



Byrådssak 199/14

KLAGESAKSBEHANDLING I BYGGESAK. FORSØKSORDNING I BYDELENE BJERKE, GRÜNERLØKKA OG VESTRE AKER. EVALUERING

Sammendrag:

Klager på byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven som berører dispensasjon fra arealplan er siden 2004 som en forsøksordning blitt behandlet (innenfor sine områder) av de tre bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker, i stedet for ordinært gjennom byrådet og byutviklingskomiteen. Ordningen skulle opprinnelig ha en varighet på to år. I forbindelse med forlengelse av ordningen har bystyret bedt byrådet vurdere om forsøksordningen bør utvides til alle bydelene.

Forsøksordningen ble i 2007 evaluert av konsulentene Fürst og Høverstad som anbefalte at ordningen gjøres til en fast ordning som gjelder for alle bydelene, men knytter noen forutsetninger til dette. Plan- og bygningsetaten har evaluert ordningen i 2006, 2009, 2010 og 2013. Etaten har innhentet uttalelser fra forsøksbydelene og fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus (som er endelig klageinstans for denne type saker). Plan- og bygningsetaten konkluderer med at ordningen bør avvikles. Forsøksbydelene ønsker at ordningen skal videreføres. Fylkesmannen er forsiktig med å anbefale eller fraråde ordningen videreført, selv om det er en del juridiske utfordringer knyttet til den.

Byrådet ser at det er fordeler ved forsøksordningen ved at det legges til rette for lokale vurderinger og økt lokalt engasjement. Byrådet finner imidlertid at mange hensyn veier mot ordningen. Dette gjelder særlig utfordringer i forhold til håndtering av et komplekst lovverk, krav til enkeltvedtak, ressursbruk, hensyn til en helhetlig behandling av disse klagen (i saker der klagen knyttet til dispensasjon fra arealplan bare er en del av klagen) og fare for forskjellsbehandling om 15 instanser/bydeler skal behandle samme eller tilsvarende regelverk. Byrådet foreslår å oppheve forsøksordningen. Byrådet minner om at bydelene etter Samarbeidsavtalen mellom bydelene og Plan- og bygningsetaten får tilsendt mange byggesaker til uttalelse før vedtak treffes. Byrådet finner at bydelene her kan bidra med lokalkunnskap og gode innspill til Plan- og bygningsetatens videre behandling av saken.

Ny byggesaksforskrift som sier at en klage skal være ferdigbehandlet i kommunen innen 8 uker, trådte i kraft 01.07.2010. Sivilombudsmannen uttalte i 2013 at for klager med politisk behandling var saksbehandlingstiden uakseptabel stor og ba Oslo kommune om å gjøre tiltak.

Parallelt med denne saken fremmes sak om formell delegasjon av myndighet for klager på tillatelser fra byutviklingskomiteen, slik at klagesaksbehandlingstiden reduseres.

Saksfremstilling:

Forsøksordning innenfor klagebehandling i byggesak

Ved bystyrets vedtak den 18.12.2002, sak 501, om ny bydelsinndeling i Oslo med 15 bydeler fremgår bl.a. at det skal etableres forsøksprosjekt med desentralisering til en eller flere bydeler innenfor området byggesaksbehandling; klagebehandling. Hensikten med prøveordningen har vært å bygge videre på bydelsorganiseringen og desentralisere nye oppgaver til bydelsutvalgene. En viktig begrunnelse for desentraliseringen var tilpasning til innbyggernes ønsker og behov. Overføringen av den politiske behandlingen av klagesaker var antatt å kunne bidra til effektiv drift og større nærhet til innbyggerne. Sammen med færre og større bydeler kunne dette medføre en klar styrking av bydelene på det lokaldemokratiske plan.

Forsøksprosjektet ble begrenset til å omfatte bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker. De klagesakene som etter forsøksordningen skulle behandles i bydelsutvalgene er klage på byggesaker som berører dispensasjon (unntak) fra arealplan. Enten klage på at det er gitt dispensasjon eller at dispensasjon er avslått. Ordinært blir disse sakene oversendt byrådsavdelingen og blir behandlet i byråd og byutviklingskomiteen. Blir vedtaket opprettholdt i den politiske behandlingen videresendes den til Fylkesmannen i Oslo og Akershus til endelig avgjørelse. Blir derimot klagen tatt til følge sendes den tilbake til Plan- og bygningsetaten som utsteder nytt vedtak i tråd med det politiske vedtaket. Det nye vedtaket kan påklages, en slik klage vil gå direkte til Fylkesmannen. Forsøket innebærer at de tre forsøksbydelene får klagesakene (innenfor eget område) direkte tilsendt fra Plan- og bygningsetaten. Bydelsutvalgene utøver dermed byutviklingskomiteens myndighet; å ta stilling til om klagen som berører dispensasjonen skal tas til følge eller ikke.

Bystyret vedtok 26.11.2003, sak 420, vedtekter til forsøksordningen. Etter bystyrets vedtak skulle forsøket vare i 2 år. Bystyret traff i møte 03.05.2006, sak 153, vedtak om at prøveordningen forlenges inntil endelig evaluering foreligger og bystyret har tatt stilling til om forsøket skal avsluttes, forlenges ytterligere eller utvides, eventuelt innføres som en permanent ordning.

Erfaringene fra forsøksprosjektet ble evaluert/vurdert av konsulentene Roland Fürst og Lilian Høverstad og Plan- og bygningsetaten. Etaten har innhentet uttalelser fra de aktuelle prøvebydelene og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Evaluering av forsøksordningens første periode 2004-2006

Plan- og bygningsetatens evaluering av 05.12.2006 følger saken som vedlegg 1. I byråds sak 277/03, jf. bystyrets vedtak av 26.11.2003, sak 420, fremgår at forsøket skulle evalueres etter 2 år og at dette skulle foretas av Plan- og bygningsetaten. Ved byutviklingskomiteens behandling av saken, 01.10.2003, sak 348, ba komiteen om at det ved evalueringen av ordningen spesielt blir vurdert om delegasjonen har medført endring i avgjørelsespraksis, endring i antall klagesaker og endring i behandlingstid.

Plan- og bygningsetaten har foretatt en intern gjennomgang av de sakene som er behandlet i forsøksordningens opprinnelige virkeperiode på to år, for å se på hvilke typer saker som er behandlet og hvorvidt målene med forsøket er nådd. Det er tatt utgangspunkt i kriterier som desentralisering, tid, ressurser og kvalitet (faglige, praktiske, formelle og ressursmessige forhold). Ved gjennomgangen har man sett nærmere på hvorvidt sakene er blitt behandlet slik forvaltningsloven krever og på om sakene er blitt behandlet i tråd med forsøksordningen og tilhørende samarbeidsavtale. Etaten har også - slik

byutviklingskomiteen har bedt om - sett på om det er endringer i avgjørelsespraksis, endring i antall klagesaker og endring i behandlingstid.

Bydelene hadde i løpet av forsøksordningens opprinnelige periode behandlet til sammen 36 klagesaker. Bydelene omgjorde 50 % av Plan- og bygningsetatens vedtak.

Plan- og bygningsetaten ba bydelene om kommentarer til ordningen som kort gjengitt ga slik tilbakemelding:

Bydel Grünerløkka (11 saker) har meget gode erfaringer med forsøket og ønsker at det videreføres. Det er bygget opp verdifull kompetanse under forsøksordningen, noe som har vært tids- og ressurskrevende. Videre pekes det på den lokalkunnskap som bydelspolitikere og administrasjon besitter og kan tilføre klagebehandlingen.

Bydel Vestre Aker (22 saker) er svært tilfreds med ordningen med overført myndighet fra byråd/byutviklingskomiteen og ber om at ordningen blir permanent. Det er benyttet lite administrative ressurser på disse sakene, de er kun behandlet politisk.

Bydel Bjerke (3 saker) sier det har vært en utfordring for bydelen hva gjelder tilgang på kartverk og annet arbeidsverktøy som kan bedre saksbehandlingen. Bydelsutvalget mener sakene har vært kompliserte og ressurskrevende, men lokalpolitisk viktige. Sakene har vist at det har vært reell lokalpolitisk behandling av sakene. Det påpekes at bydelen og bydelsutvalget innehar en spesiell posisjon i slike saker, ved at de ofte besitter gode lokalkunnskaper samt at de i tillegg fungerer som et ombud for lokalbefolkningen og nærmiljø. Bydelen konkluderer med at prøveordningen har vært vellykket og positiv, og ønsker derfor å videreføre ordningen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus finner i brev av 11.07.2006 ikke at det har vært noen synlige kvalitetsforskjeller mellom bydelene i prosjektet. Fylkesmannen finner heller ikke at ordningen har medført endringer i verken praksis/avgjørelse eller behandlingstid/ressursbruk hos Fylkesmannen. Det vises til at de sakene Fylkesmannen får oversendt i all hovedsak er saker hvor bydelsutvalget har opprettholdt Plan- og bygningsetatens vedtak, og i disse tilfellene vil Fylkesmannen ha en innstilling fra etaten samt en votering fra bydelen med endelig vedtak. Fylkesmannen kan ikke se at disse sakene skiller seg ut fra saker som ikke har vært en del av ordningen, men gått til byrådet/byutviklingskomiteen på vanlig måte. Fylkesmannen påpeker at det i en sak hvor bydelsutvalget omgjorde etatens vedtak for tiltakshaver opplevdes som noe underlig at bydelen først kunne uttale seg som høringsinstans i forbindelse med søknadsbehandlingen, og deretter behandle klage i saken. Fylkesmannen fant ikke at det forelå inhabilitet, men ber kommunen være oppmerksom på denne problemstillingen. En annen problemstilling Fylkesmannen fremholder er at reguleringsplaner, slik som for eksempel "Småhusplanen", strekker seg over bydelsgrenser. En ordning hvor dispensasjoner fra planens bestemmelser behandles i bydelene vil således kunne medføre ulik praktisering, og medføre at en og samme plan får forskjellig betydning i de ulike bydelene.

For øvrig virker Fylkesmannen forsiktig med å anbefale eller fraråde ordningen videreført, selv om det er en del juridiske utfordringer knyttet til den.

Plan- og bygningsetaten vurderte at ordningen har sine positive sider for politisk mobilisering. Etaten fant imidlertid at ordningen medfører såpass mange negative konsekvenser av så vel arealutviklingsmessig, praktisk, ressursmessig og forvaltningsmessig karakter, at ordningen ikke ble anbefalt forlenget eller utvidet, eventuelt innført som en permanent ordning.

Plan- og bygningsetaten fant at forsøksordningen kan medføre en lokalpolitisk gevinst, og en større nærhet mellom involverte parter og beslutningstakere. Plan- og bygningsetaten var enig i at bydelspolitikere og administrasjon besitter verdifull lokalkunnskap som

tilfører klagebehandlingen noe positivt og at bydelsutvalget innehar en funksjon som ombud for lokalbefolkningen og nærmiljø.

Plan- og bygningsetaten vurderte imidlertid at oppdelingen av myndigheten vil gjøre det vanskeligere å sikre at planintensjoner ivaretas i enkeltsaksbehandlingen, samt oppfølgingen av kommunens arealpolitikk. Ordningen medfører at ”det faste utvalg for plansaker” (byutviklingskomiteen) i stor grad må sies å miste sin rolle i forbindelse med enkeltsaker innen byggesaksfeltet. I tillegg mister de muligheten til overvåking og eventuell korrigerende av de planene de selv har vært delaktig i vedtakelsen av. At bydelsutvalgene, som ikke har tilsvarende rolle i planprosessen, eventuelt skal være det politiske organ som har kommunens endelige ord i forhold til dispensasjoner som er påklaget, kan bidra til store forskjeller bydelene i mellom.

Plan- og bygningsetaten konkluderte med at dersom ordningen skulle utvides og innføres for samtlige av Oslos 15 bydeler, vil dette påvirke resurssituasjonen for Plan- og bygningsetaten betydelig. I tillegg ble det påpekt at det er svært ulik organisering av de enkelte bydelers administrasjon, og at de ulike bydelene forholder seg til etatens vedtak på ulike måter, samt at forutsigbarheten på sakenes utfall er ulik. Plan- og bygningsetaten konkluderte med at ordningen fordrer tilførsel av betydelige ressurser hos bydelene og ikke minst etaten.

Hva angikk saksbehandlingstiden kom Plan- og bygningsetaten til at denne ikke ble vesentlig endret som følge av ordningen, selv om det ble påvist variasjoner bydelene i mellom. Plan- og bygningsetaten anbefalte at ordningen ble avsluttet i sin helhet.

Sluttrapport fra konsulentene Fürst og Høverstad

Konsulentene Roland Fürst og Lilian Høverstad (heretter kalt konsulentene) har gitt en ekstern evaluering av Bydelsreformen 2004 i sluttrapport datert 22.01.2007, vedlegg 7. Evalueringen gjelder samtlige forhold ved bydelsreformen.

Hva gjelder klagesaksbehandling i byggesaker går konsulentene ut fra at følgende temaer er mest relevante som grunnlag for evalueringen: 1. Økt lokalpolitisk innflytelse og aktivitet og 2. Effektivitet og service/kvalitet.

Konsulentene har foretatt en spørreundersøkelse blant bydelsutvalgrepresentantene (21) og i bydelsadministrasjonen som refereres i rapporten på side 9-13. Blant *utvalgsrepresentantene* svarer de fleste (15 av 21) at bydelsutvalgets behandling har ført til flere omgjøringar av etatens vedtak. Videre pekes det bl.a. på en egenverdi i forhold til at politikerne gjennom å ha innflytelse, og dermed større engasjement i klagesakene, opparbeider seg større kompetanse på det aktuelle politikkområdet. Nesten samtlige av svarene fra lokalpolitikere tyder på at lokalkunnskap har spilt en rolle. Flere trekker frem at bydelsutvalget har fylt en politisk funksjon i forhold til Plan- og bygningsetaten, utvalget tar særlige hensyn overfor mennesker, miljø og forretningsliv, kommer seg i større grad ut på befaringer og kan lære ”å kjenne hvor skoen trykker”. Alle som har svart mener at forsøket har ført til større engasjement blant lokalpolitikere. Det vises også til at publikum gjennom ”åpen halvtime” engasjerer seg, og til en aktiv lokalpresse i bydelene Vestre Aker og Bjerke. De fleste (16 av 21) mener også at overføringen av beslutningsmyndigheten har bedret servicen overfor søkerne. Nesten alle av BU-medlemmene mener at bydelsutvalget har reell mulighet til å påvirke utfallet av klagesaksbehandlingen. Nesten alle mener videre at bydelsutvalget og administrasjonen har den nødvendige kompetansen ift byggesaker. Bydelsutvalgene mener unisont at det er

en fordel at bydelsutvalgene har hatt ansvaret for de aktuelle klagesakene, og de anbefaler at forsøkene videreføres/utvides til de andre bydelene.

Administrasjonen i de tre forsøksbydelene mener det har vært en fordel at bydelsutvalget har ansvar for behandling av klagesaker som krever dispensasjon fra arealplan. Alle anbefaler også at forsøket videreføres og utvides til bydelene for øvrig. Bydel Vestre Aker mener Plan- og bygningsetaten også fremover bør ha ansvar for all saksforberedelse. Administrasjonen anser bydelspolitikernes kjennskap til de lokale forholdene som en klar fordel. De mener samtidig det må sikres skoloring av politikerne for å sikre lik og forutsigbar behandling.

Konsulentene viser til og gjennomgår i sin rapport også Plan- og bygningsetatens evaluering av 05.12.2006 og kommentarer fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i brevet av 11.07.2006 (jf. ovenfor om dette).

I rapportens pkt. 8.2 (side 57) fremkommer konsulentenes oppsummering og anbefalinger hva gjelder klagesaksbehandling i byggesaker. Det vises til at det har fremkommet en klar motsetning mellom synspunktene fra bydelsutvalgene på den ene og Plan- og bygningsetaten på den annen side. Forsøksbydelene legger vekt på lokale vurderinger og engasjement, mens Plan- og bygningsetaten viser til at ordningen kan medføre forskjellsbehandling og at den svekker planmyndighetenes mulighet til å følge opp gjennomføring av arealplaner. Det foreligger begrenset dokumentasjon på om forsøket har ført til økt effektivitet. I evalueringen fremkom bl.a. at saksbehandlingstiden i forsøksbydelene har vært kortere enn etter ordinær behandling. Det er ikke grunnlag for å si at kvaliteten på vedtakene fra bydelene er annerledes (bedre eller dårligere) sammenlignet med de saker som følger ordinær linje (byrådet – komiteen). Plan- og bygningsetaten viser til at samlet administrativ innsats for saker behandlet av bydelsutvalgene er mindre enn i saker som sendes til byrådsavdelingen for videre behandling. For etaten er det imidlertid mer ressurskrevende å ”betjene” flere bydeler enn å oversende sakene til byrådsavdelingen. Hva gjelder anførsler om mulig forskjellsbehandling vil konsulentene bemerke at det kan være vel så viktig å sikre likhet i vurderingene og behandlingen innenfor et område (en bydel) som mellom bydelene. Videre understrekes at Fylkesmannen er det endelige klageorganet i denne type saker. Konsulentene ser at det kan oppfattes som besynderlig at et kommunalt organ (bydelsutvalg) kan uttale seg til byggesaker – og deretter få kommunens siste ord i klagesak. Fylkesmannen konkluderer imidlertid med at ordningen ikke rammes av forvaltningslovens regler om habilitet og konsulentene mener det må være mulig å gi informasjon til berørte som forklarer saksgangen og roller. Konsulentene anbefaler at forsøket gjøres til en fast ordning som gjelder for alle bydelene. Det stilles til anbefalingen forutsetninger om at Plan- og bygningsetaten tilføres ressurser og at det utarbeides retningslinjer og prosedyrer.

Bystyrets vedtak av 2008 om forlengelse og evaluering

I møte 17.12.2008, sak 464, ”Evaluering av forsøk med nye oppgaver til bydelene” traff bystyret vedtak om at forsøket skulle videreføres t.o.m. 31.12.2010 for å få mer erfaringsgrunnlag. Samtidig vedtok bystyret følgende presiseringer:

- a. *Plan- og bygningsetaten skal være sekretariat for bydelsutvalgene*
- b. *Bydelsutvalgene må begrunne sine vedtak*
- c. *Bydelene må ha ansvaret for saksomkostninger og erstatning som følge av egne vedtak*
- d. *Bystyrets vedtak i sak 420/2003 vedtakspunkt 1: ”Etaten legger frem saksfremstilling til bydelsdirektøren som har innstillingsrett overfor utvalget.” oppheves.*

Bystyret vedtok som punkt 2:

”Byrådet bes fremme en sak for bystyret med vurdering av en utvidelse av forsøksordningen med lokal klagebehandling i byggesaker til å gjelde alle bydeler. Saken bør inneholde en vurdering av de kostnadmessige og organisatoriske konsekvensene ved en slik utvidelse.”

I tilknytning til saksbehandlingen avga byutviklingskomiteen en enstemmig merknad i møte 29.10.2008, sak 228 hvor det bl.a. heter:

”Komiteen har registrert en oppfatning om at det er ulik praksis i forsøksbydelene. For å avklare hvorvidt det er ulik praksis i like saker i indre og ytre by ber komiteen om en oversikt og vurdering av utfallet i klagesakene som er behandlet i de ulike bydelene hvor det fremkommer hvorvidt klager har fått medhold eller ikke og hvorvidt klager er berørt part eller tiltakshaver. En slik oversikt og vurdering bes forelagt komiteen i forbindelse med sak som vurderer en utvidelse av forsøksordningen.”

Bystyret vedtok i møte 26.01.2011, sak 19, at forsøket skal forlenges frem til endelig evaluering foreligger og bystyret har tatt endelig stilling til ordningen.

Evaluering av forsøksordningens andre periode fra 2006 og med bystyrets presiseringer 2008

Plan- og bygningsetatens evaluering av 02.12.2009 følger saken som vedlegg 2. Plan- og bygningsetaten sier hovedmålet for denne evalueringen har vært å se på de sakene som har vært behandlet i forsøksordningens ”annen periode”, for å se hvilke saker som er behandlet og hvorvidt de er blitt behandlet slik forvaltningsloven krever. Det er videre sett på om sakene er behandlet i tråd med forsøksordningen og tilhørende samarbeidsavtale, samt om bystyrets presiseringer i vedtak av 17.12.2008, sak 464, er fulgt opp. Endelig har Plan- og bygningsetaten sett på om det er endringer i forhold til forrige gjennomgang av saker omfattet av ordningen. For nærmere vurdering av måloppnåelsen ved prosjektet viser etaten til evalueringen fra 2006.

I løpet av prøveordningens forlengede periode har bydelene behandlet til sammen 34 klagesaker. Gjennomgangen viser et vidt spekter av tiltak. Bydelene har omgjort 38 % av Plan- og bygningsetatens vedtak.

Etaten har også i denne runden bedt bydelene om kommentarer til ordningen.

Bydel Grünerløkka (8 saker) har ikke gitt kommentarer.

Bydel Vestre Aker (19 saker) viser til at bydelsadministrasjonen behandler og forbereder klagesaken for politiske vedtak. Klagesakene avgjøres sammen med andre typer saker i allerede fastsatte møter. Ressursene som medgår på grunn av denne ordningen har ingen nevneverdige konsekvenser for bydelen. Bydelen har positive erfaringer med forsøksordningen. Saksbehandlingen anses forholdsvis enkel, men bidrar til å kvalitetssikre sakene etter lokale forhold.

Bydel Bjerke (7 saker) har ingen merknader når det gjelder kostnadmessige og organisatoriske konsekvenser, eller andre virkninger av utvidelsen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har foretatt en etterfølgende evaluering i brev av 14.09.2009. Fylkesmannen viser bl.a. til at i de fleste sakene som er blitt oversendt Fylkesmannen, har bydelene opprettholdt etatens vedtak, og at bydelenes vedtak vil være støttet opp av etatens innstilling. Det er Fylkesmannens inntrykk at disse sakene i liten grad skiller seg ut fra tilsvarende saker som ikke omfattes av prøveordningen, og som i stedet har gått til byrådet/byutviklingskomiteen. I de tilfellene hvor etatens innstilling ikke

følges, vil det normalt medføre at det stilles høyere krav til bydelens vedtak og/eller protokollførsel, i forhold til vedtakets begrunnelse. Rettspraksis viser at en kortfattet og mangelfull begrunnelse kan medføre at vedtak kjennes ugyldig av domstolene. Fylkesmannen trekker frem en sak som han opphevet på grunn av manglende begrunnelse av bydelsutvalget. Fylkesmannen påpeker at dersom forsøksordningen skal videreføres eller utvides, bør det foreligge retningslinjer og veiledning for å sikre kvaliteten på vedtakene i slike tilfeller. Fylkesmannen vil anta at dersom forsøksordningen utvides til å gjelde alle bydelene, vil det kunne bli store forskjeller i det antall saker som fremmes for det enkelte bydelsutvalg. Det vil da kunne by på utfordringer å opparbeide og beholde den nødvendige kompetanse i bydeler med få saker. Fylkesmannen tar på nytt opp problemstillingen rundt reguleringsplaner som strekker seg over flere bydeler, for eksempel småhusplanen, og at ordningen kan medføre at en plan praktiseres ulikt fra bydel til bydel. Det er Fylkesmannens vurdering at han ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om prosjektet bør videreføres. Kommunen bes foreta en helhetsvurdering, basert på de erfaringer man har fått og hvordan det er ønskelig å organisere dette arbeidet fremover.

Plan- og bygningsetaten sier bl.a. at det hva angår *administrasjon av sakene samt saksgang* synes som om dette har foregått slik som lagt opp til i samarbeidsavtalen. Det er ikke registrert avvik av betydning for vedtakenes utfall, og heller ikke registrert avvik i forventet saksbehandlingstid.

Hva gjelder *avgjørelsespraksis* sier etaten at bydelsutvalgene synes å ha en høy andel av omgjorte saker i forhold til ordinær praksis. Etaten antar at denne tendensen vil være gjeldende også ved en evt. utvidelse av ordningen. En høy andel av omgjøringer innebærer økt ressursbruk. Fylkesmannen har gjennomgående en lavere omgjøringsprosent enn bydelene. Omgjøringsprosenten har gått ned ved den forlengede perioden fra 50 % til 38 %. Bydel Vestre Aker synes å ha vært noe mer tilbakeholden med å innvilge dispensasjon fra regulert utnyttelsesgrad, hvor flere av etatens avslag er opprettholdt. Bydel Bjerke har til sammenligning omgjort 3 saker vedrørende avslag basert på overskridelse av regulert utnyttelsesgrad. Dette må vurderes ift. evt. forskjellsbehandling. Plan- og bygningsetaten viser til evalueringsrapport av 2006 hvor det ble fremholdt som et problem at reguleringsplaner ofte strekker seg over bydelsgrenser, og at rommet for evt. forskjellsbehandling vil være betydelig ved en desentralisert klagebehandling, noe også gjennomgangen viser. Plan- og bygningsetaten er av den klare oppfatning at en ordning hvor dispensasjoner fra planens bestemmelser behandles ute i Oslos 15 bydeler vil kunne medføre ulik praktisering av hva man legger i dispensasjonsvilkåret, noe som kan bidra til at en og samme plan får innholdsmessig forskjellig betydning ut i fra hvilken bydel man befinner seg i.

Til *sakenes forvaltningsmessige sider* har etaten sett på forholdet til vilkår/betingelser og begrunnelse. Til det første om vilkår/betingelser viser gjennomgangen at bydelene har stilt vilkår i 3 av klagesakene, dvs. 8,8 % av sakene. For to av sakene mener Plan- og bygningsetaten det er stilt saklige/lovlige vilkår. I den siste saken stiller Plan- og bygningsetaten spørsmål ved om det stilte vilkåret har nær nok sammenheng med den gitte dispensasjonen til å være i samsvar med vilkårlæren. Dette er imidlertid ikke satt på spissen, da vilkåret ikke ble påklaget.

Hva gjelder det andre punktet om begrunnelse viser Plan- og bygningsetaten bl.a. til krav om dette og nærmere regler i forvaltningsretten/-loven. Etaten ser ved gjennomgang av sakene at begrunnelsene fortsatt er sparsomme, og dette skaper merarbeid for etaten som er satt til å følge opp bydelenes vedtak. Plan- og bygningsetaten støtter Fylkesmannen i sin vurdering av at det bør foreligge klare retningslinjer og veiledning for å sikre kvalitet på vedtakene fra bydelene.

Når det gjelder *kostnadmessige og organisatoriske* konsekvenser ved en utvidelse, viser Plan- og bygningsetaten til forrige evalueringsrapport om at prøveordningen er både tid- og ressurskrevende for etaten. Etaten fører ikke timelister over ressursbruken, men det oppleves også ved denne perioden å ha vært brukt mer tid på oppfølgingen av enkeltsaker, ikke minst etter bydelsutvalgenes behandling, enn for ordinær klagesaksbehandling. Særlig gjelder dette omgjørings sakene fra bydelene. Det å ha ansvaret for å fatte etterfølgende vedtak har til tider vært vanskelig fordi omgjøringsvedtakene fra bydelen ofte er meget tynt begrunnet. Ved en eventuell utvidelse av ordningen kan dette forholdet løses ved at man endrer samarbeidsavtalen. Dette vil imidlertid forde en betydelig meradministrasjon i bydelene samt økt kompetanse innenfor byggesaksfeltet. Det har vært ulik praksis på hvordan de enkelte prøvebydeler har ønsket bistand fra Plan- og bygningsetaten også i denne perioden. Dersom ordningen utvides til alle 15 bydeler vil dette påvirke ressurs situasjonen for etaten betydelig. Etaten antar denne oppgaven fordrer en tilførsel av ressurser til etaten på flere årsværk, anslagsvis 5-7 stillinger (3,5-4,2 millioner kroner). Plan- og bygningsetaten anser det som svært positivt at bydelene selv er ansvarlige for de saksomkostninger og erstatningskrav vedtakene måtte medføre.

Som *konklusjon* ser Plan- og bygningsetaten at en utvidelse av ordningen gir lokalpolitisk gevinst og større nærhet til de beslutninger som tas. Etaten har vurdert at oppdelingen av myndighet vil gjøre det vanskeligere å sikre at planintensjoner sikres i enkeltsaksbehandlingen. I tillegg kan det vanskeliggjøre oppfølgingen av kommunens arealpolitikk, som etter etatens vurdering er summen av enkeltsaker. Ordningen medfører at byrådet/byutviklingskomiteen og derved bystyret bl.a. mister muligheten til overvåking og eventuell korrigerende av planer de selv har vært delaktig i vedtakelsen av. At bydelsutvalgene som ikke har tilsvarende rolle i planprosessen, evt. skal være det politiske organ som har kommunens endelige ord ift. dispensasjoner som er påklaget, kan bidra til store forskjeller bydelene i mellom. Det fleste omgjørings saker blir ikke påklaget videre til klageinstansen. Det vises avslutningsvis til at en evt. utvidelse av ordningen vil påvirke ressurs situasjonen for etaten betydelig. Plan- og bygningsetaten har etter gjennomgang av de nye sakene ikke funnet grunnlag for å konkludere på en annen måte enn ved evalueringen av 2006, og anbefaler at ordningen avvikles i sin helhet.

Plan- og bygningsetatens evaluering av 10.12.2010 følger saken som vedlegg 3. Ved brev av 10.12.2010 vedlegger Plan- og bygningsetaten en gjennomgang av 15 eksempelsaker, hvor det i de fleste er fattet omgjøringsvedtak. Sakene viser at omgjøringsvedtakene generelt er mangelfullt begrunnet eller at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn. Det er også eksempler på at bydelen kun har tatt stilling til ett av dispensasjonsforholdene, og unnlatt å kommentere øvrige dispensasjoner. Kravene til begrunnelse etter forvaltningslovens § 25 er ikke tilfredsstillende. Det kan synes som om bydelsutvalget i noen saker har manglende kjennskap til plan- og bygningslovens system, for eksempel at tiltak må være omsøkt før en kan behandle tiltaket i vedtak. Et annet eksempel er at bydelen ikke ville behandle klagen, da etaten ikke hadde tatt stilling til klagen etter annet lovverk enn det som faller inn under etatens myndighetsområde. Videre har bydelen i enkelte tilfeller tatt stilling til forhold som ikke var omfattet av dispensasjonsvurderingen. Under sin konklusjon ser Plan- og bygningsetaten at en utvidelse av ordningen gir lokalpolitisk gevinst. Etaten har likevel vurdert at oppdelingen av myndigheten vil gjøre det vanskeligere å sikre at planintensjoner sikres i enkeltsaksbehandlingen, noe som kan vanskeliggjøre oppfølgingen av kommunens arealpolitikk. Det er hensiktsmessig at samme myndighet som har vedtatt en plan, også har oppfølging av planen ved kontroll av dispensasjonsbruken. Selv med dagens antall bydeler fremkommer etter gjennomgang av sakene et forsterket mønster av ulik saksbehandling og forvaltning. Etaten antar at muligheten for å oppnå en enhetlig praksis i klagesaksbehandling innen kommunens grenser vil bli vesentlig redusert ved en permanent og utvidet ordning. Det er viktige rettslige skranker for hva slags vedtak som kan treffes i medhold av

dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Etaten tviler på at klageadgang til Fylkesmannen vil kunne forhindre forskjellsbehandling bydelene i mellom, og viser til at de fleste omgjøringsaker ikke blir påklaget videre til klageinstansen. En utvidelse av ordningen vil i stor grad påvirke ressursituasjonen for Plan- og bygningsetaten og det antas også for den enkelte bydel. Etter gjennomgang av de nye sakene fastholder Plan- og bygningsetaten sin tidligere konklusjon og anbefaler at ordningen avvikles i sin helhet.

I forsøksperioden har bydelsutvalgene omgjort en stor del av klagesakene, etter Plan- og bygningsetatens tall i de to periodene som er målt er omgjøringsprosentene hhv 50 % og 38 %. I første periode ble 22,7 % av sakene omgjort/opphevet av Fylkesmannen og i andre periode 20 %.

Supplerende tallmateriale fra Plan- og bygningsetaten som dekker tidsrommet 2007-2010 viser at bydelene har behandlet 54 saker, og av disse ble 23 vedtak omgjort, dvs. 42,6 %. Til sammen i de 3 periodene har bydelene behandlet 90 saker (36 + 54) og omgjort 41 av disse. I tillegg ble en sak omgjort i 2006. Av totalt 42 omgjøringsvedtak ble 10 påklaget til Fylkesmannen. Fylkesmannen opphevet 5 av vedtakene, som gir en omgjøringsprosent på 50 %.

Plan- og bygningsetatens tall fra 2010 til 30.06.2013 viser at 55 saker ble behandlet i bydelene. I 18 saker tok bydelene klagen til følge. Av disse ble 9 saker, det vil si 50 %, påklaget til Fylkesmannen. Av disse ble én sak trukket, én stadfestet, 4 saker omgjort. Det gir en omgjøringsprosent på 44,4 %.

Plan- og bygningsetaten har tilsvarende sett på saker behandlet av byutviklingskomiteen. Etaten har gått gjennom 247 saker fra perioden 2006-2009 og funnet 14 omgjøringsvedtak av komiteen som er påklaget videre. Av disse vedtakene er 2 omgjort av Fylkesmannen, dette gir en omgjøringsprosent på 16,7 % (2 av 12 saker). I perioden 2010 til 30.06.2013 ligger omgjøringsprosenten hos Fylkesmannen på 10,7 %.

01.07.2010 ikrafttrådte ny byggesaksforskrift som inneholder saksbehandlingsfrister for klagesaksbehandling. Klagen skal være ferdigbehandlet i kommunen innen 8 uker. Det presiseres i forskrift til byggesak (SAK10) § 7-1, 1. ledd bokstav d) at *«Fristen gjelder også for klage i alle byggesaker, herunder i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.»*

Sommeren 2013 undersøkte Sivilombudsmannen saksbehandlingstiden i Bergen, Oslo og Tromsø. I Oslo var saksbehandlingstiden for klager med politisk behandling 48 uker og 11 uker for klager som sendes direkte fra Plan- og bygningsetaten til Fylkesmannen. Sivilombudsmannen uttalte at for klager med politisk behandling var saksbehandlingstiden uakseptabel stor. Sivilombudsmannen ba Oslo kommune om å gjøre tiltak, vedlegg 5.

Byutviklingsbyråden har som en oppfølging sett på mulige tiltak i etaten, egen byrådsavdeling og tilskrevet byutviklingskomiteen i notat nr. 272/2013 datert 18.12.2013 og bedt komiteen se på om det er tiltak den kan gjøre på sin side. Videre ble det i tildelingsbrevet til Plan- og bygningsetaten for 2014 lagt inn at etaten maksimalt kunne ha en restanse på 50 klagesaker. Plan- og bygningsetaten har redusert restansene og etatens del av saksbehandlingstiden. Pr 1. tertial 2014 hadde Plan- og bygningsetaten en gjennomsnittlig klagesaksbehandlingstid på 6,9 uker.

I brev av 30.05.2014, vedlegg 6, ber Sivilombudsmannen om opplysninger om utviklingen i klagesaksbehandlingstiden i Oslo kommune så langt i 2014. I brev av 24.07.2014 ber Sivilombudsmannen om at kommunen redegjøre for tiltak som blir besluttet og senere få tilsendt statistikk som viser tiltakenes virkning.

Byrådet bemerker

Byrådet ser at det er ulike oppfatninger om forsøksordningen med klagesaker i de 3 bydelene og om denne bør videreføres, utvides eller avvikles. Evalueringsrapportene fra Plan- og bygningsetaten er entydig negative til videre forsøk eller utvidelse av ordningen. Fylkesmannen har også fremført motforestillinger, men uten å ha trukket noen konklusjon. Evalueringsrapporten fra 2007 fra Fürst og Høverstad anbefaler flytting av denne oppgaven til bydelene bl.a. under forutsetning av at Plan- og bygningsetaten blir tilført ressurser som gjør det mulig å betjene bydelene, at bydelene må begrunne sine vedtak, at bydelene må ha ansvaret for saksomkostninger og erstatninger som følge av egne vedtak og at bydelenes roller som høringsinstans og klageinstans må tydeliggjøres i forhold til habilitetsproblematikken. De 3 bydelene selv er positive og ønsker at ordningen videreføres.

Byrådet ser at forsøksordningen har positive sider, slik som også var forsøkets hensikt, som større nærhet til innbyggerne/de berørte, utnyttelse av lokal kunnskap og ved å bidra til engasjement samt styrking av bydelene på det lokaldemokratiske plan. Byrådet mener samtidig forsøksordningen innebærer store utfordringer og at det er flere forhold som taler i mot en videreføring eller utvidelse av denne.

Det er ligger store kvalitetskrav i forvaltnings- og plan- og bygningslovgivningen. Plan- og bygningslovgivningen er i tillegg et omfattende og til dels komplekst regelverk med forskrifter etc. Det er viktige rettslige skranker for hva slags vedtak som kan treffes i medhold av (tidligere) plan- og bygningslovens § 7 og ny lov § 19-2. Det er således svært viktig at det organ som treffer denne type vedtak har tilstrekkelig kompetanse og forståelse for eget handlingsrom og viktigheten av å følge saksbehandlingsreglene.

Ved forlengelsen i 2008 vedtok bystyret som vedtakspunkt 1b at ”*Bydelsutvalgene må begrunne sine vedtak*” på bakgrunn av erfaringer med mangelfulle begrunnelser. Byrådet viser til at Plan- og bygningsetaten og Fylkesmannen selv etter dette fremholder at manglende/utilstrekkelig begrunnelse er et problem. Ikke bare i forhold til forvaltningslovens krav, men også for det etterfølgende arbeid Plan- og bygningsetaten har med sakene. I tillegg har det vært eksempler på standardiserte begrunnelser, noe det ikke er adgang til da hver sak skal vurderes konkret. Videre er det eksempler på at det er satt vilkår uten saklig sammenheng med dispensasjonen - i strid med vilkårlæren. Enn videre er tatt feil av hva som er gjenstand for klagebehandlingen og blitt tatt utenforliggende hensyn. Plan- og bygningsetaten har opplyst at de er usikre på hvordan de skal forholde seg til de ”vedtak” hvor lovens krav ikke er fulgt. Det vises her også til den svært høye omgjøringsprosenten av bydelens vedtak som redegjort for over. Byrådet finner disse erfaringene som alvorlige og tungtveiende motargumenter.

Klager er ofte sammensatte og omhandler flere lovforhold. Det er bare klageanførselene knyttet til dispensasjon fra arealplan som skal behandles av bydelsutvalgene (jf. byutviklingskomiteens tilsvarende kompetanse). Det er eksempler på saker der bydelsutvalget behandler estetikkspørsmål som ligger utenfor bydelsutvalgets myndighetsområde.

Plan- og bygningsetaten og Fylkesmannen mener at det fremstår som underlig at bydelsutvalgene først kan uttale seg som høringsinstans til saken og deretter behandle klagen. Det ansees i forvaltningslæren at det er gunstig at et klageorgan har en viss avstand, jf. andre ordninger med klagenemnd og Fylkesmannen. Generelt rammes ikke forsøksordningen av inhabilitet. Dog kan det forekomme tilfeller hvor en på bakgrunn av

bydelsutvalgets aktivitet i høringsrunden, må fastslå at bydelsutvalget eller enkelte av dets medlemmer er inhabil etter forvaltningsloven § 6, 2. ledd, til å behandle klagesaken.

Selv om dette ikke direkte rammes av regler om inhabilitet finner byrådet at det kan være et problem for tillit til forvaltningen for partene og omverden, at klager blir behandlet av samme organ som tidligere i saksbehandlingen har gitt uttrykk for sitt standpunkt til saken. Byrådet ønsker at tilliten til at kommunen behandler klager forsvarlig er god og finner denne dobbeltrollen uheldig.

Oppfølgingen av forsøksordningen har vært svært ressurskrevende med opplæring, følgeing av sakene, tilgjengelighet for spørsmål, møtedeltakelse og ikke minst etterbehandlingen jf over. På bakgrunn av erfaring med oppfølging overfor de 3 forsøksbydelene, må Plan- og bygningsetaten tilføres flere årsverk om ordningen gjøres permanent.

Forsøksordningen kan åpne for ulik praktisering innenfor samme arealplan, jf. at flere arealplaner dekker flere bydeler eller er bydelsovergripende som for eksempel småhusplanen. Både Plan- og bygningsetaten og Fylkesmannen frykter at utvidelse av forsøket vil føre til forskjeller. Det sier seg selv at en ordning som legger opp til 15 forskjellige instanser øker risikoen for forskjellsbehandling. Erfaringer fra de 3 forsøksbydelene viser da også ulik tilnærming til dispensasjon.

Byrådet legger vekt på Plan- og bygningsetatens evalueringer med tanke på at det er etaten som kjenner feltet best og som har fulgt ordningen og håndteringen av bydelsutvalgene på nært hold. Det vises til at Plan- og bygningsetaten i sin vurdering av forsøksordningen i slutten av oktober 2013, etter at forsøksordningen har vart i nesten et tiår, fremdeles mener at ordningen ikke fungerer etter sin hensikt og anbefaler at den avvikles. Byrådet finner det vanskelig å støtte en ordning for klagebehandlingen som tidvis er i strid med forvaltningsrettens krav, reiser spørsmål om tillit til forvaltningen, kan medføre forskjellsbehandling, opptar betydelige ressurser i Plan- og bygningsetaten og ikke innfrir lovgivningens krav til saksbehandlingstid. Byrådet finner at forsøksprosjektet med klager i byggesaker i bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker avsluttes.

Byrådet finner på bakgrunn av lovgivningens krav til 8 ukers saksbehandlingstid i kommunen og Sivilombudsmannens kritikk at det må gjøres grep for å få behandlingstiden for klagesaker i tråd med lovgivningen.

Byrådet har gjennomgått saksbehandlingen for klagesaker som behandles politisk og funnet at en ikke vil kunne innfri lovgivningens frister hverken om sakene behandles i bydel eller i byutviklingskomiteen. Lovgivningens frist er det tidsrom som lovgiver mener en klager maksimalt skal vente før saken oversendes til endelig avgjørelse. Videre påvirker behandlingstiden for klagesak den tid en utbygger som har fått en byggerett, må vente før vedkommende med sikkerhet kan få gjennomført sin rett etter rammetillatelsen. Slik situasjonen er i dag med 48 ukers behandlingstid i kommunen og deretter behandling hos Fylkesmannen vil det ha gått over ett år før vedtaket er endelig og utbygger kan kontrahere med håndverkere og igangsette byggingen uten fare for at vedtaket blir opphevet ved at klagen tas til følge. En tiltakshaver som setter i gang før klagen er endelig avgjort, bygger på egen risiko. Byrådet foreslår derfor i sak som fremmes parallelt med denne saken å delegere myndighet for klager på tillatelser fra byutviklingskomiteen. Disse klagen vil følge samme løp som de øvrige klagesakene som sendes direkte fra Plan- og bygningsetaten til Fylkesmannen. Dette vil bety at klagesaksbehandlingstiden reduseres og at klager og sakens parter vil få endelig vedtak i sakene raskere.

Byrådet viser til at bydelene etter Samarbeidsavtalen mellom bydelene og Plan- og bygningsetaten får oversendt søknad om byggetillatelse til uttalelse når det gjelder bruksendringer, større avvik fra plan- og bygningsetaten, arealplan eller bestemmelser, saker om offentlige bygninger og andre bygninger med allmennyttige formål, oppføring/etablering av kiosk/gatekjøkken/herberge og bevertningssteder, oppfyllingsarbeider ved utviding/etablering av havn, lukking av bekker, alle tiltak innenfor Marka, søknader der friområder berøres og rivesøknader med bygg som har eller antas å ha bevaringsverdi. Disse sakene oversendes til bydelene slik at bydelenes lokalkunnskap skal tilflyte saken før vedtak treffes.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Byrådets forslag innebærer at forsøksordningen med klager i byggesaker med dispensasjon fra arealplan for bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker avsluttes. Dette vurderes ikke å ha negative økonomiske konsekvenser for kommunen. Størst betydning antas endringen å få for Plan- og bygningsetaten, som har opplyst at forsøksordningen har vært tid- og ressurskrevende for etaten.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Evalueringen av forsøksprosjektet med klager i byggesaker i bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker tas til orientering.
2. Forsøksprosjekt, jf. bystyresak 501/02 punkt 4, bokstav a, med klagesaker i byggesaker utvides ikke til å omfatte alle bydelene.
3. Forsøksprosjektet, jf. bystyresak 501/02 punkt 4, bokstav a, med klagesaker i byggesaker i bydelene Bjerke, Grünerløkka og Vestre Aker avsluttes fra vedtaksdato. De saker som er oversendt til bydelene før denne dato og som ikke er ferdigbehandlet, ferdigbehandles i bydelene.

Byrådet, den

Stian Berger Røsland

Bård Folke Fredriksen

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1. Plan- og bygningsetatens evalueringsnotat av 05.12.2006 med vedlegg
2. Plan- og bygningsetatens brev av 02.12.2009 med vedlegg
3. Plan- og bygningsetatens brev av 10.12.2010 med vedlegg
4. Plan- og bygningsetatens brev av 31.10.2013
5. Sivilombudsmannens brev av 22.11.2013
6. Sivilombudsmannens brev av 30.05.2014

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett:

7. Sluttrapport fra konsulentene Fürst og Høverstad datert 22.01.2007