



Effektiv byggesaksbehandling?

Forvaltningsrevisjon

08.06.17

INNHold

KONKLUSJON OG SAMMENDRAG	1
Hovedfunn.....	1
Rådmannens kommentarer.....	3
1. INNLEDNING	4
1.1 Vurderingskriterier.....	4
1.2 Avgrensinger.....	5
1.3 Problemstillinger.....	5
1.4 Metoder i undersøkelsen.....	5
2. ER DET EFFEKTIV BYGGESAKSBEHANDLING?	6
2.1 Hvor høy er verdiskapningen?.....	6
2.2 Hvor lav er ressursbruken?.....	12
2.3 Revisjonens vurdering.....	14
3. ER KOMMUNENS REGELVERK TIL HINDER FOR EFFEKTIVITET?	15
3.1 Er kommuneplanens bestemmelser til hinder for effektivitet?.....	15
3.2 Er bestemmelsene i reguleringsplanene til hinder for effektivitet?.....	17
3.3 Revisjonens vurdering.....	19
4. KAN ELEKTRONISKE TJENESTER EFFEKTIVISERE?	20
4.1 E-byggesak.....	20
4.2 Standardisering og digitalisering av reguleringsbestemmelser.....	21
4.3 Digital plan- og byggesaksdialog.....	22
4.4 Revisjonens vurdering.....	22
KILDER	1
RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	1

Forsidebilde er hentet fra informasjonen på kommunens hjemmeside om byggesøknader.

KONKLUSJON OG SAMMENDRAG

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å undersøke om kommunens byggesaksbehandling kan effektiviseres.

Hovedfunn

- Bærum skiller seg ikke negativt ut på effektivitet i byggesaksbehandlingen.
- Kommunens regelverk er et hinder for effektiviteten.
- Kommunens regelverk er krevende å forenkle.
- Byggesaksbehandlingen kan effektiviseres med elektroniske løsninger.

Bærum skiller seg ikke negativt ut på effektivitet i byggesaksbehandlingen

Vi definerer effektivitet slik:

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{verdiskaping}}{\text{ressursbruk}}$$

Bærum har noe høyere verdiskaping særlig i form av kortere [saksbehandlingstid](#) enn snittet av storkommunene. [Kvaliteten](#) på vedtakene synes ikke å skille seg ut fra andre kommuner og har hatt en klar bedring de sist årene. Samtidig har Bærum relativt høye [driftsutgifter](#) til byggesaksbehandling, sammenlignet med de andre storkommunene.

Blant de 11 storkommunene vi har sammenlignet med er det sammenheng mellom ressursbruk og verdiskaping i form av saksbehandlingstid. Kommuner med kort saksbehandlingstid har høy ressursbruk. Kommuner med høy befolkningsvekst har også høy ressursbruk. Det er for mange faktorer som påvirker til at en kan konkludere sikkert, men Bærum skiller seg i alle fall ikke negativt ut.

Komplisert kommunalt regelverk er et hinder for effektiviteten

Regelverket for byggesaker er komplisert. Gamle og komplekse [reguleringsplaner](#) påpekes som et hinder for effektiv byggesaksbehandling i kommunens styringsdokumenter, av søkere og av saksbehandlere. Mange eldre reguleringsplaner er lite oppdatert og har bestemmelser det er vanskelig å tolke i dag. Antall vedtatte reguleringsplaner øker for hvert år. Bestemmelsene i [kommuneplanens arealdel](#) øker i omfang og synes ikke å bli forenklet over tid.

Det er vanskelig for vanlige mennesker å forstå hvilke bestemmelser som gjelder når de skal søke om byggesakstillatelse. Det er også ressurskrevende for saksbehandlere å behandle sakene.

Kommunalt regelverk er krevende å forenkle

Å gjøre omfattende endringer i gamle reguleringsplaner er en omfattende og ressurskrevende prosess. For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan, gjelder i stor grad samme bestemmelser som for utarbeiding av ny reguleringsplan.

Ny kommuneplan kan sette til side bestemmelser i gamle reguleringsplaner og oversette bestemmelsene til dagens språk.

Rådmannen påpeker problemet med uklare bestemmelser i siste handlingsprogram og sier at det skal vurderes om områder med uklart plangrunnlag skal reguleres etter en forenklet modell, eller om plangrunnlaget skal avløses av nye bestemmelser i kommuneplanen. Denne vurderingen blir antakelig fremlagt i 2018/2019.

Elektroniske løsninger har et stort potensial for å effektivisere

Revisjonen mener elektroniske løsninger har størst potensiale til å forenkle og effektivisere byggesakene både for brukerne og for saksbehandlerne.

Revisjonen mener det ikke er sannsynlig at kompleksiteten i regelverket totalt vil avta vesentlig fremover. At det kommunale regelverket digitaliseres og knyttes til de enkelte eiendommene vil gjøre det langt enklere for brukere og saksbehandlere å få frem de bestemmelsene de skal forholde seg til.

Ved fulldigitalisering av arbeidsprosesser vil brukere kunne få automatisk og rask tilbakemelding om evt. feil og mangler ved innsendt byggesøknad.

Bærum deltar i et prosjekt som har som mål å utvikle løsninger som kan digitalisere hele byggesaksprosessen. Dette prosjektet skal være ferdig i 2019. Digitale løsninger er avhengig av at reguleringsbestemmelser standardiseres. Rådmannen setter nå ned en gruppe som skal vurdere hvordan dette kan gjøres. Standardisering av bestemmelsene vil også i seg selv gjøre regelverket enklere for brukerne.

Revisjonen mener arbeidet med å standardisere bestemmelsene er viktig for å effektivisere byggesaksbehandlingen gjennom digitale løsninger og vil understreke viktigheten av dette arbeidet.

Effektiviseringsgevinsten kan tas ut i høyere verdiskapning eller i redusert ressursbruk.

Revisjonen har ingen anbefalinger da rådmannen har igangsatt arbeid for de utfordringer vi har sett.

Forvaltningsrevisjonen er utført av Morten Mjølunes.

Rådmannens kommentarer

Rådmannen takker for en god rapport som vil være nyttig i vårt videre forbedringsarbeid.

Revisjonsrapporten gir ingen konkrete anbefalinger, men det pekes på at reguleringsbestemmelser kan være vanskelige å finne på internett. På kommunens nettsider for [plan, bygg og geodata](#) finner innbyggerne informasjon om planprosessen, byggeregler, status på sak m.m. Nytt verktøy for [Plan- og byggesaksdialog i Bærum kommune](#) ble **1 juni 2017** lagt ut på internett. Her vil innbyggerne finne plan-, bygge- og delesaker vist i kartet.

Bærum kommune er i front når det gjelder å bidra til arbeid med digitalisering på landsnivå:

- Plan- og bygningstjenesten inngikk 12.09.16 en samarbeidsavtale med Norkart AS. Et av hovedpunktene i avtalen omhandler digital byggesaksbehandling. Plan- og bygningstjenesten har tre medarbeidere som bistår i dette forsknings- og utviklings samarbeidet. Prosjektet forventes å gå over tre år, dvs 2016 - 2019.
- Plan- og bygningstjenesten er representert i KS' «Brukerrådet for plan, bygg og geodata». Tema her er bl.a. e-byggesak, e-byggesøknad, e-plansak og automatisk henting av data fra KOSTRA.
- Plan- og bygningstjenesten sitter også i en arbeidsgruppe i regi av KMD, som har utarbeidet en nasjonal mal for reguleringsbestemmelser. Arbeidsgruppen jobber nå med formuleringer for fulldigitale reguleringsbestemmelser. Dette siste arbeidet er helt i startgropa og vil pågå minst ett år.
- Plan- og bygningstjenesten vil starte opp prosjektet «Forenkling av bestemmelser for småhusområdene som forventes fremlagt 2018/2019.

For Bærum kommune er det viktig at arbeidet inn i de ulike prosjektene er mest mulig samordnet i forhold til innspill, erfaring, rapportering mv. Plan- og bygningstjenesten skal etablere en tverrfaglig intern arbeidsgruppe hvor det er naturlig at personer som deltar i nasjonale fora også deltar.

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget [vedtok](#) å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å undersøke [om kommunens byggesaksbehandling kan effektiviseres](#).¹

Forvaltningsrevisjonen skulle undersøke disse problemstillingene:

- Hva hindrer effektivitet i byggesaksbehandling?
- Er kommunens regelverk til hinder for effektiv saksbehandling?

Kontrollutvalget satte fristen for avlevering til junimøtet.²

1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er krav eller forventninger som funnene i undersøkelsen vurderes mot.

1.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Formålet med [Kommuneloven](#) er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.³

[Plan- og bygningsloven](#) har som formål bl.a. at byggesaksbehandlingen etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.⁴ Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Bestemmelsene omfatter tiltak som: oppføring, påbygging eller plassering av bygning, fasadeendring, vesentlig terrenginngrep og opprettelse av ny grunneiendom.⁵ Disse tiltak kan ikke utføres uten at søknad er gitt tillatelse av kommunen.⁶

[Forskrift om byggesak](#) har som formål bl.a. å sikre effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker.⁷ Den omhandler bl.a. kommunens saksbehandling⁸ og tidsfrister for saksbehandling.⁹

Det er en rekke forskrifter til *Plan- og bygningsloven*.

1.1.2 Politiske vedtak i Bærum

Kommunestyret har vedtatt kommuneplanene. [Kommuneplanens samfunnsdel](#) sier at kommunen skal prioritere utviklings- og innovasjonsarbeid.¹⁰ *Kommuneplanens arealdel* har overordnede [bestemmelser](#) for byggesakene.¹¹

¹ Kontrollutvalget møte 07.11.16 sak 061/16 Valg av forvaltningsrevisjoner i 2017.

² Kontrollutvalget 05.12.2016 sak 066/16 Virksomhetsplan 2017 revisjonen.

³ LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). § 1. Lovens formål.

⁴ LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). § 1-1. Lovens formål.

⁵ Plan- og bygningsloven § 20-1. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene.

⁶ Plan- og bygningsloven § 20-2. Søknadsplikt.

⁷ FOR-2010-03-26-488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften), § 1-1. Formål pkt. b.

⁸ Byggesaksforskriften Kapittel 6. Kommunens saksbehandling.

⁹ Byggesaksforskriften § 7-1. Tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling.

¹⁰ Kommunestyret 30.10.13 sak 085/13 Kommuneplanen 2013 - 2030 - samfunnsdel med arealstrategi, vedlegget side 8.

¹¹ Kommunestyret 17.06.15 sak 058/15 Kommuneplanens arealdel 2015-30 - 2.gangsbehandling.

Kommunestyret har også vedtatt bestemmelsene i de ulike reguleringsplanene.

I [siste handlingsprogram](#) er det satt opp som utviklingstiltak å forenkle bestemmelsene for småhusområdene.¹²

Kommunestyret [vedtok](#) i mars 2017 [Digitaliseringsstrategi for Bærum kommune](#).¹³ I saksfremlegget står det at *digitalisering er et viktig verktøy for forenkling av kompliserte regelverk, og fornying av tungvint forvaltningspraksis*. Digitaliseringsstrategien har bl.a. som ambisjon å effektivisere/ automatisere byggesaksbehandlingen.¹⁴

1.2 Avgrensinger

Arbeidsflyten ved byggesaksbehandlingen har vi ikke gått inn på. Byggesaksavdelingen var en av pilotene for innføring av LEAN, som er en metodikk for forbedringsarbeid.¹⁵ Dette prosjektet har fått mye omtale i rapporteringen til kommunestyret siden.¹⁶

1.3 Problemstillinger

Vi velger å dele inn rapporten i følgende problemstillinger:

- Er det effektiv byggesaksbehandling?
- Er kommunens regelverk til hinder for effektivitet?
- Kan elektronisk tjenester effektivisere?

I framstillingen under hver av problemstillingene presenterer vi først relevante fakta, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene.

1.4 Metoder i undersøkelsen

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*.¹⁷

Fakta er hentet inn slik:

- Sammenligningstall for de 11 største kommunene¹⁸ er hentet fra KOSTRA.¹⁹
- Aktuelle opplysninger rapportert til de folkevalgte er samlet ved gjennomgang av handlingsprogrammene og årsrapportene fra 2007 og fremover.
- Tall om klagesaker er hentet fra kommunens årsrapporter 2008 til 2013 og fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.
- Diverse opplysninger er gitt av ledere og ansatte i administrasjon.

¹² *Handlingsprogram 2017- 2020* side 86.

¹³ Kommunestyret 29.03.17 sak 033/17 *Digitaliseringsstrategi for Bærum kommune*.

¹⁴ *Digitaliseringsstrategi for Bærumkommune*, side 26.

¹⁵ *Årsrapport 2011* side 77.

¹⁶ *Tertialrapport 1 2011* side 33, *Årsrapport 2011* side 77 og 96, *Handlingsprogram 2013 – 2016* side 115, *Årsrapport 2013* side 40 og 118, *Handlingsprogram 2014-2017* side 13 og 131, *Handlingsprogram 2016 – 2019* side 107 og *Handlingsprogram 2017- 2020* side 81.

¹⁷ RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

¹⁸ De 11 største kommunene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Fredrikstad, Sandnes, Tromsø, Drammen og Asker.

¹⁹ Statistisk sentralbyrå – Kommune til stat rapportering-

2. ER DET EFFEKTIV BYGGESAKSBEHANDLING?

[Kommuneloven](#) sier at formålet med loven bl.a. er å legge forholdene til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.²⁰

[Plan- og bygningsloven](#) og [Forskrift om byggesak](#) angir en rekke krav til kommunens saksbehandling bl.a. tidsfrister for saksbehandlingen.²¹

[Forvaltningsloven](#) sier at forvaltningsorganene har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde.²² Formålet skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte.²³

Effektivitet i sosialøkonomisk forstand betyr det å oppnå en høy verdiskapning samtidig som en ikke benytter mye ressurser.²⁴

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{verdiskaping}}{\text{ressursbruk}}$$

Effektiviteten avhenger dermed av hva vi mener med verdiskapning. Den viktigste verdiskapning i byggesaksbehandlingen er:²⁵ rask saksbehandling, vedtak i samsvar med bestemmelsene, likebehandling, forutsigbarhet og tilgjengelighet.

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Byggesaksbehandlingen skal ha høy verdiskapning.
 - Søknader skal behandles innen lovens frister.
 - Vedtakene skal være i samsvar med regelverket.
 - Det skal gis god veiledning.
- ⇒ Byggesaksbehandlingen skal ha lav ressursbruk.

2.1 Hvor høy er verdiskapningen?

Likebehandling og forutsigbarhet inngår hensyn som skal ivaretas i saksbehandlingen forut for et vedtak. En forvaltningsrevisjonsrapport i 2010 konkluderte med at det var en liten risiko for forskjellsbehandling i saksbehandlingen.²⁶ Det er tilgjengelig sammenligningstall for saksbehandlingstid og for andel vedtak som er i samsvar med bestemmelsene. Vi fokuserer derfor på disse to verdiene.

²⁰ LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). § 1. Lovens formål.

²¹ LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). § 21-7. Tidsfrister med særskilte virkninger og FOR-2010-03-26-488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften), § 7-1. Tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling.

²² LOV-1967-02-10 Lov om behandlingssaker (forvaltningsloven) § 11. (veiledningsplikt).

²³ Veileder og kommentarutgave til Forvaltningsloven i kommunene (2011). Av K. Grimstad og S. Halvorsen. Kap. 6.1.1.

²⁴ T. Busch, E. Johansen, J.O. Vanebo: Økonomistyring i det offentlige. 3.utgåve. Oslo, 2002.

²⁵ Møte 25.04.17 med bygningssjef.

²⁶ Kommunestyret 17.12.10 sak 074/10 Forvaltningsrevisjonsrapport - Likebehandling i byggesaker.

2.1.1 Behandles søknadene innen lovens frister?

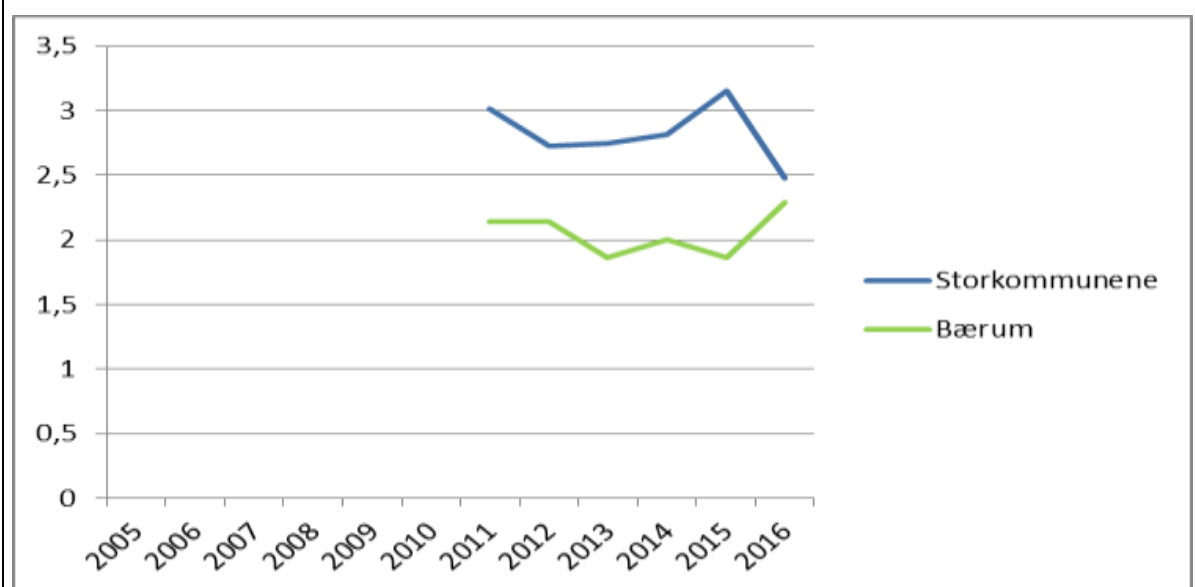
3 ukers saksbehandlingsfrist

[Plan- og bygningsloven](#) angir ulike tidsfrister for ulike typer søknader.²⁷ Fire typer søknader har frist på 3 uker.²⁸

Årsrapportene har opplyst om utvikling i antall behandlede byggesaker.²⁹ Tallene viser at antall saker har vært relativt stabilt på ca. 1 200 saker i året. Antall byggesaker har variert med mindre enn 9 % fra år til år med unntak av en topp i 2011 og en nedgang i 2015.

Figuren nedenfor sammenligner gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Bærum med gjennomsnittet for de 11 største kommunene i landet (ASSS).³⁰ Tallene for 2016 er foreløpige og kan inneholde feil.

Figur 2-1 Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist.



Figuren viser at Bærum har en gjennomsnittlig saksbehandling på godt under kravet om 3 uker. Saksbehandlingstiden er også godt under snittet for de andre storkommunene. I rapportering til kommunestyret er det opplyst at saksbehandlingstiden var på et historisk lavt nivå i 2011.³¹ Bærum har hatt kortest saksbehandling av storkommunene i perioden.

²⁷ LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). § 21-7. Tidsfrister med særskilte virkninger.

²⁸ Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3, som er i samsvar med bestemmelser, der det ikke foreligger merknader fra naboer og der ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 og som er i samsvar med bestemmelser, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Søknad om igangsettingstillatelse. Krav om ferdigattest med nødvendig dokumentasjon.

²⁹ Årsrapport 2007 side 40, Årsrapport 2009 side 61, Årsrapport 2011 side 76, Årsrapport 2013 side 95, Årsrapport 2015 side 32 og Årsrapport 2016 side 34.

³⁰ Det er ikke tall i KOSTRA fra før 2011.

³¹ Årsrapport 2011 side 76.

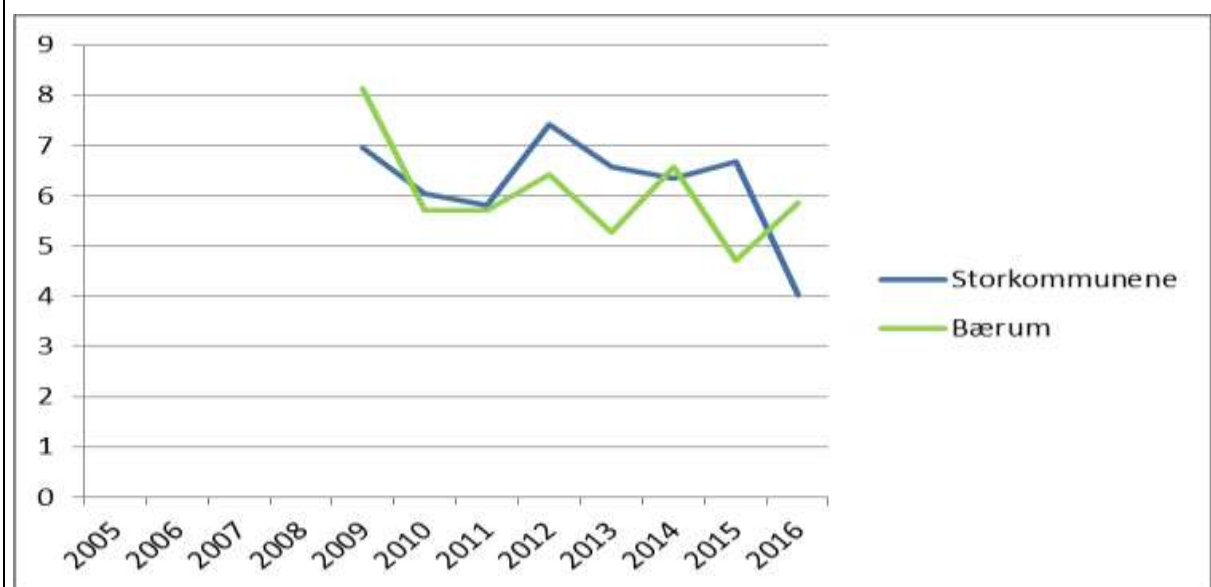
12 ukers saksbehandlingsfrist

[Plan- og bygningsloven](#) angir ulike tidsfrister for ulike typer søknader.³² To typer søknader har frist på 12 uker.³³

I Bærums styringsdokumenter er det strengere tidsfrister satt som mål for 12 uker-saker.³⁴

Figuren nedenfor sammenligner gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Bærum med gjennomsnittet for de 11 største kommunene i landet. Det mangler tall for noen av storkommunene i de foreløpige KOSTRA tallene for 2016.

Figur 2-2 Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist.



Figuren viser at Bærum har en gjennomsnittlig saksbehandling godt under kravet om 12 uker. Kommunestyrets strengere tidsfrister er overholdt siden 2013. Bærum har hatt 4. kortest saksbehandlingstid av storkommunene i perioden. Tallene for 2016 er usikre og Årsrapport 2016 sier at saksbehandlingstiden for byggesaker ble redusert i 2016.³⁵ Fra 2015 til 2016 var det flere saker som fikk 12 ukers frist.³⁶ Det ble vedtatt lovpålagt 12 ukers saksbehandlingstid for søknader med dispensasjon. Før dette var det ikke lovpålagt frist for søknader med dispensasjon.

³² LOV-2008-06-27-71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. § 21-7. Tidsfrister med særskilte virkninger.

³³ Søknad om tillatelse etter § 20-2 etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser. (Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1)..

³⁴ Årsrapport 2011 side 77: 4 uker, *Handlingsprogram 2012 – 2015* side 85:7 uker eller mindre, *Handlingsprogram 2014 – 2017* side 130: 8 uker eller mindre i 2014, *Handlingsprogram 2016-2019* side 108:10 uker og *Handlingsprogram 2017-2020* side 81:10 uker eller mindre.

³⁵ Årsrapport 2016 side 34.

³⁶ Møte 05.05.17 med kommunalsjef plan-miljø-kultur og bygningssjef.

Handlingsprogram 2014 – 2017 opplyser at rådmannen opprettholder fokus på å effektivisere byggesaksbehandlingen.³⁷ Kortere saksbehandlingstid vil på sikt kunne gi lavere byggesaksgebyrer for innbyggerne og lavere kostnader for kommunen.

Andel søknader der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid varierer mellom 2 og 8 % fra år til år.³⁸ Bærum skiller seg ikke ut fra de andre storkommunene, men synes å ha hatt en bedring de siste årene. Fra 2011 til 2013 er det en klar nedgang i andelen som har overskredet frist. I 2011 ble Byggesaksavdelingen en av pilotene for innføring av LEAN, som er en metodikk for forbedringsarbeid.³⁹ Dette prosjektet har fått mye omtale i rapporteringen siden.⁴⁰

2.1.2 Er vedtakene i samsvar med regelverket?

Vedtak gitt i byggesakene kan påklages. Alle klagesaker der søker får avslag behandles av planutvalget⁴¹ før de i hovedsak oversendes Fylkesmannen⁴² som er klageinstans.⁴³ Dersom Fylkesmannen gir få klager medhold, så indikerer det at kommunens vedtak i hovedsak er i samsvar med bestemmelsene.

Av ca. 1 200 byggesaker årlig påklages ca. 10 %.⁴⁴ Årsrapportene viser at antall klager har vært relativt stabilt fra 2005 til i dag.⁴⁵

Revisjonen har ikke funnet sammenligningstall med de andre storkommunene.⁴⁶

Årsrapportene for 2008 til 2013 rapporterte hvor mange klager som fikk medhold av Fylkesmannen.⁴⁷ Vi har fått oversendt tallene for årene 2005 -2016.⁴⁸ Fylkesmannen i Oslo og Akershus har statistikk for klagesakene for de ulike kommunene for de 5 siste årene.⁴⁹ Vi har fått tilsendt tallene for Asker.⁵⁰

³⁷ *Handlingsprogram 2014 – 2017* side 131.

³⁸ KOSTRA tall.

³⁹ *Årsrapport 2011* side 77.

⁴⁰ *Tertialrapport 1 2011* side 33, *Årsrapport 2011* side 77 og 96, *Handlingsprogram 2013 – 2016* side 115, *Årsrapport 2013* side 40 og 118, *Handlingsprogram 2014-2017* side 13 og 131, *Handlingsprogram 2016 – 2019* side 107 og *Handlingsprogram 2017- 2020* side 81.

⁴¹ Møte 10.05.17 med reguleringsjef.

⁴² *Handlingsprogram 2014 – 2017* side 131.

⁴³ <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Plan-og-bygg/Plan-og-byggningsrett/>

⁴⁴ *Handlingsprogram 2009 – 2012* side 109, *Handlingsprogram 2011 – 2014* side 117 og *Handlingsprogram 2014 – 2017* side 131.

⁴⁵ *Årsrapport 2007* side 40, *Årsrapport 2009* side 61, *Årsrapport 2011* side 76, *Årsrapport 2013* side 95, *Årsrapport 2015* side 32 og *Årsrapport 2016* side 34.

⁴⁶ Hjemmesidene til fylkesmennene.

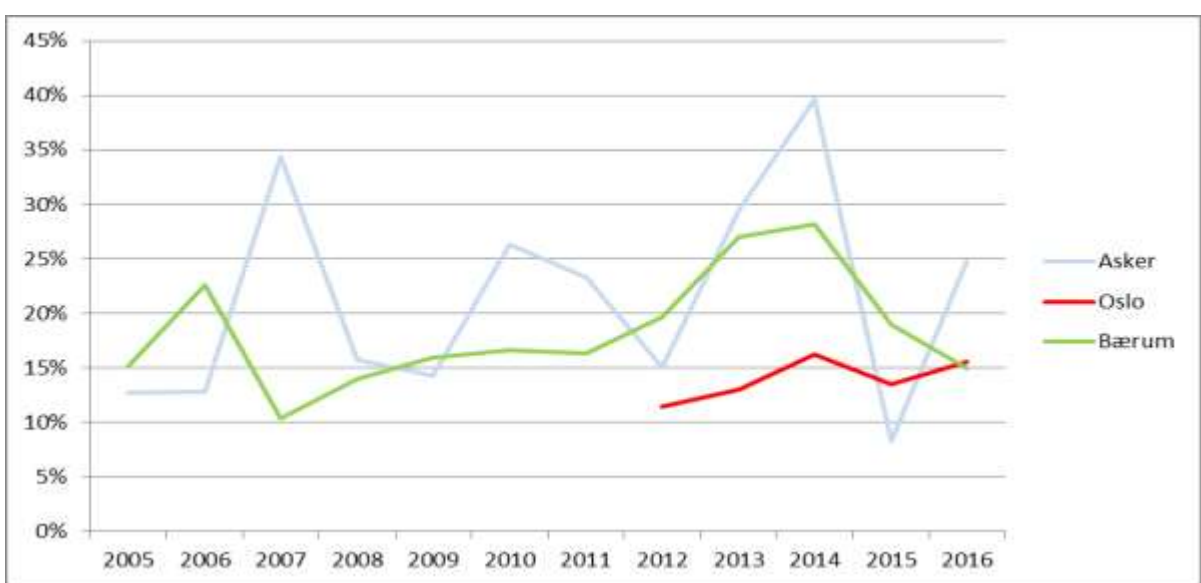
⁴⁷ *Årsrapport 2008* side 52, *Årsrapport 2009* side 63, *Årsrapport 2010* side 60, *Årsrapport 2011* side 77, *Årsrapport 2012* side 86 og *Årsrapport 2013* side 97.

⁴⁸ Epost 25.04.17 fra bygningssjef.

⁴⁹ Hjemmesiden til Fylkesmannen i Oslo og Akershus <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Plan-og-bygg/Plan-og-byggningsrett/Statistikk-2016--klagesaker-etter-plan-og-byggningsloven/>. Ingen andre fylkesmenn har lagt ut slik statistikk.

⁵⁰ Epost 12.05.17 fra Fylkesmannen Oslo og Akershus.

Figur 2-3 Utvikling i andel klager som har fått medhold hos fylkesmannen.



Figuren viser at andel klager fra Bærum som fikk medhold, økte fra 2007 til 2014, men at det har vært en nedgang de to siste årene. I 2013 ønsket rådmannen å vurdere forenklinger i kommunens saksforberedelser og behandling av klagesaker.⁵¹ Dette kan synes å ha gitt positive resultater. Figuren viser også at andelen klager i Bærum som har fått medhold hos Fylkesmannen, har ligget under Asker mens Oslo har vært markant bedre enn Bærum.

2.1.3 Gis det god veiledning?

I forbindelse med en forvaltningsrevisjon i 2010 gjorde vi en spørreundersøkelse blant søkerne.⁵² Undersøkelsen gav et gjennomgående positivt bilde av byggesaksbehandlingen i kommunen. Et klart flertall av respondentene var fornøyd, flere svært fornøyd med saksbehandlingen. Flere av de respondentene som hadde erfaring fra flere kommuner, uttalte at Bærum etter deres erfaringer var *i en særstilling* sammenlignet med nabokommunene.

Positive trekk som ble fremhevet var profesjonell holdning og forutsigbarhet i saksbehandlingen. Forhåndskonferanser ble fremhevet som viktig for å sikre forutsigbarhet. God serviceholdning, tilgjengelighet og saksbehandling innenfor fristene ble også trukket fram som positive trekk ved kommunens byggesaksenhet.

Innbyggere i Bærum som vil finne bestemmelsene som gjelder en eiendom, skal i utgangspunktet kunne finne frem via kommunens nettsider.⁵³ På [hjemmesiden](#) til Plan, bygg og geodata ligger mye relevant informasjon for den som skal søke.⁵⁴ Det er informasjon om hvordan en søker, en finner oversikt over planer under arbeid, en kan sjekke status på saker m.m.

⁵¹ *Handlingsprogram 2014 – 2017* side 131.

⁵² Kommunestyret 17.12.10 sak 074/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport - Likebehandling i byggesaker*.

⁵³ Epost 15.05.17 fra bygningssjef.

⁵⁴ Bærum kommune: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/>

I *Bærumskart* kan en finne området for aktuell(e) reguleringsplan(er) og kommuneplanområder. Bestemmelsene i kommuneplan og reguleringsplaner ligger ikke her. Kommuneplanens bestemmelser ligger under [Kommunale byggeregler](#),⁵⁵ men her ligger ikke reguleringsbestemmelser. Revisjonen klarte ikke å finne reguleringsbestemmelser etter 30 minutters forsøk og antar at det også vil være vanskelig for andre.

Vi får opplyst at i utgangspunktet er det meningen at innbyggerne skal kunne finne frem via kommunens nettsider, men at det ikke er lett og at Plan- og bygningstjenesten derfor gir muntlig og skriftlig veiledning.⁵⁶

Plan- og bygningstjenesten har disse veiledningstiltakene:

- En ekspedisjon, som kan bistå hver dag kl. 9:00 - 15:45.
- Byggesaksinformasjon som er betjent hver dag kl. 10:00 - 14:00.⁵⁷
- Egen e-postadresse⁵⁸ hvor spørsmål blir besvart i løpet av to dager.
- En kan bestille gratis forhåndskonferanse. Da sendes spørsmål inn i forkant og saksbehandler sjekker rammene og hva som gjelder for den aktuelle eiendommen.

⁵⁵ Bærum kommune: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/kommunale-byggeregler/>

⁵⁶ Epost 14.05.17 fra bygningssjef.

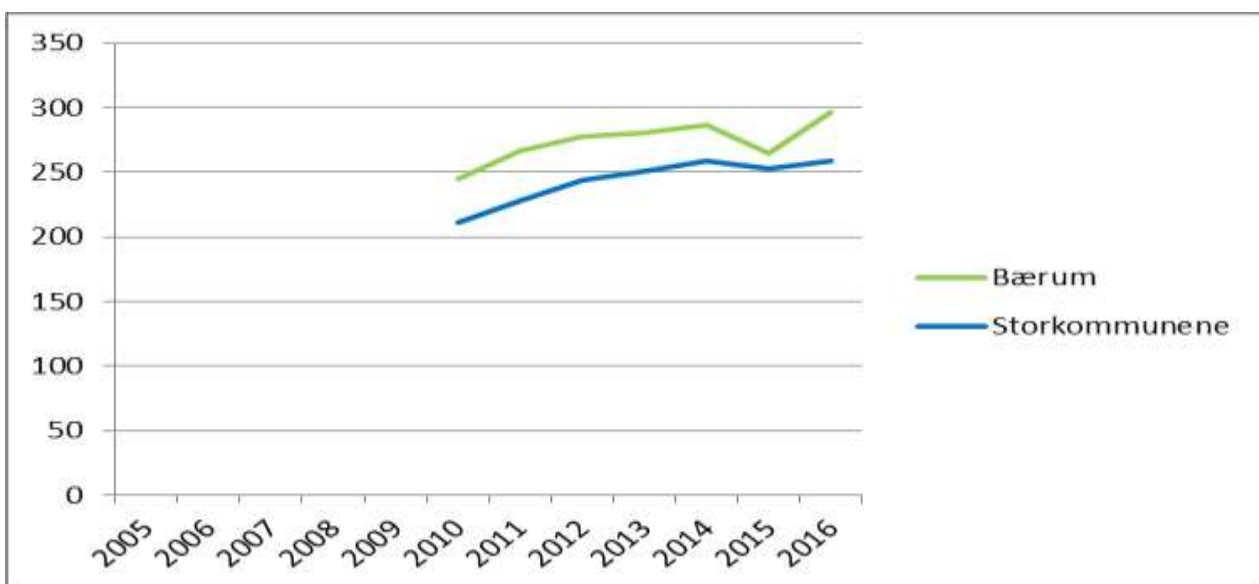
⁵⁷ Torsdag 12:00 – 14:00.

⁵⁸ byggesak@baerum.kommune.no

2.2 Hvor lav er ressursbruken?

KOSTRA har sammenligningstall for brutto driftsutgifter til byggesak.⁵⁹ Figuren nedenfor viser utgiftene i Bærum sammenlignet med snitt for storkommunene.⁶⁰

Figur 2-4 Brutto driftsutgifter byggesaksbehandling per innbygger



Figuren viser at driftsutgiftene er høyere i Bærum enn snittet i storkommunene. Bærum er fjerde høyest av de 11 storkommunene.⁶¹ Utgiftene varierte mellom 419 og 202 kroner per innbygger i 2016⁶² og noen kommuner drar snittet klart ned. Driftsutgiftene per m² er omtrent på snittet.⁶³

I handlingsprogram er det påpekt at Bærum har sterkt utbyggingspress, høye grunnverdier og høyt konfliktnivå i plan- og byggesaker.⁶⁴ Kommunen må derfor utføre en grundig og ressurskrevende behandling. Bærum kommune bruker mye ressurser på saksbehandlingen, men har samtidig kortere saksbehandlingstid enn gjennomsnittet i ASSS-kommunene.

Det er en sammenheng mellom driftsutgifter og saksbehandlingstid.⁶⁵ Kommunene med høye driftsutgifter har generelt lavere saksbehandlingstid og omvendt.⁶⁶ F.eks. har Fredrikstad

⁵⁹ Brutto driftsutgifter til bygge-, delesaksbehandling og seksjonering (f.302), per innb., konsern. Område er selvfinansiert.

⁶⁰ De 11 største kommunene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Fredrikstad, Sandnes, Tromsø, Drammen og Asker.

⁶¹ Snitt driftsutgifter per innbygger de fem siste årene.

⁶² Henholdsvis Asker og Fredrikstad.

⁶³ Brutto driftsutgifter f. 302 Byggesaksbehandling og seksjonering pr. kvm. Godkjent bruksareal, konsern.

⁶⁴ Handlingsprogram 2008-2011 side 75.

⁶⁵ Vi sammenligner gjennomsnittlig brutto driftsutgifter, saksbehandlingstid saker med 3 ukersfrist og saksbehandlingstid saker med 12 ukersfrist, i perioden 2011 til 2016.

lavest driftsutgifter og lengst saksbehandlingstid. Asker har høyest driftsutgifter og 3. kortest saksbehandlingstid.

Det er likevel ingen direkte sammenheng. Sandnes har 3. høyest driftsutgifter men likevel nest lengst saksbehandlingstid. Stavanger har nest lavest driftsutgifter, men er middels på saksbehandlingstid.

Det synes heller ikke å være en direkte sammenheng mellom driftsutgifter og kvaliteten på saksbehandlingen. Vi har bare sammenligningstall for Asker og Oslo på andel klagesaker som får medhold hos fylkesmannen. Begge disse kommunene har høyere driftsutgifter enn Bærum, men mens Asker har hatt høyere andel klagesaker som får medhold, så har Oslo hatt færre.

Det er også en sammenheng mellom befolkningsvekst og driftsutgifter. Høy befolkningsvekst gir flere byggesaker og dermed høye driftsutgifter til byggesak per innbygger. Sandnes med høye driftsutgifter og lang saksbehandlingstid, har også den prosentvis klart største befolkningsveksten av storkommunene. Tabellen nedenfor viser saksbehandlingstid, driftsutgifter og befolkningsvekst for de 11 største kommunene i perioden 2011-2016.

Tabell 2-1 Gjennomsnitt storkommunene 2011 - 2016				
	Behandlingstid 3 ukersfrist	Behandlingstid 12 ukersfrist	Driftsutgifter per innb.	Befolkningsvekst
Asker	2,6	4,6	375	8,7 %
Bergen	2,5	8,8	260	7,3 %
Bærum	2,0	5,8	279	8,5 %
Drammen	2,3	7,5	216	7,3 %
Fredrikstad	4,0	11,6	184	5,9 %
Kristiansand	2,6	6,5	220	7,3 %
Oslo kommune	2,4	7,5	306	9,9 %
Sandnes	4,1	7,7	281	12,9 %
Stavanger	2,9	4,5	190	5,3 %
Tromsø	3,7	5,7	194	7,7 %
Trondheim	2,7	6,0	220	8,0 %

2.2.1 Andre forhold som påvirker kostnadene

Flere andre faktorer påvirker kostnad og verdiskapning. Kompleksiteten i reguleringsbestemmelsene framheves av flere som et hinder for effektiv byggesaksbehandling. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

⁶⁶ Vi sammenligner her gjennomsnittlig saksbehandlingstid 3 mnd. frister og 12 mnd. frister med brutto driftsutgifter, de 6 siste årene.

Bygningssjefen påpeker at utdanningsnivå blant innbyggere i Bærum er høyere enn i de andre storkommunene, og at dette fører til flere klager.⁶⁷ Avslag på søknad gir klage fra utbygger og godkjenning gir klage fra nabo.

Bygningssjefen påpeker også at Bærum generelt har høyt lønnsnivå som slår ut blant ansatte i kommunen. Høye lønnskostnader gir høyere driftsutgifter.⁶⁸

Byggesaksbehandlerne i Bærum er organisert i team som rullerer slik at en sak behandles av flere.⁶⁹ Dette gir høyere ressursbruk men samtidig bl.a. større sikkerhet mot forskjellsbehandling og misligheter.

2.3 Revisjonens vurdering

Vi definerer effektivitet som:

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{verdiskaping}}{\text{ressursbruk}}$$

Bærum har noe høyere verdiskapning særlig i form av kortere saksbehandlingstid enn snittet av storkommunene. Kvaliteten på vedtakene synes ikke å skille seg ut fra andre kommuner, og har hatt en klar bedring de sist årene. Kommunen synes å gi god veiledning.

Samtidig har Bærum relativt høye driftsutgifter til byggesaksbehandling, sammenlignet med de andre storkommunene.

Kommunene med høy ressursbruk har generelt kortere saksbehandlingstid. Befolkningsvekst synes å virke klart inn på driftsutgiftene til byggesak per innbygger og Bærum har hatt høy befolkningsvekst i perioden vi ser på.

Revisjonen mener det er for mange faktorer som påvirker til at en kan konkludere sikkert ved bare å vurdere de 11 største kommunene. Effektiviteten på byggesaksbehandlingen i Bærum synes ikke å skille seg negativt ut i forhold til de andre storkommunene.

Det er en del faktorer som motvirker effektiv byggesaksbehandling, men som det er vanskelig for kommunens folkevalgte å endre. Forholdene kommunen har mulighet til å endre er kompleksiteten i kommunale bestemmelser, tilgjengelighet på informasjon for innbyggere og elektronisk saksbehandling. Dette vil vi se på i de neste kapitlene.

⁶⁷ Møte 25.04.17 med bygningssjef.

⁶⁸ Møte 25.04.17 med bygningssjef.

⁶⁹ Møte 05.05.17 med kommunalsjef for plan, miljø og kultur og bygningssjef.

3. ER KOMMUNENS REGELVERK TIL HINDER FOR EFFEKTIVITET?

Formålet med [Kommuneloven](#) er som nevnt å legge forholdene til rette for bl.a. en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser.⁷⁰

De siste vedtatte handlingsprogrammene påpeker behov for omstilling gjennom forbedring og forenkling.⁷¹

Komplisert og omfattende regelverk er ressurskrevende å forholde seg til, og hindrer dermed effektivitet.

I kommunens regelverk for byggesaker finner en i hovedsak i to typer planer: Kommuneplanens arealdel har overordnede bestemmelser for byggesakene⁷², samt reguleringsplaner har bestemmelser for et begrenset område.

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Byggesaksbehandlingen skal drives rasjonelt og effektivt.
- ⇒ Byggesaksbehandlingen bør forenkles.

3.1 Er kommuneplanens bestemmelser til hinder for effektivitet?

Omfanget av lover og forskrifter har økt betydelig over tid. Plan og bygningsloven var også enklere før.⁷³ Bygningsloven fra 1965⁷⁴ inneholdt 20 000 ord mens plan og bygningslov fra 2017 inneholder 30 000 ord. Økningen skyldes at det er kommet inn nye krav knyttet til bl.a. naturmangfold, vassdrag, sikkerhet, kulturminner, støy, tilgjengelighet osv. Dagens Plan- og bygningslov er noe mindre omfangsrik enn Plan og bygningsloven fra 2013.

Regjeringen fokuserer på forenkling av regelverket for bl.a. byggesaker. Juli 2015 kom en forenkling i bygningsdelen av plan- og bygningsloven og i byggesaksforskriften.⁷⁵ Det ble blant annet enklere å utføre mindre tiltak på egen eiendom.

Det er kommunens regelverk de folkevalgte i Bærum kan regulere.

[Plan- og bygningsloven](#) sier kommunen skal ha en overordnet kommuneplan.⁷⁶ Arealdelen har bestemmelser for byggesakene. Når det er strid mellom bestemmelsene i kommuneplanen og reguleringsplaner vedtatt før kommuneplanen, gjelder kommuneplanen

⁷⁰ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). § 1. Lovens formål.

⁷¹ Bl.a. *Handlingsprogram 2016-2019* side 9 og *Handlingsprogram 2017- 2020* side 81.

⁷² Kommunestyret 17.06.15 sak 058/15 *Kommuneplanens arealdel 2015-30 - 2.gangsbehandling*.

⁷³ Møte 10.05.17 med regulerings sjef.

⁷⁴ LOV-1985-06-14-77 *Bygningsloven*.

⁷⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16.03.15 <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/bygg/innsikt/forenklingene-i-bygningsdelen-av-plan-og-bygningsloven-sak-vil-tre-i-kraft-1.-juli-2015/id2365201/>

⁷⁶ LOV-2008-06-27-71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. § 11-5. *Kommuneplanens arealdel*.

med noen unntak.⁷⁷ Kommuneplanen kan dermed sette til side bestemmelser i gamle reguleringsplaner og oversette bestemmelsene til dagens språk.⁷⁸

Kommunestyrets vedtatte *Kommuneplanens arealdel 2015-30* består av plankart, juridisk bindende bestemmelser, tilhørende retningslinjer og planbeskrivelse.⁷⁹ Formannskapet [behandlet](#) i januar 2017 forslaget til *Kommuneplanens arealdel 2017-35*.⁸⁰ Revisjonen har sammenlignet omfanget av bestemmelser i [forslaget til reviderte bestemmelser](#) med [gjeldende bestemmelser](#). De delene av bestemmelsene som gjelder boligformål er utvidet med 19 %.⁸¹

I [siste handlingsprogram](#) står det at dagens kommuneplanbestemmelser, som angir byggeregler for småhusområder, bør gjennomgå med sikte på større grad av forenkling og redusert tolkningsbehov.⁸²

Reguleringssjefen sier at det er gjort justeringer i forslaget, men ikke forenklinger.⁸³ Reguleringssjefen sier også at utvidelsene kommer som følge av politiske ønsker. Kommuneplanene får en del konsekvenser som ikke er politisk ønsket.⁸⁴ Det kan bl.a. bli søkt om større bygg enn de folkevalgte har tenkt seg. Planutvalget behandler klagen når søker får avslag. Utvalget kan da gjøre vedtak som legge føringer for tilsvarende saker – og som tas inn i neste kommuneplan. Dette fører til flere presiseringer i den neste planen. Oslo hadde før 1997 midlertidige reguleringsbestemmelser for Oslos ytre sone.⁸⁵ Bystyret vedtok så en *Reguleringsplan for småhusområder i Oslos ytre by*.⁸⁶ Et viktig mål med planen var å sikre bystyrets vedtak om fortetting.⁸⁷ I 2006 ble planen endret mer mot vern⁸⁸ og i 2013 ble den strengere på hvilken bebyggelse som tillates oppført i småhusområdene.

I Bærum har kommunestyret vedtatt fortetting ved sentre og kollektivknutepunkt langs banetraseene, og begrenset fortetting i resten av kommunen.⁸⁹ Behovet for en felles regulering av småhusområdene i Bærum er derfor mindre enn i Oslo.

⁷⁷ *Plan og bygningsloven* § 1-5 og § 11-6 samt Bærum kommuneplans bestemmelser § 2 *Forholdet mellom kommuneplanen og reguleringsplaner (pbl § 1-5)*.

⁷⁸ Møte 10.05.17 med reguleringssjef.

⁷⁹ Kommunestyret 17.06.15 sak 058/15 *Kommuneplanens arealdel 2015-2030 – 2.gangsbehandling*.

⁸⁰ Formannskapet 17.01.17 *Kommuneplanens arealdel 2017-35 - 1. gangsbehandling*.

⁸¹ Gjeldende bestemmelser er på 899 ord og forslaget til nye bestemmelser er på 1 068 ord.

⁸² *Handlingsprogram 2017- 2020* side 86.

⁸³ Møte 10.05.17 med reguleringssjef.

⁸⁴ Bærums første kommuneplan, den gang kalt generalplan ble vedtatt så langt tilbake som i 1978. Ved ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven av 1986, ble begrepet kommuneplan innført og arealdelen ble juridisk bindende. Kommunestyret vedtok en slik kommuneplan i 1986. Etter den tid er kommuneplanen rullert flere ganger.

⁸⁵ Informasjon fra etatsdirektøren 29.10.15. <http://www.kuv.no/nyheter/smaahusplanen1.pdf>

⁸⁶ *Veileder til småhusplanen* S-4220, Oslo kommune.

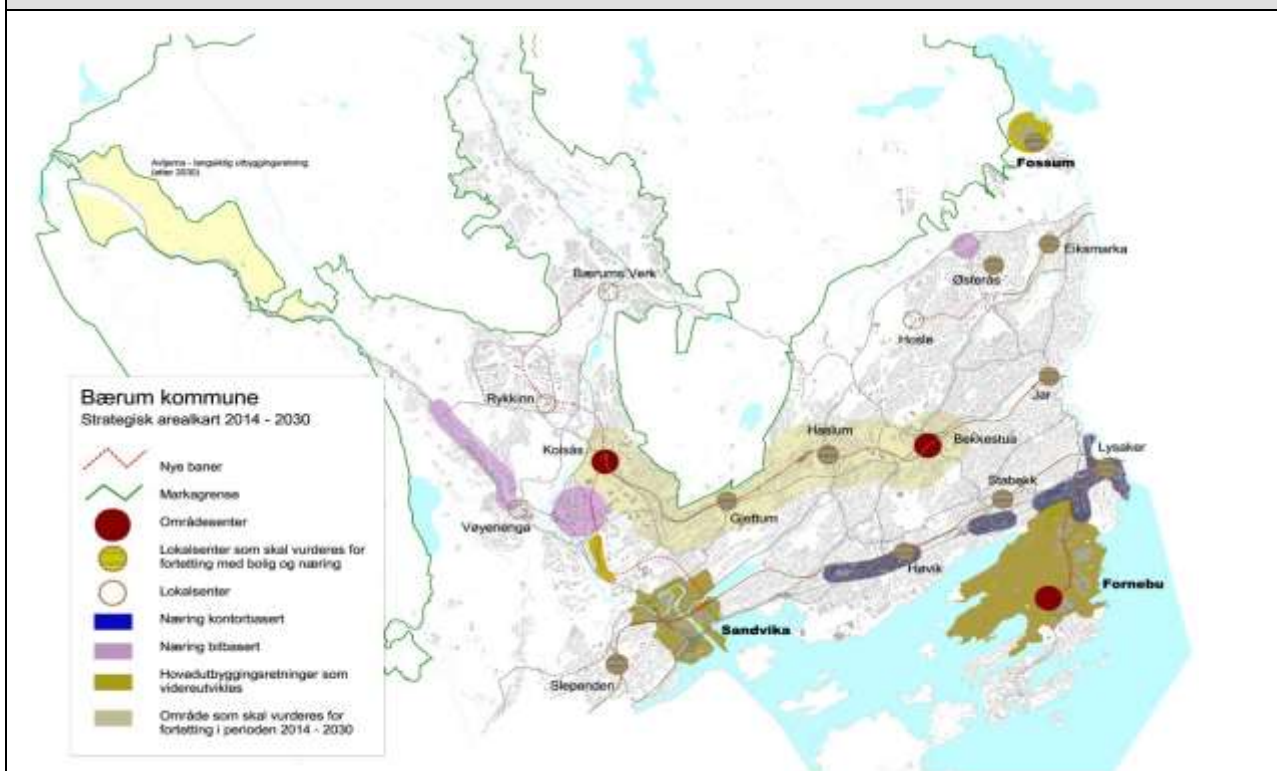
<https://static1.squarespace.com/static/5045b015c4aa0a1a22185a64/t/5659866be4b022a25105e0f6/1448707691741/Sm%203%20A5husplanen+-+Veileder+til+reguleringsplan+i+sm%C3%A5husomr%C3%A5der%2C+oppdatert+oktober+2015.pdf>

⁸⁷ *Veileder til småhusplanen* side 7.

⁸⁸ *Godkjenner småhusplan i Oslo*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/godkjenner-smahusplan-i-oslo/id2473931/>

⁸⁹ Kommunestyret 30.10.13 sak 085/13 *Kommuneplanen 2013 - 2030 - samfunnsdel med arealstrategi* og presisert i Kommunestyret 17.06.15 sak 058/15 *Kommuneplanens arealdel 2015-30 - 2.gangsbehandling*.

Figur 3-1 Strategisk arealkart i Kommuneplanen.



3.2 Er bestemmelsene i reguleringsplanene til hinder for effektivitet?

Antall dokumenter som har bestemmelser for en konkret eiendom varierer.⁹⁰ I uregulerte områder er det bare kommuneplanens bestemmelser som gjelder. For noen områder er det dessuten egne kommunedelplaner.⁹¹ I regulerte områder kommer i tillegg bestemmelsene i en eller flere reguleringsplaner og eventuelt en bebyggelsesplan.

En tidligere spørreundersøkelse blant ansvarlige søkerne kartla bl.a. generelle utfordringer med byggesaksbehandlingen.⁹² Noen av søkerne viste til at mange reguleringsplaner i kommunen er gamle og lite oppdatert. Gamle planer representerer uforutsigbarhet bl.a. ved at det er behov for mange dispensasjoner.⁹³ Siste handlingsprogram sier saksbehandling av byggesaker i områder med eldre reguleringsplaner medfører behov for en god del tolkning av regelverket.⁹⁴

⁹⁰ Møte 10.05.17 med reguleringssjef.

⁹¹ Områdeplaner utarbeides av kommunen der det er behov for mer detaljerte avklaringer av arealbruken enn det som går frem av kommuneplanens arealdel.

⁹² Kommunestyret 17.12.10 sak 074/10 *Forvaltningsrevisjonsrapport - Likebehandling i byggesaker*. Vedlegg side 7.

⁹³ Revisjonen hadde en telefonisk spørreundersøkelse med et tilfeldig utvalg på 20 ansvarlige søkere.

⁹⁴ *Handlingsprogram 2017- 2020* side 86.

Bygningssjefen påpeker at Bærum har svært mange, komplekse og gamle reguleringsplaner.⁹⁵ Det er ressurskrevende å finne ut av bestemmelsene både for søker og for kommunens saksbehandlere. Dette er et hinder for effektiviteten.

En eiendom kan være omfattet av flere reguleringsplaner. Det kan dessuten være igangsatt planarbeid som har betydning. For å gjøre det ytterligere komplisert er det den plan- og bygningsloven som gjaldt på planens vedtakstidspunkt som legges til grunn for f. eks. tolkning av etasjer.⁹⁶ Det kan i tillegg være gjort mindre endringer for deler av en reguleringsplan.

Bærum har ca. 1 400 gjeldende reguleringsplaner og 175 av dem er fra før 1950.⁹⁷ Eldste gjeldende reguleringsplan er fra 1928 og omfatter Høvik gård.⁹⁸ Normalt vedtas ca. 16 ny planer i året i Bærum.⁹⁹ Svært få av de nye planene erstatter tidligere planer.¹⁰⁰ Dette betyr at gjennomsnittsalderen på planene øker.

Eldre reguleringsplaner har varierende detaljeringsgrad og bruker begreper og definisjoner som skiller seg fra dagens regelverk.¹⁰¹ Saksbehandling av byggesaker i slike områder medfører behov for en god del tolkning av regelverket. Administrasjonen sikrer at nye reguleringsplaner er standardisert.¹⁰²

Endring og oppheving av en eksisterende reguleringsplan krever i dag samme prosess som utarbeiding av ny plan.¹⁰³ [Plan og bygningsloven](#) har omfattende krav til prosessen ved utarbeiding av en reguleringsplan.¹⁰⁴

Juli 2017 trer [Lov om endringer i plan- og bygningsloven](#) i kraft.¹⁰⁵ Der er det tatt inn et nytt ledd om at kommunestyret også kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet plan.¹⁰⁶

I [siste handlingsprogram](#) er det satt opp som utviklingstiltak å forenkle bestemmelsene for småhusområdene.¹⁰⁷ *Det bør vurderes om områder med uklart plangrunnlag skal reguleres etter en forenklet modell, eller om plangrunnlaget skal avløses av nye bestemmelser i kommuneplanen.* Det står at dette er forventet fremlagt 2018/2019.

⁹⁵ Møte 25.04.17 med bygningssjef.

⁹⁶ Møte 10.05.17 med reguleringsjef.

⁹⁷ Epost 25.04.17 fra bygningssjef. Tallene viser alle planer men noen er utgått, uten at det fremgår av systemet.

⁹⁸ Den første plan- og bygningsloven kom i 1924.

⁹⁹ Ca. 1 400 planer fra 1928 (88 år) gir ca. 16 planer i året. Fra 2010 har det i følge KOSTRA vært 13 planer per år.

¹⁰⁰ Møte 10.05.17 med reguleringsjef.

¹⁰¹ *Handlingsprogram 2017- 2020* side 81 og 86.

¹⁰² Møte 25.04.17 med bygningssjef og 10.05.17 med reguleringsjef.

¹⁰³ *Plan- og bygningsloven* § 12-14. *Endring og oppheving av reguleringsplan.*

¹⁰⁴ *Plan- og bygningsloven* § 12-8. *Oppstart av reguleringsplanarbeid*, § 12-9. *Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger*, § 12-10. *Behandling av reguleringsplanforslag*, § 12-11. *Behandling av private reguleringsplanforslag*, § 12-12. *Vedtak av reguleringsplan* og § 12-13. *Innsigelse og vedtak av departementet.*

¹⁰⁵ LOV-2017-04-28-20 *Lov om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*

¹⁰⁶ *Lov om endringer i plan- og bygningsloven* § 12-14 *Endring og oppheving av reguleringsplan*, 4. ledd.

¹⁰⁷ *Handlingsprogram 2017- 2020* side 86.

Bygningssjef gir som et veldig grovt anslag at ca. 75 % av ressursene går til behandling av byggesaker i småhusområder.¹⁰⁸

3.3 Revisjonens vurdering

Det kommunale regelverket for byggesaker er komplisert. Gamle og komplekse reguleringsplaner påpekes som et hinder for effektiv byggesaksbehandling i kommunens styringsdokumenter, av søkere og av saksbehandlere.

Det er vanskelig for vanlige mennesker å forstå hvilke bestemmelser som gjelder når de skal søke om byggesakstillatelse. Det er også ressurskrevende for saksbehandlere å behandle disse sakene.

Mange eldre reguleringsplaner er lite oppdatert og har bestemmelser det er vanskelig å tolke i dag. Antall vedtatte reguleringsplaner øker for hvert år. Å gjøre omfattende endringer i gamle planer er en omfattende og ressurskrevende prosess. For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel øker i omfang og synes ikke å bli forenklet over tid. Utvidelsene kommer som følge av politiske ønsker. Kommuneplaner får konsekvenser som ikke er politisk ønsket og som tas inn som presiseringer i den neste planen. Kommuneplanen kan sette til side bestemmelser i gamle reguleringsplaner og oversette bestemmelsene til dagens språk.

Rådmannen påpeker problemet med uklare bestemmelser i siste handlingsprogram og sier at det skal vurderes om områder med uklart plangrunnlag skal reguleres etter en forenklet modell, eller om plangrunnlaget skal avløses av nye bestemmelser i kommuneplanen. Denne vurderingen blir antakelig fremlagt 2018/2019.

Revisjonen mener det ikke er sannsynlig at kompleksiteten i regelverket totalt vil avta vesentlig fremover.

¹⁰⁸ Epost 22.05.17 fra bygningssjef.

4. KAN ELEKTRONISKE TJENESTER EFFEKTIVISERE?

Kommunestyret [vedtok](#) i mars 2017 [Digitaliseringsstrategi for Bærum kommune](#).¹⁰⁹ I saksfremlegget står det at *digitalisering er et viktig verktøy for forenkling av kompliserte regelverk, og fornying av tungvint forvaltningspraksis*. Digitaliseringsstrategien har bl.a. som ambisjon å effektivisere/ automatisere byggesaksbehandlingen.¹¹⁰ Byggesaksbehandlingen skal få mer effektiv og raskere arbeidsprosess.

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterium til grunn:

⇒ Byggesaksbehandlingen bør effektiviseres/ automatiseres.

4.1 E-byggesak

Elektronisk søknad er omtalt i handlingsprogrammet fremlagt i 2006.¹¹¹ Ca. 28 % av søknadene sendes inn via ByggSøk.¹¹² Det er Dokumentsenteret som sparer tid på registrering av dokumenter når det sendes inn via denne ordningen. Søkere har meldt om store problemer med systemet og det vil fases ut i forbindelse med nye systemer for e-byggesøknad.¹¹³

Bærum kommune inngår i et samarbeid med Norkart om prosjektet [Den digitale kommune 2019](#).¹¹⁴ Innovasjon Norge har bevilget 13 millioner kroner til dette prosjektet¹¹⁵ og total investering er 100 millioner¹¹⁶. Målet er å lage digitale løsninger som vil forenkle og effektivisere byggesaksbehandlingen. Prosjektet skal digitalisere hele byggesaksprosessen fra A – Å og være ferdig i 2019. Norkart vil utvikle de IT-systemene som kommunene senere skal kunne kjøpe.¹¹⁷

Ved fulldigitalisering av arbeidsprosessene vil brukere kunne få automatisk og rask tilbakemelding om evt. feil og mangler ved innsendt byggesøknad.¹¹⁸ Løsningene er avhengig av at reguleringsbestemmelser standardiseres og automatiseres.

Alle byggesaker krever i utgangspunktet tolkning og vurdering før godkjenning. Det er likevel oppgaver som har potensiale for automatisk behandling. Byggesak beregner at de bruker fire årsverk eller 14 % av ressursene i året, på veiledning av søkere.¹¹⁹ Her kan elektronisk bistand potensielt overta mye. I 2016 var 79 % av vedtakene uten

¹⁰⁹ Kommunestyret 29.03.17 sak 033/17 *Digitaliseringsstrategi for Bærum kommune*.

¹¹⁰ Digitaliseringsstrategi for Bærumkommune, side 26.

¹¹¹ *Handlingsprogram 2007-2010* side 11 og 55.

¹¹² Epost 16.05.17 fra bygningsjef.

¹¹³ Epost 14.05.17 fra bygningsjef.

¹¹⁴ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹¹⁵ Norkart: <https://www.norkart.no/2016/12/05/den-digitale-kommune-2019-et-innovasjonsprosjekt-i-samarbeid-med-innovasjon-norge/>

¹¹⁶ Norkart: <https://www.norkart.no/2017/02/15/pa-vei-digitale-kommune-podcast-klar/>

¹¹⁷ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹¹⁸ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹¹⁹ Epost 22.05.17 fra bygningsjef, 29 ansatte totalt. Av disse er 23 byggesaksbehandlere.

dispensasjon.¹²⁰ Dette er søknader som er innenfor regelverket og som i liten grad trenger vurdering. Det er en betydelig økning i antall søknader om dispensasjon så langt i 2017.¹²¹

Ett forhold som har betydning for effektivitet er antall mangelbrev.¹²² Byggesak sender ikke mangelfulle søknader i retur, de skriver mangelbrev og forklarer, til dels i detalj, hva som trengs av suppleringer. I 2016 ble det skrevet mangelbrev i ca. 50 % av sakene. I flere av disse sakene måtte de skrive et andre og tredje mangelbrev i tillegg. Dersom e-byggesøknad kan bidra til at søknad ikke lar seg sende inn før den virkelig er komplett, vil dette frigjøre tid til saksbehandling og kunne øke effektiviteten.

Bærum kommune har fått et pristilbud fra Norkart på en app til bruk for saksbehandlere.¹²³ Appen brukes til å lage en tiltaksanalyse/ rapport som sammenstiller all informasjon som ligger i kartet om en gitt eiendom.

Det er også andre løsninger under utvikling for automatisering av byggesaksbehandlingen.¹²⁴

4.2 Standardisering og digitalisering av reguleringsbestemmelser

Reguleringsplaner med digitale bestemmelser er en forutsetning for digital regelsjekk og delautomatisert byggesaksbehandling.

I dag er reguleringsbestemmelsene rene tekstdokumenter. Det er ingen direkte kobling mellom konkrete bestemmelser og hvor disse gjelder i kommunen.¹²⁵ Et viktig brukerbehov er å kunne finne alle bestemmelsene som gjelder for et konkret område / punkt.¹²⁶ Dette brukerbehovet kan ikke løses ved hjelp av tekstdokumenter.

Standardisering av bestemmelsene er et grunnlag for digitalisering.¹²⁷ Det er derfor ønskelig med standardiserte bestemmelser om bl.a. høyde,¹²⁸ utnyttelsesgrad, vegetasjon m.m. Reguleringskartene var tidligere håndtegnede kart. Det var et stort arbeid å gjøre dem om til digitale.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang et arbeid med standardisering og digitalisering av reguleringsbestemmelser.¹²⁹ Det er laget en nasjonal spesifisering for nye arealplaner og digitalt planregister.¹³⁰ Regjeringen ønsker at alle kommuner tar i bruk denne malen for nye reguleringsplaner, idet den vil være grunnlaget for å håndtere bestemmelser

¹²⁰ Epost 14.05.17 fra bygningssjef, 817 vedtak uten dispensasjon av totalt 1029.

¹²¹ Epost 06.06.17 fra bygningssjef

¹²² Epost 06.06.17 fra bygningssjefen.

¹²³ Epost 14.05.17 fra bygningssjef, 817 vedtak uten dispensasjon av totalt 1029.

¹²⁴ Direktoratet for byggkvalitet side:https://dibk.no/globalassets/aktuelt/frokostseminar/16.02.2017_ebyggesak-360.-fremtidens-byggesaksbehandling-vil-forega-i-skyen.-tieto-software-innovation.pdf

¹²⁵ Utenom at en i teksten bruker bokstavkoder som samsvarer med områdenavn i kartet.

¹²⁶ Regjeringen:

https://www.regjeringen.no/contentassets/abc7d93ed75a44bc85df127d6b3a9056/digitale_planprosesser_arealplaner_3d.pdf

¹²⁷ Møte 10.05.17 med reguleringssjef.

¹²⁸ I eksisterende reguleringsplaner angis dette nå i meter, i etasjer eller annet.

¹²⁹ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹³⁰ Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/npad/id2361191/>

som en informasjonsstruktur.¹³¹ Det kan også være mulig å konvertere bestemmelser i eldre planer til denne malen, men det kan være vanskelig å få med seg alle detaljer og nyanser i bestemmelsene.

Rådmannen setter nå ned en gruppe som skal vurdere om det er hensiktsmessig å endre formuleringene i reguleringsbestemmelsene – etterstrebe en standardisering som er så entydig som mulig.¹³²

Plan- og bygningstjenesten skal også etablere en tverrfaglig intern arbeidsgruppe om standardisering og digitalisering av reguleringsbestemmelser, som vil gi innspill både til arbeidet med e-byggesøknad og arbeidet med digitale reguleringsbestemmelser.¹³³

4.3 Digital plan- og byggesaksdialog

Digital plan- og byggesaksdialog ble innført våren 2017.¹³⁴ Saker og dokumenter gjøres fortløpende tilgjengelige for innsyn, og kommunikasjon med innbyggere kan foregå digitalt og arkiveres direkte på saken. Dette bidrar til forenkling og økt brukerretting av tjenestetilbudet.

Den nye løsningen har samlet kart, dokumenter og saksgang på ett sted.¹³⁵ Dette gjør det enklere å holde oversikt over hva som planlegges eller hva som er tenkt bygget i nabolaget. Løsningen tilbyr også innsyn i alle byggesaker fra arkivet slik at en kan finne alle sakene som tilhører en eiendom.

4.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener elektroniske løsninger har et stort potensiale til å forenkle og effektivisere byggesakene både for brukerne og for saksbehandlerne.

Ved fulldigitalisering av arbeidsprosesser vil brukere kunne få automatisk og rask tilbakemelding om evt. feil og mangler ved innsendt byggesøknad.

At regelverket digitaliseres og knyttes til de enkelte punktene vil gjøre det langt enklere for brukerne å få frem de bestemmelsene de skal forholde seg til. Standardisering av bestemmelsene vil også gjøre det enklere å tolke regelverket for brukerne.

Bærum deltar i et prosjekt som har som mål å utvikle løsninger som kan digitalisere hele byggesaksprosessen. Dette prosjektet skal være ferdig i 2019. Digitale løsninger er avhengig av at reguleringsbestemmelser standardiseres. Rådmannen setter nå ned en gruppe som skal vurdere hvordan dette kan gjøres.

¹³¹ Regjeringen:

https://www.regjeringen.no/contentassets/abc7d93ed75a44bc85df127d6b3a9056/digitale_planprosesser_arealplaner_3d.pdf

¹³² Møte 10.05.17 med reguleringsjef.

¹³³ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹³⁴ Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

¹³⁵ Bærum kommunes blogg: <http://tanketanken.no/na-blir-det-lettere-for-deg-a-fa-oversikt-i-plan-og-byggesaker/>

KILDER

Politiske saker

Formannskapet 17.01.17 [Kommuneplanens arealdel 2017-35 - 1. gangsbehandling.](#)

Kommunestyret 26.04.17 sak 043/17 [Årsrapport 2016 – Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 29.03.17 sak 033/17 [Digitaliseringsstrategi for Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 07.12.16 [sak 119 /16 Rådmannens forslag til handlingsprogram 2017-2020 28. september 2016.](#)

Kontrollutvalget 05.12.2016 sak 066/16 [Virksomhetsplan 2017 revisjonen.](#)

Kontrollutvalget møte 07.11.16 sak 061/16 [Valg av forvaltningsrevisjoner i 2017.](#)

Kommunestyret 25.05.16 sak 047/16 [Årsrapport 2015 – Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 16.12.15 sak 106/15 [Handlingsprogram 2016 - 2019.](#)

Kommunestyret 17.06.15 sak 058/15 [Kommuneplanens arealdel 2015-30 - 2. gangsbehandling.](#)

Kommunestyret 18.06.14 sak 066/14 [Årsrapport 2013 - Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 11.12.13 sak 105/13 [Handlingsprogram 2014 - 2017.](#) (ikke tilgjengelig på nett)

Kommunestyret 30.10.13 sak 085/13 [Kommuneplanen 2013 - 2030 - samfunnsdel med arealstrategi.](#)

Kommunestyret 29.05.13 sak 044/13 [Årsrapport 2012 - Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 12.12.12 sak 083/12 [Handlingsprogram 2013 - 2016.](#)

Kommunestyret 30.05.12 sak 026/12 [Årsrapport 2011- Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 14.12.11 sak 077/11 [Handlingsprogram 2012 - 2015.](#)

Kommunestyret 15.06.11 sak 049/11 [Tertialrapport 1 2011.](#)

Kommunestyret 01.06.11 sak 037/11 [Årsrapport 2010 - Bærum kommune.](#)

Kommunestyret 17.12.10 sak 074/10 [Forvaltningsrevisjonsrapport - Likebehandling i byggesaker.](#)

Kommunestyret 08.12.10 sak 085/10 [Handlingsprogram 2011 - 2014.](#) (ikke tilgjengelig på nett)

Kommunestyret 16.06.10 sak 038/10 [Bærum kommune - Årsrapport 2009.](#)

Kommunestyret 02.12.09 sak 092/09 [Handlingsprogram 2010 - 2013.](#) (ikke tilgjengelig på nett)

Kommunestyret 27.05.09 sak 034/09 [Bærum kommune - Årsrapport 2008.](#)

Kommunestyret 03.12.08 sak 090/08 [Handlingsprogram 2009 - 2012.](#) (ikke tilgjengelig på nett)

Kommunestyret 28.05.08 sak 031/08 [Bærum kommune - Årsrapport 2007.](#)

Kommunestyret 12.12.07 sak 085/07 [Handlingsprogram 2008 - 2011.](#)

Kommunestyret 13.12.06 sak 087/06 [Handlingsprogram 2007 - 2010.](#)

Lov og forskrift

LOV-2017-04-28-20 [Lov om endringer i plan- og bygningsloven \(mer effektive planprosesser, forenklinger mv.\)](#)

FOR-2010-03-26-488 [Forskrift om byggesak \(byggesaksforskriften\).](#)

LOV-2008-06-27-71 [Lov om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\).](#)

LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\).](#)

LOV-1985-06-14-77 *Bygningsloven*.

LOV-1967-02-10 [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\)](#).

Eposter og møter

Epost 06.06.17 fra bygnings sjef

Epost 22.05.17 fra bygnings sjef.

Epost 16.05.17 fra bygnings sjef.

Epost 15.05.17 fra bygnings sjef.

Epost 14.05.17 fra bygnings sjef.

Epost 12.05.17 fra Fylkesmannen Oslo og Akershus.

Møte 10.05.17 med regulerings sjef.

Epost 07.05.17 fra kommunalsjef plan-miljø-kultur.

Møte 05.05.17 med kommunalsjef plan-miljø-kultur og bygnings sjef.

Epost 25.04.17 fra bygnings sjef.

Møte 25.04.17 med bygnings sjef.

Nettadresser

Bærum kommunes blogg: <http://tanketanken.no/na-bli-det-lettere-for-deg-a-fa-oversikt-i-plan-og-byggesaker/>

Bærum kommune: byggesak@baerum.kommune.no

Bærum kommune: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/>

Bærum kommune: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/kommunale-byggeregler/>

Direktoratet for byggkvalitet:

https://dibk.no/globalassets/aktuelt/frokostseminar/16.02.2017_ebyggesak-360.-fremtidens-byggesaksbehandling-vil-forega-i-skyen.-tieto-software-innovation.pdf

Fylkesmannen i Oslo og Akershus: <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Plan-og-bygg/Plan--og-bygningsrett/Statistikk-2016--klagesaker-etter-plan--og-bygningsloven/>.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus: <https://www.fylkesmannen.no/Oslo-og-Akershus/Plan-og-bygg/Plan--og-bygningsrett/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 16.03.15:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/bygg/innsikt/forenklingene-i-bygningsdelen-av-plan-og-bygningsloven-sak-vil-tre-i-kraft-1.-juli-2015/id2365201/>

Norkart: <https://www.norkart.no/2016/12/05/den-digitale-kommune-2019-et-innovasjonsprosjekt-i-samarbeid-med-innovasjon-norge/>

Norkart: <https://www.norkart.no/2017/02/15/pa-vei-digitale-kommune-podcast-klar/>

Regjeringen: https://www.regjeringen.no/contentassets/abc7d93ed75a44bc85df127d6b3a9056/digitale_planprosesser_arealplaner_3d.pdf

Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/godkjenner-smahusplan-i-oslo/id2473931/>

Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/npad/id2361191/>

Regjeringen: https://www.regjeringen.no/contentassets/abc7d93ed75a44bc85df127d6b3a9056/digitale_planprosesser_arealplaner_3d.pdf

Andre kilder

K. Grimstad og S. Halvorsen(2011): *Veileder og kommentarutgave til Forvaltningsloven i kommunene*.

KOSTRA, Statistisk sentralbyrå – Kommune til stat rapportering.

[RSK 001](#), Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11.

[Småhusplanen](#). Informasjon fra etatsdirektøren i Oslo 29.10.15

T. Busch, E. Johansen, J.O. Vanebo (2002): *Økonomistyring i det offentlige*. 3.utgåve. Oslo,. [Veileder til småhusplanen](#) S-4220, Oslo kommune.

FIGUROVERSIKT

Figur 2-1 Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist.....	7
Figur 2-2 Snitt saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist.....	8
Figur 2-3 Utvikling i andel klager som har fått medhold hos fylkesmannen.	10
Figur 2-4 Brutto driftsutgifter byggesaksbehandling per innbygger	12
Figur 3-1 Strategisk arealkart i Kommuneplanen.	17

TABELLOVERSIKT

Tabell 2-1 Gjennomsnitt storkommunene 2011 - 2016.....	13
--	----

RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Kommunerevisjonen
Rådhus torget 4
1304 SANDVIKA

Deres ref.:

Vår ref.:
17/128057/SOP

Dato:
07.06.2017

Forvaltningsrevisjon - effektiv byggesaksbehandling
Rådmannens hørings svar

Rådmannen takker for en god rapport som vil være nyttig i vårt videre forbedringsarbeid.

Revisjonsrapporten gir ingen konkrete anbefalinger, men det pekes på at reguleringsbestemmelser kan være vanskelige å finne på internett. På kommunens internettsider for [plan, bygg og geodata](#) finner innbyggerne informasjon om planprosessen, byggregler, status på sak m.m. Nytt verktøy for [Plan- og byggesaksdialog i Bærum kommune](#) ble **1 juni 2017** lagt ut på internett. Her vil innbyggerne finne plan-, bygge- og delesaker vist i kartet.

Bærum kommune er i front når det gjelder å bidra til arbeid med digitalisering på landsnivå:

- Plan- og bygningstjenesten inngikk 12.09.16 en samarbeidsavtale med Norkart AS. Et av hovedpunktene i avtalen omhandler digital byggesaksbehandling. Plan- og bygningstjenesten har tre medarbeidere som bistår i dette forsknings- og utviklingssamarbeidet. Prosjektet forventes å gå over tre år, dvs 2016 - 2019.
- Plan- og bygningstjenesten er representert i KS' «Brukerrådet for plan, bygg og geodata». Tema her er bl.a. e-byggesak, e-byggesøknad, e-plansak og automatisk henting av data fra KOSTRA.
- Plan- og bygningstjenesten sitter også i en arbeidsgruppe i regi av KMD, som har utarbeidet en nasjonal mal for reguleringsbestemmelser. Arbeidsgruppen jobber nå med formuleringer for fulldigitale reguleringsbestemmelser. Dette siste arbeidet er helt i startgropa og vil pågå minst ett år.
- Plan- og bygningstjenesten vil starte opp prosjektet «Forenkling av bestemmelser for småhusområdene som forventes fremlagt 2018/2019.

For Bærum kommune er det viktig at arbeidet inn i de ulike prosjektene er mest mulig samordnet i forhold til innspill, erfaring, rapportering mv. Plan- og bygningstjenesten skal etablere en tverrfaglig intern arbeidsgruppe hvor det er naturlig at personer som deltar i nasjonale fora også deltar.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
Rådmann

Siri Opheim
controller

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke signatur

Kopi til:

Arthur Wøhni
Hanne Høybach
Jannike Hovland
Morten Mjølåsnes