Det fremkommer av rapporten at revisjonen har gått grundig til verks, et stort antall saker er gjennomgått helt ned på detaljnivå (jf snuhammer, snusirkler på bad). Grundigheten og det store antall saker som er gjennomgått styrker rapportens konklusjoner og

Byrådsavdeling for byutvikling Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

anbefalinger. Når det gjelder saksbehandlingstid viser jeg til den positive utviklingen etaten har hatt i det siste året - noe som også fremkommer av Plan- og bygningsetatens uttalelse.

Det kommer frem av selve rapporten at Plan- og bygningsetaten på flere områder allerede under revisjonen begynte å ta tak i avvik som ble avdekket og har lukket eller er i prosess med å lukke disse. Dette vitner også om en god dialog mellom revisjonen og etaten gjennom prosessen, slik at negative funn kunne bli tatt tak i umiddelbart. Jeg viser her også til Plan- og bygningsetatens uttalelse av 30.04.2014 til rapporten hvor det fremgår at flere avvik allerede er lukket og de øvrige er under arbeid.

Jeg er opptatt av at Plan- og bygningsetaten møter sine brukere på en effektiv og egnet måte og vil i så måte knytte en kommentar til forhåndskonferanser. Regelverket inneholder her en to ukers frist fra anmodning til avholdt forhåndskonferanse. Etaten klarer ikke å innfri regelverkets frist her. Jeg er her enig med etaten at denne fristen er noe som bør vurderes tatt opp med lovgiver. Det er verken ønskelig eller vil gagne brukerne om kvaliteten på tilbakemeldingen i forhåndskonferansen går ned for å prøve å innfri regelverkets frist. Det kan fort gi lengre saksbehandlingstid senere i prosessen. Særlig gjelder dette komplekse saker eller saker med engangssøkere hvor behovet for gode forhåndskonferanser er størst.

Jeg er takknemlig for at Kommunerevisjonen også kommer med anbefalinger. Dette er et bra utgangspunkt å ta tak i for å få til forbedringer. Jeg anser rapporten som et nyttig verktøy for virksomhetsoppfølgning av etaten. Jeg og min byrådsavdeling vil følge opp rapporten i vår virksomhetsstyring overfor Plan- og bygningsetaten.

Med hilsen

Bård Folke Fredriksen
byråd for byutvikling

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: Plan- og bygningsetaten

2

Vedlegg 5 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 30.04.2014

Deres ref:	Vår ref (saksnr): 201307524-6	Saksbeh: Tove Paulsen	Arkivkode:
201300623-5	**Oppgis alltid ved henvendelse**		

UNNTATT OFFENTLIGHET Offl.§14,1.ledd

FORVALTNINGSREVISJON AV KVALITET OG EFFEKTIVITET I BYGGESAKSBEHANDLINGEN - UTTALELSE TIL KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT AV 07.04.2014.

Informasjonen om revisjonens hensikt har vært klar. Revisjonskriteriene har vært tydelige. Revisjonskriteriene ble endret i løpet av revisjonsperioden. Etaten fikk anledning til å uttale seg om de endringer som ble foretatt.

Kommunerevisjonens (KRV) undersøkelse har hatt kvalitet og effektivitet i byggesaksbehandlingen som tema. Med kvalitet menes om byggesaksbehandlingen er underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring. Det er ikke foretatt noen vurdering av kvaliteten på det ferdige byggverket og om kvaliteten på byggesaksbehandlingen bidrar til å gi kvalitativt gode bygg. Med effektivitet er det fokusert på om byggesaksbehandlingen gjennomføres effektivt. I tillegg har Kommunerevisjonen sett nærmere på saksbehandlingstid i byggesaker.

Etaten mener at metodebruken generelt er god. Etaten er imidlertid noe usikker med hensyn til spørreundersøkelsen rettet mot saksbehandlere for å finne svar på om vi har god nok kvalitet og effektivitet. Spørreundersøkelsen hadde et begrenset omfang og det kunne ha vært ønskelig å få belyst enkelte spørsmål fra flere vinkler. Rapportens oppbygging og språkbruk er god.

Etaten opplever at den gjennom hele revisjonen har hatt et godt samarbeide med Kommunerevisjonen. Det har vært en omfattende revisjon hvor mange av etatens ansatte innenfor det berørte feltet har vært involvert. Kommunerevisjonen har vært opptatt av å finne frem til en riktig situasjonsbeskrivelse og den har hele veien vært lydhør for etatens innspill om presiseringer og utfyllende informasjon.

Videre opplever etaten at Kommunerevisjonen har stilt relevante kritiske spørsmål ved byggesaksbehandlingen i etaten. Kommunerevisjonens vurderinger på de ulike punkt er saklige og nyttige. På enkelte punkt har vi gjort andre vurderinger enn det Kommunerevisjonen gjør og det kommenteres nedenfor spesielt. På bakgrunn av revisjonen og rapporten vil vi foreta analyser og sette i gang tiltak på områder der vi ser svakheter. Tiltakene vil bli prioritert og det vil bli satt tidsfrister for gjennomføring med påfølgende oppfølging.

Plan- og bygningsetaten
Boks 364 Sentrum
0102 Oslo

Besøksadresse:
Vahls gate 1, 0187 Oslo
www.pbe.oslo.kommune.no

Sentralbord: 02 180
Kundesenteret: 23 49 10 00
Telefaks: 23 49 10 01
E-post: postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315.01.01357
Org.nr.: 971 040 823 MVA

Etaten er tilfreds med at Kommunerevisjonen gjennom denne undersøkelsen konstaterer at etaten har utbedret de manglene som ble påpekt i 2007 vedrørende arbeidsdeling, tilgangskontroller og kvalitetssystem.

Kommunerevisjonen anbefaler at etaten vurderer hva som vil være egnede tiltak for å sikre etterlevelse av lov og forskrift på de områdene undersøkelsen avdekket avvik. Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og veiledere er imidlertid et omfattende regelverk som stadig blir underlagt justeringer og tilpasninger. Etaten erkjenner at det til tider kan oppstå tolkningstvil om enkelte spørsmål og der avklaringer kan skje gjennom rettsavgjørelser, Sivilombudsmannens eller departementets tolkninger, klageavgjørelser fra Fylkesmannen, presisering av veiledere til forskrift eller rett og slett ved forskriftsendringer.

KRVs anbefaling inneholder to hovedelementer, et generelt punkt om etterlevelse av lov og forskrift og et punkt med mer konkrete anbefalinger. Etaten kommenterer nedenfor først de områder hvor vi opplever at Kommunerevisjonen påpeker avvik ved etterlevelse av lov og forskrift:

Forhåndskonferanser:
Kommunerevisjonen tar utgangspunkt i regelverket om 2-ukers frist fra anmodning om forhåndskonferanse til konferansen skal være avholdt. Etaten opplever at det i praksis er nærmest umulig å overholde denne fristen da forarbeidet med innregistrering og fordeling, faglige forberedelser og avtale om møtetidspunkt i seg selv tar mer enn 2 uker. Etaten vurderer om dette bør tas opp med lovgiver.

Praksis i etaten er nå endret til en målsetning om at avtalen om tidspunkt for forhåndskonferanse skal gjøres innen to uker, noe som brukerne så langt er godt fornøyd med. Etaten vil fortsatt ikke klare å avvikle forhåndskonferansene innen to uker fra anmodning.

Videre påpekes i revisjonen at forhåndskonferansene skal gjennomføres som møter, men at etaten i noen tilfeller har valgt å bruke brev/telefonsamtaler for å besvare anmodningen om forhåndskonferanse. Flere anmodninger etaten mottar oppfyller ikke lovens krav mht. å gi den informasjonen som er nødvendig, men etaten vil likevel søke å veilede på det søker/tiltakshaver ber om ved å besvare en henvendelse i stedet for å kreve en "komplett" anmodning om forhåndskonferanse. I disse tilfeller vil det i stor grad benyttes brev og telefon. Gjennom samhandlingsprosjektet Bedre Byggessaksbehandling (BBS) kom det fram at næringen vil ha enklere dialogformer med etaten og da mener etaten at det er viktig å gjøre avklaringer på enklest mulig måte både for etaten og for søker/tiltakshaver.

Etaten merker seg at når forhåndskonferansene ikke gjennomføres som møter er det viktig å dokumentere enighet med søker/tiltakshaver om at det ikke er nødvendig med eget møte.

Rammen for forhåndskonferansen ligger i SAK10 § 6-1 med angivelse av omfang og temaer. Det mest sentrale formålet med en forhåndskonferanse er i størst mulig grad å gi veiledning i rammeforutsetninger for selve tiltaket. Krav til dokumentasjon i søknaden er en liten del av dette og ofte ikke et tema søker/tiltakshaver er opptatt av på dette stadiet.

Ukomplette saker:
Kommunerevisjonen konstaterer at etaten hadde nødvendig hjemmel i de fleste tilfellene til å be om ytterligere dokumenter. Det påpekes at etaten ikke kan pålegge søker å innhente uttalelse fra annen myndighet før saken tas til behandling, for eksempel fra kulturminnemyndigheten, men at det omfattes av etatens samordningsansvar å gjøre dette. Etaten har praktisert det som påpekes fordi den mener det er viktig for søker å vite annen myndighets standpunkt før søknad sendes inn, det kan føre til at søker ønsker

å justere søknaden for å imøtekomme annen myndighets synspunkt. Etaten merker seg likevel Kommunerevisjonens standpunkt og vil innrette seg etter det. Etaten vil fortsatt anbefale søkere å kontakte annen myndighet før søknad sendes til etaten.

Videre merker etaten seg at Kommunerevisjonen påpeker sider ved håndtering av mangler som tilsier at etaten må dokumentere all kommunikasjonen med søker både i saksbehandlingssystemet og i vedtak. Dette følges fortløpende opp.

Saksbehandlingstid:
Her påpeker Kommunerevisjonen innledningsvis at etaten ikke har overholdt lovbestemt frist i alle saker. Etaten er enig i dette, men vil samtidig påpeke at opp mot 50% av saksmengden behandles som 3-ukers saker og disse hadde i 2013 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 1,6 uker og 95% ble behandlet innenfor lovbestemt tidsfrist. For 12-ukers saker i 2013 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 8,4 uker og 83% ble behandlet innenfor den lovpålagte tidsfristen. For alle byggesaker ble 90% behandlet innen lovbestemt frist i 2013, mot 70% i 2012. Det skal dog bemerkes, som Kommunerevisjonen gjør, at etaten har en for søker mer liberal måte for beregning av saksbehandlingstid enn det plan- og bygningsloven legger opp til. Ved å legge til grunn lovens utgangspunkt ville etatens saksbehandlingstid ha blitt redusert i en del saker, dvs. saker som ikke var komplette ved mottak. På den annen side kommenteres i revisjonen at etaten har stoppet klokken når annen kommunal myndighet er blitt rådspurt under etatens saksbehandling. Etaten er enig med KRV i at dette ikke skal gjøres, og at det kan føre til at etaten beregner for kort saksbehandlingstid. Etaten erfarer at dette er et krevende felt for saksbehandlere; om uttalelse fra annen kommunal etat er å betrakte som "annen myndighet" eller kun rådgivende myndighet iht. plan- og bygningsloven. Etaten gjennomgår og presiserer nå sine rutiner på dette punktet.

Kommunerevisjonen påpeker også at etaten hadde registrert feil saksbehandlingstid sammenholdt med egne retningslinjer. Etaten er enig i at det er uheldig med feil registrering av saksbehandlingstid og at dette kan gi misvisende styringsinformasjon. Etaten vil samtidig påpeke at feilføringene i liten utstrekning har hatt konsekvenser for tiltakshaver.

Foreløpig svar:
Kommunerevisjonen konstaterer at etaten oppfylte plikten i forvaltningsloven §11a både til å sende foreløpig svar og til å sende foreløpig svar "snarest mulig", men at det foreløpige svarbrevet hadde motstridende informasjon om når endelig svar kunne forventes. Revisjonen kommenterer også at etaten i saker uten tidsfrist ikke oppgav noen saksbehandlingstid, og at det ved mangelbrev ble sagt at søknaden ville bli behandlet så raskt som mulig når manglende dokumentasjon var mottatt. Dette var etter Kommunerevisjonens oppfatning ikke i tråd med forvaltningslovens krav. Etaten har endret sine foreløpige svarbrev der det nå i større utstrekning henvises til etatens hjemmesider for generell informasjon om lovbestemt og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for den enkelte sakstype, og søker oppfordres til å følge sakens gang på etatens Saksinnsyn. Etaten tester også ut en elektronisk løsning der bekreftelse på mottatt søknad sendes ut som e-post med direkte link til informasjon på internett og Saksinnsyn som viser den konkrete saken. Dette vil gi søker/tiltakshaver en "sanntids"-angivelse av hvor saken ligger i saksforløpet.

3-ukers saker med mangler:
Kommunerevisjonen kan ikke se at etaten har hjemmel for systematisk å omgjøre 3-ukers saker til 12-ukers saker med den begrunnelse at det forelå mangler i saken. Saker som er innsendt feilaktig som 3-ukers saker, for eksempel fordi den er avhengig av dispensasjon, er i realiteten ikke 3-ukers saker og etaten skal behandle dem som sak uten tidsfrist. Noen saker som sendes inn som 3-ukers saker faller derfor utenfor denne kategorien.

I saker der det mangler dokumentasjon har etaten lagt om praksisen sin ved at dokumentasjon etterspørres og tiden stanses i denne perioden, men saken behandles i henhold til 3-ukers frist.

Etaten finner ikke at temaet om en 3-ukers sak må være komplett (dvs. ikke inneholde "store" mangler) for å klassifiseres som denne sakstypen er ikke drøftet direkte verken i saksbehandlerforskriften, veilederen til denne eller i den juridiske litteraturen.

Etaten kommenterer videre de områder hvor Kommunerevisjonen har gitt konkrete anbefalinger:

- *Vurderer å etablere systematisk kontroll av byggesaksbehandlingen*:
  Etaten gjennomfører kontroll av saksbehandlingen, noe også KRV konstaterer, men vil i tråd med KRVs anbefaling legge vekt på å systematisere, dvs. planlegge, og dokumentere dette og resultatene av kontrollen bedre. Etaten har allerede påbegynt arbeidet med en slik internkontrollplan som skal inngå i etatens revisjonsarbeide.

- *Vurdere å iverksette flere kompetansetiltak*:
  Etaten har et omfattende opplæringssystem både for nyansatte og erfarne medarbeidere (jfr.kap 3.5 i KRVs rapport) der læring gjennom løpende saksbehandling, med tilhørende faglig diskusjoner, er et vesentlig element. Etaten legger vekt på tverrfaglig organisering av enhetene og rekrutterer deretter. Dette er et viktig ledd i kompetanseutviklingen samtidig som det benyttes inn i de faste faglige arenaer for drøftelse av saker. Etaten vurderer kontinuerlig på hvilke fagområder det er behov for kompetansetiltak, men er klar over at i en lærende organisasjon vil det alltid være medarbeidere som etterspør mer opplæring. Fagområdet etaten forvalter er komplekst og krever fagkompetanse og erfaring hos ledere og saksbehandlere. Etaten har stort fokus på kompetansebygging og foretar kontinuerlige vurdering av behovet for supplerende opplæring.

- *Etablere mer enhetlig praksis for registrering av forhåndskonferanser*:
  På området forhåndskonferanser er etaten i ferd med å endre rutinene sine slik at det blir en bedre og mer enhetlig dokumentasjon av saksbehandlingen i saksarkivet. Men som påpekt tidligere, vil etaten her prioritere å møte søker/tiltakshaver på effektiv og egnet måte uavhengig av om dette skjer gjennom brev, telefon, e-post eller møter.

- *Vurdere behovet for å bedre informasjonen på etatens hjemmeside*:
  Etaten jobber med å forbedre informasjonen på hjemmesiden, både i forhold til språk og innhold. Etaten merker seg at KRV her påpeker relativt detaljerte informasjonskrav som de forventer skal forefinnes på etatens hjemmeside. Dette vil, hvis det skal omfatte alle etatens prosesser, føre til en mer omfattende hjemmeside enn det etaten har i dag. Dette forholdet må vurderes i sammenheng med det arbeidet som i dag gjøres gjennom "Løftet" i regi av byrådsleders avdeling hvor målet bl.a. er å redusere og forenkle informasjonen på Oslo Kommunes hjemmesider. Etaten anser det likevel som mulig å presisere deler av informasjonen ytterligere.

Etaten opplever Kommunerevisjonens innspill som nyttige og vil innenfor rammen av kommentarene

gitt ovenfor, legge dette til grunn for sitt videre forbedrings- og forenklingsarbeide med etatens byggesaksbehandlingsprosesser.

PLAN- OG BYGNINGSETATEN

Dette dokumentet er elektronisk godkjent 30.04.2014 av:

Tove Paulsen - Saksbehandler
Hogne Hove - for etatsdirektør Ellen S. de Vibe

Kopi til:
Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO, postmottak@byr.oslo.kommune.no

Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no

Grafisk produksjon: Allkopi AS - 08.14