

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 11-2022

VEILEDNING OG SAKSBEHANDLING BYGGESAKER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
LILLEHAMMER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

31. august 2022
2022-981/RG/HKR

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Veiledning og saksbehandling byggesaker* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Lillehammer kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2021 – juni 2022 av forvaltningsrevisorene Hans Kristian Roen og Reidun Grefsrud. Reidun Grefsrud har vært oppdragsansvarlig for revisjonen. Oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Det framgår av uttalelsen at kommunen er uenige i noen av revisjonens vurderinger i tilknytning til de konkrete sakene vi har sett på i kapittel 7 når det gjelder gebyrreduksjon ved fristoversittelse. Revisjonen har gjort enkelte presiseringer i teksten i kapittel 7 og tilhørende konklusjon i kapittel 8. Vi understreker at hensikten med gjennomgangen av et utvalg konkrete saker har vært å undersøke kommunens rutiner og praksis.

I faktadelen av rapporten er det foretatt enkelte språklige justeringer. Utover det vi har kommentert over, har uttalelsen fra kommunedirektøren ikke medført at vurderinger og konklusjoner er endret.

Lillehammer, 31. august 2022.



Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor



Hans Kristian Roen
forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	9
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	9
1.2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSINGER.....	9
1.3 KORT OM TJENESTEOMRÅDET BYGGESAK.....	10
1.4 OPPBYGGING AV RAPPORTEN	10
2 METODE	11
2.1 VALG AV METODER	11
2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET.....	11
2.3 HENVENDELSENE OG INTERVJUER MED ET UTVALG AV DE SOM HAR HENVENDT SEG	11
2.4 SPØRREUNDERSØKELSEN.....	12
2.5 SAKSGJENNOMGANG	13
2.6 INTERVJUER OG MØTER MED BYGGESAKSAVDELINGEN	14
3 REVISJONSKRITERIER.....	15
3.1 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2 – VEILEDNING.....	15
3.2 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3 OG 4	20
4 HENVENDELSER TIL KONTROLLUTVALGET	27
4.1 INNLEDNING.....	27
4.2 BEREGNING OG INNKREVIING AV GEBYRER.....	28
4.3 LANG SAKSBEHANDLINGSTID OG MANGLENDE SVAR	28
4.4 MØTER, MANGLENDE SKRIFTLIGHET OG VEILEDNING	31
4.5 PÅSTANDER OM FORSKJELLSBEHANDLING OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING	33
5 VEILEDNING OG KOMMUNIKASJON	39
5.1 SØKERNES ERFARINGER - SPØRREUNDERSØKELSEN	39
5.2 BYGGESAKSAVDELINGENS RUTINER OG PRAKSIS	53
5.3 REVISJONENS VURDERINGER	58
6 SAKSBEHANDLINGSTID, MOTTAKSKONTROLL OG SVAR PÅ HENVENDELSER.....	63
6.1 STATISTIKK OVER SAKSBEHANDLINGSTID MV.....	63
6.2 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	64
6.3 INFORMASJON FRA BYGGESAK	69
6.4 DOKUMENTANALYSE	71
6.5 REVISJONENS VURDERINGER	72
7 GEBYRBEREGNING	76

7.1	REVISJONSKRITERIER.....	76
7.2	DOKUMENTANALYSE	76
7.3	GJENNOMGANG OG VURDERING AV 17 KONKRETE SAKER.....	77
8	KONKLUSJONER, OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER	84
8.1	PROBLEMSTILLING 1 – HENVENDELSENE.....	84
8.2	PROBLEMSTILLING 2 – VEILEDNING OG KOMMUNIKASJON.....	85
8.3	PROBLEMSTILLING 3 – SAKSBEHANDLINGSTID, SVAR PÅ HENVENDER OG MOTTAKSKONTROLL	86
8.4	BEREGNING AV GEBYRER	87
8.5	ANBEFALINGER.....	87
	REFERANSER.....	89
	VEDLEGG 1 UTTAELSE FRA KOMMUNEDIREKTØREN.....	90

SAMMENDRAG

Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er henvendelser til kontrollutvalgsleder som handler om påståtte kritikkverdige forhold i forbindelse med behandlingen av byggesaker.

Formålet med revisjonen er å bidra til å bringe klarhet i hva som ligger til grunn for påstander som er kommet frem i henvendelser fra innbyggere, næringsdrivende og andre og undersøke nærmere kommunens rutiner og praksis når det gjelder forhold som påpekes i henvendelsene. Revisjonen er ikke et tilsynsorgan. Hensikten vår har ikke vært å behandle og vurdere enkeltsaker, men å vurdere kommunens rutiner og praksis når det gjelder ulike aspekter ved byggesaksbehandlingen i kommunen.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Hva ligger til grunn for framsatte påstander om kritikkverdige forhold?
2. I hvilken grad gir kommunen god og riktig veiledning?
3. I hvilken grad følges reglene om saksbehandlingstid og svar på henvendelser, herunder i hvilken grad sørger kommunen for en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne søknader?
4. Praktiserer kommunen reglene om gebyrreduksjon ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukersfrist på riktig måte?

Metode og revisjonskriterier

Denne revisjonen har i stor grad et brukerperspektiv. Dette er først og fremst ivarettatt ved gjennomføring av en spørreundersøkelse til tiltakshavere og ansvarlige søkere. Hensikten med spørreundersøkelsen var å få fram et mer representativt bilde enn det henvendelsene gir, av hvordan de som har søkt om byggetillatelse oppfatter veiledningen de har fått og kommunikasjonen med kommunen. Vi har også intervjuet noen få av de som har henvendt seg og undersøkt et utvalg av henvendelsene nærmere, blant annet ved gjennomgang av dokumenter i kommunens sak/arkivsystem.

Vi har hatt tilgang til kommunens sak-arkivsystem for gjennomgang av konkrete saksdokumenter. Vi har i den forbindelse gjennomgått en rekke saker for å undersøke rutiner og praksis når det gjelder beregning av gebyr ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukers frist. Vi har dessuten gjennomført intervjuer og møter med saksbehandlere og ledere i byggesaksavdelingen.

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra forvaltningsloven og plan- og bygningslovgivningen.

Konklusjoner og anbefalinger (utdrag, jf. kapittel 8):

Problemstilling 1: *Hva ligger til grunn for de framsatte påstandene om kritikkverdige forhold?*

Temaer for henvendelsene:

Saksbehandlingstid og svar på henvendelser

Flere saker gjelder påstander om lang saksbehandlingstid og manglende informasjon om dette fra kommunen. I noen henvendelser er det også påstander om trenering av saken. Gjennomgangen av dokumentene for noen av disse sakene viser at saksbehandlingstiden har gått utover fristen og at det ikke er registrert foreløpig svar eller informasjon om saksbehandlingstiden. Vi ser at saker tar lang tid også fordi det er flere «runder» med foreløpige svar fra kommunen med orientering om mangler som må rettes opp og tilbakemeldinger fra søker før søknaden blir komplett og kan behandles.

Møter og skriftlighet

Noen av de henvendelsene vi har sett på gjelder diskusjon om møter har vært en forhåndskonferanse eller ikke, manglende skriftlighet når det gjelder møter som er gjennomført, og uenighet om hva som har blitt sagt.

Påstander om forskjellsbehandling mv

Vi har fått en henvendelse som gjelder påstand om forskjellsbehandling i en dispensasjonssak. Her sammenlignes det med en annen dispensasjonssak som fikk en annen og strengere behandling. Begge disse sakene har vært til behandling i planutvalget, de har vært påklaget og begge vedtakene har blitt opphevet eller omgjort av statsforvalteren. Det er i hovedsak planavdelingen som har hatt ansvaret for disse dispensasjonssakene. Vi har i denne revisjonen ikke sett på planavdelingen eller planutvalgets behandling.

I en av henvendelsene fra en ansvarlig søker stilles det også spørsmål ved byggesaksavdelingens begrunnelse for et avslag. Her hevdes det at avslaget er gitt på et subjektivt grunnlag der blant annet kulturarvenhetens uttalelse ikke ble tillagt vekt. Avslaget ble påklaget og statsforvalter har opphevet vedtaket.

I en sak om en ulovlig anlagt vei hevdes det fra tiltakshaver at det har vært en urimelig forskjellsbehandling ved blant annet at kommunen har lagt begrensninger på vedkommendes bruk av veien, mens de andre hyttene langs denne veien ikke har mottatt lignende begrensninger. Det er også framsatt påstand om at vegsaken er brukt som pressmiddel for å få endelig godkjent byggesøknad.

Ulovlighetsoppfølging

Mange av de henvendelsene vi har fått har et innslag av ulovlighetsoppfølging. I noen av henvendelsene ser vi at det er sendt inn en ett-trinns søknad med svarfrist på tre uker der kommunen ikke har gitt svar på søknaden og tiltakshaver dermed har gjennomført tiltaket. Når det senere har vist seg at betingelsene ikke var oppfylt har kommunen igangsatt ulovlighetsoppfølging. I noen av de henvendelsene vi har fått har det gått flere år fra tiltaket er gjennomført til det settes fram varsel om ulovlighetsoppfølging. Dette oppfattes dermed som urimelig og uforståelig.

Ulovlighetsoppfølging er også et tema for henvendelser fra eiere som mener at kommunens ulovlighetsoppfølging innebærer forskjellsbehandling eller de har innvendinger mot saksbehandlingen. Vi har også henvendelser som etterlyser ulovlighetsoppfølging av tiltak som naboer har satt i gang og som de mener er ulovlige.

Problemstilling 2: I hvilken grad gir kommunen god og riktig veiledning?

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har tilrettelagt for å oppfylle sin alminnelige veiledningsplikt gjennom rullerende telefonvakt og ved å svare på henvendelser som kommer inn på e-post. Kommunen har også

lagt til rette for at personer som henvender seg på servicetorget kan få en samtale med saksbehandler. Som følge av koronasituasjonen har det imidlertid vært en periode der slike fysiske møter ikke har vært mulig.

Spørreundersøkelsen viser at meningene om kommunens informasjon og veiledning er delt. Det er flere som er fornøyd med den informasjon og veiledning de har fått i siste byggesak enn som er misfornøyd. Likevel er det et relativt stort mindretall som er misfornøyd. Det er særlig informasjon om saksbehandlingstid og frister, tilgjengelighet og konkret informasjon om egen søknad som det er mest misnøye med. Søkerne er mest fornøyd med hvordan de er behandlet som bruker. Spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at det er en generell misnøye med veiledningen blant de som har søkt om byggetillatelse, men samtidig er det vanskelig å konkludere med at kommunen har en god veiledning når såpass mange er misfornøyd.

Revisjonen mener at resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det ikke er noe godt tillitsforhold mellom kommunen og en del av de ansvarlige søkerne, og at det synes å være et misforhold mellom de ansvarlige søkeres forventninger til kommunen og det kommunen ønsker å tilby denne gruppen. De ansvarlige søkerne er mer kritiske enn tiltakshaverne. Det er dessuten et flertall som synes å mene at kvaliteten på saksbehandlingen varierer fra saksbehandler til saksbehandler og at kommunen ikke alltid praktiserer likebehandling. Kommunen på sin side mener at ansvarlige søkere skal ha nødvendig kompetanse til å ivareta den rollen de har påtatt seg og at det ikke er riktig ressursbruk å bruke mye tid på veiledning av denne gruppen

Flere av henvendelsene til kontrollutvalget påpekte manglende skriftlighet i forbindelse med møter og uklarhet om et møte var en forhåndskonferanse eller ikke. Dette førte noen ganger til misforståelser og uenighet om hva som hadde blitt sagt. Revisjonens undersøkelser viser at kommunen ikke alltid praktiserer forvaltningslovens bestemmelse om skriftlighet tilfredsstillende når det gjelder opplysninger av betydning for saken som framkommer i møter eller i telefonsamtaler.

Problemstilling 3: I hvilken grad følges reglene om saksbehandlingstid og svar på henvendelser, herunder i hvilken grad sørger kommunen for en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne søknader?

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12-ukerssaker var 50 dager i 2021, mens saksbehandlingstiden var 15 dager for 3-ukerssaker. Dette er lavere enn fristene for slike saker. 10% av søknadene med 12-ukersfrist ble behandlet etter fristen i 2021. Statistikken viser at saksbehandlingstiden er kortere og fristoverskridelene færre i 2021 enn i 2020, noe som revisjonen vurderer som positivt.

For lang saksbehandlingstid og manglende eller sent svar på henvendelser var tema for en stor andel av henvendelsene til kontrollutvalget. Gjennomgangen vår viser at det forekommer at saker blir liggende eller at de ulike steg i prosessen tar lang tid. Det er derfor viktig at kommunen har systemer som gjør at den enkelte saksbehandler og leder kan følge med på forløpet av byggesaken og avdekke og sette inn tiltak dersom saker stopper opp.

Revisjonen mener at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner eller praksis for å vurdere behovet for, og eventuelt sende foreløpig svar der det opplyses om forsinkelser i saksbehandlingen og når saken kan forventes behandlet. Risikoen for brudd på forvaltningsloven § 11 a vurderes derfor som stor.

Revisjonens undersøkelser tyder på at kommunens mottakskontroll i en del tilfeller ikke kan sies å være rask og effektiv, slik regelverket krever. Dette reduserer forutsigbarheten for søkerne og øker risikoen for at sakene tar lang tid å behandle. Det har også vært en sammenblanding av tilsyn og saksbehandling som har medført at det av og til har blitt etterspurt tilleggsopplysninger det ikke er hjemmel for. Dette har også komplisert saksgangen for søker og sannsynligvis også for kommunen. Manglende hjemmelshenvisninger kan ha gjort det vanskelig for søkere å oppdage feilene og dermed kunne ivareta sine interesser.

Problemstilling 4: Praktiserer kommunen reglene om gebyrreduksjon ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukersfrist på riktig måte?

Det går i liten grad fram av gebyrvedtakene hva som er grunnlaget for kommunens beregning av saksbehandlingstid og følgelig størrelsen på det innkrevde gebyret.

Våre funn tilsier at kommunen ved flere anledninger har krevd byggesaksgebyrer basert på en beregnet saksbehandlingstid som ikke har støtte i de dokumentene som er registrert på saken. Revisjonen mener derfor at det er sannsynlig at gebyr i flere tilfeller har blitt innkrevd på feilaktig grunnlag—i mange tilfeller til ugunst for tiltakshaver. Det er vanskelig å si noe konkret om omfanget av dette. I vår liste med saker som har hatt en saksbehandlingstid på over 90 dager fant vi at det for litt i underkant av 20% av gebyrene ikke foreligger dokumentasjon på at reglene for gebyrreduksjon ved fristoversittelse er praktisert på riktig måte.

Anbefalinger

- Kommunen bør gå gjennom rutiner og praksis for å sikre at det beregnes riktig saksbehandlingstid som grunnlag for gebyrvedtak for byggesaker med 12-ukersfrist. Dersom kommunen mener det er hjemmel for å gjøre unntak fra hovedbestemmelsen om at gebyr skal fravikes eller reduseres når fristen overskrides, bør denne vurderingen dokumenteres.
- Kommunen bør følge opp sin egen målsetting om en raskere mottakskontroll og sørge for at mottakskontrollen effektiviseres ved at det ikke etterspørres tilleggsopplysninger ut over det som det er hjemmel til. Kommunen bør sørge for at innkomne saker registreres raskt inn i fagsystemet.
- Kommunen bør gå gjennom sine rutiner og praksis når det gjelder svar på henvendelser slik at søkerne holdes orientert om saksbehandlingstid og forhold som fører til forsinkelser i deres sak.
- Kommunen bør gå gjennom sine rutiner og praksis for å dokumentere opplysninger av betydning for utfallet av en sak som kommer frem i møter eller telefonsamtaler.
- Søkerne bør orienteres om muligheten for forhåndskonferanser, hva en forhåndskonferanse innebærer og hva som er forskjellen på en forhåndskonferanse og et annet møte. Det bør avklares nærmere hva som skal til før møter og veiledning som skjer før en sak er opprettet skal dokumenteres.
- Kommunen bør ha systemer for å følge med på saksporteføljen slik at det kan avdekkes og følges opp hvis fremdriften i saker ikke er i samsvar med frister, mål eller andre forutsetninger.
- Kommunen bør vurdere hvordan de kan bedre samhandlingen med ansvarlige, profesjonelle søkere.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Bakgrunnen for bestillingen er henvendelser til kontrollutvalgsleder, omtalt i saksutredningen til sak 41/2021, og andre henvendelser som er kommet i ettertid og som det ble redegjort for i kontrollutvalgets møte 18.10.21. Henvendelsene handler om påståtte kritikkverdige forhold i forbindelse med behandlingen av byggesaker.

Kontrollutvalget vedtok i sak 41/2021, i møte den 18.10.2021 følgende:

1. «Med bakgrunn i henvendelse fra Hans Rindal og mottatt informasjon samt andre henvendelser igangsetter kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon av byggesaker i Lillehammer kommune.
2. Det bestilles en kombinert foranalyse og prosjektplan fra Innlandet Revisjon IKS om kommunens håndtering og rutiner rundt byggesaker til møtet den 29.11.2021. Foranalyse/prosjektplan bør vurdere hvordan man kan ta med seg innspill fra henvendelsene slik at man på et generelt grunnlag kan se på hvordan kommunen håndterer byggesaker og om dette er i henhold til aktuelle lover og regler.»

Kombinert foranalyse/prosjektplan ble lagt fram for kontrollutvalget 1.12.21. Kontrollutvalget vedtok i sak 47/2021 å opprettholde bestillingen. Kontrollutvalget ba revisor om å sikre at kontrollutvalgets spørsmål¹ også søkes besvart i undersøkelsen. Justert prosjektplan ble lagt fram for kontrollutvalget 20.12.21 og kontrollutvalget tok i sak 54/2021 den reviderte foranalysen/prosjektplanen til orientering.

1.2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSINGER

Formålet med revisjonen er å bidra til å bringe klarhet i hva som ligger til grunn for påstander som er kommet frem i henvendelser fra innbyggere, næringsdrivende og andre og undersøke nærmere kommunens rutiner og praksis når det gjelder forhold som påpekes i henvendelsene.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Hva ligger til grunn for framsatte påstander om kritikkverdige forhold?
2. I hvilken grad gir kommunen god og riktig veiledning?
3. I hvilken grad følges reglene om saksbehandlingstid og svar på henvendelser, herunder i hvilken grad sørger kommunen for en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne søknader?
4. Praktiserer kommunen reglene om gebyrreduksjon ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukersfrist på riktig måte?

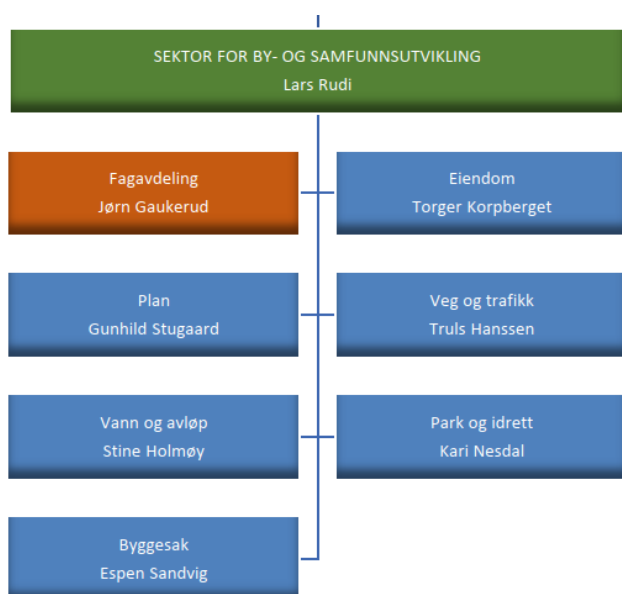
¹ Det ble lagt fram et notat i møtet med spørsmål som kontrollutvalget ønsket å få svar på. Notatet var basert på ca 25 skriftlige henvendelser til kontrollutvalget.

Problemstilling 5 i prosjektplanen er tatt ut, men problematikken er omtalt i forbindelse med problemstilling 1. Det er gjort noen mindre endringer i formuleringene av problemstillingene 3 og 4 som ikke har betydning for innholdet av revisjonen.

Revisjonen er ikke et tilsynsorgan. Hensikten vår har ikke vært å behandle og vurdere enkeltsaker, men å vurdere kommunens rutiner og praksis når det gjelder ulike aspekter ved byggesaksbehandlingen i kommunen.

For å gjøre denne revisjonen håndterlig tids- og ressursmessig har det vært nødvendig å gjøre noen avgrensinger av hvilke temaer vi har undersøkt nærmere. Vi har valgt å konsentrere oss om behandling av byggesaker. Vi har ikke undersøkt plansaker, tilsyn og ulovlighetsoppfølging eller saker om eiendomsskatt.

1.3 KORT OM TJENESTEOMRÅDET BYGGESAK



Sektor for by- og samfunnsutvikling består av tjenesteområdene Eiendom, Veg og trafikk, Park og idrett, Plan og miljø, Vann og avløp og Byggesak, samt en fagavdeling. Sektoren er ledet av kommunalsjef Lars Rudi.

Ansvarsområdet til Tjenesteområde Byggesak er byggesaksbehandling, seksjonering, matrikkelføring og eiendomsskatt. TO-leder byggesak er delegert myndighet og fatter vedtak på vegne av kommunen.

Tjenesteområde Byggesak er fra 15.5.22 ledet av Espen Sandvig. Avdelingen har i tillegg til leder 8 faste stillinger som jobber med byggesaksbehandling og seksjonering.

1.4 OPPBYGGING AV RAPPORTEN

- I kapittel 2 omtales metode og gjennomføring.
- I kapittel 3 gjennomgås og utledes revisjonskriteriene.
- I kapittel 4 omtales den første problemstillingen som handler om henvendelsene til kontrollutvalget.
- Problemstilling 2 er omtalt i kapittel 5. Sentrale temaer i problemstillingen er veiledning og skriftlighet.
- Kapittel 6 omhandler den tredje problemstillingen, der vi undersøker etterlevelsen av saksbehandlingsregler når det gjelder saksbehandlingstid og svar på henvendelser, og i den forbindelse undersøker kommunens mottakskontroll av innkomne byggesøknader.
- Kapittel 7 er en gjennomgang av problemstilling 4 om gebyrberegning ved fristoversittelse.
- Kapittel 8 er et oppsummerings- og konklusjonskapittel der vi også kommer med anbefalinger til forbedringer.

2 METODE

2.1 VALG AV METODER

Vi har valgt å bruke flere metoder for å belyse problemstillingene. Brukerperspektivet er ivaretatt ved gjennomgang av henvendelsene til kontrollutvalget, ved intervju av et fåtall av de som har henvendt seg, og en spørreundersøkelse til tiltakshavere og ansvarlige søkere. Hensikten med spørreundersøkelsen er å få fram et mer representativt bilde enn det henvendelsene gir, av hvordan de som har søkt om byggetillatelse oppfatter veiledningen de har fått og kommunikasjonen med kommunen. Vi har også hatt tilgang til kommunens sakarkivsystem for gjennomgang av konkrete saksdokumenter og gjennomført intervjuer og møter med saksbehandlere og ledere i byggesaksavdelingen.

2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Dette gjelder både spørreundersøkelsen og vår dokumentanalyse av konkrete saker.

I oppstartmøtet med kommunedirektøren ble det påpekt at tidsperioden for vår revisjon til dels sammenfalt med en unormal situasjon i kommunen pga. Covid-19. Denne situasjonen hadde konsekvenser for veiledningen, ved at det i liten grad ble avholdt fysiske møter med søkere.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

2.3 HENVENDELSENE OG INTERVJUER MED ET UTVALG AV DE SOM HAR HENVENDT SEG

Kontrollutvalsleder har mottatt en rekke henvendelser fra innbyggere og andre, både skriftlige og muntlige. Disse henvendelsene inneholder påstander med kritikk av byggesaksbehandlingen. Revisjonen har fått oversendt 28 skriftlige henvendelser fra kontrollutvalget. Dette er et omfattende materiale og mange av de sakene det vises til er kompliserte. Vi har i kapittel 4 kommentert 13 av henvendelsene nærmere. Vi har ved gjennomgangen av henvendelsene forsøkt å velge henvendelser som omhandler problematikk som flere synes å være opptatt av, og som vi deretter har forsøkt å belyse på et bredere grunnlag med andre datakilder. For de fleste av henvendelsene

har vi funnet igjen sakene i kommunens sak/arkivsystem og undersøkt saksgangen. Vi har også intervjuet fire av de som har henvendt seg. Dette er to ansvarlige søkere, en tiltakshaver og en nabo.

Kommunen er kjent med hvilke saker de 13 henvendelsene vi har kommentert i rapporten gjelder.

2.4 SPØRREUNDERSØKELSEN

Vi har sendt ut spørreundersøkelsen til 647 tiltakshavere og ansvarlige søkere² som har sendt inn søknad om byggetillatelse i perioden 1.1.2020 til 1.12.2021. Spørreundersøkelsen er anonym. Vi har benyttet det elektroniske verktøyet SurveyXact fra Rambøll, som Innlandet Revisjon har avtale med. Med utgangspunkt i kommunens sak/arkiv system har vi søkt fram journalposter med journaltype «søknad» og registrert e-postadresser fra disse søknadene. Alle tiltakshavere og ansvarlige søkere på denne listen har fått tilsendt spørreundersøkelsen, gitt at de har en e-postadresse. Vi har avgrenset tidsperioden fram til 1.12.21 av praktiske grunner fordi kommunen da fikk et nytt fagsystem. Ut fra den opprinnelige listen på nesten 700 e-poster ble det slettet 47 respondenter der det kom returmail om at de hadde sluttet eller at det var feil adresse eller vi fikk tilbakemelding om at det ikke var rett person; f.eks. gjaldt det et par tiltakshavere som opplyste at de kun hadde hatt kontakt med ansvarlig søker og ikke med kommunen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 3.5.22. Det ble sendt ut to påminnelser og spørreundersøkelsen ble stengt for besvarelser 27.5.22. Etter siste påminnelse hadde vi fått 326 fullstendige svar og 28 som hadde svart på deler av undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 50%. Antall søknader er færre enn antall e-postadresser vi har sendt ut fordi vi for søknader der det både er ansvarlig søker og tiltakshaver, har sendt ut til de som har innehatt begge rollene.

Vi la inn bakgrunnsvariabler fra søknadsskjemaene som viste om e-postadressen tilhørte en ansvarlig søker eller en tiltakshaver. Videre la vi inn informasjon om tiltakshaver var en privatperson eller representerte et foretak (profesjonell søker). Svarprosenten for de ansvarlige søkerne var på 52,8%, mens den var 49,7% for tiltakshaverne. Blant tiltakshaverne er det en noe mindre svarprosent blant de profesjonelle søkerne enn blant privatpersoner.

Svarfordelingen for de som har svart på hele undersøkelsen fordeler seg slik;

	Svarene		Populasjonen
	Antall	Prosent	Antall
Ansvarlige søkere	75	52,8	142
Tiltakshavere	251	49,7	505
*Personer	206	52,0	396
*Profesjonelle	45	41,2	109
I alt	326	50%	647

I spørreundersøkelsen har vi spurt om hvilken rolle søker har hatt i siste byggeprosjekt. Da har 99 personer oppgitt at de var ansvarlig foretak mens 234 oppga at de var tiltakshaver. Det kan være at «siste byggeprosjekt» kan være

² Med tiltakshaver menes den som vil oppføre eller utføre det tiltaket som det søkes om – som regel eier av eiendommen eller tiltaket. Ansvarlig foretak er ansvarlig for at byggesøknaden tilfredsstillende alle krav iht. plan- og bygningsloven.

et senere prosjekt enn det som lå til grunn for den søknaden der vi registrerte adresser eller det kan være at vi i den manuelle registreringen har feilregistrert rollen for noen av søkerne.

Spørreskjemaet er prøvd ut og kvalitetssikret før utsending, blant annet ved bruk av konsulent fra Rambøll.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er representative for nærmere halvparten av de som har søkt om byggetillatelse i den valgte perioden og ansvarlige søkere og tiltakshavere er ganske likt representert i svarene som i populasjonen. Vi vet ikke om de som har valgt å ikke svare skiller seg fra de som har svart på noen systematisk måte slik at vi ville fått andre svarfordelinger om vi hadde fått svar fra hele populasjonen. Vi har i analysen av dataene ikke foretatt noen generaliseringer av svarene.

2.5 SAKSGJENNOMGANG

Revisjonen fikk tilgang til kommunens sak/arkivsystem, ESA. Vi har brukt denne tilgangen til å søke opp dokumenter fra henvendelsene og til å søke fram utvalg av saker for videre undersøkelser. Byggesakene er i utgangspunktet kategorisert i ulike typer byggesaker. Vår erfaring var at det ikke var mulig å søke opp søknader eller vedtak for ulike typer saker. Det var for eksempel mange saker som var kategorisert som 3-ukerssaker som i realiteten var 12-ukerssaker. Slik sakene er registrert i sak/arkivsystemet har det vært vanskelig å søke ut saksgangen eller saksbehandlingstiden for ulike typer saker på noen systematisk måte.

For å undersøke gebyrberegning og andre forhold laget vi oss et søk. Vi tok utgangspunkt i dokumenttype «vedtak» og søkte på journalposter i perioden 1.1.20 – 30.11.21. Deretter tok vi utgangspunkt i dokumenttype «søknad» og søkte på journalposter i perioden 1.1.20 – 30.6.21. Vi koblet sammen de to søkene ved hjelp av saksnummeret og gjorde noen avgrensinger. Deretter regnet vi total saksbehandlingstid for de søknadene der det var registrert et vedtak. Dette gjaldt i underkant av 600 søknader i vårt søk. Av disse var det 97 søknader med lengre saksbehandlingstid enn 90 dager. 90 dager ble valgt fordi saksbehandlingstiden da er lenger enn 12-ukersfristen med litt margin.

Vi lagde oss da et nytt utvalg bestående av disse 97 sakene som var utgangspunkt for en nærmere gjennomgang av mottakskontroll og gebyrberegning. Noen av henvendelsene til kontrollutvalget er med i dette utvalget.

Hensikten med gjennomgangen av gebyrberegningen og mottakskontrollen er å undersøke kommunens rutiner og praksis. Datagrunnlaget er dokumenter i saksmappene for konkrete saker. Selve gebyrberegningen er i liten grad begrunnet i vedtakene. Vi kan ikke utelukke at det finnes annen relevant informasjon knyttet til kommunens gebyrfastsettelse.

Kommunen er kjent med hvilke 17 saker vi har vurdert i kapittel 7.

Vi har på forespørsel fått en e-post med oversikt over rettskilder og noe veiledning fra statsforvalter over hva som er god praksis når det gjelder gebyrberegning.

2.6 INTERVJUER OG MØTER MED BYGGESAKSAVDELINGEN

Vi hadde oppstartmøte 17. januar 2022. På oppstartmøte deltok kommunedirektør Tord Buer Olsen, kommunalsjef Lars Rudi, fungerende leder byggesak Audun Amdahl, nestleder byggesak Erik Ottvik og kvalitetssjef Bjørn Kristiansen fra Lillehammer kommune. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud og forvaltningsrevisor Hans Kristian Roen deltok fra Innlandet Revisjon iKS.

Videre hadde vi et møte 1. april med fungerende tjenestoområdeleder Audun Amdahl, nestleder Erik Ottvik og saksbehandler, nå tjenestoområdeleder Espen Sandvig.

Vi gjennomførte intervjuer i mai 2022 med fem saksbehandlere og tidligere saksbehandler/nåværende leder Espen Sandvig. Det er skrevet referat fra alle intervjuene som er sendt til de som er intervjuet for verifisering. Disse intervjuene dreide seg i hovedsak om byggesaksavdelingens rutiner og praksis.

I tillegg til møter og intervjuer har vi også hatt kontakt på e-post med saksbehandlere for å avklare konkrete spørsmål. Vi har også fått opplæring i å søke i ESA fra arkivtjenesten.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2 – VEILEDNING

3.1.1 KOMMUNALE BESTEMMELSER

Problemstillingen vår er hentet fra kommunens eget mål eller oppdrag om at de skal gi god og riktig veiledning.

Sektor for by- og samfunnsutviklings hovedoppdrag beskrives slik i styringsdokumentet for 2022-2025:

«Sektor for by- og samfunnsutvikling skal oppleves som offensiv, tydelig og forutsigbar i rollen som samfunnsutvikler og tilrettelegger. Kommunikasjonen fra sektoren skal være preget av åpenhet i dialogen med mangfoldet av samfunnsaktører.»

Sektoren har et ansvar for gjennomføring og oppfølging innenfor de fleste av samfunnsområdene i kommuneplanen. Et av oppdragene for å nå målene er: *«God og riktig veiledning, informasjon og effektiv saksbehandling av bygge- og seksjoneringssaker.»*

Dette er beskrevet slik:

«God og riktig veiledning, informasjon og effektiv saksbehandling av bygge- og seksjoneringssaker samt eiendomsskattesaker. Dette skjer gjennom god dialog og veiledning med private brukere og riktig samhandling med profesjonelle ansvarlige foretak. Ta i bruk mer effektive digitale løsninger for å behandle saker og for å samhandle med brukere. Komplette og korrekte søknader er en forutsetning for effektiv saksbehandling.»

Revisjonen kan ikke se at det i styringsdokumentene står noe om hvilke kriterier kommunen har lagt til grunn for vurdering av måloppnåelsen eller hvilket ambisjonsnivå kommunen har for hva som er god og riktig veiledning. Revisjonen har ikke sett at kommunen har rapportert direkte på dette målet.

Vi viser også til innledningen til styringsdokumentet for 2022-2025 der det er et kapittel om verdier. Her står det følgende: *«Kommunens verdigrunnlag er retningsgivende for kommunens tjenesteyting og ønsket organisasjonskultur. Verdigrunnlaget bygger på et menneskesyn tuftet på toleranse og respekt, åpenhet, tillit og ærlighet. Vi skal vise romslighet for andre menneskers egenart, og vi er alle likeverdige som mennesker. Disse verdiene skal hver og én aktivt forsøke å etterleve i sitt daglige møte med innbyggere, tjenestemottagere, medarbeidere og ledere.*

Verdiordene - tillit, respekt og profesjonalitet - er valgt som forenkling og konkretisering av verdigrunnlaget. Disse bygges det videre på innen ledelse og medarbeiderskap.» Verdigrunnlaget er også omtalt i personalhåndboka i kapitlet om verdier og etikk.

Vi har gått gjennom styringsdokumentene for 2021-2024 og 2020-2023 og finner ikke store endringer i beskrivelse av verdigrunnlag og «Oppdrag» i forhold til det vi har gjengitt ovenfor.

3.1.2 FORVALTNINGENS ALMINNELIGE VEILEDNINGSPLIKT

Byggesaksbehandling skal foregå i ordnede, forutsigbare former. Det ligger i dette at den skal gjennom de ulike trinn som oppstilles i lovverket, at søker gis informasjon om hvor i prosessen saken befinner seg samt hva som kreves av ham/henne, og at de ulike trinnene dokumenteres slik at søker har grunnlag for å fremme faktiske og rettslige innsigelser i den grad dette er nødvendig for å ivareta dennes interesser.

Forvaltningens veiledningsplikt er nedfelt i forvaltningsloven § 11 som lyder slik:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a. gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og*
- b. regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.»

Veiledningsplikten er omtalt i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kapittel 17. Her vises det til at formålet med veiledningsplikten er med utgangspunkt i en konkret situasjon å gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine rettigheter og plikter og forvaltningens saksbehandlingsrutiner, og dermed gjøre det enklere å ivareta sine interesser. Veiledning kan sees på som en service som kan være med å skape tillit til forvaltningen. Det vises også til at veiledningsplikten kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen ved å bidra til at sakene så tidlig som mulig blir godt nok opplyst. Det vises f.eks. til at en riktig utfylt søknad vil kunne gjøre behandlingen raskere. Samtidig kan det være kostnadskrevende å yte veiledning, og veiledningsplikten må dermed utformes etter en avveining av den enkeltes behov for veiledning mot forvaltningens ressursbruk.

Ifølge NOU 2019:5, kapittel 17.3.2 innebærer rett til veiledning noe mer enn ren informasjon. En aktuell form for veiledning er å legge til rette for hvordan borgere enkelt kan søke om goder eller tillatelser. Veiledningsplikten går ikke så langt som til å gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning og forvaltningen skal ikke være den enkeltes advokat, talsperson eller fullmektig.

Ifølge NOU 2019:5, kap. 17.3.6 kan veiledning etter forvaltningsloven gå ut på å orientere om hvilke rettsregler som er aktuelle, og hvilken forståelse av dem som forvaltningsorganet legger til grunn. Den kan også gjelde hvilke rutiner som gjelder for saksbehandlingen, og hvor lang tid behandlingen kan ventes å ta, hvilke faktiske opplysninger som kan ha betydning for resultatet, og hvordan krav eller påstander kan eller må underbygges. Dessuten kan det være aktuelt å veilede om retningslinjer, kriterier og avveininger knyttet til organets skjønnsutøving. Veiledningen kan også gjelde virkningene av et eventuelt forvaltningsvedtak.

§ 11 i forvaltningsloven stiller ingen krav til hvordan veiledningen skal gis i praksis. I NUT 1958:3 (lovforarbeid) s 442 står det *«Omfanget og formene for den veiledning som skal ytes, må ellers nærmere reguleres i tjenesteforskrifter og avpasses etter forholdene på de ulike forvaltningsområder.»*

Byggesaksbehandling er en forholdsvis komplisert prosess sammenlignet med forholdene på andre forvaltningsområder. Særlig stilles det ganske store krav til den som utferdiger søknaden. Plan- og bygningsloven går langt i å plassere ansvaret for at tiltak gjennomføres i henhold til lovverket og for at søknaden tilfredsstiller lovens krav hos tiltakshaver, se blant annet pbl. §§ 23-1 og 21-4. Denne ansvars plasseringen er et bevisst valg tatt av lovgiver, og veiledningsplikten i byggesaker må da angis på denne bakgrunn. Systemets klare utgangspunkt er at byggesaksbehandler ikke skal opptre som konsulent; som bistår søker konkret med utferdigelsen av søknaden.

Det at byggesaksbehandlingen som utgangspunkt er en legalitetskontroll, hvor avslag krever hjemmel i lov/forskrift/plan, innebærer også (i alle fall prinsipielt) at byggesak er en dypt lovregulert saksbehandlingsform med lite rom for skjønn. Normalt vil derfor veiledningsplikten være oppfylt ved en henvisning til lovverket. I de tilfeller der det er rom for skjønn eller ulike tolkninger taler forutberegnelighetshensyn for at søkers rett til veiledning omfatter mer konkret veiledning om byggesaksavdelingens tolkning av den aktuelle bestemmelse og føringer for avdelingens skjønnsutøvelse.

Til tross for at tiltakshaver gjennomgående tillegges mye ansvar etter plan- og bygningslovgivningen, er det klart at veiledningen må avpasses etter søkers forutsetninger. Også de mindre ressurssterke har som utgangspunkt rett til å bygge på egen eiendom, og dersom de ikke får benyttet seg av denne retten fordi de ikke evner å sende inn en korrekt byggesøknad er dette et rettssikkerhetsproblem, som, formodentlig, må avverges ved mer detaljert veiledning.

3.1.3 FORHÅNDSKONFERANSER

Hovedregelen om forhåndskonferanse fremgår av plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-1, som lyder:

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

Det går fram av byggesaksforskriften (SAK 10) § 6-1 at forhåndskonferanse etter plan- og bygningsloven § 21-1 er et møte som avholdes før innsending av søknad. Forhåndskonferansen skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling, og kan brukes i alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad.

En forhåndskonferanse er et forberedt møte. For at kommunen skal kunne bidra med avklarende informasjon forutsettes det at tiltakshaver på forhånd gir kommunen de opplysninger som er nødvendig for forberedelsen av

konferansen. Dette kan så langt det er avklart være å redegjøre for tiltakets innhold, omfang, plassering, fremdrift, aktuelle ansvarlige utøvere og forutsetninger for tiltaket.

Kommunen har etter SAK 10 § 6-1 siste ledd ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn, og danner grunnlag for videre behandling. Referatet skal sluttføres i forhåndskonferansen, og kommunen skal straks gjøre referatet tilgjengelig for tiltakshaver. Referatet skal følge med som saksdokument i den videre saksbehandlingen.

Til forhåndskonferansens innhold (SAK 10 § 6-1 femte ledd) tilføyer Carl Wilhelm Tyrén³: *«Forhåndskonferanse kan brukes i alle typer saker, uansett størrelse og vanskelighetsgrad. Ressursbruken bør imidlertid kunne tilpasses. I saker om eneboliger bør det normalt være tilstrekkelig at tiltakshaver og/eller ansvarlig søker avtaler møte med en representant for kommunens tekniske etat, som skriver et enkelt referat med oppsummering av hva som er fremkommet. I større eller vanskelige saker bør partene møte forberedt. Normalt vil det være tiltakshaver som krever en forhåndskonferanse når et prosjekt er kommet så langt i planlegging at han trenger en nøyere beskrivelse av offentlige rammeforutsetninger for å kunne gå videre i prosjekteringen.»*

Carl Wilhelm Tyrén skriver også følgende: *«Kommunen har ansvar for å føre referatet, og det føres og undertegnes i forhåndskonferansen. Referatet skal være omforent og skal følge saken videre. Referatet skal inneholde de konklusjoner og forutsetninger som ble lagt til grunn, og danne grunnlag for videre behandling av saken. Det er derfor viktig at det utarbeides straks. På den måten unngår man etterfølgende uenighet og diskusjon rundt hva som fant sted. Man unngår også at tiltakshaver blir gående i usikkerhet i lang tid og vente på referatet, slik at hovedhensikten med forhåndskonferansen svekkes.»*

I vår revisjon er et av spørsmålene hvorvidt de møtene som er avholdt har vært forhåndskonferanser eller uformelle møter. Hvis et møte ikke er en forhåndskonferanse kan det være å betrakte som en muntlig konferanse.

3.1.4 MUNTlige KONFERANSER – MØTER OG TELEFONSAMTALER

Normalt bygger et vedtak hovedsakelig på innhentede og bearbeidede dokumenter. Av og til kommer det imidlertid frem viktige opplysninger muntlig. Denne situasjonen reguleres av fvl. § 11d. Frihagens (s. 266) introduksjon av bestemmelsen er klargjørende:

«For å unngå at anførsler og opplysninger blir unndratt kontradiksjon fordi de ikke er kommet skriftlig til uttrykk, bestemmer § 11d andre avsnitt at hvis en part i muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gir «nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken» skal disse «så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres». Dette er nødvendig både av hensyn til notoritet og intern kontroll i forvaltningen med de avgjørelser som treffes, og for at eventuelle andre parter kan gjøre seg kjent med dem.

(...)

Disse bestemmelsene må ikke leses som uttømmende regulering av kravet om skriftlighet. Selv om det ikke sies uttrykkelig i loven, følger det ganske klart av alminnelige krav om forsvarlig saksbehandling at all informasjon om faktiske forhold av betydning for avgjørelsen av et enkeltvedtak må nedtegnes skriftlig, både av hensyn til muligheten for kontradiktorisk saksbehandling, og for å muliggjøre senere kontroll og etterprøving av vedtaket.»

³ Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, [§ 21-1. Forhåndskonferanse, Juridika](#) (kopiert 29. mars 2022):

Et praktisk viktig spørsmål for Byggesaks vedkommende er hvordan man skal praktisere skriftlighet i veiledningssituasjoner som finner sted før det er registrert noen sak. Siden selve søknadsprosessen kan være forholdsvis omfattende og vanskelig, kan slik veiledning før søknaden kommer inn (og saken formelt starter) være relativt omfattende. Det er også naturlig at saksbehandler i en slik lengre samtale kan komme til å si noe som kan tas til inntekt for et forventet utfall, noe som kan skape forventninger hos søkeren som ikke oppfylles.

Revisjonen finner det noe usikkert om det kan settes opp noen plikt til å formalisere denne type veiledning f.eks. i form av å skrive notater. Fvl. § 11 d gjelder under saksbehandlingen, og gir således ikke svar på dette spørsmålet. Gitt skriftlighetskravets formål, som dels er å sikre notoritet for alle forhold som kan ha betydning for brukere ved klage eller en eventuell rettssak, dvs. situasjoner der denne går rettslige skritt for å ivareta sine interesser—mener vi at de beste grunner taler for at det i alle fall bør skrives notater dersom det er gitt mer omfattende veiledning før saken starter som kan ha betydning for en eventuell etterfølgende sak.

3.1.5 BYGNINGSMYNDIGHETENES SAMORDNINGSPLIKT

Et byggeprosjekt kan berøre flere ulike regelverk som forvaltes av ulike myndigheter, som for eksempel vegmyndighet og kulturminnemyndighet, i tillegg til bygningsmyndigheten. Det følger av § 6-2 i byggesaksforskriften at bygningsmyndigheten har et overordnet koordinerings- og samordningsansvar overfor berørte sektormyndigheter og skal innhente eventuelle tillatelser, samtykker og uttalelser fra de myndighetene som berøres av det aktuelle tiltaket.

Kommunen har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven til å informere tiltakshaver eller ansvarlig søker om hvilke særlovsmyndigheter søknaden må legges fram for.

3.1.6 KONKRETE REVISJONSKRITERIER – PROBLEMSTILLING 2

Ut fra bestemmelsene om veiledning i forvaltningsloven og formuleringene i kommunens styringsdokumenter har vi utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- Dialogen med private søkere/partner og ansvarlige foretak skal være preget av tillit, respekt og profesjonalitet.
- Kommunen bør tilrettelegge for at søkere og andre parter får nødvendig informasjon og veiledning for å kunne ivareta sine interesser. Omfanget av veiledningen må tilpasses til kommunens kapasitet og tilgjengelige ressurser. Veiledningsplikten går ikke så langt som til å gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning.
- Veiledningen bør bidra til forutsigbarhet, ved at det i tillegg til informasjon om forventet saksbehandlingstid gis informasjon om sakens gang og vesentlige forhold som kan få betydning for utfallet av byggesaken.
- Kommunen bør ha rutiner for å ivareta samordningsplikten ovenfor til andre etater og myndigheter.
- Kommunen bør informere om muligheten til å avholde forhåndskonferanser og hva som kreves av forberedelser og gjennomføring av et slikt møte.
- Det skal skrives referat fra forhåndskonferanser. Referatet skal følge med som saksdokument dersom konferansen etterfølges av en søknad.
- Nye opplysninger av betydning for avgjørelsen av et enkeltvedtak som innhentes gjennom møter eller telefonsamtaler skal nedtegnes skriftlig og følge saken.

- Kommunen bør vurdere behovet for å skrive notater fra veiledningssituasjoner før det er opprettet en konkret byggesak. Vurderingen bør baseres på om veiledningen kan ha konkret betydning for en eventuell etterfølgende byggesak.

3.2 REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3 OG 4

3.2.1 SAKSBEHANDLINGSFRISTER

Byggesaksbehandling er komplisert, tidkrevende, og har ofte stor økonomisk og velferdsmessig betydning for private så vel som profesjonelle. Det er ofte mye penger å spare ved å planlegge byggeprosjektet godt, og det er da viktig at byggesak ikke, eller i alle fall i liten grad, opptrer som en uforutsigbar variabel som gjør at byggeplanen stadig må utsettes eller endres.

For å fremme forutberegnelighet og effektivitet i byggesaker er det blant annet innført absolutte tidsfrister. I NOU 2005:12 s. 49 sies det at «*Den viktigste begrunnelsen for å ha saksbehandlingsfrister ligger i behovet for en forutsigbar saksbehandling som samtidig ikke må ta for lang tid.*»

I tillegg til hovedregelen om at byggesøknader skal behandles «*snarest mulig*», se pbl. § 21-4 og fvl. § 11 a, inneholder plan- og bygningsloven en hovedregel etter § 21-7 første ledd om at kommunen har en saksbehandlingsfrist på 12 uker ved behandling av søknadspliktige tiltak jf. § 20-2 jf. § 20-1. 12-ukersfristen gjelder selv om søknaden krever dispensasjon og den gjelder alltid for rammetillatelse, se § 21-7 første og fjerde ledd.

For særskilt søknad om igangsettingstillatelse gjelder en frist på 3 uker jf. § 21-7 sjette ledd. Saksbehandlingsfristen er også på 3 uker for søknader etter § 20-3 «*der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig*», og søknader etter § 20-4 «*der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig*».

Dersom byggesak oversitter de nevnte fristene på 3 uker regnes tillatelse som gitt jf. pbl. § 21-7 annet, tredje og sjette ledd. Det er imidlertid tiltakshavers ansvar at vilkårene for at saksbehandlingsfristen er tre uker foreligger. Dersom dette ikke er tilfellet, faller man tilbake på hovedregelen om 12 ukers saksbehandlingsfrist uten noen regel om at tillatelse anses gitt når fristen overskrides.

Dersom kommunen oversitter fristene på 12 uker, skal dette som hovedregel føre til avkortning av byggesaksgebyret. Dette reguleres nærmere i SAK 10 § 7-6 hvorefter kommunen skal «*tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides.*»

3.2.2 MOTTAKSKONTROLL OG FORELØPIGE SVAR

Det fremgår av pbl. § 21-7 første ledd at saksbehandlingsfristen begynner å løpe når «*fullstendig søknad foreligger*». En byggesøknad er imidlertid forholdsvis komplisert, og det er fullt mulig for en seriøs og aktpågivende aktør å sende inne en søknad som lider av en mangel. Den forutsigbarhet tidsfristene skal skape kan da fort uthules dersom kommunen ikke raskt undersøker om søknaden faktisk er fullstendig, altså at de foretar en mottakskontroll.

I Rundskriv H-13/04 fremheves det blant annet at kommunene har *«et ansvar for en forsvarlig saksbehandling, og vil som regel ha en type mottakskontroll der saken gjennomgås for å vurdere om den er klar for videre behandling. Departementet mener at de nye tidsfristreglene forutsetter at kommunen skal ha rutiner for å oppdage eventuelle feil og mangler ved søknaden»*.

Det fremstår som naturlig å se dette i lys av forvaltningsloven § 11 a, hvoretter *«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.»* Bestemmelsen er plassert i lovens generelle del, og gjelder da forvaltningens saksbehandling generelt, jf. blant annet Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 66. Etter forvaltningsloven § 1 jf. § 3 gjelder loven (og dermed § 11 a) *«den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov»*.

En uferdig søknad er i det minste å regne som en henvendelse, altså gjelder § 11 a uavhengig av hvorvidt saken formelt har påbegynt.

Forvaltningens plikter i forbindelse med henvendelser fra brukere behandles ytterligere i § 11 a andre ledd. Det følger herav at det skal gis foreløpig svar *«Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares»*. Det foreløpige svaret skal inneholde en redegjørelse for *«grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angi når svar kan ventes»*. *«I tillegg følger det av god forvaltningsskikk at skriftlige henvendelser besvares innen rimelig tid, jf. blant annet ombudsmannens uttalelser 6. februar 2017 (SOM-2016-419) og 14. januar 2020 (SOM-2019-4150)»*, se ombudsmannens uttalelse 2. desember 2020 (SOM 2020-3090).

Ved en ufullstendig søknad vil alltid manglene være grunnen til at søknaden ikke blir behandlet. Dette gjør at det kan fremstå som naturlig å sende et foreløpig svar som avslutning på en mottakskontroll der det viser seg at søknaden er ufullstendig. Det bør da også opplyses om forventet saksbehandlingstid etter at søknaden kompletteres (ferdigstilles).

3.2.3 OM NÅR DET SKAL SENDES FORELØPIG SVAR

Det foreløpige svaret skal etter § 11 a andre ledd gis *«snarest mulig»*. Det er i tredje ledd knesatt en absolutt frist for å gi foreløpig svar på én måned, dog bare dersom henvendelsen *«gjelder enkeltvedtak»* (som er tilfellet for en byggesøknad). Dette gjelder som ellers bare der hvor det ikke *«må anses som åpenbart unødvendig»* jf. § 11 a annet ledd *i. f.*, se G-1995-37 s. 8. I lovforarbeidene til § 11 a annet ledd fremgår det at unntaket i annet ledd tredje punktum om at foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som *«åpenbart unødvendig»*, bør anvendes med forsiktighet. I forarbeidene er det uttalt at bestemmelsen er ment som en *«forholdsvis snever unntaksadgang»*. Foreløpig svar vil kunne unnlates i de tilfellene der parten er kjent med grunnen til den lange saksbehandlingstiden, og når svar vil kunne ventes. *«Foreløpig svar må også kunne unnlates i tilfeller hvor saksbehandlingstidens lengde er alminnelig kjent, eller hvor slikt svar av andre grunner må anses som åpenbart unødvendig»*, se Ot.prp.nr.75 (1993-1994) s. 60.

3.2.4 NÆRMERE OM INNHOLDET I MOTTAKSKONTROLLEN

3.2.4.1 Komplettering eller tilsyn?

Dagens byggesaksregler bygger på en ordning der ulike private rettssubjekter (herunder foretak) påtar seg ansvar for ulike deler av byggesaken. Kommunens saksbehandling avgrenses som utgangspunkt mot disse ansvarssfærene. Kommunen har imidlertid ulike hjemler til å overprøve den ansvarshavendes arbeid og/eller kvalifikasjoner, men dette må utføres som et *tilsyn*, som prosessuelt er noe annet enn alminnelig byggesaksbehandling.

Grensen for hva kommunen kan etterspørre av informasjon uten å overskride grensen mot tilsynsvirksomhet må som utgangspunkt anlegges på bakgrunn av SAK 10 § 5-4, som har følgende innhold:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 og § 20-4 skal inneholde opplysninger som nevnt nedenfor i tredje ledd bokstav a til q i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling.

For midlertidige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-4 bokstav c skal det i tillegg opplyses om plasseringens varighet, og søknaden skal i nødvendig utstrekning inneholde opplysninger om hvordan kravene i plan- og bygningsloven § 30-5 er ivaretatt.

Opplysninger som er relevante ved søknad er:

- a. tiltakshaver*
- b. eiendom og eksisterende bebyggelse som berøres av tiltaket*
- c. beskrivelse av tiltakets art*
- d. tiltakets størrelse og grad av utnyttning*
- e. forhold til plangrunnlaget og plan- og bygningsloven § 1-8*
- f. ivaretagelse av krav til universell utforming og arkitektonisk utforming, herunder visuelle kvaliteter*
- g. tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, og behov for eventuelle sikringstiltak*
- h. konsekvensanalyse som framgår av byggteknisk forskrift § 9-4*
- i. minsteavstand til annen bebyggelse, kraftlinjer, vegmidte, vann- og avløpsledninger*
- j. atkomst, vannforsyning, avløp, avledning av overvann og fjernvarmetilknytning*
- k. eventuelt behov og grunnlag for dispensasjon*
- l. om det er avholdt forhåndskonferanse*
- m. tegninger og målsatt situasjonsplan*
- n. redegjørelse for nabovarsling og nabomerknader, samt kvittering for nabovarsel*
- o. forholdet til andre myndigheter*
- p. gjennomføringsplan*
- q. erklæringer om ansvarsrett.*

Ved søknad om rammetillatelse, jf. SAK § 6-4, må alle opplysninger som er nevnt i tredje ledd følge søknaden i den utstrekning de er relevante for tiltaket, med følgende unntak

- a. universell utforming og arkitektonisk utforming, jf. tredje ledd bokstav f, skal bare dokumenteres i den utstrekning forholdet avklares i rammetillatelsen*

- b. *for forhold som gjelder sikring mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, jf. tredje ledd bokstav g, er det tilstrekkelig at faren er identifisert og muligheten for sikring er utredet*
- c. *for forhold som atkomst, vannforsyning, avløp og fjernvarmetilknytning, jf. tredje ledd bokstav j, er det tilstrekkelig at det er dokumentert at nødvendige rettigheter er sikret*
- d. *det er tilstrekkelig å dokumentere hvilke myndigheter tiltaket er avklart i forhold til, jf. tredje ledd bokstav o*
- e. *erklæringer om ansvarsrett, jf. tredje ledd bokstav q, kreves for ansvarlig søker og for ansvarlig prosjekterende for forhold som avklares i rammetillatelsen.»*

Som vi kommer tilbake til nedenfor, er denne listen utgangspunkt for hvilke opplysninger søknaden skal inneholde, og i den grad Byggesak kan etterspørre ytterligere opplysninger for å komplettere søknaden må dette som hovedregel ha hjemmel i SAK § 5-4. Dette innebærer at kommunen ikke har hjemmel til å etterspørre mer informasjon enn det som kreves for at søknaden er komplett. F.eks. kan de ikke kreve opplysninger om hvordan div. krav i byggeteknisk forskrift (TEK 17) er ivare tatt.

3.2.4.2 Veiledning om feil og mangler i søknaden

Informasjonen kan også være viktig for søker, da den kan gi grunnlag for rettslige innsigelser. Som skal redegjøres for nedenfor kan tidspunktet for når søknaden formelt anses som fullstendig også ha betydning for beregning av byggesaksgebyret. I tillegg kan det føre til mye frustrasjon og utsettelse i byggeprosesser dersom søker sliter med å komplettere søknaden.

Disse hensyn gjør veiledningsplikten—som har til formål å sette søker i stand til å ivareta sine interesser—særlig aktuell (se revisjonskriteriene i kapittel 4 for mer om veiledningsplikten). Det er derfor viktig at de påberopte manglene ved søknaden knyttes til lovverket, altså at det vises til hjemmel for mangelen. Også dette skal selvfølgelig avpasses søkerens behov for veiledning, og det må i alminnelighet antas at detaljerte hjemmelsbeskrivelser kun er påkrevd i de tilfeller der det kan være grunn til å stille spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget. Dette vil i praksis være de tilfeller der det ikke åpenbart kan utledes av SAK 10 § 5-4.

3.2.5 NÆRMERE OM BEREKNING AV FRISTER

3.2.5.1 Utgangspunkt

Etter pbl. § 21-7 første ledd begynner altså fristen å løpe når «fullstendig søknad foreligger». Dersom søknaden er fullstendig når den kommer inn til forvaltningsorganet «gjelder tidsfristen fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt» jf. SAK 10 § 7-2 tredje ledd, se også forvaltningsforskriften § 36 første ledd; som fastslår at fristens utgangspunkt er den dagen henvendelsen kommer inn til forvaltningsorganet.

3.2.5.2 Fristforlengelse

Kommunen «kan» ensidig forlenge fristen i de tilfeller der saken er «særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5. Ny frist

skal meddeles tiltakshaver og ansvarlig søker så snart det er klart at fristen vil bli overskredet»⁴ jf. byggesaksforskriften § 7-3 første ledd.

Byggesaksforskriften § 7-3 første ledd må kunne tolkes antitetisk, slik at dersom kommunen ikke benytter sin kompetanse til å utsette fristen, herunder opplyser tiltakshaver og ansvarlig søker om ny frist så snart det er klart at fristen oversittes, så inngår den tid saken ligger hos de myndigheter som nevnes i byggesaksforskriften § 6-2 i saksbehandlingsfristen på 12 uker. Dersom dette ikke var tilfellet, ville bestemmelsen vært overflødig.

Det har vært reist spørsmål om det også er adgang til fristforlengelse i særegne tilfeller som omfattes av forvaltningsforskriften § 39, herunder uforutsett stor saksmengde eller bemanningsutfordringer som f.eks. skyldes sykdom eller ferieavvikling. Dette ble avvist i uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17.08.2016 (TUDEP-2016-3302-2). Det må da antas at byggesaksforskriften § 7-3 første ledd er en uttømmende regulering av adgangen til fristforlengelse begrunnet i forhold på kommunens hånd. Det er dog ingenting i veien for at det kan avtales lengre frist med tiltakshaver. Fristen kan også forlenges grunnet forhold på tiltakshavers side. Dette er særlig aktuelt der søknaden krever feilretting eller supplering. Den tid som medgår til dette skal da etter byggesaksforskriften § 7-2 første ledd, komme i tillegg til den opprinnelige fristen. Det må antas at fristavbruddet oppstår fra det tidspunkt ytterligere opplysninger er etterspurt og ender da opplysningene er gitt, se blant annet rundskriv H-13/04.

For søknad som kun gjelder dispensasjon bestemmes det i byggesaksforskriften § 7-4 bokstav a at *«søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.*

Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig.»

Det fremgår av bokstav b at *«underretning om ny frist må være sendt søker før utløpet av tidligere fastsatt frist»*, som etter veilederen til SAK 10 på dibk.no⁵ innebærer at *«Kommunen må gi beskjed til partene i saken straks det er klart at fristen vil bli oversittet, og sette ny frist for behandling av saken. Kommunen må vurdere hvor lang tid det vil ta å ferdigbehandle saken, jf. § 7-3 første ledd.»*

3.2.5.3 Søknad komplett

Som hovedregel begynner altså fristen å løpe når søknaden er fullstendig, noe som gjerne markeres i saksbehandlingssystemene med en milepæl kalt *søknad komplett* e.l. Dersom det senere viser seg å være behov

⁴ Pbl. § 21-5 omhandler kommunens samordningsplikt, og gjelder de myndigheter som er fastsatt i forskrift jf. annet ledd. Etter byggesaksforskriften § 6-2 gjelder samordningsplikten (a) helsemyndighet, (b) brannvernmyndighet, (c) arbeidsmiljømyndighet, (d) vegmyndighet, (e) havnemyndighet, (f) forurensningsmyndighet, (g) Sivilforsvaret, (h) jordlovmyndighet, (i) friluftsmyndighet, (j) kulturminnemyndighet, (k) reindriftsmyndighet, (l) kirkelig myndighet, (m) luftfartsmyndighet, (n) bergverksmyndighet og (o) jernbanemyndighet.

⁵ <https://dibk.no/regelverk/sak/2/7/7-4/>

for å supplere søknaden pauses fristberegningen, og den begynner å løpe igjen så snart de supplerende opplysningene er mottatt, se ovenfor.

Dette medbringer noen praktisk vanskelige spørsmål. Det er klart at fristen løper fra det tidspunkt søknaden kommer inn dersom søknaden er fullstendig, og det må antas at den tid som medgår til å avgjøre om søknaden er fullstendig omfattes av fristen, se blant annet Plan- og Bygningsrett Del 2, side 165. Dersom søknaden ikke er fullstendig skal den som utgangspunkt tilbakesendes søkeren og det er da behov for ny søknad. I praksis tilbakesendes imidlertid ikke alltid søknader som ikke er «fullstendige» jf. pbl. § 21-4 første ledd. Ofte vil kommunen i slike situasjoner—da enten fordi saksbehandler ønsker å «være greie», eller kanskje fordi det er ressursmessige fordeler ved å rette en søknad fremfor å få innsendt en ny—kontakte søkeren og etterspørre ytterligere dokumentasjon.

Denne praksisen skaper behov for et skille mellom ulike opplysninger og følgelig potensielle mangler ved byggesøknader. På den ene siden finner vi de opplysningene som anses som *vesentlige*, dvs. «*de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket*» (se § 21-2 første ledd) og som dermed gjør søknaden «fullstendig» etter § 21-4 første ledd. (Det at alle «nødvendige» opplysninger skal være med før søknaden tas under behandling refereres gjerne til som nødvendighetskravet/kriteriet.) På den andre siden av skillet finner vi de opplysningene som ikke anses som nødvendige for at søknaden skal kunne tas under behandling, men som kommunen av en eller annen grunn allikevel ønsker å innhente før søknaden innvilges. I praksis kan dette dreie seg om mer formelle forhold som gjør søknaden og dermed også saksbehandlingen mer ryddig/riktig. Det kan dreie seg om manglende underskrifter, uklare beskrivelser/tegninger og den slags.

Skillet er ikke alltid enkelt å trekke, men det fremholdes blant annet i kommentarutgaven til plan- og bygningsloven av Carl Wilhelm Tyrén at «*Fristen regnes fra søknaden er «fullstendig», dvs. at den er godt nok dokumentert i henhold til forskrift om byggesak § 5-4 til den kan tas under behandling.*»⁶

Det kan enkelt tenkes å foreligge mangler ved de opplysningene som nevnes her. Kanskje er f.eks. den vedlagte beskrivelsen av tiltakets art utilstrekkelig. Det oppstår da spørsmål om dette medfører at slik beskrivelse skal anses som ikke vedlagt og at nødvendighetskriteriet dermed ikke er oppfylt; som da medfører at saksbehandlingen formelt ikke har påbegynt og at saksbehandlingstiden dermed ikke formelt har begynt å løpe. Alternativet er at det er snakk om en mangel som kan rettes med medfølgende fristforlengelse etter byggesaksforskriften § 7-2 første ledd. Det er særlig disse spørsmålene tilknyttet alvorlighetsgraden ved manglene, og dermed hvilken «opplysningskategori» man befinner seg innenfor (dvs. om mangelen innebærer at nødvendighetskravet ikke er oppfylt, eller om det er en mindre mangel som ikke medfører brudd på nødvendighetskravet) som vil kunne skape vanskeligheter.

Mye taler for at kategorien *vesentlige opplysninger* må avgrenses på bakgrunn av hva som praktisk lar seg avdekke under en mottakskontroll. Som redegjort for ovenfor ble tidsfristene innført for å fremme forutsigbarhet, og mottakskontrollen fungerer da som en type håndhevingsmekanisme for tidsfristene. Poenget er altså at tidsfristene, og følgelig den forutberegnelighet de skaper, dels uthules dersom det ikke foretas en rask mottakskontroll som avdekker om søknaden er komplett og saksbehandlingstiden dermed formelt har begynt å løpe.

⁶ Carl Wilhelm Tyrén, *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar*, § 21-7. Tidsfrister med særskilte virkninger, Juridika (kopiert 05. april 2022)

Dette reiser så spørsmål om det finnes noen grense for hvor lenge saksbehandlingsfristens begynnelse kan utsettes som følge av at søknaden ligger ubehandlet, dvs. har manglende mottakskontroll noen rettsvirkninger ifm. fristberegningen?

Revisjonen finner spørsmålet noe usikkert. Klageavgjørelsen i sak 2021/3426 hos Statsforvalteren i Innlandet dreide seg om en sak der mottakskontrollen tok to måneder. Det ble her oppdaget diverse mangler ved søknaden. Statsforvalteren fastslår her at søknaden ikke var komplett før disse manglene ble rettet, og gir således ikke kommunens lange liggetid noen rettsvirkninger.

Gode argumenter taler imidlertid mot at plan- og bygningsloven gir kommunene noen blankofullmakt til å påberope at søknaden var ufullstendig uavhengig av liggetid. For det første strider dette sterkt mot lovens intensjon, som er å legge til rette for en forutsigbar saksbehandling (12 uker vil i realiteten være 12-24 uker). I tillegg setter en slik tolkning tillitten til kommunens byggesaksbehandling på prøve, da kommunen ofte vil kunne bli møtt med mer eller mindre velfunderte beskyldninger om at de aktivt leter frem en grunn til å kunne si at søknaden ikke er komplett, slik at de kan kreve fullt gebyr. Selv om vi her er utenfor kontraktsretten, tilsier også folks rettsfølelse at passivitetsvirkninger skal tillegges vekt, dvs. at den berettigede forventning søker får om at søknaden er tatt under behandling som følge av manglende tilbakemelding («mangellapp») bør beskyttes; særlig gitt at det har økonomiske konsekvenser for søker.

Uavhengig av om lang liggetid har rettsvirkninger ifm. beregning av saksbehandlingsfrister er det i alle tilfeller klart at lovens system, god saksbehandlingsskikk, og de beste grunner for øvrig, taler sterkt for en rask og effektiv mottakskontroll.

3.2.6 KONKRETE REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 3 OG 4

- Kommunen plikter å ha rutiner og systemer som sikrer at de overholder saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven.
- Kommunen bør vurdere om det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse (herunder en søknad) og om det skal sendes foreløpig svar. Dersom det tar mer enn en måned å behandle byggesaken bør det sendes foreløpig svar ved mindre dette er åpenbart unødvendig.
- Kommunen bør foreta en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne byggesøknader.
- Ved komplettering av søknaden bør kommunen ikke etterspørre ytterligere opplysninger enn det som er hjemlet i SAK 10 § 5-4. Dersom hjemmel ikke er åpenbar bør den angis.
- Dersom det har gått mer enn 12 uker fra komplett søknad kom inn til vedtak ble fattet er hovedregelen at kommunen skal ettergi byggesaksgebyret med 25% for hver påbegynte uke.
- Ved mindre feil og mangler pauses saksbehandlingstiden i den tiden søker bruker på feilretting og supplering.
- For dispensasjonssøknader løper ikke fristen den tid saken ligger til uttalelse hos statlig eller regional myndighet.
- Kommunen kan forlenge saksbehandlingsfristen hvis saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter. Forutsetningen er at den nye fristen er meddelt søker så snart det er grunn til å tro at den opprinnelige fristen vil bli overskredet.
- Kommunen kan inngå avtale med søker om fristforlengelse.
- Grunnlaget for beregningen bør dokumenteres.

4 HENVENDELSER TIL KONTROLLUTVALGET

I dette kapitlet behandles problemstilling 1:

Hva ligger til grunn for framsatte påstander om kritikkverdige forhold?

4.1 INNLEDNING

Hensikten med dette kapitlet er å belyse en del av de skriftlige henvendelsene til kontrollutvalget som vi har fått oversendt. Perspektivet for gjennomgangen er i stor grad selve henvendelsene og de påstandene som blir fremmet. Fremstillingen er dermed ikke balansert i den forstand at vi har undersøkt alle sider av sakene eller foretatt noen vurderinger. Vi kommer tilbake til enkelte av sakene i vår senere gjennomgang.

Tabell 4.1 viser en overordnet oversikt over hvem som har sendt inn henvendelsene og hva de gjelder.

Tabell 4.1 Oversikt over henvendelsene (Flere av henvendelsene gjelder flere forhold)

Hvem som har sendt inn henvendelsen	I alt	Henvendelsen gjelder byggesaker	Henvendelsen gjelder tilsyn og ulovlighetsoppfølging	Henvendelsen gjelder saker behandlet i planavdelingen	Henvendelsen gjelder eiendomsskatt	Henvendelsen gjelder fradeling/seksjonering	Henvendelsen gjelder andre forhold	Kommentert i kap. 4 i rapporten
Tiltakshaver (Prof)	5	5	1					3
Tiltakshaver (Priv)	16	10	4	1	1	2	2	5
Nabo	2		2	1			1	2
Ansvarlig søker	2	2	1	1			1	2
Andre	3	1		1	1			1
I alt	28	18	8	4	2	2	4	13

Vi har fått 28 skriftlige henvendelser. Et flertall av henvendelsene – 16 – henvendelser - kom fra privatpersoner (tiltakshavere), mens 5 henvendelser kom fra profesjonelle tiltakshavere, 2 fra naboer og 2 fra ansvarlige søkere. Videre var det to advokater og en representant for en velforening som sendte inn henvendelser.

Vi har nedenfor kommentert 13 av disse henvendelsene i større eller mindre grad. Av de 15 henvendelsene vi har valgt å ikke gå nærmere inn på er det 7 henvendelser som gjaldt byggesaker og 9 henvendelser som ikke gjaldt ordinær byggesaksbehandling, men eiendomsskatt, fradeling/seksjonering, plan, ulovlighetsoppfølging og ulike spesielle forhold.

Opplysningene som er gitt i henvendelsene er litt forskjellige, noen av henvendelsene dreier seg om kompliserte saksforhold og de er fremstilt på ulikt vis. Det er derfor ikke så lett å foreta en god kategorisering av hva de dreier seg om, det har derfor vært nødvendig å benytte noe skjønn.

Litt grovt kan vi si at en stor del av henvendelsene som gjelder byggesakene (10 av 18) dreier seg om saksbehandlingstid og manglende svar fra byggesak. Det er videre 5 henvendelser som primært gjelder møter og manglende skriftlighet, 5 henvendelser som går på generell veiledning eller kommunikasjonen med byggesak og

4 henvendelser som gjelder ulike andre forhold, deriblant gebyrberegning. Noen henvendelser gjelder flere forhold. Vi har også 4 henvendelser som dreier seg om påstander om forskjellsbehandling eller subjektive vurderinger. Tre av disse henvendelsene gjelder i hovedsak ulovlighetsoppfølging og/eller dispensasjonsbehandling i planavdelingen.

Nedenfor har vi kommentert 13 av henvendelsene nærmere. Enkelte henvendelser er beskrevet helt summarisk, mens for andre henvendelser har vi supplert med dokumentasjon fra saksmappene. Vi har også supplert med informasjon fra intervjuer med et lite utvalg av de som har sendt inn henvendelsene og fra intervjuene med saksbehandlere i noen få saker, der de har fått seg forelagt og kommentert sakene.

4.2 BEREGNING OG INNKREVING AV GEBYRER

Denne forvaltningsrevisjonen startet på grunnlag av en henvendelse til kontrollutvalget fra Hans Rindal (jf. KU-sak 41/21). Kort sammenfattet dreier henvendelsen seg om beregning av saksbehandlingstid og gebyrfastsetting for byggesaker i saker der regelverket sier at gebyrene skal reduseres når saksbehandlingstiden overskrides.

Det ble i den saken det er henvist til⁷ beregnet fullt gebyr.

Henvendelsen dreier seg om byggesaksavdelingen kan påberope seg saksmengde, gjennomføring av ferie mv. som grunnlag for fristforlengelse med virkning for gebyrberegningen. Rindal henviser her til et foreløpig svar fra kommunen. Rindal spør dessuten om det er riktig at saksbehandlingstiden først begynte å løpe når de siste opplysningene kom inn, slik kommunen legger til grunn.

Etter at henvendelsen ble lagt frem for kontrollutvalget ble saken oversendt kommuneadvokaten for vurdering. Kommuneadvokaten ga en uttalelse 26.11.21 der han konkluderte med at 12 ukers fristen løp ut før kommunen ga rammetillatelse til tiltaket. Overskridelsen var mer enn 4 uker, slik at gebyret bortfaller i sin helhet. Vi har fått opplyst fra saksbehandler at gebyrkravet nå er frafalt.

Revisjonen har undersøkt og vurdert kommunens praksis for gebyrberegning i flere konkrete 12-ukerssaker. Vi viser til gjennomgang i kapittel 7.

4.3 LANG SAKSBEHANDLINGSTID OG MANGLENDE SVAR

Lang saksbehandlingstid og påstander om at byggesaksavdelingen «trenerer» saker er tema i en stor del av henvendelsene. Vi kommenterer nedenfor et utvalg av disse henvendelsene. Dette er også temaer vi behandler i kapittel 6.

⁷ Sak 20-587

4.3.1 NÆRINGSBYGG. 3-UKERSSAK

I en byggesak som kvalifiserer til 3-ukersbehandling var søknad sendt inn 16.4.21 og vedtak fattet 11.11.21. Det er ikke registrert foreløpig svar fra kommunen om at søknaden ikke var komplett. Siden dette er en 3-ukerssak kan tiltakshaver starte å bygge selv om det ikke er fattet vedtak.

4.3.2 ELEKTRONISK SØKNAD SOM IKKE BLE REGISTRERT I KOMMUNEN

En elektronisk søknad ble ikke registrert i kommunen selv om det foreligger kvittering fra Altinn om at søknaden er levert. Da 12-ukersfristen utløp kontaktet søker byggesak og fikk beskjed om å sende inn søknad på nytt. Kommunen opplyste i juli 2021 at det pga. ferie ville gå noen uker før søknaden ble behandlet. Da henvendelsen til kontrollutvalget ble sendt 10.11.21 var det ennå ikke kommet svar fra kommunen, til tross for at søker hadde purret. Det går fram av saksdokumentene at vedtak ble fattet 23.11.21, det vil si en saksbehandlingstid på 19 uker fra saken ble sendt inn andre gang og 31 uker fra da søknaden først ble sendt inn. Utover korrespondansen fra juli 21 foreligger det ikke dokumentasjon på at det har vært sendt melding om forlenget saksbehandlingstid.

4.3.3 FERDIGATTEST

Henvendelsen gjelder en søknad om ferdigattest sendt 26.11.2019. Søker har purret flere ganger vinter og vår 2020. Midlertidig brukstillatelse ble sendt 29.5.20. Søker fortsatte å purre og 17.2.21 kom det svar fra byggesak der lang saksbehandlingstid ble beklaget. Her ble det også spurt om etablering av lekeplass var gjennomført. Dette ble meddelt var ordnet allerede i 2018. Det ble purret videre, uten at disse henvendelsene ble svart opp og ferdigattest var ikke mottatt da henvendelsen ble sendt til kontrollutvalget i februar 2022. Det går frem av saken at ferdigattest ble sendt 25.3.2022, over to år etter søknaden var sendt inn.

4.3.4 DISPENSASJONSSAK - HYTTE

Henvendelsen gjelder avslag på en dispensasjonssak der det vises til at saksbehandlingstiden skal ha vært 30 uker. Vedkommende som har henvendt seg mener de har tapt 140 -150.000 kroner på saken. De mener det er lite hjelp å få når man ber om råd for å kunne søke riktig.

Søknad er sendt inn 15.2.21. I det første foreløpige svaret 7.5.21 står følgende: «Vi viser til søknad om tillatelse til tiltak med dispensasjonssøknad, hvor dispensasjonssøknaden retter seg mot flere forhold. Videre at tiltaket ligger i et område med byggeforbud. Ut fra disse forhold vil det kunne ta lengre tid å behandle søknaden. Videre har vi for tiden svært stor saksmengde. Vi anslår at tidsfristen på 12 uker vil kunne bli forlenget med minst 4 uker på grunn av ovenstående. Dette i henhold til SAK 10 § 7.» Det er deretter en del korrespondanse i saken, blant annet blir det innsendt tegninger. Kommunen sender ut et nytt foreløpig svar 19.5.21 der de beklager stor arbeidsmengde som gjør at behandlingstiden blir lenger enn ønsket. Videre har kommunen fortsatt en rekke innvendinger. Supplering av søknaden sendes inn 7.6.21. 22.9.21 gis det avslag på dispensasjonssøknaden.

4.3.5 BRUKSENDRING UTHUS

I denne henvendelsen framkommer blant annet en påstand om lang saksbehandlingstid og manglende svar. Det ble sendt inn søknad om bruksendring 21.4.2020. Søknaden ble sendt inn som en ett-trinns- søknad som ble oppgitt å oppfylle vilkår for 3 ukers behandling. Kommunen besvarte ikke søknaden og tiltakshaver gjennomførte tiltaket. 8.9.20 ble det sendt søknad om ferdigattest for tiltaket. Da søker ikke mottok noen tilbakemelding på disse søknadene ble det sendt en purring 12.8.2021 og spurt om søknadene kan betraktes som godkjent.

29.8.21 fikk søker svar fra byggesak som beklager at det ikke har vært gitt tilbakemelding. Det opplyses også at siden søknaden var mangelfull gikk det ikke an å ta den til behandling. Byggesak skriver: *«Slik vi forstår er boligen bygget uten at tomten er delt, og uten at det er gitt byggetillatelse. Å utføre arbeid med bruksendring ved å bygge ny bolig uten byggetillatelse er i strid med plan og bygningsloven. Det kan ut fra dette se ut som dette er en krevende sak å behandle.»* Det foreligger også et foreløpig svar fra 3.9.21 der det går fram at tillatelse til bruksendring er avhengig av at kommunen gir dispensasjon fra Byplanens bestemmelse. Det foreligger en del korrespondanse og møte mellom søker og byggesak fram til 5.10.21 der søker ber om en avklaring av hvilke alternativer hun har. Denne henvendelsen gis det ikke noe svar på og søker purrer deretter flere ganger fra 2.11.21 til 7.2.22. 11.2.22 sender saksbehandler et svar der alternative muligheter skisseres. Det sendes 29.3.22 inn reviderte plantegninger mv og 12.5.22 foreligger vedtak med godkjenning av bruksendring. Ferdigattest foreligger 31.5.22.

4.3.6 LANG KLAGESAKSBEHANDLING

Vi har fått en henvendelse fra en ansvarlig søker/arkitekt som gjelder en rammetillatelse for et tilbygg på et bolighus. Vi har hatt en samtale med arkitekten. Henvendelsen gjelder flere forhold, men her omtaler vi det som går på saksbehandlingstid. Påstanden går på at saken har tatt lang tid og det oppleves som at saken er trenert fra kommunens side.

Søknaden ble sendt inn 11.2.21. Søker mottok et foreløpig svar 21.4.2021 som ble besvart etter to dager. Byggesøknaden ble avslått 12.5.21, påklagd 27.5.21 og sendt over til Statsforvalter 11.6.21. Imidlertid ble saken tatt tilbake for behandling i planutvalget. Søker ble orientert om dette i foreløpig svar 21.7.21 og 4.10.21. Det ble fattet et prinsippvedtak om behandling av bevaringsverdige bygg og kulturmiljøer på planutvalgets møte 18.11, men vedtaket hadde ingen betydning for den konkrete saken.

Det var deretter kontakt mellom søker og kommunen, blant annet i form av en befaring. Søker meddelte 5.1.22 at de opprettholdt klagen og denne ble da sendt til Statsforvalter igjen. 19.4.22 kom klageavgjørelsen fra Statsforvalter, der kommunens vedtak ble opphevet. Fra søknad ble innsendt til klageavgjørelsen forelå gikk det 62 uker. Herav gikk det 10 uker fra søknaden var mottatt til det ble gitt foreløpig svar, 33 uker fra søker sendte inn klage til klagen ble sendt Statsforvalter for andre gang og 14 uker i forbindelse med Statsforvalters klagebehandling. Statsforvalter uttalte følgende i sin avsluttende kommentar i klagesaken:

«Saksdokumentene viser at Lillehammer kommune har brukt lang tid på å behandle klagen. Klagesaken ble riktignok allerede oversendt Statsforvalteren den 11. juni 2021, men Lillehammer kommune ba senere samme måned om å få saken tilbake for ytterligere saksbehandling. Den endelige klagebehandlingen fra kommunen forelå først 13. januar 2022. Statsforvalteren vil i denne sammenheng minne kommunen om at klagesaker skal forberedes og oversendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav c. Selv om det ikke er knyttet noen rettsvirkning til overskridelse av denne

fristen, har kommunen et ansvar for å behandle og oversende klagesaken, eventuelt fatte et nytt vedtak, innen fristen. Fristlengden på åtte uker er tilstrekkelig til at politisk behandling praktisk lar seg gjennomføre. Saksbehandlingsfristene er forpliktende selv om kommunen velger å stille saken i bero i påvente av prinsippvedtak om behandling av bevaringsverdige bygg og kulturmiljøer.»

Saksbehandler i byggesaksavdelingen sier at bestillingen fra politisk ledelse om vurdering av kommunens arealdel var rettet til tjenesteområde Plan. Revisjonen har ikke snakket med representanter for planavdelingen. Saken er ikke avsluttet og vi har ikke undersøkt sakens videre gang.

4.4 MØTER, MANGLENDE SKRIFTLIGHET OG VEILEDNING

Spørsmålet om et møte er en forhåndskonferanse eller ikke, manglende referater og uenighet om hva som er sagt tidligere er temaer for flere henvendelser. Dette er også temaer vi behandler nærmere i kapittel 5.

4.4.1 PÅBYGG GARASJE – FORHÅNSKONFERANSE ELLER MØTE?

En av de ansvarlige søkerne som har henvendt seg til kontrollutvalget skriver at «*Opplysningsplikten som kommunen har i forbindelse med byggesaker er for meg noe av det som blir mest forsømt. Det skulle vel ikke være umulig å få til en konstruktiv dialog mellom kommunen og den enkelte søker og det er privatpersoner eller næringsdrivende. Å bli avfeid med kommentarer som «spør du meg om det, det er jo du som har ansvarsretten» øker ikke samarbeidet, heller ikke respekten.»*

Han viser blant annet til en sak der søker ba om et møte med kommunen 10.5.2017. Dette er journalført som forespørsel om forhåndskonferanse. Vedlagt forespørselen er en beskrivelse av tiltaket og bilder. Det var et møte 21.6.17 der tidligere byggesaksleder og to andre saksbehandlere var til stede. Det foreligger ikke noe referat fra møtet. Søker mente at møtet var en forhåndskonferanse og at det på møtet ble gitt beskjed om at tiltaket ikke var søknadspliktig og at det ikke var nødvendig å varsle naboer. Byggearbeidene ble derfor satt i gang.

12.7.19 sendte kommunen et brev til eier med beskjed om at konstruksjonen på garasjetaket var så høy at den utløste søknadsplikt. Det ble gitt beskjed om at dette måtte søkes om innen en gitt frist. Forholdet ville ellers bli fulgt opp med varsel om pålegg om retting mv. Eier av garasjen svarte på dette brevet med henvisning til at det hadde vært et møte som var innkalt av leder for byggesak der han la fram tegninger og bilder av tiltaket. Hensikten var å få svar på om tiltaket var søknadspliktig eller ikke. Han mente at han hadde fått klar beskjed om at tiltaket ikke var søknadspliktig.

I svarbrevet fra kommunen 13.8.19 står det følgende: «*Det ble ikke avholdt forhåndskonferanse i 2017, men et møte. Det er ikke samme krav til møtetreferat i et vanlig møte, på samme måte som det er for forhåndskonferanse, jf. plan- og bygningsloven § 21-1, jf. SAK10 § 6-1. Det ble derfor ikke utarbeidet referat fra møtet i 2017.*» Det ble vist til at det ikke var gitt muntlig tillatelse til tiltaket, men en tilbakemelding om at det er tiltakshavers ansvar å sørge for at tiltak på egen eiendom søkes om. Det ble sendt forhåndsvarsel om pålegg om retting og ileggelse av tvangsmulkt 3.3.20, der formuleringene om møtet ble gjentatt.

4.4.2 BRUKSENDRING UTHUS

Denne henvendelsen gjelder flere forhold, blant annet saksbehandlingstid som er omtalt ovenfor. Det påstås også at kommunen blant annet har insistert på at det ikke skal skrives referater fra møter, for på den måten senere å kunne hevde at det ikke har vært forhåndskonferanse.

Vi ser av saken at det foreligger et brev fra søkers advokat 2.11.21 til kommunen der det etterlyses svar på ubesvarte henvendelser. Her står det blant annet: *«For å være sikker på at hun gjorde alt riktig, tok xxxx kontakt med kommunen i januar 2020 og det var som kjent både en telefonsamtale og et møte i byggesaksavdelingen. Der fikk xxxx råd om hvorledes hun skulle gå frem for å søke om bruksendring og hvilke arbeider som måtte utføres for å få det godkjent. Min klient oppfattet dette som en forhåndskonferanse. Det ble ikke skrevet referat, men kommunen bestrider ikke at møtet fant sted. Fra kommunens side er det imidlertid oppfattet som et forberedende møte, som kommunen mener de ikke trengte å skrive referat fra.»*

4.4.3 GARASJE

Denne saken gjelder bygging av en dobbeltgarasje. Henvendelsen gjelder pålegg uten henvisning til hjemler, møter uten referat og uvillighet til veiledning. I henvendelsen står det at måten saken er håndtert på *«har påført oss betydelige belastninger, utsettelse, muntlige pålegg, arbeid og kostnader»*.

Søknaden ble sendt inn 6.5.21 som en forenklet søknad. Det ble gitt et foreløpig svar 25.5.21 der det ble vist til stor saksmengde og at det må påregnes noe lengre saksbehandlingstid enn det som fremgår av plan- og bygningsloven. Det stod ikke noe i dette svaret om mangler ved søknaden. Det ble så sendt et nytt foreløpig svar 14.6.21. Her ble det opplyst at søknaden ikke ga de opplysninger som var nødvendige for å behandle søknaden. Søker ba om et møte med byggesak for å få avklart hva som måtte på plass for at byggesøknaden kunne innvilges. Dette ble avholdt som et teamsmøte 22.7.21. Det ble ikke ført referat fra dette møtet.

Det går fram av saken at det ble utarbeidet og registrert et internt notat 27.10.21. Her står det at det i møteinvitasjon ble gjort oppmerksom på at dette var et møte og ikke en forhåndskonferanse, på den bakgrunn ble det ikke ført referat. Tidligere leder byggesak, saksbehandler og to representanter for søker deltok på møtet. Agenda for møtet 22.7.21 var å gjennomgå foreløpig svar av 14.6.2021 og hva som måtte på plass for at byggesøknaden kan innvilges.

I henvendelsen til kontrollutvalget hevdes at det ikke ble vist til lovhjemler, vedtekter eller forskrifter når det gjaldt de kravene som ble fremmet på møtet. Dette gjelder blant annet hjemmel for å kreve ansvarsrett og grensejustering og krav knyttet til brannhensyn.

4.4.4 RIVING AV BOLIG

Dette er en henvendelse fra en ansvarlig søker som viser til at det har vært mange runder med tidligere byggesaksleder og saksbehandler. Han skriver at *«Om de hadde vært på side med utbyggere og ikke minst de som vil etablere seg i kommunen hadde det vært greit, men de trenerer alle saker og som de selv uttaler gir foreløpige svar. På tiden de bruker til å sende lange avhandlinger i foreløpige svar, kunne de mest sannsynlig behandlet saken ferdig. Prosessen i xxxx startet med en forhåndskonferanse slik at vi skulle forsikre om at vi alt var greit, og det*

var kun positive tilbakemeldinger, men når prosessen startet viste det seg at møtet var bortkastet og det var ikke skrevet referat.»

Vi ser av saken at søknaden kom inn 18.1.21. I løpet av saksprosessen ble det sendt i alt 3 foreløpige svar med informasjon om mangler ved søknaden. Tillatelse til riving ble gitt 20.5.21.

Saksbehandler opplyser til revisjonen at dette var en søknad som var svært mangelfull og det var nødvendig med utførlige foreløpige svar, hele tre foreløpige svar. Han mener at ansvarlig søker har fått omfattende veiledning om hva de må følge opp. Saken dro ifølge saksbehandler dermed ut i tid før vedtak ble fattet. I forkant av byggesaken var det avholdt et møte med eier av eiendommen, leder på byggesak og saksbehandler hvor det ble snakket om hva ny eier planlegger for eiendommen, tiltak. Dette var ifølge saksbehandler ikke en forhåndskonferanse.

4.5 PÅSTANDER OM FORSKJELLSBEHANDLING OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Enkelte av henvendelsene dreier seg om de avgjørelsene som er fattet. En henvendelse inneholder en påstand om at en avgjørelse ble fattet på subjektivt grunnlag, en annen henvendelse går på manglende likebehandling i en dispensasjonssak, mens en tredje henvendelse blant annet dreier seg om ulovlighetsoppfølging av en vei.

I dette kapitlet har vi også kommentert en henvendelse som går på bruksendring og ulovlighetsoppfølging, en henvendelse om urimelig forskjellsbehandling når det gjelder ulovlighetsoppfølging i et hytteområde. Vi har også kommentert ulovlighetsoppfølging litt mer generelt.

Disse temaene er ikke fulgt opp videre gjennom de problemstillingene vi har i denne revisjonen.

4.5.1 PÅSTAND OM AVSLAG GITT PÅ SUBJEKTIVT GRUNNLAG – MANGLENDE BEGRUNNELSE

Dette gjelder den samme saken vi har omtalt ovenfor (jf kapittel 4.3.6). Det gjelder et tilbygg til et hus der det ble gitt avslag på søknaden. Avslaget ble klaget på og Statsforvalter opphevet kommunens vedtak i april 2022.

Det er en ansvarlig søker/arkitekt som har henvendt seg til kontrollutvalget og de hevder at Byggesak ikke kan ses å ha gitt avslag med begrunnelse i annet enn subjektiv mening om utforming av tilbygget, altså kan de ikke se at de har lagt til grunn uttalelse fra Kulturarvenheten eller den arkitektfaglige beskrivelsen som ble bedt om under behandling av søknaden.

Argumentasjonen dreier seg om estetikk. Saksbehandler mente at en vegg var for dominerende. Arkitekten spør seg om hvilken kompetanse saksbehandler har for å vurdere dette. Arkitekt ved kulturarvenheten var positive til tiltaket. Arkitekten viser også til at det er vanskelig å få konkrete svar fra saksbehandler om hva som skal til for å få saken godkjent.

Statsforvalteren skrev blant annet følgende i sin klageavgjørelse: «Statsforvalteren kan ha forståelse for kommunens konklusjon i saken, men vi synes det er vanskelig å få tak på hvordan de har kommet frem til resultatet. Kommunens eget resonnement er til dels også sprikende, ved at konklusjonen om at dersom utformingen står i kontrast med eksisterende bebyggelse, så er den også i strid med bestemmelsene i kommuneplanen. Bestemmelsene og retningslinjene til kommuneplanen åpner jo nettopp for at ny bebyggelse

kan ha et nåtidig formspråk. Konklusjonen synes også å gå på tvers av forutsetningene i forarbeidene, om at også kontraster kan være positivt ved tilpasning til eksisterende bygningsmiljø. Klageren har selv etterlyst hvilke arkitektfaglige vurderinger som ligger til grunn for kommunens konklusjon. Anførselen underbygges av deres egen arkitektfaglige redegjørelse som fulgte søknaden, som nettopp redegjorde for tiltakets forhold til kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer. Statsforvalteren har ikke egen formingsfaglig kompetanse, og skal derfor være forsiktige med å mene noe om tiltakets tilpasning til eksisterende bebyggelse og omgivelsene for øvrig. Vi mener det likevel er klart at kommunens egne vurderinger ikke tilfredsstiller forvaltningslovens krav om begrunnelse for enkeltvedtak. I forlengelsen av dette fremstår det også som klart at kommunens mangelfulle begrunnelse kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41.»

Arkitektfirmaet har hatt flere byggesaker i Lillehammer kommune. I intervju med revisjonen forteller to av arkitektene om en byggesaksavdeling som de mener generelt er lite imøtekomende, som ikke svarer på de spørsmålene som blir stilt, som trenerer saker og generelt vanskeliggjør prosessen for søkere uten noen forståelig grunn. Særlig fremheves avdelingens motvillighet til å gi konkrete råd eller å gi detaljerte forklaringer av sin skjønnsutøvelse, slik at søker kan innrette seg deretter og få søknaden godkjent. Av forklaringen gis revisjonen et inntrykk av at byggesak, i alle fall i denne enkeltsaken, legger opp til et system der søker stadig må revidere søknaden i håp om at saksbehandler blir fornøyd.

Det trekkes frem at forhåndskonferanser generelt har fungert bra, og arkitektene har gode erfaringer med andre møter med byggesak. På spørsmål om hvordan byggesaksavdelingen i Lillehammer skiller seg fra byggesak i andre kommuner trekkes det særlig frem at de er lite tilgjengelige, lite hjelpsomme, og generelt vanskelige å forholde seg til.

4.5.2 DISPENSASJONSSAK ULOVLIG OPPSATT ANNEKS

Denne henvendelsen kommer fra en nabo til en hytteeiendom der det viste seg at det var satt opp et anneks og en brygge ulovlig. I henvendelsen hevdes det at det framstår som om kommunen i denne saken har ønsket å oppnå et resultat som gagnar en part, på bekostning av en annen, og dermed lagt grunnlag for saksbehandlingsfeil.

Saken gjelder et ulovlig oppsatt anneks i 2001 med påfølgende ulovlighetsoppfølging i 2017, der hytteeier ble pålagt å rive annekset. Det går frem av saken at hytteeier etter dette søkte om dispensasjon for oppføring av annekset. Administrasjonens innstilling var at søknad om dispensasjon skulle avslås. Utvalg for plan og samfunnsutvikling besluttet imidlertid 27.06.2019 å innvilge dispensasjon som omsøkt. Hyttenaboen påklaget vedtaket. Han mente det forelå saksbehandlingsfeil i form av at kommunen feilaktig har behandlet søknaden fra 2017 som en utdyping av tidligere søknad fra 2001 i stedet for en ny, selvstendig søknad. Han hevdet også at kommunens vedtak om å innvilge dispensasjon mangler begrunnelse, og at fordeler og ulemper ved tiltaket ikke er vurdert. Videre er det anført at allmennhetens tilgjengelighet og fri ferdsel langs strandsonen tilsynelatende ikke er vurdert i saken, at nabomerknadene ikke er vurdert, at det ikke er gitt skriftlig nabosamtykke i denne saken til å fravike kravet om 4 meters avstand fra nabogrense, samt at kommunen feilaktig har lagt vekt på at tiltaket allerede er oppført som grunnlag for å innvilge dispensasjon.

Det går fram av klageavgjørelsen⁸ at fylkesmannen i stor grad har sagt seg enig med klager. Fylkesmannen tok klagen til følge og opphevet dispensasjonsvedtaket.

I samtale med revisjonen viser hyttenaboen til at det var Melsjøsaken som fikk han til å reagere. Han mener det er to parallelle saker. I oktober 2018 varslet kommunen at dispensasjonssøknaden skulle legges i bero fordi det ville bli lettere å få søknaden godkjent med ny arealplan som skulle vedtas i 2019. Vi har fått kopi av en e-post som han sendte til kommuneledelsen i oktober 2018 der han blant annet viser til at den informasjonen som er gitt er i motstrid med den andre saken, der kommunen skriver følgende: «*Kravene til bygging i 100-metersbelte er innskjerpet i de senere år. Det synes derfor som lite sannsynlig at det i revisjonsarbeidet vil bli lempet på disse kravene.*» Han skriver at kommunen i disse to sakene sender svært ulike signaler om den pågående revisjonen av kommuneplanens arealdel. Han mener at det er vanskelig å se noen saklig grunn til å behandle disse to sakene ulikt.

Hyttenaboen sendte også flere e-poster til kommunedirektøren høsten 2018 som han ikke fikk svar på⁹. I disse e-postene viste han også til at en representant fra kommunen var på befaring på nabohytta, etter ønske fra hytteeier. Vedkommende hevdes å være venn av familien til hytteeier og det hevdes at han produserte en rapport etter befaringen knyttet til spørsmålet om fri ferdsel. At det står en ulovlig brygge og en ulovlig hytte på tomta, nevnes ikke hverken i brevet eller i rapporten. Revisjonen har sett rapporten og uttalelsen. Det går ikke fram av rapporten hvem som har vært på befaring og skrevet rapporten.

4.5.3 GODKJENNING AV VEG – TRENERING OG LIKEBEHANDLING

Han som har henvendt seg i denne saken skriver at han i forbindelse med en byggesøknad om riving og oppføring av en hytte opplevde en saksbehandling som han mener er svært kritikkverdig, og hvor det etter hvert ble begått flere brudd på forvaltningsloven.

Revisjonen har hatt en samtale med vedkommende. Han har opplyst revisjonen om at han kjøpte en hytte uten vei helt fram. I 2013 sendte han inn en søknad sammen med naboen om å anlegge en vei til hytta. Det var en ett-trinns-søknad med svarfrist på 3 uker. Det kom ingen svar eller innsigelser. Vegen ble derfor anlagt. Han hevder at han brukte veien i god tro. Så skulle han rive hytta og bygge ny hytte. Han fikk da beskjed fra byggesaksavdelingen at veien var anlagt ulovlig over et friområde, samt at søknaden fra 2013 var mangelfull og at den ikke kunne behandles. Adkomst til eiendommen måtte omsøkes med dispensasjon da den lå på et område regulert til et annet formål. Søker/hytteeier mente at det var rart å komme med dette 6 år etter, og at det ble en trenering av behandling av byggesøknaden som følge av problemene rundt veien.

Søknad om rivning og oppføring av ny hytte er registrert 29.5.19. Foreløpig svar ble gitt 14.6.19 med melding om at det måtte søkes om blant annet adkomst. Tillatelse til tiltak med en del vilkår blant annet knyttet til veien ble gitt 1.7.19, samt en endringstillatelse 23.9.19 som følge av endring av høydeplassing. Det ble sendt dispensasjonssøknad til planavdelingen 25.8.19 vedrørende veien. Planavdelingen sendte svar 17.9.19 der de mente at saken ikke kunne tas som dispensasjonssak, men måtte tas som reguleringssak. Byplansjefen fattet vedtak i reguleringssaken 2.7.20.

⁸ 1.4.2020.

⁹ Han skrev også en e-post til planutvalgets leder 25.8.21 der disse forholdene er omtalt.

Søknad om brukstillatelse/ferdigattest for hytta ble sendt 27.4.20. Det ble deretter sendt foreløpig svar fra kommunen der det ble vist til vilkår om forhold til vei/adkomst som ikke var oppfylt. Søknaden ble derfor lagt i bero av kommunen. Etter noe diskusjon ble det gitt midlertidig brukstillatelse for hytta 11.6.20.

Etter at byplansjefen hadde fattet reguleringsplanvedtak om veien i juli 2020, var den i samsvar med plan og søker ba deretter om at ferdigattest ble utstedt. Byggesak ga svar 28.7.20 der det går fram at siden tidligere veisøknad var mangelfull, kunne ikke denne tas til behandling. Søker måtte derfor sende inn ny søknad om tillatelse til tiltak med ansvarsrett for bygging av vei. Inntil dette var ordnet kunne det ikke gis ferdigattest for hytta. Ferdigattest på den anlagte veien betraktes som ulovlig.

Hytteier sendte tre klager til kommunen i løpet av den tiden saken var til behandling. Den første klagen ble sendt 12.9.19 der han skrev at vegsaken brukes som et pressmiddel for å få endelig godkjent byggesøknad, noe som han mente var usaklig og utilbørlig. Svar ble sendt fra daværende byggesaksleder 3.1.20 som imøtegaikk kritikken. Søker sendte igjen en klage til rådmannen 21.5.20 etter at han ikke fikk ferdigattest for hytta. Han skrev at han fant det uakseptabelt at han skulle bli skadelidende som følge av feil fra kommunens side. Han viste til at Planavdelingen hadde opplyst at de ikke hadde påbegynt behandling av dispensasjonssøknaden og at de tidligst kunne forvente svar i september/oktober 2020, en saksbehandlingstid på 9 måneder.

Den tredje klagen ble sendt til rådmannen 6.4.21. Klagen ble purret 27.4.21. Temaet for klagen var forskjellsbehandling. Han mente det var urimelig forskjellsbehandling at ferdigattest for hytta ikke kunne utstedes på grunn av manglende svar på søknaden fra 2013. Han viste til at kommunen hadde lagt begrensninger på å benytte anlagt vei, her var det en forskjellsbehandling da ingen av de øvrige naboene hadde mottatt lignende begrensninger. Byplansjefens reguleringsplanvedtak omfattet i tillegg til søkers hytte, også tre andre hytter. Søker hevdet at ingen av disse hadde fått noen melding om at deres adkomstveg hadde blitt anlagt over et friområde. Han viste til at ingen av naboene som fikk innregulert veg på bakgrunn av søknad om planendring hadde fått beskjed om at det var ulovlig å benytte veien. Søker sendte også en henvendelse til Sivilombudsmannen som deretter var i kontakt med kommunen. Leder for byggesak meddelte da 31.5.21 til Sivilombudsmannen at det ville bli utstedt ferdigattest på hytta. Videre meddelte han at det ville bli satt i verk ulovlighetsoppfølging av veien mot hytteeierforeningen med 36 grunneiere som eier grunnen den ulovlige veien er anlagt på.

Etter at Sivilombudsmannen hadde blitt kontaktet kom ferdigattest 1.6.21. Det foreligger et forhåndsvarsel om ileggelse av overtredelsesgebyr for etablering og bruk av veien, datert 2.6.21, det vil si samme dag som ferdigmelding er sendt. Det går ikke fram av saksmappa hva som eventuelt er skjedd etter dette, men ifølge saksbehandler er vegen i senere tid og fra en annen aktør omsøkt med noe endret trase og godkjent.

4.5.4 BRUKSENDRING LEILIGHETER

Denne henvendelsen fra tidligere eier gjelder en uenighet med kommunen om bruksendring for leiligheter. Det har vært leiligheter i bygget siden 50-tallet. Eier fikk brev fra kommunen om at de driver med ulovlig utleie av bolig og det ble gitt varsel om ulovlighetsoppfølging.

Det ble søkt om og innvilget bruksendring 21.6.19. I forbindelse med bruksendringen ble det søkt om fravik fra byggteknisk forskrift. Dette ble innvilget for noen av bestemmelsene, mens for andre bestemmelser ble det ikke innvilget fravik. Eier klaget på vedtaket og klagen ble behandlet i planutvalget. Den ble ikke tatt til følge og oversendt Fylkesmannen. Fylkesmannen tok heller ikke klagen til følge og konkluderte med at etablering av

boenhetene er et søknadspliktig tiltak og at det ikke er søkt om eller godkjent tidligere. Tiltaket betinger søknad om bruksendring og tillatelse til dette, og må forholde seg til dagens tekniske krav. Fylkesmannen har etter å ha gått gjennom alle dokumenter kommet til at leilighetene ikke inngår i godkjent byggetillatelse fra 1953 eller senere endringstillatelser.

I saken vises det til at klager reagerer på at kommunen i mange år har forholdt seg til at det rent faktisk er boareal over hele 2. etasjen. Fylkesmannen skriver: «I matrikkelen er det registrert 236 m² boligareal, noe som er langt mer enn arealet til den ene boenheten som ble godkjent i 1953. Eier har også blitt ilagt eiendomsskatt for dette boligarealet. Klager mener kommunen burde ta mer av skylden for at det har vært registrert uriktig i matrikkelen i lang tid og burde vært mer imøtekommende i denne saken. Fylkesmannen forstår klagers innvendinger. På generelt grunnlag mener Fylkesmannen at kommunen burde samordne signalene utad, siden de her fremstår som én aktør overfor innbyggerne og håndhever begge lovverk. Det er likevel ingen direkte tilknytning mellom eiendomsskatteloven og plan- og bygningsloven. De to regelverkene benytter begge matrikkelen som et viktig verktøy. Kommunen vil gjennom byggesakene også oppdatere matrikkelen med informasjon om godkjente tiltak. Det er likevel kjent at matrikkelen inneholder mange feil. Informasjon som er lagt inn gir ingen rettigheter for grunneier i den form at registrerte arealer er godkjent til bruk. Det er også på det rene at beskatning av arealet ikke innebærer en lovliggjøring etter plan- og bygningsloven. Det sier bare noe om hvordan bygget rent faktisk fremstår å være.»

Videre skriver fylkesmannen: «Ut fra saksdokumentene synes det som kommunen burde vært kjent med de to boenhetene i lang tid. Fylkesmannen forstår at klager opplever det som overraskende at kommunen først følger opp forholdet etter ca. 60 år. Det er likevel kommunen som er gitt myndighet til å følge opp ulovlige forhold, jf. pbl. § 32-1. Det ligger innenfor kommunens styringsrett å vurdere prioritering, ressursbruk og fremgangsmåter for ulovlighetsoppfølgingen. Kommunen er også avhengig av å rent faktisk være kjent med det ulovlige forholdet. Fylkesmannen kjenner ikke årsaken til at det først ble fulgt opp i 2014. Uansett har ikke Fylkesmannen myndighet til å instruere kommunen i denne sammenheng.»

4.5.5 SAKER OM ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Vi har fått flere henvendelser om saker der det viser seg at tiltak er oppført ulovlig. Noen av disse har vi omtalt ovenfor. I to av disse sakene er det tidligere sendt inn søknad om tiltak, som i henhold til regelverket kan gjennomføres dersom svar ikke foreligger etter tre uker. Da tiltakshaver ikke har fått svar fra kommunen har tiltaket blitt gjennomført etter at tiltakshaver hevder å være i god tro.

Når kommunen blir gjort oppmerksom på forhold der tiltakshaver har gjennomført et tiltak som viser seg å være ulovlig kan det da sendes ut varsel om ulovlighetsoppfølging. Forholdene det gjelder kan ligge mange år tilbake i tid og den som henvender seg har, som vi har omtalt ovenfor, liten forståelse for at kommunen mange år etterpå kommer med slike «trusler».

Vi har mottatt en henvendelse som gjelder ulovlighetsoppfølging i et hytteområde. Henvendelsen gjelder urimelig forskjellsbehandling ved at vedkommende som henvender seg er utsatt for ulovlighetsoppfølging av tiltak på eiendommen. Det har også blitt varslet om ulovligheter på nabohytter, men disse er ifølge den som henvender seg ikke fulgt opp. Henvendelsen gjelder også saksbehandlingen av ulovlighetsoppfølgingen der det hevdes at eksterne parter er informert før søker selv har fått beskjed.

Ifølge en av de saksbehandlerne vi har snakket med er utgangspunkt for en ulovlighetsoppfølging ofte at de har blitt gjort oppmerksom på det, for eksempel hvis en nabo kommer med henvendelser eller i forbindelse med retakseringsrunder eller ved flyfoto eller annen bildedokumentasjon. Når de får kunnskap så skal de følge opp. De gjør da en henvendelse om bruk av bygningen. Hvis de først er blitt gjort oppmerksomme på en eiendom kommer det ofte en henvendelse til. Har de begynt på en sak må den fullføres før en går videre. De må ta en ting/sak av gangen.

Revisjonen har også fått en henvendelse fra naboer om manglende ulovlighetsoppfølging i et boligområde. Saksbehandler sier at der er det mange saker. Byggesak har ikke rukket å gjøre noe med alt. De konsentrerer seg om den eiendommen de har startet på. De har gitt flere tilbakemeldinger. Saken ligger nå hos Statsforvalter. Det må komme svar tilbake først som viser om de har fattet et gyldig vedtak før en kan starte ulovlighetsoppfølging.

5 VEILEDNING OG KOMMUNIKASJON

I dette kapitlet behandles problemstilling 2:

I hvilken grad gir byggesak god og riktig veiledning?

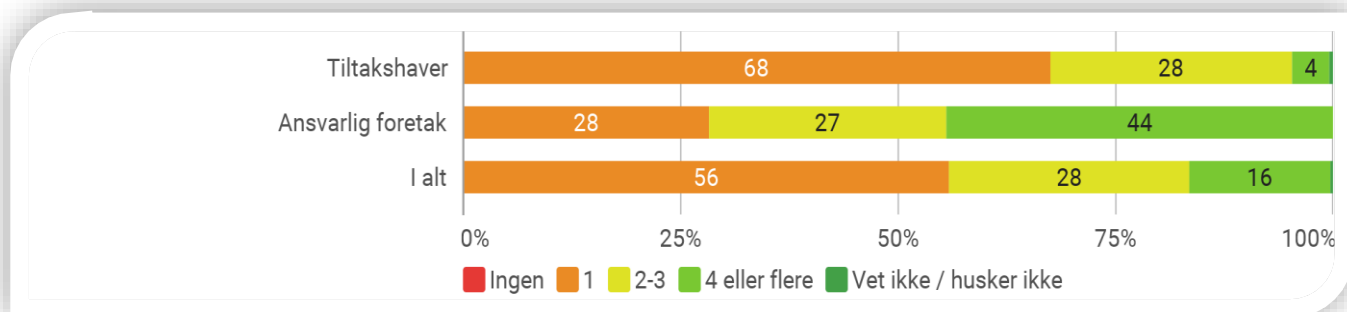
5.1 SØKERNES ERFARINGER - SPØRREUNDERSØKELSEN

I dette kapitlet gjengir vi en del av resultatene fra spørreundersøkelsen blant tiltakshavere og ansvarlige søkere. Vi viser til metodekapitlet for nærmere redegjørelse for gjennomføring av undersøkelsen.

Vi gjør oppmerksom på at svarene fra spørreundersøkelsen kan inkludere svar fra en del av de som har henvendt seg til kontrollutvalget. Siden dette er en anonym spørreundersøkelse er ikke opplysningene fra spørreundersøkelsen koblet med opplysninger fra andre kilder.

5.1.1 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Av de som har gjennomført undersøkelsen har 70% oppgitt at de var tiltakshaver i siste byggeprosjekt mens 30% var ansvarlig foretak. Med tiltakshaver menes den som vil oppføre eller utføre det tiltaket som det søkes om – som regel eier av eiendommen eller tiltaket. Ansvarlig foretak er ansvarlig for at byggesøknaden tilfredsstiller alle krav iht. plan- og bygningsloven.



Figur 5.1 Hvor mange byggesøknader har du hatt til behandling i Lillehammer kommune siste to år? (Antall respondenter = 333, fordelt på 234 tiltakshavere og 99 ansvarlige søkere)

56% oppga at de hadde hatt 1 byggesøknad til behandling i kommunen siste to år, mens 44% hadde 2 eller flere. Av tiltakshaverne er det 32% som har hatt flere enn en byggesak til behandling, mens dette gjelder 71% av de ansvarlige søkerne (jf. figur 5.1).

Tabell 5.1 viser at for 41% av tiltakshaverne gjaldt den siste byggesøknaden mindre tiltak på bolig eller fritidseiendom, mens tilsvarende andel for ansvarlige foretak var 27%. For bruksendringer var andelen lik for tiltakshavere og ansvarlige foretak mens for alle de andre kategoriene var ansvarlige foretak overrepresentert. På dette spørsmålet var det mulig med flere svar, f.eks. riving og nybygg, slik at det ikke gir mening å summere tabellen.

Tabell 5.1 Hva gjaldt din siste byggesøknad? Prosent av tiltakshavere og ansvarlige foretak som krysset av på hvert av alternativene (flere svar var mulig).

	Tiltaks- haver	Ansvarlig foretak	I alt
Mindre tiltak på bolig eller fritidseiendom (garasje, bod, gjerde, støttemur, fasadeendring, svømmebasseng, peis, pipe o.l.)	41%	27%	37%
Nybygg, tilbygg eller større ombygging på enebolig / tomannsbolig	29%	34%	31%
Nybygg, tilbygg eller større ombygging på fritidsbolig	12%	19%	14%
Leilighetsbygg	3%	13%	6%
Næringsbygg/offentlig bygg	9%	15%	11%
Riving	10%	18%	12%
Bruksendring	12%	12%	12%
Annet	7%	17%	10%
Antall respondenter (N)	234	99	333

53% av tiltakshaverne svarte ja på om en profesjonell aktør var ansvarlig for byggesaken, mens 47% svarte nei. Tiltakshaverne hadde bistand av en profesjonell søker når det gjaldt 33% av de mindre tiltakene. Mindre tiltak står for 41% av «siste søknad» for de som har hatt rolle som tiltakshaver. For en stor del av disse tiltakene kan tiltakshaver selv stå for søknaden og det er ikke krav om profesjonell bistand. For andre typer tiltak er det et flertall som har hatt bistand fra en profesjonell aktør (jf. tabell 5.2).

Tabell 5.2 Var en profesjonell aktør (arkitekt, byggmester, konsulentfirma o.l.) ansvarlig søker for denne byggesaken? (Antall respondenter = 233)

	Mindre tiltak	Nybygg, tilbygg bolig	Nybygg, tilbygg fritidsbolig	Leilighets bygg	Nærings- bygg/off.bygg	Rivning	Bruks- endring	Annet	I alt
Ja	33%	60%	59%	100%	95%	70%	54%	71%	53%
Nei	67%	40%	41%	0%	5%	30%	46%	29%	47%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Vi har videre spurt hva som var status på siste byggesak. Her svarer henholdsvis 84% og 76% av tiltakshaverne og ansvarlige foretak at det er fattet vedtak med helt eller delvis medhold, evt. vedtak gitt med vilkår. Det var 5% av tiltakshaverne og 13% av de ansvarlige foretakene som ikke hadde fått svar på søknaden. At det var en så stor andel av de ansvarlige foretakene som ikke hadde fått svar kan ha sammenheng med at mange av dem har hatt flere søknader til behandling og at den siste søknaden kan ha vært sendt inn vinter/vår 2022. 6% av tiltakshaverne og 5 % av de ansvarlige søkerne oppga at de har fått avslag på søknaden.

5.1.2 HVOR FORNØYDE ER SØKERNE MED INFORMASJON OG VEILEDNING?

Vi har spurt hvor tiltakshaverne og de ansvarlige søkerne innhentet informasjon om regelverk, planbestemmelser og søknadsprosessen i forbindelse med siste byggesak (jf. tabell 5.3). Det var mulig å krysse av for flere alternativer.

9% av respondentene (18% av de ansvarlige søkerne og 5 % av tiltakshaverne) oppga at de ikke hadde behov for informasjon eller veiledning.

Den mest brukte informasjonskilden var direkte kontakt med saksbehandler i byggesaksavdelingen. Deretter kommer informasjon fra kommunens hjemmeside og informasjon fra ansvarlig søker, arkitekt, konsulent, byggmester el.l. Det er naturlig nok en langt større andel av tiltakshaverne enn av de ansvarlige søkerne som har benyttet denne informasjonskilden. Nettsiden til Direktoratet for Byggkvalitet er også en relativt hyppig brukt

informasjonskilde. Litt lenger nede på lista (22%) kommer Lovdata eller andre juridiske oppslagsverk. Denne kilden benyttes mest av ansvarlige søkere. Veiledning i tilknytning til selve søknadsskjemaet eller i digital søknadsløsning var også benyttet av 22% av respondentene. 8 % oppga andre kilder.

Tabell 5.3 Hvor innhentet du informasjon om regelverk, planbestemmelser og søknadsprosessen i forbindelse med siste byggesak?

	Tiltakshaver	Ansvarlig foretak	I alt
Ingen steder. Hadde ikke behov for informasjon eller veiledning	5%	18%	9%
Lillehammer kommunes hjemmeside	41%	43%	42%
Direkte kontakt med saksbehandler i Lillehammer kommunes byggesaksavdeling	49%	44%	47%
Nettsiden til Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)	31%	39%	33%
Ansvarlig søker, arkitekt, konsulent, byggmester eller liknende	50%	22%	42%
Veiledning i selve søknadsskjemaet eller i digital søknadsløsning	23%	19%	22%
Lovdata eller andre juridiske oppslagsverk	18%	33%	22%
Andre kilder, noter:	6%	10%	8%
<i>Antall respondenter (N)</i>	232	98	330

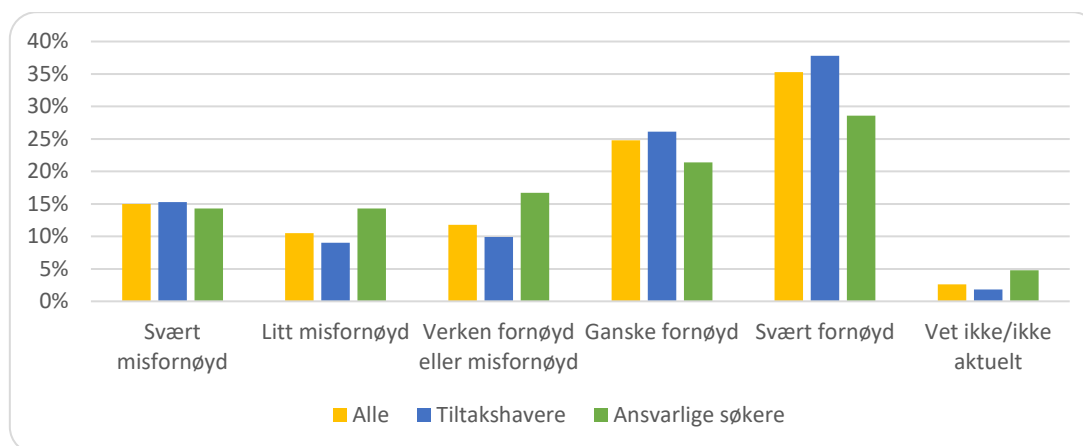
Vi har spurt de som har oppgitt at de har innhentet informasjon gjennom direkte kontakt med saksbehandler i byggesaksavdelingen om hvor fornøyd/misfornøyd de er med informasjon og veiledning fra byggesaksavdelingen i Lillehammer kommune i forbindelse med sin siste byggesak. Dette utgjør 153 respondenter fordelt på 111 tiltakshavere og 42 ansvarlige søkere. Vi spurte om hvor fornøyd/misfornøyd de var når det gjaldt følgende forhold:

- Informasjon om hvorvidt tiltaket er søknadspliktig og hvordan en skal søke om byggetillatelse
- Krav til innhold i søknaden
- Plankrav, dispensasjonskrav og andre bestemmelser gjeldende for Lillehammer kommune
- Informasjon om saksbehandlingstid og frister
- Konkret veiledning om forhold av betydning for utfallet av min byggesak
- Saksbehandlers tilgjengelighet på telefon eller e-post
- Byggesaksavdelingens behandling av meg som bruker (imøtekommenhet, høflighet, respekt o.l.)

Til sist var det et spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd er du samlet sett med informasjonen og veiledningen du fikk fra Lillehammer kommune i forbindelse med din siste byggesak.

Det er et gjennomgående trekk ved svarene at en større andel av de ansvarlige søkerne enn av tiltakshaverne er misfornøyd med informasjon og veiledning fra byggesaksavdelingen.

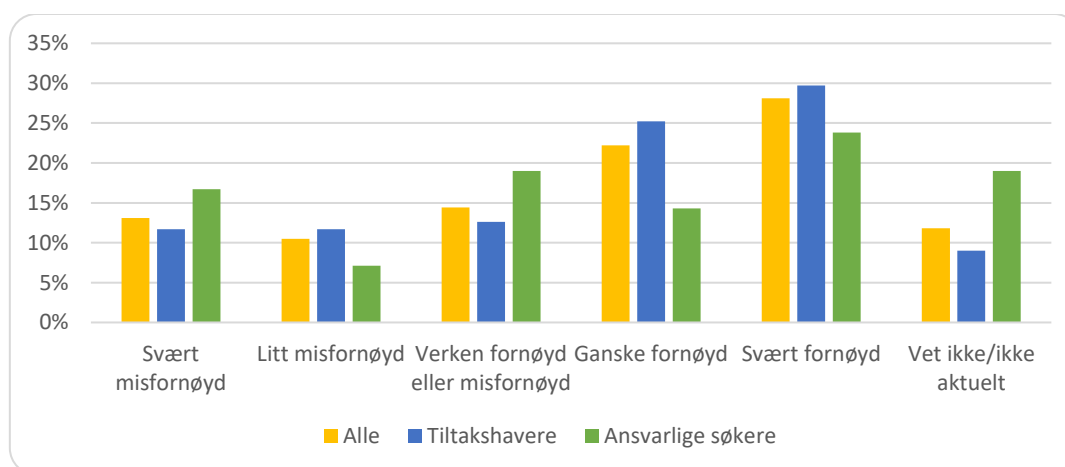
Behandling av meg som bruker



Figur 5.2 Byggesaksavdelingens behandling av meg som bruker (imøtekommenhet, høflighet, respekt o.l.)

Et flertall av respondentene (60%) er svært fornøyd eller ganske fornøyd med byggesaksavdelingens «behandling av meg som bruker», 12 % er nøytrale, mens 26 % er litt eller svært misfornøyd (jf. figur 5.2). 64% av tiltakshaverne oppgir at de er ganske fornøyde eller svært fornøyde, mens kun 50% av ansvarlige søkere er fornøyde. Av de seks forholdene vi har spurt om er det «behandling av meg som bruker» som har størst andel fornøyde respondenter.

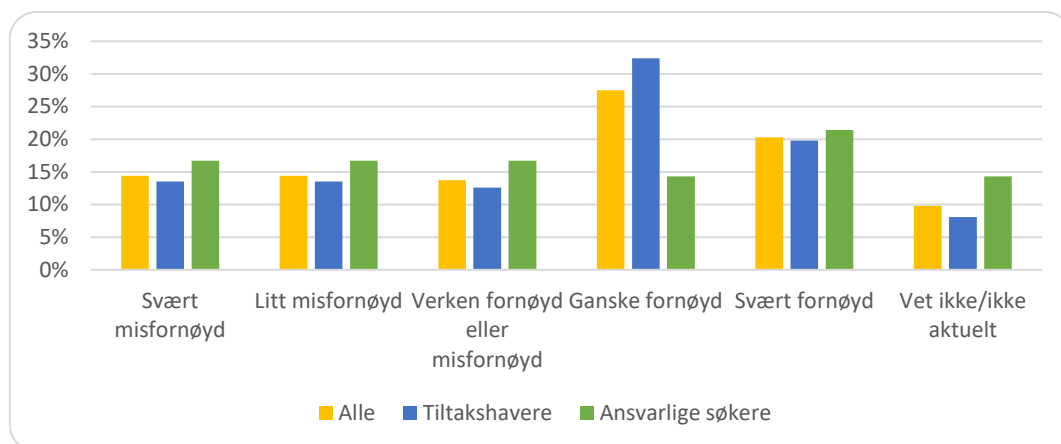
Om tiltaket er søknadspliktig og hvordan en skal søke



Figur 5.3 Informasjon om hvorvidt tiltaket er søknadspliktig og hvordan en skal søke om byggetillatelse

Halvparten av søkerne er ganske fornøyd eller svært fornøyd med informasjon om hvorvidt tiltaket er søknadspliktig og hvordan en skal søke om byggetillatelse mens 24% er litt eller svært misfornøyd og 15% er nøytrale. En større andel av tiltakshaverne enn av de ansvarlige søkerne er fornøyde. Det er mange ansvarlige søkere, som har krysset av for vet ikke/ikke aktuelt. Vi antar at dette er fordi dette er noe som ansvarlige søkere vanligvis har kunnskap om og derfor ikke trenger informasjon om.

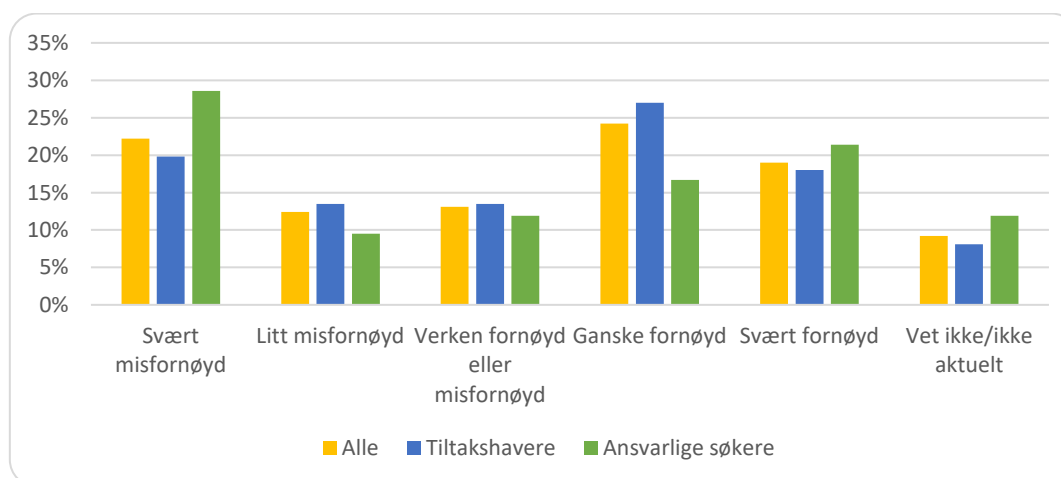
Krav til innholdet i søknaden



Figur 5.4 Krav til innholdet i søknaden

Samlet sett er 48% av respondentene svært eller ganske fornøyd med informasjon og veiledning når det gjelder krav til innholdet i søknaden, mens 28 % er litt eller svært misfornøyd og 14% er nøytrale. Dette spørsmålet er nok også lite relevant for noen av de ansvarlige søkerne, sannsynligvis fordi det er et tema som de bør ha god kunnskap om.

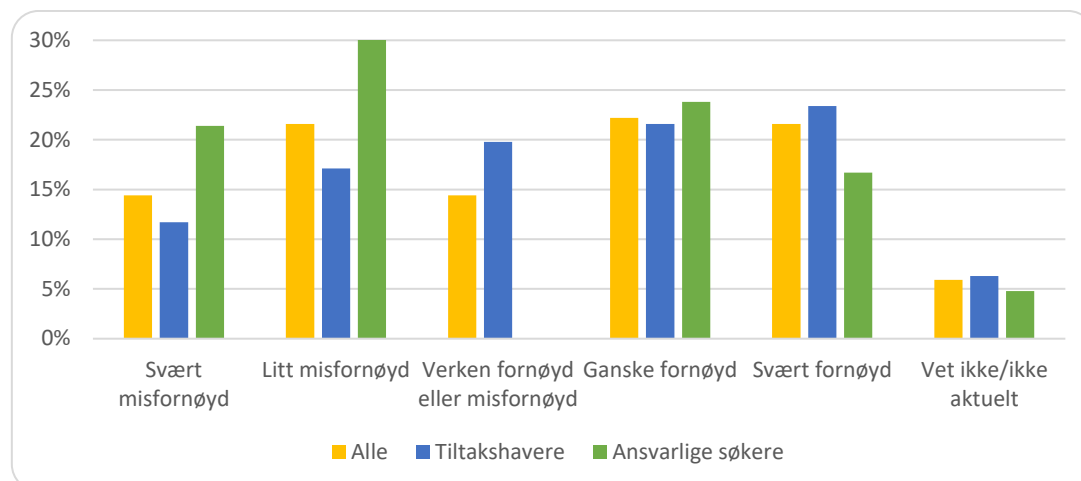
Informasjon om saksbehandlingstid og frister



Figur 5.5 Informasjon om saksbehandlingstid og frister

43% av respondentene er ganske fornøyd eller svært fornøyd med informasjon om saksbehandlingstid og frister, mens 34% er misfornøyd og 13% er nøytrale. Blant de ansvarlige søkerne er det så vidt flere som er misfornøyd (39%) enn som er fornøyd (38%).

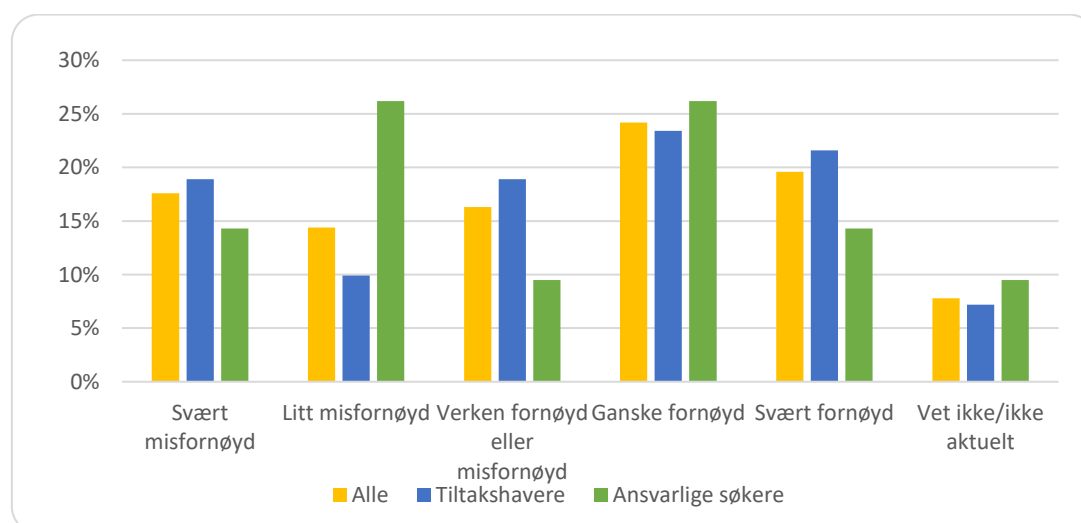
Saksbehandlers tilgjengelighet på telefon eller e-post



Figur 5.6 Saksbehandlers tilgjengelighet på telefon eller e-post

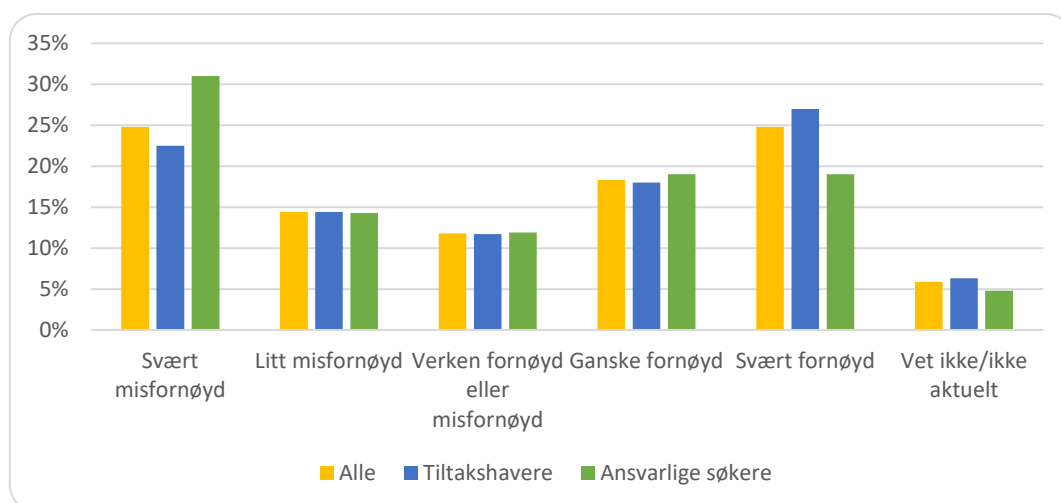
44% av respondentene er ganske fornøyd eller svært fornøyd med saksbehandlers tilgjengelighet, mens 36% er misfornøyd og 14% er nøytrale. Hele 54% av de ansvarlige foretakene er misfornøyd med saksbehandlers tilgjengelighet, mens dette gjelder kun 29% av tiltakshaverne.

Plankrav, dispensasjonskrav og andre bestemmelser gjeldende for Lillehammer kommune

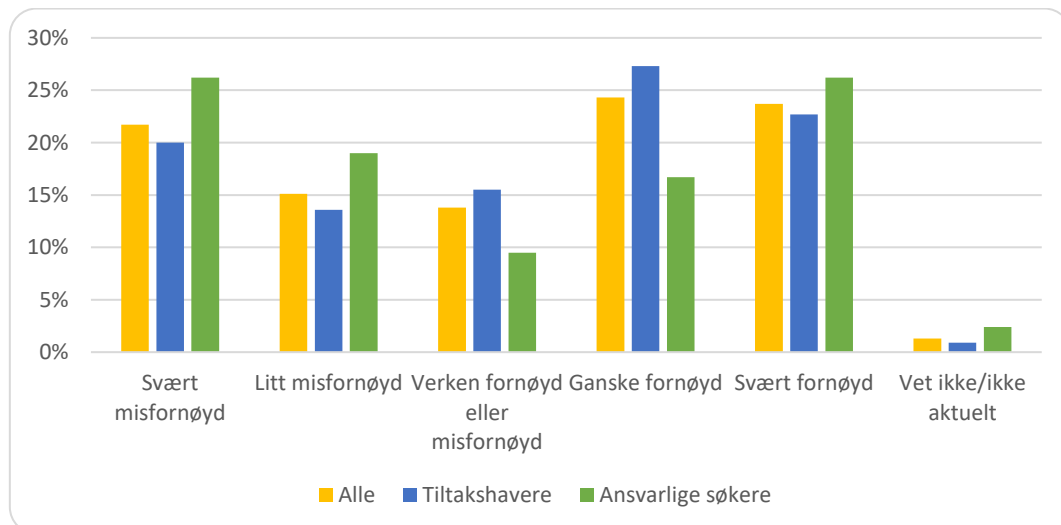


Figur 5.7 Plankrav, dispensasjonskrav og andre bestemmelser gjeldende for Lillehammer kommune

44% av respondentene er fornøyd med informasjon og veiledning når det gjelder plankrav, dispensasjonskrav og andre bestemmelser gjeldende for Lillehammer kommune, mens 32% er misfornøyd og 16% er nøytrale.

Konkret veiledning om forhold av betydning for utfallet av min byggesak**Figur 5.8 Konkret veiledning om forhold av betydning for utfallet av min byggesak**

På spørsmålet om hvor fornøyd eller misfornøyd de er med konkret veiledning om «forhold av betydning for utfallet av min byggesak» svarer 43 % at de er ganske eller svært fornøyd, 39% at de er litt eller svært misfornøyd, mens 12% er nøytrale. Også her er det en større andel ansvarlige søkere enn tiltakshavere som er misfornøyd; 43% vs. 36%.

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du samlet sett?**Figur 5.9 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du samlet sett med informasjonen og veiledningen du fikk fra Lillehammer kommune i forbindelse med din siste byggesak?**

48% av respondentene er ganske fornøyd eller svært fornøyd med informasjon og veiledning fra Lillehammer kommune i forbindelse med siste byggesak, mens 37 % er litt eller svært misfornøyd og 14 % er nøytrale.

Kommentarer gitt i åpne kommentarfelt.**Tabell 5.4** Oversikt over antall respondenter med kommentarer gitt i de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen.

	Positive	Nøytrale	Kritiske	I alt
Tiltakshavere	22	12	80	114
Ansvarlige søkere	13	12	33	58
I alt	35	24	117	176

Alt i alt er det 54 % av respondentene som har kommentert ett eller flere av de åpne kommentarfeltene i spørreskjemaet. Et flertall av de som har kommentert er kritiske, men det er også en del positive kommentarer. Vi har nedenfor tematisert og vist en del av kommentarene som er gitt relatert til informasjon og veiledning.

Positive kommentarer til veiledning og kontakt med kommunen:

- Hyggelige saksbehandlere som svarte konkret på alle spørsmål jeg hadde.
- De var imøtekommende, det var lett å få avtalt møter og avklaringer underveis. Vi opplevde at saksbehandler håndterte saken profesjonelt og guidet oss i retning for å få en smidig prosess.
- Fikk god og relevant informasjon på møtene. Saksbehandler og ledelse framstod profesjonell og kompetente.
- Nettsiden kunne vært enda ryddigere. Veiledningen på telefon var hyggelig, lett å forstå og nyttig.
- Veldig hyggelige og imøtekommende personer når jeg ringte kommunen.
- Min opplevelse er at saksbehandlingstid, hva søknaden må inneholde og service fra kommunen angående dette var helt ok hele veien. Ganske enkelt og greit, rett frem, klart og tydelig og rask nok saksbehandling.
- Var i kontakt med kommunens byggesaksbehandlere om den aktuelle saken til sammen tre ganger for å finne ut om tiltaket var søknadspliktig og evt behov for dispensasjon fra reguleringsplanen. De to første gangene fikk jeg litt diffuse svar da saksbehandlerne ikke klarte å svare på saken på stående fot, men den tredje saksbehandleren kunne bekrefte at dette ikke skulle være noe problem og søknaden ble sendt inn. Fikk raskt svar om at jeg manglet ett vedlegg og etter dette var sendt inn fikk jeg svar på søknaden etter ca 10 dager fra søknaden først ble sendt inn. Generelt godt fornøyd med saksbehandlingstid.
- Når søknaden først ble behandlet, etter at jeg hadde purret noen ganger, så fikk jeg god hjelp av saksbehandler og hadde en bra dialog.
- Jeg har opplevd byggesaksavdelingen i Lillehammer kommune som svært hjelpsom og tilgjengelig (sammenligner da bl.a. med Oslo)
- Vi hadde ikke behov for veiledning utover det vi fant på hjemmesidene, men jeg ringte og spurte om status i saken. Da fikk jeg lett kontakt med saksbehandler og greit svar.
- Har erfaringer med byggesaksavdelingen i flere kommuner og opplever byggesaksavdelingen i Lillehammer kommune som svært imøtekommende og med høy kompetanse.
- Jeg fikk både rett veiledning fra servicetorg, og derfra direkte til aktuell saksbehandler.
- God, konkret og grundig veiledning til hva som skulle gjøres, og håndtering av søknad og nabovarsel.
- Søknaden gjaldt bygging av skigard og jeg fikk god og utfyllende informasjon fra saksbehandler
- Vi hadde svært god dialog med kommunen gjennom hele byggeprosessen frem til ferdigattest.

Kritiske kommentarer som går på tilgjengelighet

- Umulig å komme i kontakt med saksbehandler
- Umulig å få snakke med saksbehandler, jeg legger igjen melding, og det ringes ikke tilbake. Jeg krever lite. Kun å bli sett og hørt. Har vært ansvarlig søker i ca. 20 kommuner, og Lillehammer kommune kommer nederst på listen hva gjelder behandlingstid og tilgjengelighet. Opplever saksbehandlerne som faglig kompetente.
- Vanskelig tilgjengelig saksbehandler, nedlatende holdning i skriftlig kommunikasjon.

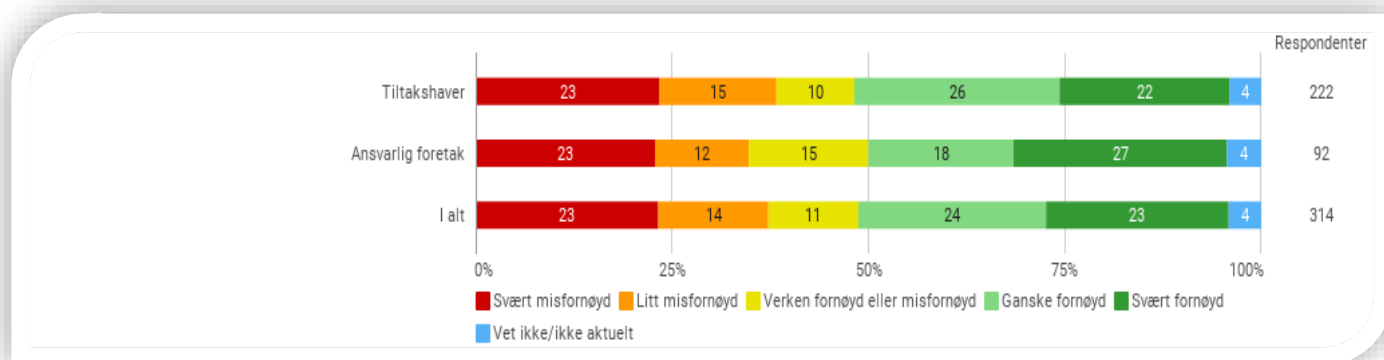
- Den største utfordringen var at saksbehandler ikke var tilgjengelig, alle henvendelser måtte gå via øverste leder i enheten.
- Meget vanskelig å få tak i saksbehandler.

Kritiske kommentarer som går på service og kundebehandling

- Har hatt flere meget ubehagelige opplevelser som setter min bostedskommune i et så dårlig lys at jeg har vurdert å flytte. Når byggesaksbehandler behandler deg på en slik måte at du vurderer å gi opp og føler deg dårlig er det noe som ikke stemmer. En ukultur og dessverre så gjelder dette mange i kommunen.
- Opplevde det som at daværende byggesaksleder skulle vise sin makt og følte oss ikke godt behandlet i møter eller søknadsprosess.
- Vi opplever at de ansatte ikke så på seg selv som en servicebedrift som er til for byens innbyggere, og som skal bidra til en utvikling i denne byen, og hjelpe/være løsningsorienterte overfor profesjonelle og private aktører i byggesaker.
- Bygningsmyndighetene på Lillehammer har ikke forstått sin rolle fullt ut. De skal også være et serviceorgan og gi råd og veiledning til befolkningen, noe som bør forbedres vesentlig.
- Kommunen er alt for lite servicevennlig. Ringsaker og Gausdal har en helt annen tilnærming til sin befolkning. Vanskelig å få informasjon, da det er vanskelig å få tak i avdelingen.
- I møtet opplevde jeg en svært nedlatende tone og latter.
- Prosessen var generelt uprofesjonelt håndtert av kommunen både når det gjaldt selve behandlingen og i kommunikasjonen vedr. byggesøknaden.
- Jeg opplever at byggesaksavdelingen i Lillehammer kommune ikke forstår sin rolle. Mitt ønske er at de kan samarbeide om å finne en løsning (selvfølgelig innenfor lov & forskrifter), i stedet for bare å avvise, avslå og være negative i sin dialog. Skriftlige svar fra kommunen oppleves som lite profesjonelle og alltid med en negativ undertone som får meg til å føle meg som en kriminell.

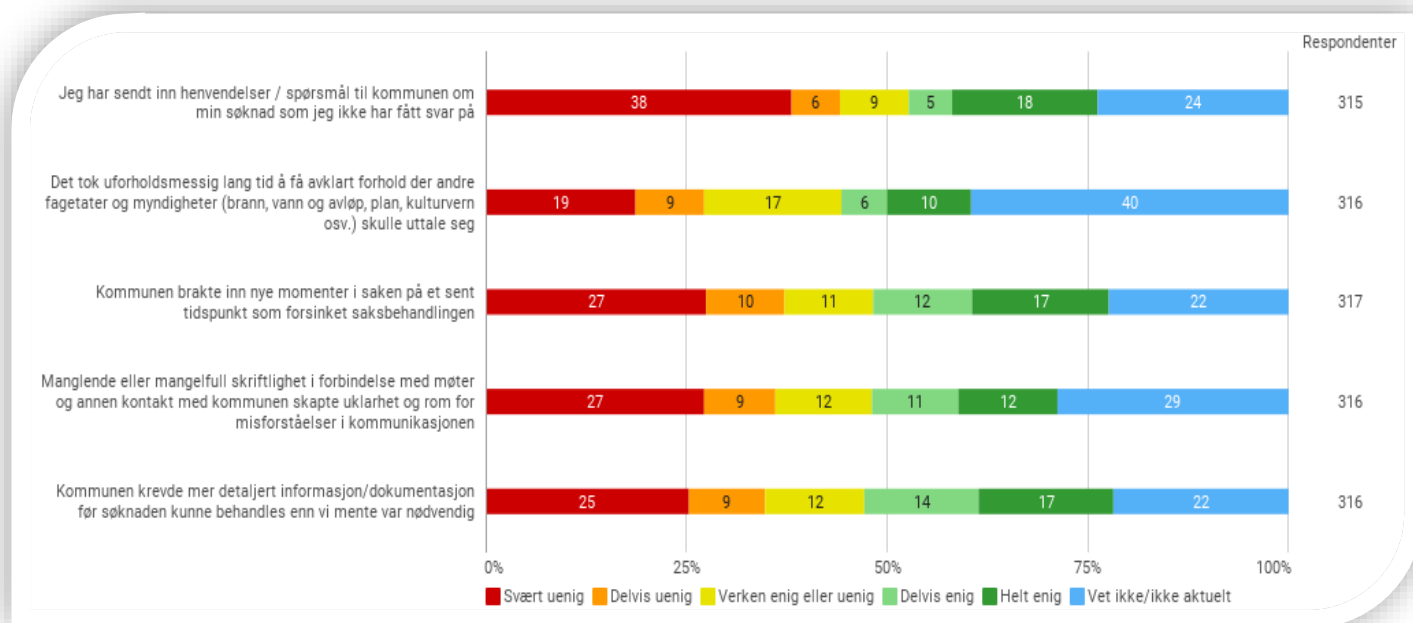
5.1.3 PÅSTANDER KNYTTET TIL FORUTSIGBARHET

Vi har bedt respondentene ta stilling til fem påstander om forutsigbarhet i forbindelse med behandlingen av sin siste byggesak. Vi har også spurt om hvor fornøyd eller misfornøyd de samlet sett er med forutsigbarheten i saksbehandlingen av din siste byggesak. Disse spørsmålene har alle som har søkt om byggetillatelse fått, og det er 314 respondenter som har svart.



Figur 5.10 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du samlet sett med forutsigbarheten i saksbehandlingen av din siste byggesak?

Samlet sett viser svarene at 47% av respondentene er ganske fornøyd eller svært fornøyd med forutsigbarheten mens 37% er litt eller svært misfornøyd og 11% er nøytrale.



Figur 5.11 Påstander om forutsigbarhet

44% er helt eller delvis uenige i påstanden om at de har sendt inn henvendelser eller spørsmål til kommunen som de ikke har fått svar på, mens 23% er helt eller delvis enige i dette. 6% er nøytrale og for 24% er dette ikke et relevant spørsmål. En større andel av de ansvarlige søkerne enn av tiltakshaverne er enige i denne påstanden.

34% er helt eller delvis uenige i påstanden om at kommunen krevde mer detaljert informasjon/dokumentasjon enn nødvendig, mens 31 % er helt eller delvis enige.

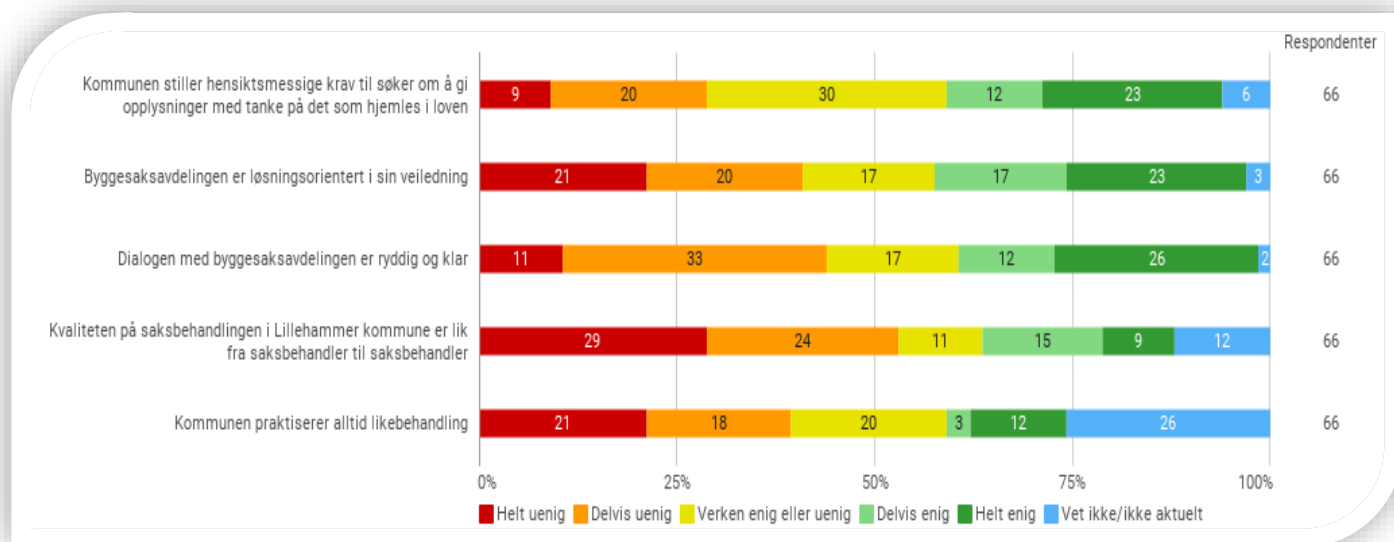
Svar på henvendelser og komplettering av søknader er tema for problemstilling 3 som vi har omtalt nærmere i kapittel 6.

Det er også en større andel av respondentene (28%) som er uenige i påstanden om at det tok uforholdsmessig lang tid å få avklart forhold der andre fagenheter og myndigheter skulle uttale seg enn som er enige i denne påstanden (16%). Hele 40% krysset av for ikke relevant/vet ikke, noe som nok har sammenheng med at andre fagenheter og myndigheter ikke er involvert i et flertall av byggesakene. Det er ikke så stor forskjell i svarene fra ansvarlige søkere og tiltakshavere på dette spørsmålet.

Det var 37 % som var helt eller delvis uenige i påstanden om manglende skriftlighet i forbindelse med møter og annen kontakt med kommunen skapte uklarheter og misforståelser i kommunikasjonen, mens 23% var helt eller delvis enige. 12 % var nøytrale, mens 29 % svarte vet ikke/ikke aktuelt. Som vi har vist til nedenfor er det sannsynligvis i et mindretall av sakene det gjennomføres møter med kommunen, slik at dette spørsmålet heller ikke er relevant for mange av søkerne.

5.1.4 ANSVARLIGE SØKERES ERFARINGER MED LILLEHAMMER KOMMUNE

Vi har bedt ansvarlige søkere som har oppgitt at de har hatt ansvar for to eller flere byggesaker i Lillehammer kommune de siste par årene om å ta stilling til fem påstander basert på deres erfaring med kommunen, jf. figur 5.12. Det er 66 personer, det vil si 67% av de ansvarlige søkerne, som har svart på disse spørsmålene.



Figur 5.12 Påstander rettet til ansvarlige søkere med 2 eller flere byggesaker i Lillehammer kommune de siste par årene.

Et flertall av respondentene (53%) er helt eller delvis uenige i at kvaliteten på saksbehandlingen er lik fra saksbehandler til saksbehandler, mens 24% er enige i denne påstanden og 11% er nøytrale. 12% har svart vet ikke/ikke aktuelt. Det er også en større andel (38%) av respondentene som er helt eller delvis uenige i påstanden om at kommunen alltid praktiserer likebehandling, enn som er enige i dette (15%). Her er det imidlertid en stor andel (20%) som er nøytrale eller som har svart vet ikke/ikke aktuelt (26%).

Over 40% av respondentene er uenige i at dialogen med byggesaksavdelingen er ryddig og klar og i at byggesaksavdelingen er løsningsorientert i sin veiledning. På disse spørsmålene er det henholdsvis 38% og 40% som er enige i påstandene.

Når det gjelder påstanden om at kommunen stiller hensiktsmessige krav til søker om å gi opplysninger med tanke på det som hjemles i loven, er 29% helt eller delvis uenige i denne påstanden, mens 35% er enige og 30% er nøytrale. Vi ser nærmere på mottakskontroll og komplettering av søknader i kapittel 6.

Positive og kritiske kommentarer i åpne spørsmål som går på ansvarlige søkeres erfaringer:

- Opplever byggesak i Lillehammer kommune som pålitelig og forutsigbar.
- Har hatt mange søknader til behandling og er stort sett godt fornøyd. Har nok opplevd noen få tilfeller av litt "vanskelig" saksgang, men kun enkeltstående. Så har jeg selv god kompetanse i lov og forskrift, og vet hva som kreves.
- Før jeg ble ansvarlig søker, så jobbet jeg som byggesaksbehandler. Ut fra den erfaring så mener jeg at saksbehandlere i Lillehammer kommune gjør en ryddig og fin jobb. Merket under pandemien hvor det

var mye hjemmekontor at de hadde problemer på innlogging og det gikk litt tregt. Det er en sak som kommunen bør ordne sånn at de møter oss på en god og rask måte.

- Synes Lillehammer kommune er forutsigbare og kjappe.
- Vi har imidlertid sett en generell betydelig forbedring i saksbehandlingen siste halvåret. Spesielt med tanke på behandlingstid - selv om det er mye å gå på her, i tillegg er det blitt enklere å komme i kontakt byggesaksbehandlere. Vi har til sammenligning flere byggesaker i Ringsaker hvor det er mulig å ha en løpende dialog med saksbehandler pr epost og telefon. Lillehammer har mye å lære her - men det er langt fram.
- Har opplevd at byggesak v/byggesaksleder har stilt spørsmål ved faglige vurderinger gjort av ansvarlig foretak og resultat av uavhengig kontroll gjort av ansvarlig kontrollerende foretak.
- Det har vært svært vanskelig å få til en konstruktiv og løsningsorientert dialog med byggesak. Eposter er ikke blitt besvart, og det er generelt vanskelig å få tak i rett person - typisk for å få avklart momenter i forbindelse med tiltak og søknader. Det er liten innsikt i/ønske om å se prosessene fra andre siden av bordet. Dokumentflyt/dialog mellom avdelingene i kommunen kunne vært bedre. Svarene fra plan- og byggesak er ofte divergerende. Saksbehandlere/leder leser byggeforskriftene som Fanden leser Bibelen – og det de bestemmer er ikke mulig å endre på, selv om det står «andre steder» i lovverket at det kan være mulig å lempe på kravene. Mulig med dialog her?
- Saksbehandlingstiden overholdes sjelden uten at man får noe tilbakemelding om hvorfor. Som for eksempel at andre instanser skal uttale seg, eller interne prosesser i kommunen som gjør at ting tar tid. Slike ting har jeg ved flere anledninger funnet ut av ved en tilfeldighet fordi jeg har ringt kommunen og purret. Vanskelig å få tak i saksbehandlere.
- Min erfaring med byggesak (stort sett over en periode på 45 år), er manglende kompetanse, dette gjelder spesielt på det arkitektfaglige. Helt fra starten og fram til nå har jeg følt at jeg blir møtt med skepsis fordi jeg er arkitekt, noe som burde ha vært sett på som en fordel i byggesaker? Når det gjelder den (nesten alltid) trege saksbehandlingen kan dette skyldes at det opereres med kun en saks-bunke, der alle saker behandles etter tur, uansett vanskelighetsgrad. Enkle, opplagte saker burde godkjennes med en gang, litt mer omfattende saker relativt raskt, så kunne en bruke nødvendig tid på saker som er mer omfattende og krevende.
- Vi ønsker oss et samarbeid der det er rom for å stille spørsmål, diskutere og få råd selv om vi er en profesjonell aktør - uten å få melding om at du er "dum" - plan og bygningsloven er en "ja" lov - opplever at Lillehammer kommune ikke har den holdningen. At vi kan spille på lag - ikke føle at kommunen motarbeider.
- Ja, det er veldig mye å måtte sette seg inn i for hver enkelt byggesak og for mindre bedrifter, som kanskje har to til tre byggesaker i året. Dette har blitt et helt eget fagfelt, man bør jobbe med hver dag for å kunne levere en feilfri søknad. Spesielt ettersom om det er forskjeller fra kommune til kommune også. Vi har ofte blitt møtt med: "Det er du som er profesjonell og det er du som skal kunne dette" når vi rådfører oss med en saksbehandler. Der er ikke Lillehammer unik. Gjelder flere kommuner.
- Det er svært stor forskjell på hvordan Byggesaks saksbehandlere håndterer søknader. Noen få er hjelpsomme, men det er enkelte som rett og slett er vrang, arrogante, lite konstruktive og det motsatte av hjelpsomme - det virker som om de har et personlig maktbehov og respekterer ikke faguttalelser dersom det går på tvers av deres egen personlige mening. De har ikke evnen til å lytte og bidra til å finne gode løsninger. Byggesak i Lillehammer kommune skiller seg svært negativt ut i forhold til byggesak i andre nabokommuner; forskjellen er påfallende.
- Vår erfaring er at med en gang byggesak tolker regelverk og bestemmelser meget strengt, med liten forståelse for behovene til tiltakshavere. Byggesak framstår ikke som vennligsinnede, og vi som bygger mye oppfatter byggesak som en avdeling som ikke følger opp intensjonene i Lillehammers strategi for

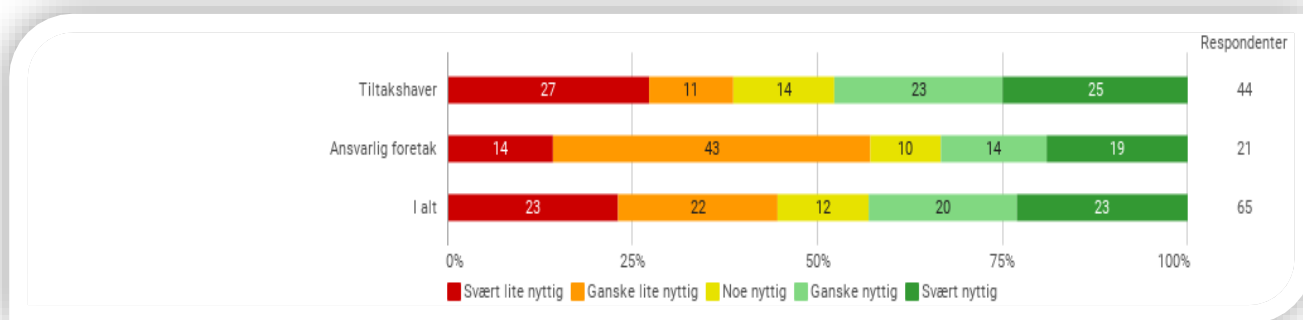
næringsutvikling, men snarere som firkantede og strenge tolkere av bestemmelser der det burde utvises skjønn. Vår løsning er å aldri søke om dispensasjon, noe vi forteller tiltakshavere vi har som kunder. Dispensasjoner etterfølges konsekvent av sendrektig saksbehandling, og avslag. Andre kommuner vi bygger i, har en betraktelig mer fleksibel tilnærming. Vi oppfatter byggesak som klart urimelige i de tilfellene det er behov for enkle dispensasjoner.

5.1.5 FORHÅNDSKONFERANSER, MØTER OG SKRIFTLIGHET

På spørsmål om «du var informert om at du kan be om forhåndskonferanse ved din siste byggesak» svarte 37 % av respondentene at de ble informert om dette, mens 49% svarte at de ikke hadde blitt informert. Det er en større andel av de ansvarlige søkerne (56%) som var informert om muligheten for forhåndskonferanse enn av tiltakshaverne. Dette spørsmålet er rettet til alle og besvart av 322 respondenter.

20% av respondentene svarte ja på om det ble avholdt forhåndskonferanse, mens 74 % svarte nei. I innledningen til spørsmålet ble det vist til at forhåndskonferanse er et forberedt avklaringsmøte før innsending av søknad, der tiltakshaver eller ansvarlig søker på forhånd har sendt inn nødvendige opplysninger til kommunen. Av de som svarte ja, svarte 51 % at de mottok referat, mens 43 % svarte nei og 6 % husket ikke. Det var ikke særlig forskjell mellom svarene fra tiltakshavere og ansvarlige søkere på disse spørsmålene.

Det er delte meninger om hvor nyttig forhåndskonferansen var, jf. figur 5.13. 55% mente at forhåndskonferansene var svært lite eller ganske lite nyttig, 12 % var nøytrale mens 43 % mente konferansen var nyttig. Det var en større andel av de ansvarlige søkerne som mente at forhåndskonferansen var lite nyttig enn av tiltakshaverne.



Figur 5.13 I hvilken grad opplevde du forhåndskonferansen som nyttig?

Vi spurte også om det ble avholdt andre møter med byggesaksavdelingen der det ble drøftet konkrete forhold i forbindelse med byggesaken. Det var 22% av respondentene som svarte bekreftende på det. Disse ble spurt om de mottok referater fra møtene. Det var 23% som svarte at de mottok referat, mens 70% svarte at de ikke mottok referat. Her var det en høyere andel av de ansvarlige søkerne (37%) enn av tiltakshaverne (22%) som svarte at de hadde mottatt referat fra møtene.

Kommentarer i åpent spørsmål om møter og skriftlighet

- Referat ble sendt til meg over ett år etter forhåndskonferansen ble avholdt.
- Referatet fra forhåndskonferansen er stort sett skrevet i forkant. Det ligger derfor irrelevant info der, som i l a konferansen er avklart som ikke aktuelt for saken. Feilsitert utdrag fra pbl i referatet og dermed ikke

medtatt det som faktisk er gjeldende for dette tiltaket. Ett punkt som ble diskutert i møtet, mangler i referatet. Forhåndskonferansen ble avholdt 3,5 uker etter anmodning ble innsendt. Jeg prøvde utallige ganger å få byggesaksleder i tale da det ikke var kommet noen form for tilbakemelding fra kommunen 14 de første dagene. Misfornøyd skyldes bla det lite informative referatet fra forhåndskonferansen og dermed usikkerhet i byggesaken. Standard svar fra tidligere leder var at "dette skal ansvarlig søker vite".

- Jeg har generelt opplevd at det tar veldig lang tid og få forhåndskonferanse, hvis du i det hele tatt får svar, og gjør derfor det jeg kan for å unngå å måtte ha en forhåndskonferanse.
- Jeg fikk beskjed om at det ikke ble skrevet referat siden det ikke var bedt om forhåndskonferanse. Jeg burde sikkert bedt om forhåndskonferanse, men trodde det ble skrevet referat uansett og fikk beskjed om at det ville ta lenger tid å få til.
- Vi har flere ganger i prosessen bedt om forhåndskonferanse med kommunen etter å ha sendt over utkast til byggesøknad/tegninger og annen dokumentasjon. Ved oppmøte på avtalt dato har vi fått beskjed om at møtene ikke er å betrakte som forhåndskonferanse og at de derfor slapp å skrive referat fra møtene. Selv om vi hadde oversendt søknadspapirer/tegninger og annen dokumentasjon før møte, hadde ikke kommunen satt seg inn i saken vår før møte. I ett av møtene stilte kommunen med 6 personer (fra ulike avdelinger). Disse var ikke enige seg imellom og hadde ikke tatt stilling til dokumentasjonen som var innsendt. En person i kommunen (uten å nevne navn) uttalte i det samme møtet at boligområdet tiltaket omfatter ikke skulle eksistert. Det er svært trist at vi blir motarbeidet slik av kommunen.
- Forhåndskonferanse er en god mulighet ved oppstart av prosjekter. Ingen god erfaring i hvordan dette fungerer i LK byggesak. Tidligere fikk en inntrykk av at kommunen ikke ønsket forhåndskonferanser, prøvd å overlate refereringen til søker... Ikke sikker på hvordan det fungerer nå, men det er ikke noe en oppfatter som nyttig, av tidligere erfaring.
- Vi har ikke fått referater etter forhåndskonferanser som er holdt tidligere. Forhåndskonferanser har hatt liten verdi, siden det er vanskelig å få konkrete svar.
- Søknad ble utarbeidet, ekstra unødvendig kostbar dokumentasjon ble på anmodning ettersendt. Søknad ble avslått med bakgrunn i det som var tatt opp i forhåndskonferansen og som det ble søkt om dispensasjon fra.
- Referatet var ferdig skrevet av tjenesteområdeleder i forkant av forhåndskonferansen... :-
- I referat fra forhåndskonferanse står kun oppstilling av regelverk. Evt. avgjørelser i konferansen er ikke referatført. Har også opplevd å få positiv tilbakemelding på forhåndskonferanse, men avslag på søknad.
- Fikk avslag på søknaden selv om ingenting tydet på den beslutningen utifra forhåndskonferansen som ble avholdt. Manglene som kommunen påpekte ved søknaden var ikke ansett som relevant da det ble diskutert i forhåndskonferansen.
- Forhåndskonferanser har vi nesten sluttet med da det ikke konkrete svar eller retningslinjer å forholde seg til i disse møtene. Det blir kun referert til lover og regler og som profesjonell part forventes det at man skal ha alle svarene selv.
- Møter ble avtalt og holdt over telefon. Jeg noterte selv det som ble avklart, men skulle gjerne hatt referat å vise til ved skifte av saksbehandler og for egen del.
- Kompleksiteten i saker ble tatt i møter, med varierende grad av referater.
- Lillehammer kommune v/byggesak kom med informasjon/opplysninger i forhåndskonferanse og i e-poster etter forhåndskonferanse som viste seg å være feil. Disse opplysningene kunne i verste fall stoppet prosjektet med 4 nye boliger.
- Forhåndskonferanse ble avholdt og det ble gitt uttrykk for at tiltaket ikke skulle være noe problem. Store problemer med å få godkjent tiltaket i etterkant. Forhåndskonferansen var derfor helt bortkastet.
- På forhåndskonferansen ble det brukt ekstremt mye tid på unødvendigheter og ting som ikke hadde noe med prosjektet å gjøre. Det ble brukt en belærende tone og referat ble ikke ført. Da det senere ble

uenighet om hva som hadde blitt sagt og ikke sagt i forhåndskonferansen fantes det derfor ikke noe dokumentasjon på det. Jeg var også innom for å få råd på et tidligere tidspunkt i saken. Disse rådene gikk kommunen imidlertid "tilbake på" da det senere ble uenighet om hva som blitt sagt (og ikke sagt) i møtet og på forhåndskonferansen. Generelt lite fornøyd med behandlingen av saken fra kommunens side. Jeg har forøvrig enda ikke fått svar på søknaden og det er nok nå mer 2 år siden den ble sendt inn.

- Fra enkelte på byggesak har de ikke ønsket eller anbefalt forhåndskonferanse. Kun veiledning og kun muntlig. Det får fort konsekvenser, når det ikke er samsvar med det som bli sagt og det som blir gjort. Gjelder begge veier. All kommunikasjon MÅ være skriftlig. Da kan man spare seg for mye misforståelser, mye ekstra arbeid og mindre konflikt.
- Min siste sak tok jeg over fra en annen saksbehandler hos oss. Det har vært et møte mellom tidligere saksbehandler, tiltakshaver og kommunen, men ikke som forhåndskonferanse. Det mangler referat fra dette møtet. Jeg har også i andre saker som jeg har overtatt opplevd at det har vært endel "uformell" kontakt mellom ansvarlig søker / tiltakshaver og kommune som ikke kan dokumenteres. Dette er selvfølgelig en svakhet fra begge sider og det skaper problemer når partene husker den uformelle kontakten forskjellig.
- Tidligere under forhåndskonferanser fremstår byggesaksavdelingen som meget service innstilt og gir gode råd. Utfordringen kommer når søknad er levert, siden det da "plutselig" er nye utfordringer som ikke tidligere har vært tema.
- Avholdt møte uten referat, ikke forhåndskonferanse.

5.2 BYGGESAKSAVDELINGENS RUTINER OG PRAKSIS

5.2.1 KAPASITET OG KOMPETANSE

Saksbehandlerne har formell kompetanse som bygningsingeniører, sivilingeniør og jurister. De fleste har lang erfaring som byggesaksbehandlere. I tillegg har flere også relevant erfaring fra andre deler av arbeidslivet.

De siste årene har kapasiteten vært redusert på grunn av sykdom og fordi innføring av nytt fagsystem har lagt beslag på to saksbehandlere over en periode. Nytt fagsystem (E-byggesak) ble iverksatt 1.12.21. Avdelingen er fremdeles i en overgangsfase når det gjelder bruk av dette systemet.

Det har også vært korona og hjemmekontor de siste par årene, samtidig som det har vært en økning i søknader. På spørsmål om det er samsvar mellom saker og kapasitet får vi litt forskjellig svar fra saksbehandlerne i intervjuene. Det synes å være enighet om at det er store saksmengder og at det er nødvendig å prioritere. Tilsyn har av den grunn blitt nedprioritert. Det er imidlertid litt forskjellig hvordan den enkelte saksbehandler opplever situasjonen når det gjelder å få egne saker unna. Flere sier at de klarer å følge opp saker rimelig bra og holder fristene, mens enkelte sier at de har restanser.

Det er ansatt en ny saksbehandler som starter i august 2022 og det skal lyses ut en stilling til pga en permisjon. Espen Sandvig gikk fra stilling som saksbehandler til stilling som tjenesteområdeleder 15.5.22. Hans stilling er foreløpig ikke erstattet.

5.2.2 NY STRATEGIPLAN - STRATEGI 2024

Byggesaksavdelingen har i april 2022 utarbeidet en ny strategiplan. Strategiplanen er utarbeidet etter kommunens nylig gjennomførte internrevisjon. Strategiene er basert på visjonen «*Sammen skaper vi et attraktivt Lillehammer*».

Gjennom internrevisjonen har en beskrevet hva en forventet å finne i den eksterne revisjonen (det vil si i vår revisjon):

- Mangler vil kunne forekomme i forhold til skriftliggjøring.
- Samhandling og samspill mellom tjenesteområder kan bedres i enkelte saker.
- Uklarhet mellom plan og byggesak i forhold til dispensasjonsbehandling kan forekomme.
- Forskjellig/manglende praksis på referat fra møter. (Ikke forhåndskonferanser).
- Noe uklar praksis i forbindelse med beregning av frister etter mottak av søknad (ikke komplett søknad).
- Gebyrinnkreving, manglende kvalitetssikring i forhold til avkortning enkelte saker.
- Kapasitet/Bemanning for lav ved stor pågang av saker.
- Referatføring/loggføring telefonsamtaler i enkelte tilfeller kan forbedres. Uenighet ikke dokumentert godt nok.
- Enkelte saker med for sen behandlingstid.
- Tap av gebyr.
- For liten bruk av tilsyn.
- Saker som ikke er avsluttet, tap av gebyr.
- Saker stanser opp da E-post ikke blir besvart (fra søker).

Det er definert fire forbedringspunkter:

1. Saksbehandlingen må bli raskere (kortere saksbehandlingstid).
2. Dialogen med søkere/ berørte må bli bedre.
3. Kontroll av korrekt saksbehandling må styrkes.
4. Samhandlingen med andre tjenesteområder må forbedres.

Det er satt opp strategiske hovedpunkter for hvert av de fire forbedringspunktene. Det står at hver av de strategiske hovedpunktene har en egen handlingsdel som består av diverse tiltak for å gjennomføre strategien. Når alle strategiske tiltak er gjennomført skal byggesak være nærmere ønsket om sammen å skape et attraktivt Lillehammer.

Byggesaksavdelingen har definert følgende mål for strategiperioden:

1. Alle innkommende saker skal være besvart med foreløpig svar innen 7 virkedager fra saksbehandler ble tildelt saken. • Avdelingens mål er 90% måloppnåelse.
2. Det skal være utført randomisert sidemannskontroll av alle vedtakssaker • Avdelingens mål er 90% måloppnåelse.
3. Det skal gjennomføres en årlig brukerundersøkelse knyttet til de som har hatt kontakt med byggesaksavdelingen. Første år blir 2022.

5.2.3 BYGGESAKSRUTINE

Avdelingen har foreløpig ikke utarbeidet noen ny byggesaksrutine etter den som er gjeldende fra 3.5.2018 (Sist godkjent 3.6.19).

mByggesaksrutinen omfatter saksbehandling/byggesaksbehandlers oppgaver fra eventuell forhåndskonferanse og frem til ferdigattest er utstedt. I rutinen er ansvarlig søkers ansvar og byggesaksbehandlers ansvar beskrevet.

Rutinen omhandler temaene forhåndskonferanse, dispensasjonssøknad, og de ulike søknadstypene. Med unntak av forhåndskonferanse står det ikke noe spesielt om veiledning i denne rutinen.

5.2.4 VEILEDNING

På hjemmesiden til Lillehammer kommune under fagområdet Byggesak ligger det kontaktinformasjon for å komme i kontakt med byggesaksavdelingen på e-post eller pr telefon. Det er informert om at saksbehandlerne kan nå mandag til fredag mellom kl. 10.00 og 14.00. Videre er det henvisning til byggesaksblanketter og en kan klikke seg inn på informasjon om ulike temaer. Vi har fått opplyst at det ikke har vært så mange endringer på hjemmesiden etter at nye systemer ble tatt i bruk. I strategidokumentet er det vist til at hjemmesiden skal utvikles til å bli mer oversiktlig og informativ.

Vi får opplyst at veiledning gis på e-post, pr telefon eller ved drop-in besøk. Byggesak har en egen e-postadresse der det kommer henvendelser. Vi har fått opplyst at det fram til mai 2022 var kommet ca 160 henvendelser på e-post. Disse henvendelsene blir journalført på sakstypen «std. byggesak», fordelt til en saksbehandler og deretter besvart/avsluttet. Saken knyttes til en eiendom. Henvendelsene (sakene) kan knyttes til påfølgende byggesak, men det er ingen automatikk i det. Veiledningen som gis over telefon eller i et drop-in møte er ikke en del av saksbehandlingen og blir vanligvis ikke dokumentert.

Det er en rullerende telefonvaktordning, slik at saksbehandler 1 har telefontid mandag, saksbehandler 2 på tirsdag etc. Vi fikk opplyst at det er flere telefonhenvendelser enn henvendelser på e-post. Det kan være fra 2-10 telefonhenvendelser pr dag.

Før Covid var det også mulighet for drop-in, der det var mulig å bli sendt opp til saksbehandler ved henvendelse til servicetorget. Det er gjennomført noen drop-in henvendelser etter at det ble mulig igjen. Vi fikk opplyst at Byggesak vurderer å innføre timebestilling på veiledning i stedet for drop-in.

Saksbehandlerne vi har intervjuet opplyser at de er bevisste på grensene for veiledningen. Ved drop-in og telefonsamtaler vil saksbehandler være uforberedt på hvilke spørsmål som stilles, samtidig som svar skal gis der og da. Dette kan være krevende da brukerne ofte forventer klare svar. Det poengteres fra de saksbehandlerne vi har intervjuet at veiledningen kan ikke være mer nøyaktig enn den informasjonen som saksbehandler har fått. Det kan i ettertid av en slik samtale oppstå diskusjon om tolkning av det som er blitt sagt i samtalen. En av de vi intervjuet sa at i noen tilfeller har han bedt om e-postadressen og laget et svar der han viser til hva brukeren har fortalt som grunnlag for de kommentarer han har gitt.

Det kommer en del henvendelser om hva som er søknadspliktig og ikke. I intervjuene ble det vist til at det er lettet på byggereglene slik at privatpersoner nå i større grad enn tidligere kan bygge uten å søke. Dette har ikke nødvendigvis gjort det enklere for folk. Det kan være krevende at ansvaret er lagt på den enkelte og vanskelig for en privatperson å finne ut hva som er søknadspliktig og ikke.

Veiledningen kan innebære å hjelpe søker med å forstå hva bestemmelsene innebærer, hva som er i tråd med bestemmelsene og hva som er utenfor, mulighet til å søke dispensasjon mv. En skal ikke saksbehandle i veiledningen eller veilede på en måte som gjør at de etterpå må saksbehandle eget arbeid. En av saksbehandlerne sier at hun veileder om hvordan folk i praksis kan gå fram når de skal søke. Det veiledes også om eventuelle

utfordringer, f.eks. plangrunnlaget og hva som kan være vanskelig. Hun kan fortelle hvor de kan finne informasjon og på hvilken måte de kan gjøre noe på egenhånd. Vi får opplyst at det ikke blir avklart over telefon om et tiltak er unntatt søknadsplikt eller ikke, men det kan f.eks. henvises til nettsiden til Direktoratet for Byggkvalitet der det finnes gode veiledere for ulike typer tiltak.

Det er både private søkere og profesjonelle som henvender seg for veiledning. Vi får opplyst at det hender at ansvarlige søkere ber om veiledning fra byggesak om forhold som de som ansvarlige søkere burde ha satt seg inn i før de tok på seg oppdraget. Byggesak mener det ikke er riktig å bruke ressurser på den type veiledning. En av de vi intervjuet viste til at de profesjonelle partene tar betaling fra sine kunder og da blir det ikke riktig at byggesak gjør jobben for dem.

Vi har fått opplyst at det i dag er for mange henvendelser om veiledning i forhold til avsatt kapasitet. Kommunen opererer med 100% inndekning på selvkostregnskapet. Ressursbruk til veiledning inngår ikke i selvkostregnskapet. Det er utarbeidet forslag til en ny forskrift for selvkost. I den nye forskriften er det definert hvor mye av hver stilling som skal være veiledning.

5.2.5 FORHÅNSKONFERANSER OG ANDRE MØTER

Forhåndskonferanser

På kommunens hjemmeside under temaet Byggesak står det følgende under Forhåndskonferanse: «*Dersom man ønsker forhåndskonferanse må det sendes inn tilstrekkelig grunnlag slik at det planlagte tiltaket kan vurderes opp mot bestemmelsene. Dette kan være tegninger/skisser i tillegg til beskrivelser. Når dette er mottatt vil dere bli invitert til forhåndskonferanse. Tjenesteområde byggesak vil skrive referat fra forhåndskonferansen.*

Det er også mulig å avholde et møte dersom dette er ønskelig og det ikke foreligger tilstrekkelig tegningsgrunnlag for en forhåndskonferanse. Fra et slikt møte vil det ikke bli skrevet referat.»

I saksbehandlingsrutinen er forhåndskonferanse omtalt. Her står det at forhåndskonferansen skal avholdes innen 2 uker etter at grunnlaget er komplett, om det ikke er avtalt annet tidspunkt. Saksbehandler innkaller og sørger for at andre berørte fagmyndigheter er invitert til konferansen. Kommunen skal skrive referat, referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn, og danner grunnlag for videre behandling. Det står videre at det minste som skal sendes kommunen ved forespørsel om forhåndskonferanse er redegjørelse for tiltaket og situasjonsplan og tegningsgrunnlag.

Vi får opplyst at forhåndskonferanser i 99% av tilfellene blir initiert på grunn av anmodning fra søker. Som oftest gjelder forhåndskonferanser tiltak som eneboliger eller andre større tiltak. Det er også noen mindre tiltak, eks knyttet til kulturmiljø. Det er oftest ansvarlige søkere som anmoder om forhåndskonferanser. Det skrives referat fra forhåndskonferanser. En av saksbehandlerne sier at referat leveres ut før de forlater møtet og de blir enige om hva som står.

Andre møter

Det kan bli ulike oppfatninger om hva som er blitt sagt på et møte og hva en har blitt enige om. Det kom fram på intervjuene at saksbehandlerne av og til skriver notater etter møter eller telefonsamtaler. En av saksbehandlerne sier at han ofte sender ut en oppfølgingsepost der det går fram hva de har blitt enige om. Vi har imidlertid fått opplyst at det ikke er noen rutine eller fast praksis for å skrive notater eller referat fra møter som ikke er forhåndskonferanser eller fra telefonsamtaler. I intervjuene kommer det fram at saksbehandlerne mener at det

i alle fall burde skrives referat fra møter der byggesaksavdelingen kaller inn til møte. Saksbehandlerne sier det har vært mer fokus på skriftlighet den siste tida og mener det kan bli lettere å få gode rutiner på skriftlighet i det nye fagsystemet.

I strategiplanen står det at byggesaksavdelingen har identifisert forbedringspunkter knyttet til dialog/kommunikasjon og at et av de viktigste punktene går på forhåndskonferanser. Avdelingen skal bli bedre på å tydeliggjøre hva som er en forhåndskonferanse og hva som ikke er det. Dette er ifølge planen viktig da forhåndskonferanser stiller andre krav enn hva en klargjøring/veiledningssamtale vil innebære. Det står også at avdelingen skal bli bedre på å skrive referat fra andre møter enn forhåndskonferanser.

Ifølge forslaget til ny gebyrforskrift skal tas det betaling for forhåndskonferanser. Gebyret er 2.000-5.000 kroner pr konferanse fra 1.1.2022. Med den nye ordningen skal det nå være klart definert hva som er en forhåndskonferanse. Vi fikk opplyst at mer bruk av forhåndskonferanser ikke nødvendigvis vil sikre bedre søkeprosesser. Det er også en kost-nyttevurdering, siden hver konferanse er ressurskrevende og tar 6-7 arbeidstimer.

5.2.6 KVALITETSSIKRING

Saksbehandlerne ga i intervjuene uttrykk for at de følte seg rimelig trygg på egen kompetanse og saksbehandling. Revisjonens inntrykk er at i den grad saksbehandler er i tvil, så er sakene diskutert og avklart med leder før vedtak ble fattet. Saksbehandlerne diskuterte også saker med hverandre.

Ved avdelingen er det etter innføring av nytt fagsystem iverksatt en formalisert sidemannskontroll. Tillatelser, avslag, pålegg mv sendes på sidemannskontroll. Sidemannskontrollen er dokumentert i fagsystemet.

5.2.7 SAMARBEID MED ANDRE FAGENHETER OG INSTANSER

Det går frem av intervjuene med saksbehandlerne at det er litt delte meninger om hvordan samarbeidet med andre avdelinger og instanser har fungert. Et par av saksbehandlerne sier at det stort sett har fungert bra, mens de andre peker på at det var mer tungvint å samarbeide før. Forholdet til planavdelingen dreier seg vanligvis om dispensasjonssaker. Vi får opplyst at det har vært litt flytende grenser for hvilke saker byggesak har anledning til å avgjøre. Planavdelingen har hatt vakanser og dette har ført til at mer er skjøvet over på byggesak. Det har ikke vært noen klar rutine for saksgangen for en dispensasjonssak og det har vært krevende i forhold til frister og saksbehandlingstid når saker ikke ble avklart. Når det gjelder forhold knyttet til blant annet veg, trafikk og vann, var det slik at en før sendte e-poster fram og tilbake og at det kunne ta lang tid før forholdet var avklart.

Nå er det opprettet et eget «Dispensasjonsforum» der byggesak, plan og veg og trafikk møtes hver mandag morgen. Uka før er det meldt inn saker og det skrives notat med avgjørelser. Dette gir en mer strømlinjeformet og raskere saksbehandling.

Det går fram av strategiplanen at det er forbedringspunkter i samhandlingen mellom de ulike enhetene i kommunen. Hovedfokus vil være å forbedre den interne samhandlingen og på en tydeliggjøring av ansvar, oppgaver og avklaringer knyttet til planavdelingen i dispensasjonssøknader. Det vises videre til opprettelse av «dispensasjonsforumet». Det vises også til at det er behov for bedre rutiner i samhandlingen mellom byggesak

og vann og avløp og vei og trafikk. Det er behov for raskere avklaring i pågående saker. For å få en raskere og mer effektiv saksbehandling er byggesak avhengig av at også andre etatene svarer opp og følger opp slike saker.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

5.3.1 SERVICE OG KUNDEBEHANDLING

Revisjonskriterium: *Dialogen med private søkere/parter og ansvarlige foretak skal være preget av tillit, respekt og profesjonalitet.*

Revisjonskriteriet er utledet fra «verdiordene» i kommunale styringsdokumenter. Lillehammer kommune har valgt å konkretisere og forenkle verdigrunnlaget sitt med verdiordene tillit, respekt og profesjonalitet. Sektor for samfunnsutvikling beskriver i styringsdokumentet at god og riktig veiledning blant annet skal skje gjennom god dialog og veiledning med private brukere og riktig samhandling med profesjonelle foretak.

Enkelte av de som har henvendt seg til kontrollutvalget klager på problematisk kommunikasjon, at de blir møtt med en arrogant holdning og at de har opplevd byggesaksavdelingen som lite imøtekommende.

Vi har spurt tiltakshavere og ansvarlige søkere om hvor fornøyde de er med byggesaksavdelingens «behandling av meg som bruker (imøtekommenhet, høflighet, respekt o.l.)». Svarene viser at et flertall av respondentene er svært fornøyd eller ganske fornøyd med hvordan de er blitt behandlet. Flere har også kommentert at saksbehandlerne er hjelpsomme, hyggelige og gir god hjelp.

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder ikke på at det er noen generell misnøye blant søkerne når det gjelder dialogen med byggesaksavdelingen. Samtidig er det et ganske stort mindretall av respondentene som uttrykker at de er misfornøyd med hvordan de er blitt behandlet. Flere av disse har kommentert at de har forventninger om at Byggesak skal være et serviceorgan, noe de mener de ikke framstår som. Flere kommenterer også at Byggesak er negative i dialogen og lite løsningsorienterte.

Ansvarlige søkere ser ut til å være delt i synet på hvordan de er behandlet som brukere og synes å være noe mer kritiske enn tiltakshaverne. Vi har også spurt ansvarlige søkere som har hatt flere søknader til behandling i Lillehammer kommune om deres erfaringer. Når det gjelder påstander om at byggesak er løsningsorienterte i sin veiledning og at dialogen med byggesak er ryddig og klar, er det en stor andel som er positive og omtrent en like stor andel som er negative. Det går imidlertid også fram av svarene at det er et flertall som mener at kvaliteten på saksbehandlingen ikke er lik fra saksbehandler til saksbehandler og at kommunen ikke alltid praktiserer likebehandling. Revisjonen mener disse svarene kan være et uttrykk for at det blant noen av de ansvarlige søkerne er manglende tillit til kommunens saksbehandling, og at de ikke er fornøyd med dialog med kommunen.

5.3.2 VEILEDNINGSPLIKTEN

Revisjonskriterium: *kommunen bør tilrettelegge for at søkere og andre parter får nødvendig informasjon og veiledning for å kunne ivareta sine interesser. Omfanget av veiledningen må tilpasses til kommunens kapasitet og*

tilgjengelige ressurser. Veiledningsplikten går imidlertid ikke så langt som til å gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning.

Formålet med veiledningsplikten er blant annet å gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine rettigheter og plikter og forvaltningens saksbehandlingsrutiner. Veiledningsplikten kan også bidra til å effektivisere saksbehandlingen. Veiledning kan sees på som en service som kan bidra til å skape tillit til forvaltningen.

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har tilrettelagt for å oppfylle sin alminnelige veiledningsplikt gjennom rullerende telefonvakt og ved å svare på henvendelser som kommer inn på e-post. Kommunen har også lagt til rette for at personer som henvender seg på servicetorget kan få en samtale med saksbehandler. Som følge av koronasituasjonen har det imidlertid vært en periode der slike fysiske møter ikke har vært mulig.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at når det gjelder søkerens vurdering av informasjon og veiledning totalt sett og på de ulike delspørsmålene er det en større andel av respondentene som er fornøyd med enn misfornøyd med informasjon og veiledning. Revisjonen mener at dette betyr at det ikke er noe gjennomgående trekk at brukerne er misfornøyd med informasjon og veiledning de får fra Lillehammer kommune. Det er på den annen side et stort mindretall som oppgir å være misfornøyd med den informasjonen og veiledningen de har fått. På spørsmålet om hvor fornøyd eller misfornøyd de er samlet sett, svarer 37% at de er litt eller svært misfornøyd. Det er vanskelig å bedømme dette resultatet, siden vi ikke kan sammenligne med andre kommuner eller hvordan utviklingen har vært i Lillehammer over tid.

Et av spørsmålene går på saksbehandlers tilgjengelighet. Det er så vidt litt flere som er fornøyd med saksbehandlers tilgjengelighet enn som er misfornøyd. Det går frem av intervjuene at byggesaksavdelingens kapasitet har vært presset de siste årene og at det er for mange henvendelser om veiledning i forhold til kapasiteten. Dette kan ha bidratt til at noen søkere mener det er vanskelig å få tak i saksbehandlere. For å tilpasse veiledningen til tilgjengelige ressurser mener revisjonen at det er positivt at byggesaksavdelingen søker å definere hvor stor del av saksbehandlers kapasitet som skal benyttes til veiledning. Dette er ressursbruk som ikke inngår i selvkostregnskapet.

Det er relativt mange som er misfornøyd med at veiledningen ikke er konkret nok i forhold til egen byggesak, dette er også nevnt i enkelte kommentarer til spørreundersøkelsen og enkelte henvendelser til kontrollutvalget. Det er vanskelig å vurdere om misnøyen med den konkrete veiledningen er et uttrykk for at veiledningen ikke er god nok, eller om søkerens forventninger er for høye sett opp mot hva det kan veiledes om. Saksbehandlerne kan for eksempel ikke i sin veiledning gi anbefalinger om konkrete løsninger som gjør at de i ettertid må saksbehandle eget arbeid.

Det stilles store krav i plan- og bygningsloven til de som utferdiger en søknad, særlig gjelder dette for de som har tatt på seg rollen som ansvarlig søker. Som vi har nevnt over er det en stor andel av de ansvarlige søkerne som er misfornøyd med kommunikasjonen med byggesaksavdelingen i forbindelse med veiledning og saksbehandling. Saksbehandlerne på sin side uttrykker at de ansvarlige søkerne skal ha nødvendige faglige forutsetninger for å fylle sin rolle. Saksbehandlerne ser det ikke som sin oppgave å drive utstrakt veiledning eller konsulentbistand av ansvarlige søkere da disse har tatt på seg et oppdrag fra sine kunder som de får betalt for. Revisjonen har ikke grunnlag for å vurdere omfang og kvalitet av veiledningen overfor de ansvarlige søkerne, men registrerer at det

virker som noen av de ansvarlige søkerne har større forventninger til byggesak enn det som byggesak mener det er rimelig å tilby denne gruppen.

5.3.3 FORUTSIGBARHET

Revisjonskriterium: *Veiledningen bør bidra til forutsigbarhet, ved at det i tillegg til informasjon om forventet saksbehandlingstid gis informasjon om sakens gang og vesentlige forhold som kan få betydning for utfallet av byggesaken.*

Som for spørsmålene om veiledning er det en overvekt av søkere som svarer at de samlet sett er ganske eller svært fornøyd med forutsigbarheten i siste byggesak, mens det er et stort mindretall som oppgir at de er misfornøyd.

Et særlig viktig forhold når det gjelder forutsigbarhet i byggesaker er informasjon om saksbehandlingstid og frister, herunder informasjon om forsinkelser. Ut fra spørreundersøkelsen vurderer revisjonen at dette er et forhold som kunne vært bedre ivaretatt i veiledningen. Vi viser også til kapittel 6 der vi har omtalt saksbehandlingstid og svar på henvendelser mer konkret.

5.3.4 FORHOLDET TIL ANDRE AVDELINGER OG MYNDIGHETER

Revisjonskriterium: *Kommunen bør ha rutiner for å ivareta samordningsplikten overfor andre etater og myndigheter.*

Kontrollutvalget har vært opptatt av byggesaksavdelingens forhold til andre avdelinger/myndigheter. Dette er et tema vi ikke har behandlet grundig, og vi har ikke hentet informasjon fra de andre avdelingene. Vi har derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samhandlingen, og har derfor nøyd oss med å undersøke om det foreligger rutiner for samhandling.

Samhandlingen med spesielt planavdelingen er særlig aktuell i forbindelse med dispensasjonssaker. Byggesaksavdelingen har tidligere ikke hatt rutiner for samhandlingen. Nå er det imidlertid opprettet et eget dispensasjonsforum med rutiner som innebærer at saker meldes inn på forhånd og byggesak, plan og veg og trafikk møtes en gang pr uke. Revisjonen vurderer at rutiner for samhandlingen vil kunne effektivisere saksbehandlingen i saker der flere avdelinger er involvert.

5.3.5 MØTER OG SKRIFTLIGHET

Revisjonskriterium: *Kommunen bør informere om muligheten til å avholde forhåndskonferanser og hva som kreves av forberedelser og gjennomføring av et slikt møte.*

Spørsmålet om skriftlighet i forbindelse med blant annet møter, hva slags møter som er avholdt og hva som er blitt sagt på disse møtene er et tema som flere av de som har henvendt seg har vært opptatt av, jf. kap.4.

Av spørreundersøkelsen går det fram at det er knapt halvparten som svarer at de har blitt informert om at de kan be om forhåndskonferanse. Videre går det fram av enkelte av henvendelsene til kontrollutvalget og

kommentarene i spørreundersøkelsen at det har vært avholdt møter som søkerne mener har vært forhåndskonferanser, men der det ikke er skrevet referat. Dette er også omtalt i noen av kommentarene til spørreundersøkelsen. For et par av sakene har vi sett at kommunen i ettertid har uttalt at det ikke har vært en forhåndskonferanse, men et møte. Vi ser at for noen av disse møtene har det vært sendt inn noe dokumentasjon på forhånd, det vil si at det har vært planlagt og ikke et såkalt drop-in møte.

Etter revisjonens vurdering kan det synes som om det ikke alltid gis god nok informasjon i forkant om at det er mulig å be om forhåndskonferanse, hva en slik forhåndskonferanse innebærer og hva som evt. er forskjell på en forhåndskonferanse og et annet møte.

Revisjonskriterium: Det skal skrives referat fra forhåndskonferanser. Referatet skal følge med som saksdokument dersom konferansen etterfølges av en søknad.

Byggesaksavdelingen har som en del av sin byggesaksrutine bestemmelser om forhåndskonferanser der det fremgår at det skal skrives referat fra forhåndskonferanser og referatet skal danne grunnlag for videre behandling. Fra intervjuene med saksbehandlerne bekreftes at det føres referater fra forhåndskonferanser. Av spørreundersøkelsen går det fram at et knapt flertall av de som svarte at det hadde vært avholdt forhåndskonferanse i deres sak svarte at de hadde mottatt referat. Revisjonen vurderer at kommunen har tilfredsstillende rutinebeskrivelse for dokumentasjon av forhåndskonferanser. Ut fra resultatene fra spørreundersøkelsen kan det synes som at det likevel er et forbedringspotensial når det gjelder praksisen med å skrive referat.

Det går fram av resultatene fra spørreundersøkelsen at det er delte meninger om nytteverdien ved forhåndskonferanser og det framkommer en del kommentarer knyttet til gjennomføring og referater fra forhåndskonferanser. Vi har ikke vurdert innholdet i forhåndskonferansene.

Revisjonskriterium: Nye opplysninger av betydning for avgjørelsen av et enkeltvedtak som innhentes gjennom f.eks. møter eller telefonsamtaler skal nedtegnes skriftlig og følge saken.

Det går fram av spørreundersøkelsen at 23% av respondentene som svarte ja på at det hadde vært avholdt andre møter enn forhåndskonferanser der det ble drøftet konkrete forhold i forbindelse med byggesaken hadde mottatt referat. Flere av henvendelsene til kontrollutvalget viser også at det har vært møter før eller etter at søknad er sendt inn som gjelder konkrete saker, der det ikke har vært ført referat. I veiledningen på kommunens hjemmeside står det under temaet forhåndskonferanser at det er mulig å avholde et møte dersom det ikke foreligger tilstrekkelig tegningsgrunnlag for en forhåndskonferanse. Fra slike møter vil det ikke bli skrevet referat. Det framkom også i intervjuene med saksbehandlerne at det ikke er vanlig praksis å dokumentere møter og telefonsamtaler, men at dette gjøres av og til.

Revisjonen mener at møter og telefonsamtaler som er en del av saksbehandlingen i en konkret sak som hovedregel bør dokumenteres, men samtidig kan det antakelig ikke settes opp noen konkret plikt til å gjøre dette ut over det som følger av forvaltningsloven § 11 d annet ledd, dvs. at «*Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres.*» Det er vanskelig for revisjonen å si noe sikkert om hva som har kommet frem på møtene, og som ikke er nedtegnet. Henvendelsene til kontrollutvalget, sammen med

svarene i spørreundersøkelsen og kommunens egen beskrivelse av vanlig praksis, etterlater imidlertid et inntrykk av at kommunens praksis ikke fullt ut er i samsvar med § 11 d.

Revisjonskriterium: Kommunen bør vurdere behovet for å skrive notater fra veiledningssituasjoner før det er opprettet en konkret byggesak. Vurderingen bør baseres på om veiledningen kan ha konkret betydning for en eventuell etterfølgende byggesak.

Mye av den veiledningen som foregår er generell og ikke tilknyttet noen konkret sak. Slik veiledning kommer normalt ikke inn under § 11 d, og det er dermed ikke krav om dokumentasjon. Som vi har sett har det av og til vært diskusjon om statusen for et møte som har vært avholdt i forkant av en byggesak, og når det ikke har vært dokumentert kan det i ettertid ha oppstått diskusjon om hva som ble sagt på møtet. Revisjonen legger til grunn at det er vanskelig å alltid avverge slike situasjoner, men mener at kommunen bør vurdere behovet for, og eventuelt skrive notater fra veiledningssituasjoner som ikke er del av en konkret byggesak. Vurderingen bør baseres på risiko for at det kan oppstå misforståelser senere hvis veiledningen etterfølges av en byggesak. Revisjonen vil anta at det er mer aktuelt å dokumentere slike situasjoner jo mer konkret veiledningen er, og jo mer dokumentasjon som er lagt fram fra tiltakshavers side som grunnlag for veiledningen.

6 SAKSBEHANDLINGSTID, MOTTAKSKONTROLL OG SVAR PÅ HENVENDELSER

I dette kapitlet behandles problemstilling 3: *I hvilken grad følges reglene om saksbehandlingstid og svar på henvendelser, herunder i hvilken grad sørger kommunen for en effektiv mottakskontroll av innkomne søknader?*

6.1 STATISTIKK OVER SAKSBEHANDLINGSTID MV

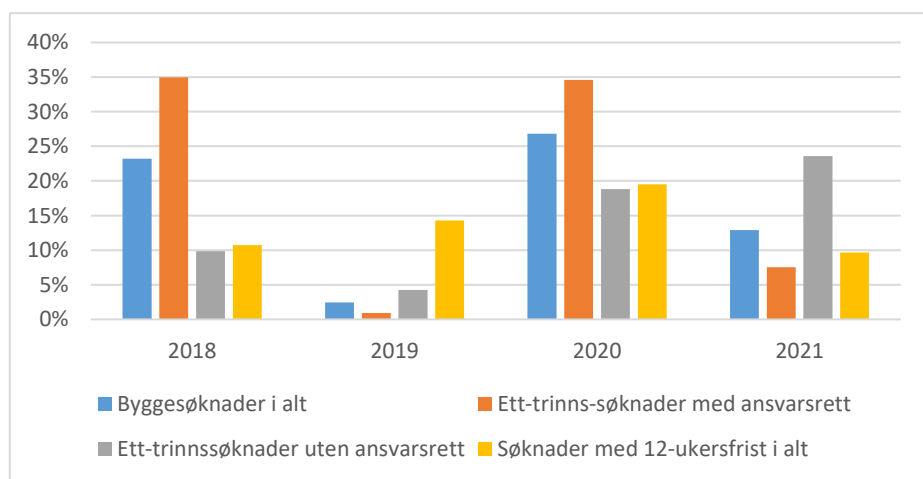
Av tallene som er rapportert til SSB av Byggesak selv fremgår det at de samlet har behandlet 545 byggesøknader i 2020 og 486 i 2021. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist var 67 dager (over 9 uker) i 2020 og 50 dager (litt over 7 uker) i 2021, mens den for saker med tre ukers saksbehandlingsfrist var henholdsvis 17 dager i 2020 og 15 dager i 2021 (jf. tabell 6.1).

Tabell 6.1 Behandlede byggesaker og gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Kilde: SSB/Kostrå.

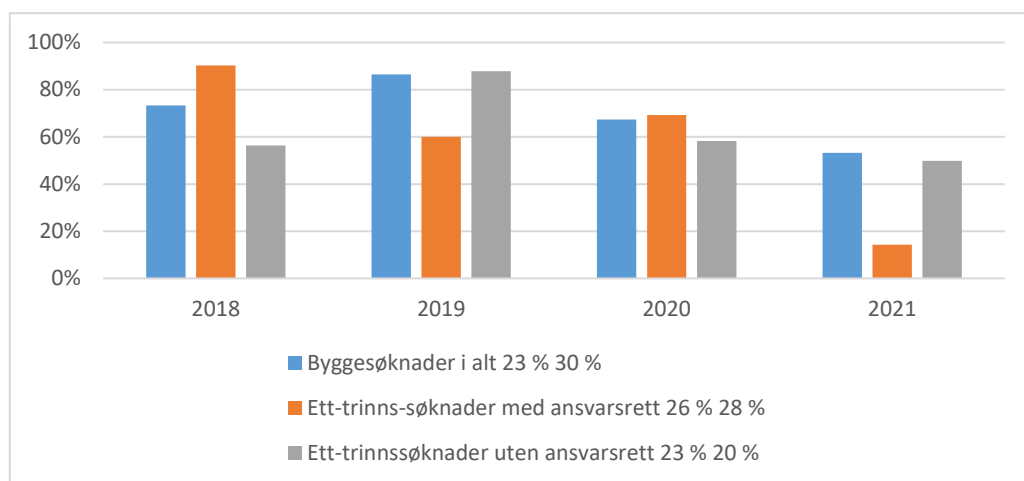
	2018	2019	2020	2021
Behandlede byggesøknader med 12 ukers frist (antall)	92	61	142	106
Behandlede byggesøknader med 3 ukers frist (antall)	337	398	403	380
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)	43	41	67	50
Gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)	14	13	17	15

I 2021 ble 13% av alle byggesøknadene behandlet etter lovpålagt frist (jf. figur 6.2). Dette var 76 byggesøknader. Dette er en reduksjon fra 2020 da 27% av alle søknadene ble behandlet etter fristen. Ifølge statistikken kan det se ut som 2020 var et spesielt år med både høy gjennomsnittlig saksbehandlingstid og en stor andel av søknadene behandlet etter fristen, sammenlignet med 2019 og 2021.

10% av søknadene med 12-ukersfrist ble behandlet etter fristen i 2021. Dette utgjorde 11 søknader. Andelen var 19% i 2020. I 2021 viste statistikken at 24% av ett-trinns-søknadene uten ansvarsrett ble behandlet etter fristen. Dette var en økning fra 2020.



Figur 6.1 Andel av byggesøknader behandlet etter lovpålagt frist. Kilde: SSB/Kostrå



Figur 6.2 Andel mangelfulle byggesøknader der det ble bedt om tilleggsinformasjon. Kilde: SSB/Kostra

I 2021 viser statistikken at 53% av byggesøknadene var mangelfulle slik at det ble bedt om tilleggsinformasjon. Dette er en mindre andel enn i 2020 og 2019 da henholdsvis 67% og 87% av søknadene var mangelfulle.

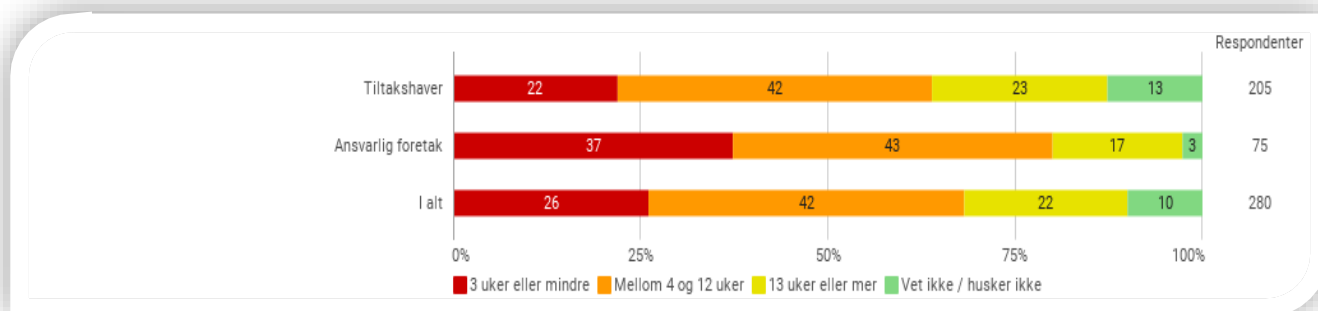
For ett-trinns-søknader med ansvarsrett var det bare 14 % som var registrert mangelfulle i 2021, mens andelen var 69% i 2020. Revisjonen vet ikke hva som er årsaken til denne store endringen.

Revisjonen har ikke vurdert kvaliteten på kostra-tallene. Fram til og med 2021 er de registrert manuelt ut fra søk i sak/arkivsystemet. Så vidt revisjonen er kjent med foreligger det ingen dokumentasjon på hvordan tallene er søkt fram. Vi har fått opplyst at fra 2022 går rapporteringen til SSB/Kostra fra det nye fagsystemet automatisk.

6.2 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

6.2.1 SAKSBEHANDLINGSTID OG SVAR PÅ HENVENDELSER

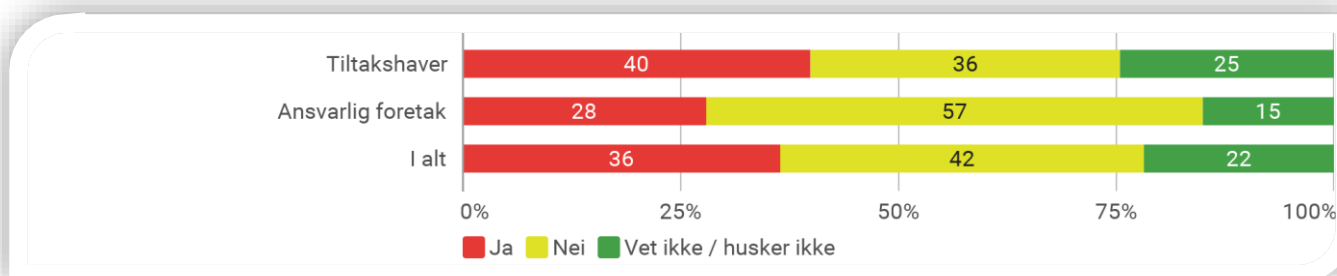
På spørsmål om hvor lang tid det tok fra søknad ble sendt inn til det forelå vedtak om tillatelse, evt. avslag for siste byggesøknad svarte 26% av respondentene i spørreundersøkelsen 3 uker eller mindre, 42% svarte mellom 4 og 12 uker og 22 % svarte 13 uker eller mer. Det er en større andel av tiltakshaverne enn av ansvarlige søkere som oppga at det gikk mer enn 12 uker fra søknad ble sendt til vedtak forelå.



Figur 6.3 Hvor lang tid tok det fra du sendte inn søknaden til det forelå vedtak om tillatelse, evt. avslag?

Undersøkelsen omfatter søknader som er behandlet i 2020 og 2021, kanskje noen også våren 2022. Vi har spurt om total saksbehandlingstid som ikke er det samme som saksbehandlingstid i kostra. I kostra er saksbehandlingstid beregnet fra komplett søknad foreligger til vedtak er fattet. Siden en stor andel av søknadene ikke er komplette når de sendes inn, vil dette forlenge den totale saksbehandlingstiden for mange av søknadene.

For respondenter som har oppgitt saksbehandlingstid på over 12 uker spurte vi hvilke konsekvenser den lange saksbehandlingstiden hadde for tiltaket. 13% svarte at det ikke hadde noen konsekvenser, 75% svarte at tiltaket ble forsinket og 54% at det påløp økte kostnader. Det var 61 respondenter som svarte på dette spørsmålet.



Figur 6.4 Ble du informert om forventet saksbehandlingstid, f.eks i et foreløpig svar fra kommunen.

Vi spurte videre om de respondentene ble informert om forventet saksbehandlingstid, f.eks. i et foreløpig svar fra kommunen. Her svarte 36% ja, mens 42% svarte nei og 22% svarte vet ikke/husker ikke. Det var en litt større andel av tiltakshaverne enn av de ansvarlige søkerne som mente de hadde blitt informert om saksbehandlingstid. Dette spørsmålet gikk til alle og ble besvart av 321 respondenter. Av de som oppga at saksbehandlingstiden hadde vært over 12 uker (61 respondenter), svarte 38% ja, 49% nei, mens 13% svarte vet ikke/husker ikke.

Vi viser også til kapittel 5 der det går fram at 43% av respondentene var ganske eller svært fornøyd med informasjon om saksbehandlingstid og frister, mens 34 % var misfornøyd.

Kommentarer til saksbehandlingstid mv i åpne spørsmål:

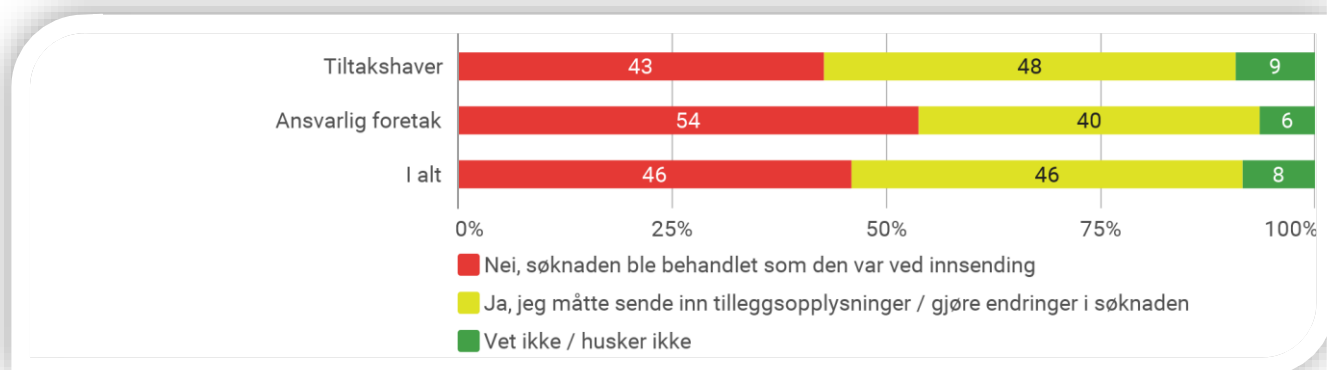
- Den 14.02.2019 ble det sendt en formell klage på saksbehandlingen i byggsak til postmottak@lillehammer.kommune.no. Klagen er ikke behandlet, journalført eller besvart fra kommunen.

- Jeg skulle gjerne hatt møte med byggesak, men det var dem ikke interessert i. "send en mail" var svaret. Søknadsprosessen vår tok ca 2 år. Og jeg mener vi kunne spart oss all den tiden ved å hatt et møte på 10 minutter med tegningen mellom oss.
- Utrolig lang saksbehandlingstid og overraskende svar med tilleggsinformasjon konsulentfirmaet ikke hadde noen forståelse for var relevant, de måtte ta egne interne møter for i det hele tatt forstå hva egentlig saksbehandler plutselig hadde funnet ut at de trengte dokumentasjon på, ble svært kostbart å innhente dette uten at det var behov.
- Når etaten venter til siste dag for å ta i byggesaken, så går det urimelig lang tid hvis det kreves tilleggsinformasjon. De kan vel se gjennom byggesaken på ett tidligere tidspunkt, for å få avklart om noe bør belyse bedre.
- Svært treg og vrang saksbehandling og nesten umulig å få svar, purret omlag 5 ganger uten hell så hele prosjektet måtte utsettes ett år og kontrakter forhandles på nytt
- Alt for lang saksbehandlingstid.
- Saksbehandlingstiden overholdes sjelden uten at man får noe tilbakemelding om hvorfor. Som feks at andre instanser skal uttale seg, eller interne prosesser i kommunen som gjør at ting tar tid. Slike ting har jeg ved flere anledninger funnet ut av ved en tilfeldighet fordi jeg har ringt kommunen og purret. Vanskelig å få tak i saksbehandlere.
- Det må være uakseptabelt at de venter over 4 uker før de ser på søknaden første gang, og det gjorde de antakelig fordi vi etter hvert skjønnte at en måtte ringe/mase for å komme på prioriteringslista.
- Supplerte søknad 20.aug.2021, har enda ikke mottatt, eller hørt noe fra byggesaksavdeling..!
- 7 mnd behandlingstid på byggesak som gjaldt tilbakeføring av opprinnelig skråtak (fjerning av nyere veranda) på verneverdig hus. Ringt ukentlig til byggesaksleder siste 4 mnd for å sjekke status/mase, skylder på høy arbeidsmengde og sier saken skal sees på snart.
- Vi mottok ikke forvaltningsmelding om forventet saksbehandlingstid når saksbehandlingstiden i hht forvaltningsloven ble overskredet.
- Nå er problemet at en ikke har fått svar på ett-trinns søknad etter over et halvt år, tross regelen om 3 ukers behandlingstid. Erfaringen er at byggesak fortsatt gjør alt for å trenere saksbehandlingen ved å påberope seg saksforhold som skal ha noen konsekvens for søknaden. Når det gjelder den (nesten alltid) trege saksbehandlingen kan dette skyldes at det opereres med kun en saks-bunke, der alle saker behandles etter tur, uansett vanskelighetsgrad. Enkle, opplagte saker burde godkjennes med en gang, litt mer omfattende saker relativt raskt, så kunne en bruke nødvendig tid på saker som er mer omfattende og krevende.
- Mener saksbehandlingstiden var oppe i 15-16 uker. Jeg tenker at dette kunne vært avklart veldig raskt om kommunen hadde avklart interne forhold mtp ansvar i søknadsprosess og om byggesak hadde hatt mandat til å vis skjønn i slike saker. Byggesak må også effektivisere saksbehandlingen og være sikker på at informasjonen de gir ut er korrekt.
- Kommunen satt på søknadene helt til siste frist og sendte først da ut melding om manglende med ny frist. Dette gjentok seg stadig og vi fikk dårlig opplysninger om hva som mangler.
- Fullstendig uforutsigbart. Stadig nye krav gjorde at ingeniør og arkitekt måtte tegne og beregne bygget på ny, selv om de hadde forholdt seg til reguleringsplan og signaler fra kommunen. Vår arkitekt og ingeniører som prosjekterte dekket hele landet og hadde aldri vært vitne til noe liknende. En merutgift på ca kr 400 000. Vi ble holdt for narr av kommunen, noe som påførte oss store kostnader. Når kommunen ikke en gang sender foreløpig forvaltningsmelding og bruker flere måneder på å svare på henvendelser, har det vært tydelig at byggesaksavdelingen ikke har hatt noe ønske om å være der for oss som

innbyggere. Vi har hatt kontakt med Sivilombudet om kommunens saksbehandling. Nå når kommunen selv har innsett situasjonen, har vi stanset denne kommunikasjonen. Skammelig er det uansett.

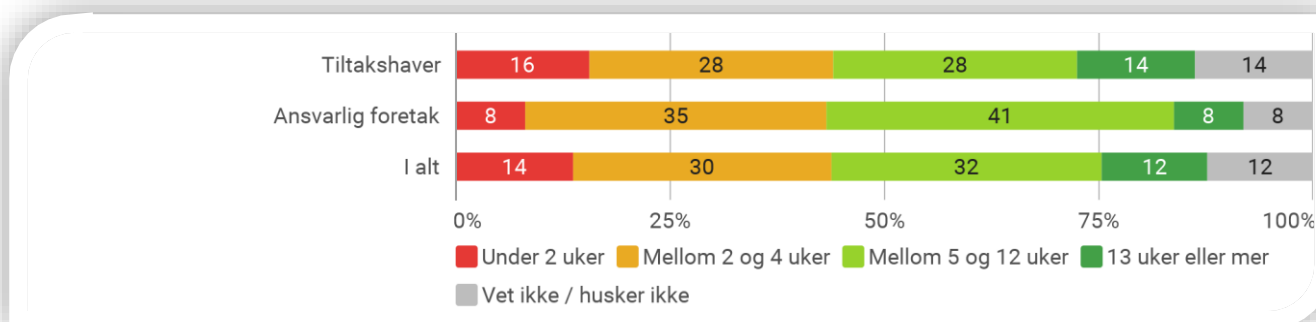
- Etter manglende respons ble det purret. Etter flere purringer kom omsider reaksjon. Søknaden hadde blitt arkivert ubehandlet. En saksbehandler skjønte noe var galt etter å ha oppdaget mine purringer. Saken ble da svært raskt behandlet.
- Det tok for lang tid å få svar på spørsmål og få søknaden behandlet. Når det ble en klagesak, tok det for lang tid før saken ble klagebehandlet og sendt videre til Statsforvalteren.
- Fremdrift blir da uforutsigbar for vår oppdragsgiver (tiltakshaver), og det blir vanskeligere for oss å ivareta vår rolle som Ansvarlig søker og gi gode råd til tiltakshaver.
- Ønsker en positiv holdning når vi kontakter kommunen, samt at saksbehandlingstiden går vesentlig ned. vært en propp som gjør at kostnader øker og vanskelig å planlegge fremdrift. Irriterte kunder som igjen går ut over vårt renome pga trenering av byggesaker

6.2.2 INNHOLDET I SØKNADEN – BEHOV FOR TILLEGGSOPPLYSNINGER



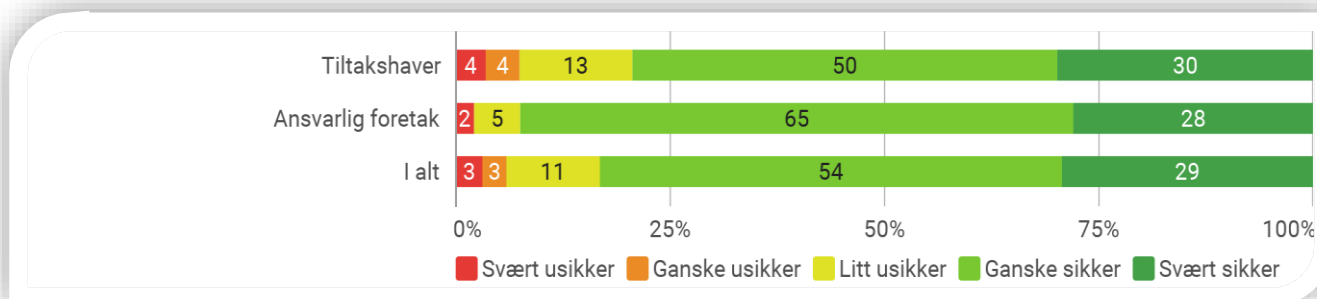
Figur 6.5 Måtte du sende inn tilleggsopplysninger eller gjøre endringer i den innsendte søknaden din for å få den behandlet? (Antall respondenter = 320)

I spørreundersøkelsen svarte omtrent halvparten at de måtte sende inn tilleggsopplysninger (jf. figur 6.5). Vi viser til Kostra der byggesak har rapportert at 67% av alle byggesøknader som kom inn i 2020 var mangelfulle, mens 53% var mangelfulle i 2021.



Figur 6.6 Hvor lang tid gikk det fra du sendte inn søknaden til du ble bedt om å sende inn tilleggsopplysninger eller gjøre endringer i søknaden? (Antall respondenter = 146).

44% av respondentene som hadde mangelfulle søknader svarte at det tok mer enn 4 uker før de fikk beskjed om å sende inn tilleggsopplysninger eller revidere søknaden. 12% svarte at det tok 13 uker eller mer. 44% fikk beskjed innen 4 uker, mens 12% svarte vet ikke/husker ikke (jf. figur 6.6).



Figur 6.7 Hvor sikker var du på om søknaden din tilfredsstilte kravene i regelverket før du sendte den inn? (Antall respondenter = 321)

Vi spurte respondentene hvor sikre de var på at søknaden tilfredsstilte kravene i regelverket før de sendte den inn. Det går fram av figur 6.7 at de aller fleste (det vil si 83%) var ganske sikker eller helt sikker på at søknaden tilfredsstilte kravene, mens 17% var litt eller svært usikker. Kun 3% var svært usikre.



Figur 6.8 I hvilken grad fikk du tilstrekkelig veiledning om hva som skulle til for at søknaden skulle tilfredsstille kravene? (Antall respondenter = 146)

Respondentene er delt når det gjelder i hvilken grad de mener at de fikk tilstrekkelig veiledning om hva som skulle til for at søknaden skulle tilfredsstille kravene (jf. figur 6.8). Dette spørsmålet ble stilt til de som hadde mangelfulle søknader. Det er omtrent like mange som svarte at de i liten grad eller ikke i det hele tatt fikk tilstrekkelig veiledning som svarte at de fikk tilstrekkelig veiledning i ganske stor grad eller i svært stor grad.

Vi viser også til spørsmålet vi har kommentert i kapittel 5 om hvor fornøyde respondentene var med informasjon og veiledning når det gjaldt krav til innholdet i søknaden. Her er det 43% som var fornøyde, mens 34% var misfornøyde. Dette spørsmålet ble stilt til alle som hadde etterspurt veiledning fra byggesaksavdelingen.

Vi viser også til kapittel 5 der vi har kommentert noen spørsmål som går på komplettering av søknader og hvilke opplysninger kommunen kan be om. Vi har bedt respondentene om å si seg enig eller uenig i en påstand om at kommunen krevde mer detaljert informasjon /dokumentasjon om nødvendig. 31% var helt eller delvis enige i denne påstanden. Vi har dessuten bedt ansvarlige søkere om å si seg enige eller uenige i en påstand om at kommunen stiller hensiktsmessige krav til søker om å gi opplysninger med tanke på det som hjemles i loven. Her var det 29% som sa seg helt eller delvis uenig i påstanden.

Diverse kommentarer i åpne spørsmål om veiledning – komplettering av søknader

- Mangelfull informasjon og ikke konkret nok for min søknad som gjorde at det ble flere mailutvekslinger og mye fram og tilbake før den ble ansett som komplett. Tungvint og tidkrevende med så mange runder frem og tilbake.
- Vi ble direkte feilinformert og vi ble ikke varslet innen fristen om at saken var i en annen kategori med lengre behandlingstid og annet søknadsregime.
- Stadig nye og overraskende krav over to år gjorde at prosjektet måtte tegnes og beregnes på ny, noe som ble svært kostbart. Kommunen fremsto som svært lite hjelpsom, noen som ikke kunne stoles på.
- Vi opplever at holdningen til avdelingen og dens kultur handler om å finne feil og mangler, og gjerne ta dette stegvis. Det vil si at de finner mangler etterhvert. Til dels skyldes dette også manglende intern kompetanse og til stor del usikkerhet blant de ansatte.
- Hadde flere møter med saksbehandler og leder av byggesaksavdelingen der jeg foreslo ulike endringer av tiltaket for å få det godkjent. Opplevde at det ikke var mulig å få konkrete svar på forslag - bare vage antydninger. Påfølgende konkrete endringer av søknaden resulterte i nye avslag.

6.3 INFORMASJON FRA BYGGESAK

6.3.1 SAKSBEHANDLINGSTID OG SVAR PÅ HENVENDELSER

Saksbehandlerne har gjennomgående fremholdt at det ikke finnes noen rutine eller fast praksis for å sende foreløpige svar om forventet saksbehandlingstid eller forsinkelsesmelding på noe stadium i saken. Det har allikevel blitt utsendt et standardisert foreløpig svar i forkant av sommerferien der det heter at «På grunn av stor saksmengde, gjennomføring av ferieavvikling med redusert bemanning på avdeling for byggesak varsler vi med dette om at det må påregnes lengre saksbehandlingstid enn det som fremgår av plan- og bygningsloven, jf. SAK 10 § 7-3 andre ledd».

I tillegg skjer det tidvis at søkere opplyses om forventet saksbehandlingstid per e-post eller pr telefon.

Når det sendes foreløpige svar som der det bes om ytterligere opplysninger følger det med en standardisert tekst som opplyser om forventet saksbehandlingstid, se eksemplene på foreløpig svar under punkt 7.3.8.

6.3.2 MOTTAKSKONTROLL – TID OG OMFANG

Det er leder som fordeler innkomne saker til saksbehandlerne. Fordelingen har i hovedsak skjedd etter kapasitet og i noen grad etter erfaring og tidligere befatning med byggesaker i det samme området. Det er liten grad av spesialisering i byggesaksavdelingen.

Byggesaksavdelingen har tidligere ikke hatt noen rutine eller etablert praksis som sier hvor raskt mottakskontrollen skal gjennomføres. Saksbehandlerne sier likevel at de forsøker å gjennomføre mottakskontrollen så raskt som mulig og sende ut foreløpig svar dersom det er behov for tilleggsdokumentasjon. Det varierer litt mellom saksbehandlerne i hvilken grad de mener at de rekker å gjennomføre mottakskontrollen så fort de ønsker. Som omtalt i kapittel 5 har sykdom, innføring av nytt fagsystem og økning i antall saker ført til stor arbeidsbelastning.

I Byggesaks strateginotat heter det at «*Den nye rutinen sier at etter at en innkommet søknad er registrert og fordelt til en saksbehandler, skal foreløpig svar være utsendt innen 7 virkedager fra saken kom til saksbehandler. Denne rutinen skal sikre at saker ikke blir liggende hos saksbehandler i påvente av at denne begynner på saksbehandling.*»

Det kom frem i intervjuene med saksbehandlere at de ikke enda har kommet i mål med implementeringen av denne rutinen. Dette har blant annet sammenheng med at det brukes mye tid på å registrere innkomne saker i det nye fagsystemet, og det kan derfor gå et par uker eller mer før saksbehandler i det hele tatt har fått tildelt saken. Det jobbes med en løsning på problemet, men det er blant annet diskusjon om det er byggesak eller hovedarkivet som skal ha ansvar for å registrere sakene.

6.3.3 MOTTAKSKONTROLL – KOMPLETTERING AV SØKNADER

Byggesaksavdelingen oppgir at de har en praksis for å sende mangelbrev som «foreløpige svar». Det hender også ved mindre mangler at opplysninger etterspørres mer uformelt, f.eks. per e-post eller over telefon. På spørsmål fra revisjonen om hvorfor byggesaksavdelingen ser ut til å vurdere et forholdsvis høyt antall av søknadene som mangelfulle svarer saksbehandlerne at det kan skyldes at

- (1) søkere dels bevisst sender inn uferdige søknader i visshet om at de da vil få en mangelliste fra byggesak,
- (2) Lillehammer kommune er ganske tungt regulert særlig med tanke verning av kulturarv, og
- (3) tilsyn har blitt blandet inn i saksbehandlingen slik at det har blitt spurt om flere opplysninger enn det som strengt tatt er hjemlet i lovverket.

Angående punkt (3) fremgår det også fra strateginotatet at:

«*En annen utfordring som har fremkommet gjennom intern revisjonen er at skillene mellom saksbehandling og tilsyn i enkelte saker har blitt «visket ut». Det etterspørres for mye dokumentasjon og detaljeres for mye i saksbehandlingen, fremfor å avdekke eventuelle feil og mangler i et tilsyn. Det er bedre å føre tilsyn med hva som faktisk gjøres, enn å prøve å sikre feil og mangler gjennom saksbehandlingen, uten at dette kontrolleres i ettertid. At det har blitt «drevet tilsyn» i saksbehandlingen har også medført lengre saksbehandlingstid og flere 12 ukers saker enn hva som har vært nødvendig.*»

Dette gjenspeiler i stor grad det inntrykk saksbehandlerne gav uttrykk for.

Et par av saksbehandlerne sier også at istedenfor å sende brev for å etterspørre ytterligere opplysninger kunne det i enkelte tilfeller vært et alternativ å gi avslag på søknaden. Dette ville det vært grunnlag for å gjøre etter forskriften. Intensjonen er imidlertid å forsøke å drive fram søknadene til godkjenning og de forsøker å geleide søkeren inn i et riktig spor for å få dette til.

6.4 DOKUMENTANALYSE

6.4.1 SAKSBEHANDLINGSTID

Plan- og bygningsloven detaljstyrer i stor grad byggesakers «liv» fra start til slutt. Saken går gjennom ulike etapper, med ulike rettsvirkninger. I tillegg er det viktig å kjenne til hvilken status saken har hatt til ulike tider for å beregne saksbehandlingstid og dermed gebyr.

Inntil 2022 har Byggesak brukt sak/arkivsystemet ESA i sin byggesaksbehandling. ESA tillater registrering av ulike milepæler. Det er for eksempel en milepæl i ESA som heter «søknad komplett» som viser når en søknad er fullstendig og klar for saksbehandling. Det er imidlertid ikke mulig å få ut rapporter som viser forløpet av saker innenfor ulike kategorier, og som ville gjort det mulig for eksempel å beregne saksbehandlingstid.

Så vidt revisjonen er kjent med har heller ikke kommunen utarbeidet slike rapporter fra dette systemet.

For å kunne analysere saker med lang saksbehandlingstid med hensyn på gebyrberegning og dels mottakskontroll har vi foretatt et søk i ESA. Vi har hentet ut saker med total saksbehandlingstid på 90 dager eller mer der søknaden kom inn i tidsrommet 01.01.2020 – 30.06.2021, og vedtak ble fattet i tidsrommet 01.01.2020 – 30.11.2021. Dette resulterte i en liste med 97 saker hentet ut fra en total liste på ca 600 saker. Vi har da bare sett på ordinære byggesøknader. Merk også at fristen på 12 uker utgjør 84 dager.

6.4.2 MOTTAKSKONTROLL – TID OG OMFANG

I vår liste med 97 saker som har hatt en total saksbehandlingstid på mer enn 90 dager tok mottakskontrollen (dvs. det ble utsendt mangelbrev) i 28 saker fire uker (28 dager) eller mer.

Vi har registrert at det ble sendt mangelbrev i minst 41 av disse sakene, men har da ekskludert saker som det av en eller annen grunn er særlig vanskelig å få oversikt over, eller der det åpenbart har vært korrespondanse tidligere av en slik art at de hensyn som begrunner kravet om rask og effektiv mottakskontroll ikke krenkes.

Det kan til en viss grad antas at den nevnte listen inneholder en del særlig kompliserte saker, siden alle har hatt mer enn 12 ukers total saksbehandlingstid. Det er mulig at dette har gjort at kommunen i noen av disse sakene har brukt litt ekstra tid på å kartlegge hvilke opplysninger som må etterspørres. Mange av sakene var imidlertid ikke særlig kompliserte, og revisjonen antar derfor at listen er forholdsvis representativ for den totale saksmengden i den gjeldende perioden.

I tillegg bemerkes at syv av sakene tilsynelatende hadde en liggetid på mer enn 12 uker (alle 100 dager +). Det er gode muligheter for at vi har fanget opp de fleste sakene med slik ekstremt lang liggetid, og disse vil da skape en viss inflasjon ifm. tallet for antall saker med liggetid over fire uker. Dersom vi trekker fra de mest ekstreme tilfellene sitter vi igjen med 21 av 41 saker der liggetiden har vært over fire uker, som er ca. halvparten.

Merk at disse tallene er basert på registreringsdatoer (journalføringsdato), men stikkprøver viser at disse sjeldent avviker fra dokumentdato med mer enn et par dager.

6.4.3 MOTTAKSKONTROLL OG FORELØPIG SVAR – BRUK AV HJEMLER

Revisjonen har gått gjennom saksdokumentene i alle henvendelsessakene og samtlige saker i vår liste med 97 saker med total saksbehandlingstid på mer enn 90 dager. I tillegg har vi foretatt noen stikkprøver der vi har sett på foreløpige svar.

Av dette datamaterialet fremgår det et klart mønster: foreløpige svar (mangellapper) som ble utsendt før 2022 inneholder ikke henvisninger til hjemmel for å kreve inn de angivelig manglende opplysningene, mens mange av de som er utsendt i 2022 inneholder henvisning til hjemmel.

Som eksempel på foreløpige svar sendt ut før 2022 vises til de som er referert i kapittel 7. Fra 2022 finner vi mange der det henvises til SAK 10 § 5-4, som f.eks. disse som ble sendt ut i juni 2022:

Mangler ved søknaden

Byggesakskontoret vurderer at søknaden er mangelfull. Byggesaksforskriften (SAK10) § 5-4 lister opp hvilke opplysninger som er relevante for en søknad.

n) Redegjørelse for nabovarsling og nabomerknader, samt kvittering for nabovarsel: Kommunen skal ha dokumentasjon på at naboer (og eventuelt panthaver ved riving) faktisk er varslet, med kvittering på at nabovarsel er mottatt.

Det mangler nabovarsel til berørte naboer.

Mangler ved søknaden

Byggesakskontoret vurderer at søknaden er mangelfull. Byggesaksforskriften (SAK10) § 5-4 lister opp hvilke opplysninger som er relevante for en søknad.

Gjennomføringsplan foreligger ikke. Gjennomføringsplanen etter § 5-2 skal sendes inn både ved søknad om rammetillatelse og søknad om igangsettingstillatelse, samt ved endringssøknader. I tillegg skal gjennomføringsplan sendes inn ved søknad om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse, jf. § 8-1 .

6.5 REVISJONENS VURDERINGER

6.5.1 RASK OG EFFEKTIV MOTTAKSKONTROLL?

Revisjonskriterium: *Kommunen bør foreta en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne byggesøknader.*

Gjennom mottakskontrollen blir innkomne søknader gjennomgått og for søknader som ikke er fullstendige er det vanlig praksis å sende et foreløpig svar der det redegjøres for manglene og behov for tilleggsdokumentasjon.

Vi har ingen fullstendig oversikt over hvor raskt mottakskontrollen skjer i Lillehammer kommune, men spørreundersøkelsen viser at for 44% av de respondentene som hadde fått et foreløpig svar om mangler med søknaden, gikk det minst fire uker før de fikk beskjed om å sende inn tilleggsopplysninger. Det var 12% som svarte at det tok 13 uker eller mer før de fikk beskjed. Vår dokumentanalyse viser dessuten at mottakskontrollen tok fire uker eller mer for omtrent halvparten av sakene der det ble sendt brev om behov for tilleggsdokumentasjon.

Her var det også enkelte saker med svært lang liggetid. Dokumentanalysen er gjennomført for saker med en total saksbehandlingstid på over 90 dager.

Våre undersøkelser viser altså at innkomne saker i en del tilfeller har ligget lenge før mottakskontroll er gjennomført. Det er ikke konkrete bestemmelser om hvor raskt mottakskontrollen skal skje, men dersom den tar for lang tid vil dette kunne bidra til å uthule forutsigbarheten for tiltakshaver når det gjelder hvor lang tid det kan påregnes at saken vil ta. Det vil dessuten være større risiko for lang saksbehandlingstid.

Byggesak har i sin nye strategiplan en målsetning om at mottakskontroll skal være utført innen syv virkedager fra den dato saksbehandler fikk saken. Revisjonen mener det er positivt at byggesak har innført en slik målsetting, men sett i lys av revisjonens undersøkelser, kan målsettingen fremstå som ambisiøs. Revisjonen mener også at det er uheldig at det i forbindelse med innføring av nytt fagsystem har oppstått en ny flaskehals i forbindelse med registrering av søknader som har medført at det kan ta opptil 14 dager fra søknad mottas til saksbehandler får saken til behandling.

6.5.2 OVERHOLDES SAKSBEHANDLINGSFRISTENE?

Revisjonskriterium: *Kommunen plikter å ha systemer og rutiner slik at de overholder saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven.*

Statistikken tyder på at 2020 var et spesielt krevende år for Byggesak, både fordi saksmengden økte og på grunn av kapasitetsproblemer i forbindelse med sykdom og innføring av nytt fagsystem. Revisjonen vurderer at økningen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2020 kan ha sammenheng med disse forholdene. Det er positivt at saksbehandlingstiden ser ut til å ha blitt redusert noe i 2021 og at andelen saker der saksbehandlingstiden er overskredet er redusert.

For lang saksbehandlingstid og manglende svar er tema for en stor andel av henvendelsene til kontrollutvalget. Som vi har vist i kapittel 4 er det enkelte eksempler på saker med svært lang saksbehandlingstid uten at det er dokumentert forhold på saken som kan begrunne dette, i andre tilfeller er det andre forhold som har komplisert sakene og ført til at det har tatt lang tid før den er behandlet. I spørreundersøkelsen svarte 22% av respondentene at det tok 13 uker eller mer fra det ble sendt inn søknad til det ble fattet vedtak. En total saksbehandlingstid på 13 uker betyr ikke alltid at saksbehandlingsfristen er brutt, siden tid som medgår til å innhente nødvendige opplysninger etter at søknaden er kommet inn skal trekkes fra. Lang saksbehandlingstid er også tema for mange av de som har kommentert i åpne spørsmål.

Gjennomgangen vår viser at det har forekommet at saker blir liggende eller at de ulike steg i prosessen tar lang tid. Revisjonen mener at det er viktig at kommunen har systemer som gjør at den enkelte saksbehandler og leder kan følge med på forløpet av byggesakene, og dermed kan avdekke og sette inn tiltak dersom saker blir liggende i lenger tid uten at det er framdrift eller hvis framdriften ikke er rask nok. Ut fra revisjonens kjennskap til sak-/arkivsystemet ESA har dette systemet i liten grad vært egnet til å få ut gode rapporter om dette.

6.5.3 SVAR PÅ HENVENDELSER

Revisjonskriterium: *Kommunen bør vurdere om det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse (herunder en søknad) og om det skal sendes foreløpig svar. Dersom det tar mer enn en måned å behandle byggesaken bør det sendes foreløpig svar ved mindre dette er åpenbart unødvendig.*

Kommunen har ikke rutiner eller noen fast praksis for å vurdere om det skal sendes foreløpig svar der det opplyses om hva som er forventet saksbehandlingstid og hvorfor saken eventuelt er forsinket. Det finnes allikevel eksempler på saker der dette er gjort, blant annet før sommerferien der det har vært praksis å sende et standardisert svar med teksten: «På grunn av stor saksmengde, gjennomføring av ferieavvikling med redusert bemanning på avdeling for byggesak varsler vi med dette om at det må påregnes lengre saksbehandlingstid enn det som fremgår av plan- og bygningsloven, jf. SAK 10 § 7-3 andre ledd». Revisjonen mener imidlertid at teksten inneholder feil bruk av § 7-3 andre ledd. Saksmengde, ferieavvikling og redusert bemanning er ikke momenter som er relevante ved fristforlengelse med grunnlag i denne bestemmelsen.

Revisjonen mener at de foreløpige svarene, som sendes ut som en del av mottakskontrollen for å be om tilleggsdokumentasjon, i de fleste tilfeller oppfyller kravene til innhold i et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a. Slike brev sendes ut til omtrent halvparten av de som søker om byggetillatelse.

Det at mottakskontrollen i en del tilfeller først skjer over en måned etter mottak indikerer imidlertid at fristen for å sende foreløpig svar innen en måned blir brutt. En ufullstendig søknad skal etter revisjonen vurdering, for alle praktiske formål, betraktes som en henvendelse som fullt ut skal behandles i samsvar med § 11 a.

Ut fra gjennomgangen av de konkrete henvendelsene til kontrollutvalget ser revisjonen at det er eksempler på at det ikke er gitt foreløpig svar for enkelte saker der saksbehandlingstiden har vært uforholdsmessig lang. Vi ser også at henvendelser i løpet av sakens gang ikke er besvart eller at de er besvart sent. Av spørreundersøkelsen går det fram at det er en liten overvekt av søkere som er fornøyd når det gjelder informasjon og saksbehandlingstid og frister, mens det er et stort mindretall (34%) som er misfornøyd. Manglende eller sent svar på henvendelser er også tema for mange av kommentarene i åpne spørsmål. Revisjonen vurderer ut fra dette at kommunen har et generelt forbedringspotensial når det gjelder å besvare henvendelser i samsvar med forvaltningsloven § 11 a.

Revisjonen har sett av dokumentene i enkelte av henvendelsene at det er sendt et foreløpig svar om forsinkelser, f.eks. før sommerferien, men at det senere har vist seg at saksbehandlingen har blitt enda mer forsinket uten at det har blitt informert om dette. I slike tilfeller mener revisjonen at det burde vært sendt en ny melding med opplysning om at saksbehandlingen er forsinket og når svar kan forventes.

6.5.4 OM INNHOLDET I FORELØPIGE SVAR DER DET BES OM OPPLYSNINGER

Revisjonskriterium: *I regi av komplettering av søknaden bør kommunen ikke etterspørre ytterligere opplysninger enn det som er hjemlet i SAK 10 § 5-4. Dersom hjemmel ikke er åpenbar bør den angis.*

Det at tilsyn har blitt blandet inn i saksbehandlingen er et av hovedfunnene i Byggesaks interne revisjon. De aller fleste saksbehandlerne medgikk også at dette har vært et problem som har komplisert saksbehandlingen til

ugunst for søker. Av ansvarlige søkere som har hatt flere byggesaker de siste to årene svarer også 29 % at de enten er delvis uenig eller helt uenig i påstanden «Kommunen stiller hensiktsmessige krav til søkere om å gi opplysninger med tanke på det som hjemles i loven». På spørsmål om kommunen krevde mer detaljert informasjon enn det som var nødvendig for å behandle søknaden er den samlede populasjonen forholdsvis delt.

Samlet finner vi det ikke tvilsomt at Byggesak i flere tilfeller har gått for langt når de har innhentet tilleggsopplysninger, dvs. de har bedt om mer enn det som er hjemlet i SAK 10 § 5-4. Omfanget av dette problemet har vi ikke grunnlag for å si noe om.

Vi finner det også problematisk at Byggesak, så vidt vi kan se, ikke har hatt noen praksis for å vise til hjemler når de har bedt om tilleggsopplysninger. Kompleksitetsnivået er her så vidt stort at det bare kan forventes at de mest ressurssterke søkerne vil kunne avdekke feil i hjemmelsgrunnlaget, noe som gjør det klart at dette er viktig informasjon som søkerne skulle fått for å kunne ivareta sine interesser.

7 GEBYRBEREGNING

Problemstillingen er følgende:

Praktiserer kommunen reglene om gebyrreduksjon ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukersfrist på riktig måte?

7.1 REVISJONSKRITERIER

Vi viser til utledningen av revisjonskriterier i kapittel 3. Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- Dersom det har gått mer enn 12 uker fra komplett søknad kom inn til vedtak ble fattet er hovedregelen at kommunen skal ettergi byggesaksgebyret med 25% for hver påbegynte uke.
- Kommunen bør ha en rask mottakskontroll der vesentlige feil og mangler avdekkes og informeres om.
- Ved mindre feil og mangler pauses saksbehandlingstiden i den tiden søker bruker på feilretting og supplering.
- Ved komplettering av søknaden bør kommunen ikke etterspørre ytterligere opplysninger enn det som er hjemlet i SAK 10§ 5-4.
- For dispensasjonssøknader løper ikke fristen den tid saken ligger til uttalelse hos statlig eller regional myndighet.
- Kommunen kan forlenge saksbehandlingstiden hvis saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter. Forutsetningen er at den nye fristen er meddelt søker så snart det er grunn til å tro at den opprinnelige fristen vil bli overskredet.
- Kommunen kan inngå avtale med søker om fristforlengelse.
- Grunnlaget for beregningen bør dokumenteres.

7.2 DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalysen baserer seg på en gjennomgang av 97 saker med total saksbehandlingstid på over 12 uker (jf. omtale i kapittel 2 om metode).

Det bemerkes at de vurderingene som inngår i beregning av saksbehandlingstid tidvis er tidkrevende og/eller vanskelige.

Etter å ha gjennomgått utregningen av saksbehandlingstid, og dermed gebyrfastsettelsen i sakene i vår liste med 97 saker satt vi igjen med 17 saker der vi ikke kan se av sakens dokumenter at det er grunnlag for å ilegge det gebyret som er krevd inn. Revisjonen har redegjort for fakta og vurderinger i tilknytning til disse 17 sakene i kapittel 7.3 nedenfor.

Et gjennomgående trekk ved de sakene vi har sett på er at Byggesak ikke har gitt noen forklaring på sin gebyrberegning i vedtakene. Ved gjennomgangen har vi dermed måtte foreta vår egen utregning, basert på saksdokumentene, for dermed å undersøke om det innkrevde gebyret er riktig basert på vår beregning.

7.3 GJENNOMGANG OG VURDERING AV 17 KONKRETE SAKER

7.3.1 SAKENE 1-3. SAKER TIL UTTALELSE HOS KULTURARV

Sakene 1, 2 Og 3 har til felles at de har vært til uttalelse hos Kulturarv. Det er i disse sakene ikke sendt foreløpig svar der det bes om ytterligere opplysninger. Alle sakene har en total saksbehandlingstid på mer enn 12 uker, og det er krevd gebyr i samtlige saker. Det går ikke fram av vedtaket hva som er begrunnelsen for gebyrberegningen. Vi vet derfor ikke om Byggesak har ansett den tid som har medgått til å frembringe slik uttalelse som del av kompletteringen av søknaden eller om de har ment at klokken skal settes på pause den tid saken ligger hos Kulturarv (eller om de har oversett at gebyret skulle vært redusert).

Revisjonens vurdering:

Gebyret burde vært frafalt siden saksbehandlingstiden er overskredet og revisjonen ikke kan se at det foreligger dokumentasjon på at kommunen har hjemmel til å beregne en annen saksbehandlingstid enn den totale, dvs. tid fra søknad kom inn til vedtak ble fattet.

7.3.2 SAK 4. MOTTAJSKONTROLL OG VESENTLIGE MANGLER

Sak 4 har også vært hos Kulturarv til uttalelse, men her foreligger det flere dokumenter inkludert to foreløpige svar. Saken hadde en total saksbehandlingstid på 214 dager og det ble innkrevd fullt gebyr.

I underkant av en og en halv måned etter søknaden ble innsendt ble det sendt ut et foreløpig svar med følgende innhold:

Søknaden er gjennomgått, og grunnet beliggenhet i Kulturmiljø #4: Villabebyggelsen rundt Sportsplassen, samt i et NB!-område, jf Riksantikvaren, ønsker Kulturarvenheten ved Fylkeskommunen å gjennomgå saken for den behandles videre.

Bygningsmyndigheten beklager å meddele at saken derfor vil ha noe lengre behandlingstid enn tidligere estimert, men den vil bli ferdig behandlet så snart det foreligger en uttalelse fra Kulturarv.

Svar fra Kulturarv kom omkring to og en halv måned senere. Mer enn en og en halv måned etter det igjen, da nesten et halvt år etter at søknaden ble innsendt, sender kommunen et nytt foreløpig svar med dette innholdet:

Søknaden er gjennomgått og for saken kan behandles må følgende bringes i orden:

- Innsendte tegninger er noe uklare på fasader. Bygningsmyndigheten ber om tydeligere fasadetegninger av badehus og bod.
- Bygningsmyndigheten ber om at tiltakshaver vurderer annen takform på boden (sykkelbod) som står mer i stil med resten av bygningsmassen på eiendommen.

Søknaden har vært hos Kulturarvenheten for uttalelse, og de vil ikke motsette seg tiltaket.

Vi gjør oppmerksom på at saken vil bli lagt i bero inntil ovennevnte er brakt i orden. Vedtak i saken vil normalt bli fattet innen 3 uker etter at saken er komplett jf. pbl § 21-7.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen mener at denne saken inneholder flere momenter som peker i retning av at gebyret burde vært frafalt i sin helhet.

I denne saken ble det formodentlig foretatt en mottakskontroll før saken ble sendt til Kulturarv, uten at mangler ble påpekt. Et halvt år etter at søknaden ble innsendt anser likevel kommunen søknaden som ufullstendig i og med at det sendes et foreløpig svar til med samme form som det som brukes for å komplettere søknader. Siste setning (som rett nok er en standardformulering) kan også tolkes slik at den peker i retning av at søknaden anses ufullstendig, siden § 21-7 første ledd første punktum uttrykker nødvendighetskriteriet («Søknad om tillatelse (...) skal avgjøres av kommunene innen tolv uker etter at *fullstendig søknad* foreligger», vår kursiv).

Vi finner det forhold at dette andre foreløpige svaret ble utsendt som et standard mangelbrev problematisk. Dette fordi det ikke her bare har gått svært lang tid, men fordi Byggesak i tillegg gjennom det første foreløpige svaret har gitt søker grunn til å tro at søknaden i det minste er fullstendig og at fristen dermed har begynt å løpe.

Revisjonen finner det i tillegg tvilsomt om de to punktene i det andre foreløpige svaret nevner vesentlige mangler ved søknaden, altså mangler som innebærer at søknad ikke er komplett og at saksbehandlingstiden formelt dermed ikke har begynt å løpe.

Vi antar at utydelige tegninger kan påberopes som en vesentlig mangel ved søknaden dersom de er så utydelige at de umuliggjør den legalitetskontroll Byggesak skal foreta, f.eks. dersom saksbehandler ikke kan se om tiltaket er i henhold til planbestemmelser. Dersom tegningene var så utydelige må det imidlertid kunne forventes at de ble oppdaget i den mottakskontrollen som ble foretatt før saken ble oversendt Kulturarv (som tydeligvis fant søknaden komplett nok til at de ikke ville motsette seg tiltaket).

Angående det andre kulepunktet i det refererte foreløpige svaret fra kommunen mener vi at dette ikke kan påberopes som en mangel ved søknaden. Her har kommunen, formodentlig med hjemmel i pbl. § 29-2 (skjønnhetsparagrafen) eller planbestemmelse, uten ytterligere begrunnelse vurdert at en annen takform på sykkelboden ville være bedre.

Etter vår vurdering omfattes begge kulepunktene av regime for feilretting og supplerings av søknaden (SAK 10 § 7-2), og hjemler dermed at man kan trekke fra den tid dette tar, men vi finner det forholdsvis klart at ingen av dem medfører at søknaden skal anses som ufullstendig, da med de rettsvirkninger dette medbringer (nullstilling av formell saksbehandlingstid).

Gitt at Byggesak allikevel tilsynelatende har ment at manglene var vesentlige, følger det av veiledningsplikten at søker, som i dette tilfellet er en privatperson, burde vært informert om Byggesaks angivelige hjemmel for fristforlengelse. Til tross for dette gir det foreløpige svaret praktisk talt ingen veiledning. Vi har heller ikke grunn til å tro at søker har fått veiledning av kommunen på annen måte (blant annet pga. at det ikke er klaget). Kommunens plikt til å gi brukere den informasjon de trenger for å ivareta sine interesser er derfor etter vår mening forsømt i denne saken.

Tillatelse ble gitt tre dager etter at søker sendte inn de opplysninger som ble bedt om. Det fremgår ikke av vedtaket hva kommunen har bygget sin utregning på.

7.3.3 SAK 5. FRISTFORLENGELSE ER IKKE ERKLÆRT

Sak 5 måtte sendes landbrukskontoret for behovsprøving. Basert på svaret som kom derfra ble det bedt om ytterligere opplysninger. Når vi trekker fra den tiden som ble brukt fra søkers side til å fremskaffe disse opplysningene, finner vi at saken hadde en beregnet saksbehandlingstid på 95 dager og en total saksbehandlingstid på 119 dager. Til tross for at vi her befinner oss i uke nr. 14 er det krevd fullt gebyr i saken.

Revisjonens vurdering:

I denne saken kunne kommunen, så vidt vi kan se, antakelig ha redusert gebyret fordi det var behov for tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, se SAK 10 § 7-3 første ledd. Byggesak har imidlertid ikke erklært fristforlengelse ovenfor søker slik bestemmelsen foreskriver.

Etter revisjonens oppfatning burde gebyret vært redusert med 50%.

7.3.4 SAKENE 6 – 9. IKKE DOKUMENTASJON SOM HJEMLER UNNTAK

I sakene 6 – 9 er det krevd fullt gebyr uten at det foreligger dokumenter datert i tidsrommet mellom da søknad ble mottatt og vedtak utsendt, og dette tidsrommet er lenger enn 12 uker.

Revisjonens vurdering:

Siden saksbehandlingstiden er lenger enn 12 uker og det ikke foreligger dokumentasjon som hjemler unntak fra hovedregelen om fristberegning vurderer revisjonen at det ikke skulle vært innkrevd fullt gebyr i disse sakene.

7.3.5 SAK 10. IKKE DOKUMENTERT GRUNNLAG FOR FRISTFORLENGELSE

Sak 10 hadde en total saksbehandlingstid på 119 dager, dvs. 17 uker. Gebyret er her redusert med 75%, altså mener Byggesak at de har oversett saksbehandlingsfristen med 3 uker. Siste dag i uke nr. 17 faller imidlertid i den femte påbegynte uken over fristen på 12 uker. Saken har her vært hos Kulturarv hvor den lå i 35 dager, altså 5 uker. Utregningen kan da ikke forklares ved at denne perioden er trukket fra saksbehandlingstiden.

Kulturarv sendte også e-post med følgende innhold til kommunen:

Hei,

Det vises til Deres henvendelse av 10.12.2020 vedrørende tiltak på gbnr. 52/74. På grunn av redusert kapasitet hos Kulturarvseksjonen i Innlandet fylkeskommune, samt ferieavvikling, må det påregnes lengre saksbehandlingstid. Uttalelse i saken vil ikke kunne foreligge før etter nyttår. Det bes om at tiltakshaver ved behov informeres om dette.

Revisjonens vurdering:

Vi kan ikke se av saksdokumentene at den forventede saksbehandlingstiden ble meddelt søker eller at det foreligger informasjon i sakens dokumenter som gir grunnlag for fristforlengelse. Gebyret skulle etter vår mening da vært ettergitt i sin helhet.

7.3.6 SAKENE 11 OG 12. UTREGNINGSFEIL?

I sakene 11 og 12 er gebyret redusert noe. Førstnevnte sak har hatt en total saksbehandlingstid på 100 dager, altså er man da inne i uke nr. 15. Gebyret skulle da vært redusert med 75%, men er bare redusert med 50%. Den andre saken har hatt en total saksbehandlingstid på 98 dager, altså befinner vi oss på den siste dagen i uke nr. 14, men gebyret her er bare redusert med 25%.

Revisjonens vurdering:

I disse sakene ser det ut til at det er feil i utregningen slik at gebyret ikke er redusert i samsvar med regelverket.

7.3.7 SAK 13. GEBYRBORTFALL DISPENSASJONSSAK

Vedtaket i sak 13 inneholder følgende beregning:

GEBYRER for byggesaksbehandling jamfør gebyrregulativet	
§ 20-4 a Mindre tiltak på bebygd eiendom Eventuelle rivearbeider er inkludert i gebyret. 3.1.1 Tilbygg inntil 25 m² kr 2 720 Kommunen har oversittet saksbehandlingsfristen	Kr. 0,-
Dispensasjon - administrativ behandling kr 5 540 Det skal betales gebyr for hvert forhold som krever dispensasjon	Kr. 5.540,-

Her har det altså vært bevissthet rundt gebyrreduksjon, men gebyret for dispensasjonen er ikke redusert til tross for saksbehandlingstid på over 140 dager. Det fremgår ikke av sakens dokumenter at saken har vært til uttalelse hos statlig eller regional myndighet.

Revisjonens vurdering:

Det kan se ut til at Byggesak i dette tilfellet mener gebyrbortfall ikke gjelder for dispensasjonssaker, noe som revisjonen mener er feil. Revisjonen mener at gebyret skulle vært frafalt.

7.3.8 SAK 14. DISPENSASJONSSAK

I sak 14 finner vi et foreløpig svar med følgende innhold:

Søknaden er gjennomgått og for saken kan behandles må følgende bringes i orden:

- Til denne byggesaken er det søkt om dispensasjon. Dispensasjonssøknaden behandles av tjenestoområde plan og miljø.
Byggesaken blir ferdigbehandlet når dispensasjonsforholdet er behandlet og avklart.

Vi gjør oppmerksom på at saken vil bli lagt i bero inntil ovennevnte er brakt i orden.

Vedtak i saken vil normalt bli fattet innen 3 uker etter at saken er komplett jf. pbl § 21-7.

Det er ikke helt lett å forstå formålet med dette foreløpige svaret. Mangler ved søknaden nevnes ikke, men det står fremdeles at saken normalt vil behandles innen 3 uker etter at saken er komplett jf. pbl. § 21-7. Denne henvisningen skaper, som tidligere nevnt, inntrykk av at Byggesak mener søknaden ikke er komplett, men svaret

for øvrig gir ingen indikasjon på at manglene ligger på søkers hånd. Hvis Byggesak har lagt til grunn at søknaden ikke anses som komplett før dispensasjon er gitt så er dette feil regelanvendelse.

Saken har en total saksbehandlingstid på 189 dager og det har blitt krevd fullt gebyr. Saken har ikke vært til uttalelse hos statlig eller regional myndighet og revisjonen kan heller ikke se at det av sakens dokumenter kan påvises noe annet grunnlag for å beregne en annen saksbehandlingstid enn den totale. Det er allikevel krevd fullt gebyr, noe som indikerer at Byggesak har ansett den tid saken har ligget hos Plan som en del av kompletteringen av søknaden.

Revisjonens vurdering:

Revisjonen mener at gebyret skulle vært frafalt i denne saken fordi det har gått mer enn 12 uker, og vi ikke finner grunnlag for å påberope noe unntak fra hovedregelen om gebyrreduksjon/bortfall.

7.3.9 SAK 15. SAK SOM IKKE TILFREDSSTILLER BETINGELSENE FOR 3-UKERS FRIST.

I sak 15 ble det først sendt inn en søknad om et tiltak som kommunen i foreløpig svar gir uttrykk for at ikke er i samsvar med gjeldende bestemmelser. I samme foreløpige svar heter det at

Regelen om at tiltaket kan igangsettes 3 uker etter at kommunen har mottatt søknaden gjelder ikke i dette tilfellet, da søknaden er ufullstendig, jfr. pbl. § 21-7.

Søker argumenterte så for at kommunen tok feil, og det ble innsendt nye tegninger. Kommunen godtok tilsynelatende dette, for det ble gitt tillatelse til tiltaket. Denne ble gitt 154 dager etter at søknaden ble innsendt og 138 dager etter at søknaden ble supplert. Det er krevd fullt gebyr.

Revisjonens vurdering:

Siden Byggesak selv har erklært at saken ikke tilfredsstiller «regelen om at tiltaket kan igangsettes etter 3 uker», bør saken (etter vår mening) betraktes som en sak med 12 ukers saksbehandlingsfrist, og sanksjonen ved fristoverskridelse er da gebyrreduksjon/bortfall. Gebyret skulle etter vår oppfatning derfor være ettergitt i sin helhet.

7.3.10 SAKENE 16 OG 17. SKILLE SAKSBEHANDLING OG TILSYN

Som nevnt ovenfor har byggesaksavdelingen i Lillehammer hatt problemer med å skille saksbehandling fra tilsyn. Konsekvensen av dette for gebyrberegningen vises i følgende to saker.

I sak 16 (Rindalsaken) finner vi følgende foreløpige svar:

Søknaden er gjennomgått og før saken kan behandles må følgende bringes i orden:

- I mottatt følgebrev datert 08.01.2021 er det brukt uttrykk som: *...medfører behov for alternativ rømningsveg, og ...akseptabel rømningsveg...*
Lillehammer kommune ønsker at det redegjøres for hva alternativ og akseptabel rømningsveg betyr, og om dette betyr at det er i tråd og samsvar med bestemmelser gitt i TEK 17.
I tillegg skal det redegjøres for tiltaket i forhold til TEK17 kapittel 12 (eksempel § 12-3), samt TEK17 § 11-12.
- I utarbeidet brannkonsept for tiltaket er det beskrevet at konseptet er underlagt uavhengig kontroll som er planlagt utført av Roar Jørgensen AS.
Lillehammer kommune bemerker at uavhengig kontroll må være utført, og samsvarserklæring skal foreligge.

Vi gjør oppmerksom på at saken vil bli lagt i bero inntil ovennevnte er brakt i orden.
Vedtak i saken vil normalt bli fattet innen 3 uker etter at saken er komplett jf. pbl § 21-7.

Regelen om at tiltaket kan igangsettes 3 uker etter at kommunen har mottatt søknaden gjelder ikke i dette tilfellet, da søknaden er ufullstendig, jf. pbl. § 21-7

Det fremgår av siste setning at Byggesak her har vurdert søknaden til å være ufullstendig, noe som innebærer at saksbehandlingstiden ikke begynner å løpe.

I første kulepunkt etterspør Byggesak her eksplisitt momenter ved prosjekteringen—noe kommunen etter lovens system ikke skal blande seg inn i ved mindre de finner grunn til å føre tilsyn. Dette har Byggesak tatt selvkritikk for. Etter kommuneadvokatens vurdering var søknaden komplett fra det tidspunkt den kom inn. Saksbehandlingstiden var da overskredet og gebyret er ettergitt.

Sak 17 ser ut til å inneholde en tilsvarende feil. Søknaden dreier som om et tilbygg. Saken har hatt en total saksbehandlingstid på 115 dager og det er krevd fullt gebyr.

Her er det sendt foreløpig svar som sier:

Søknaden er gjennomgått og før saken kan behandles må følgende svares opp:

- I følgebrev til søknaden beskrives det at kjeller er tatt i bruk til utleieenhhet. Boligen er registrert som enebolig og det foreligger ikke søknad eller godkjenning av nevnte utleieenhhet.
Tegninger til denne søknaden viser at det foreligger alle funksjoner for at kjeller kan være bolig.
Skal kjeller være egen selvstendig må dette omsøkes og godkjennes. Det må også dokumenteres at eksisterende kjeller er godkjent som hoveddel.
- Det beskrives at tiltaket er planlagt med tanke på at det skal være mulig å bo i boligen livet ut, og at tiltaket oppfyller krav i TEK 17.
På medfølgende tegninger kan det se ut som det ikke er trinnfri forbindelse mellom ny og eksisterende bebyggelse.
Siden tiltaket er planlagt etter TEK 17 og skal være tilrettelagt for hele livsløpet/tilgjengelig boenhet, så bes det om at det kontrolleres på nytt om tilbygget tilfredsstiller TEK 17. Dette som eksempel, arealer/avstander i forbindelse med bad/toalett, fri sideplass ved skyvedør, trinnfri forbindelse.

På bakgrunn av dette bes det om tilbakemelding på ovennevnte forhold.

Vi gjør oppmerksom på at saken vil bli lagt i bero inntil ovennevnte er besvart.
Vedtak i saken vil normalt bli fattet innen 3 uker etter at saken er komplett jf. pbl § 21-7.

Regelen om at tiltaket kan igangsettes 3 uker etter at kommunen har mottatt søknaden gjelder ikke i dette tilfellet, da søknaden er ufullstendig, jf. pbl. § 21-7

Revisjonens vurderinger:

Revisjonen kan ikke se at det finnes hjemmel for å kreve retting av et adskilt ulovlig tiltak før søknad om nytt tiltak kan behandles. Andre kulepunkt er på sin side vanskelig å tolke på annen måte enn at Byggesak overprøver søkers prosjektering etter TEK 17. Begge disse punktene skulle vært gjennomført som tilsyn slik vi oppfatter lovverket.

Dersom vi mot formodning godtar Byggesaks «komplettering av søknaden», og går ut fra at saksbehandlingstiden først begynte på å løpe etter at tilleggsopplysninger kom inn, har saken hatt en saksbehandlingstid på 88 dager, som også skulle utløst gebyrreduksjon.

8 KONKLUSJONER, OPPSUMMERINGER OG ANBEFALINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å bidra til å bringe klarhet i hva som ligger til grunn for påstander som er kommet frem i henvendelser fra innbyggere, næringsdrivende og andre og undersøke nærmere kommunens rutiner og praksis når det gjelder forhold som påpekes i henvendelsene.

8.1 PROBLEMSTILLING 1 – HENVENDELSENE

Problemstilling 1 er følgende:

Hva ligger til grunn for de framsatte påstandene om kritikkverdige forhold?

Revisjonen har mottatt 28 skriftlige henvendelser fra kontrollutvalget. De fleste henvendelsene gjelder byggesaksbehandling, mens noen også gjelder planbehandling, eiendomsskatt, fradeling og gebyrer. Enkelte henvendelser gjelder saker som har vært innklaget til statsforvalter, saker som har vært i rettssystemet og der advokater har vært involvert.

Saksbehandlingstid og svar på henvendelser

Flere saker gjelder påstander om lang saksbehandlingstid og manglende informasjon om dette fra kommunen. I noen henvendelser er det også påstander om trenering av saken. Gjennomgangen av dokumentene for noen av disse sakene viser at saksbehandlingstiden har gått utover fristen og at det ikke er registrert foreløpig svar eller informasjon om saksbehandlingstiden. Vi ser at saker tar lang tid også fordi det er flere «runder» med foreløpige svar fra kommunen med orientering om mangler som må rettes opp og tilbakemeldinger fra søker før søknaden blir komplett og kan behandles.

Møter og skriftlighet

Noen av de henvendelsene vi har sett på gjelder diskusjon om møter har vært en forhåndskonferanse eller ikke, manglende skriftlighet når det gjelder møter som er gjennomført, og uenighet om hva som har blitt sagt. Eksempelvis er det en henvendelse der det hevdes at det har vært en forhåndskonferanse uten å ha blitt skrevet referat og at representanter fra byggesaksavdelingen har sagt at tiltaket ikke var søknadspliktig. Tiltaket ble dermed gjennomført, men byggesak satte senere i gang en ulovlighetsoppfølging. Det er også andre eksempler på saker i henvendelsene der det har vært møter enten før eller etter søknad er sendt inn, og der det ikke er skrevet referat og der det synes å være uenighet om hva som er sagt.

Påstander om forskjellsbehandling mv

Vi har fått en henvendelse som gjelder en dispensasjonssak der det påstås at det virker som om kommunen i denne saken har ønsket å oppnå et resultat som gir en part, på bekostning av en annen, og dermed lagt grunnlag for saksbehandlingsfeil. Her sammenlignes det med en annen dispensasjonssak som fikk en annen og strengere behandling. Begge disse sakene har vært til behandling i planutvalget, de har vært påklaget og begge vedtakene har blitt opphevet eller omgjort av statsforvalteren. Det er i hovedsak planavdelingen som har hatt ansvaret for disse dispensasjonssakene. Vi har i denne revisjonen ikke sett på planavdelingen eller planutvalgets behandling.

I en av henvendelsene vi har fått fra en ansvarlig søker/arkitekt stilles det også spørsmål ved byggesaksavdelingens begrunnelse for et avslag. Ansvarlig søker mener avslaget er gitt på et subjektivt grunnlag der blant annet kulturarvenhetens uttalelse ikke ble tillagt vekt. Avslaget ble påklaget og statsforvalter har opphevet vedtaket.

I en sak om en ulovlig anlagt vei hevdes det at det har vært en urimelig forskjellsbehandling ved blant annet at kommunen har lagt begrensninger på en hytteeiers bruk av veien, mens de andre hyttene langs denne veien ikke har mottatt lignende begrensninger. Det er også framsatt påstand om at vegsaken er brukt som pressmiddel for å få endelig godkjent byggesøknad.

Ulovlighetsoppfølging

Mange av de henvendelsene vi har fått har et innslag av ulovlighetsoppfølging. Vi har ovenfor nevnt at et tiltak er gjennomført «i god tro» fordi man har ment at det er gitt en muntlig tillatelse. I noen av henvendelsene ser vi at det er sendt inn en ett-trinns søknad med svarfrist på tre uker der kommunen ikke har gitt svar på søknadene og tiltakshaver dermed gjennomført har tiltaket. Når det senere har vist seg at betingelsene ikke har vært oppfylt har kommunen på et senere tidspunkt igangsatt ulovlighetsoppfølging. I noen av de henvendelsene vi har fått har det gått flere år fra tiltaket er gjennomført til det settes fram varsel om ulovlighetsoppfølging. Dette oppfattes dermed som urimelig og uforståelig.

Ulovlighetsoppfølging er også et tema for henvendelser fra eiere som mener at kommunens ulovlighetsoppfølging innebærer forskjellsbehandling eller de har innvendinger mot saksbehandlingen. Vi har også henvendelser fra naboer som etterlyser ulovlighetsoppfølging av tiltak som naboer har satt i gang som de mener er ulovlige.

8.2 PROBLEMSTILLING 2 – VEILEDNING OG KOMMUNIKASJON

Problemstilling 2 er følgende:

I hvilken grad gir kommunen god og riktig veiledning?

Formålet med veiledningsplikten er å gjøre det enklere for den enkelte å skaffe seg oversikt over sine rettigheter og plikter og forvaltningens saksbehandlingsrutiner, for derigjennom å kunne ivareta sine interesser.

Revisjonen vurderer at Lillehammer kommune har tilrettelagt for å oppfylle sin alminnelige veiledningsplikt gjennom rullerende telefonvakt og ved å svare på henvendelser som kommer inn på e-post. Kommunen har også lagt til rette for at personer som henvender seg på servicetorget kan få en samtale med saksbehandler. Som følge av koronasituasjonen har det imidlertid vært en periode der slike fysiske møter ikke har vært mulig.

Siden mye av veiledningen foregår muntlig er det vanskelig å ha noen klar mening om kvaliteten på veiledningen. Spørreundersøkelsen viser at meningene om kommunens informasjon og veiledning er delt. Det er flere som er fornøyd med den informasjon og veiledning de har fått i siste byggesak enn som er misfornøyd. Likevel er det et relativt stort mindretall som er misfornøyd med informasjon og veiledning. Det er særlig informasjon om saksbehandlingstid og frister, tilgjengelighet og konkret informasjon om egen søknad som det er mest misnøye med. Søkerne er mest fornøyd med hvordan de er behandlet som bruker. Spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag

for å si at det er en generell misnøye med veiledningen blant de som har søkt om byggetillatelse, men samtidig er det vanskelig å konkludere med at kommunen har en god veiledning når såpass mange er misfornøyde.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de ansvarlige søkerne har ulike erfaringer med og oppfatninger av kommunens veiledning. Generelt sett er de ansvarlige søkerne mer kritiske enn tiltakshaverne. Noen er imidlertid svært fornøyde, mens andre er svært misfornøyde. Det er dessuten et flertall av de som har svart på undersøkelsen som synes å mene at kvaliteten på saksbehandlingen varierer fra saksbehandler til saksbehandler og at kommunen ikke alltid praktiserer likebehandling. Kommunen på sin side mener at ansvarlige søkere skal ha nødvendig kompetanse til å ivareta den rollen de har påtatt seg og at det ikke er riktig ressursbruk å bruke mye tid på veiledning av denne gruppen. Revisjonen mener at resultatene tyder på at det ikke er noe godt tillitsforhold mellom kommunen og en del av de ansvarlige søkerne, og at det synes å være et misforhold mellom søkerens forventninger til kommunen og det kommunen ønsker å tilby denne gruppen.

En viktig del av veiledningen skjer i form av forhåndskonferanser, andre møter og pr. telefon. Flere av henvendelsene til kontrollutvalget påpekte manglende skriftlighet i forbindelse med møter og uklarhet om et møte var en forhåndskonferanse eller ikke. Dette førte noen ganger til misforståelser og uenighet om hva som hadde blitt sagt. Revisjonens undersøkelser viser at kommunen ikke alltid praktiserer forvaltningslovens bestemmelse om skriftlighet tilfredsstillende når det gjelder opplysninger av betydning for saken som framkommer i møter eller i telefonsamtaler.

8.3 PROBLEMSTILLING 3 – SAKSBEHANDLINGSTID, SVAR PÅ HENVENDELSER OG MOTTAKSKONTROLL

Problemstilling 3 er følgende:

I hvilken grad følges reglene om saksbehandlingstid og svar på henvendelser, herunder i hvilken grad sørger kommunen for en rask og effektiv mottakskontroll av innkomne søknader?

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12-ukerssaker var 50 dager i 2021, mens saksbehandlingstiden var 15 dager for 3-ukerssaker. Dette er lavere enn fristene for slike saker. 10% av søknadene med 12-ukersfrist ble behandlet etter fristen i 2021. Statistikken viser at saksbehandlingstiden er kortere og fristoverskridelene færre i 2021 enn i 2020, noe som revisjonen vurderer som positivt.

For lang saksbehandlingstid og manglende eller sent svar på henvendelser var tema for en stor andel av henvendelsene til kontrollutvalget. Gjennomgangen vår viser at det forekommer at saker blir liggende eller at de ulike steg i prosessen tar lang tid. Det er derfor viktig at kommunen har systemer som gjør at den enkelte saksbehandler og leder kan følge med på forløpet av byggesaken og avdekke og sette inn tiltak dersom saker stopper opp.

Revisjonen mener at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner eller praksis for å vurdere behovet for, og eventuelt sende foreløpig svar der det opplyses om forsinkelser i saksbehandlingen og når saken kan forventes behandlet. Risikoen for brudd på forvaltningsloven § 11 a vurderes derfor som stor.

Revisjonens undersøkelser tyder på at kommunens mottakskontroll i en del tilfeller ikke kan sies å være rask og effektiv, slik regelverket krever. Dette reduserer forutsigbarheten for søkerne og øker risikoen for at sakene tar lang tid å behandle. Det har også vært en sammenblanding av tilsyn og saksbehandling som har medført at det av og til har blitt etterspurt tilleggsopplysninger det ikke er hjemmel for. Dette har også komplisert saksgangen for søker og sannsynligvis også for kommunen. Manglende hjemmelshenvisninger kan ha gjort det vanskelig for søkere å oppdage feilene og dermed kunne ivareta sine interesser.

8.4 BEREGNING AV GEBYRER

Problemstilling 4 er følgende:

Praktiserer kommunen reglene om gebyrreduksjon ved fristoversittelse for byggesaker med 12-ukersfrist på riktig måte?

Det går i liten grad fram av gebyrvedtakene hva som er grunnlaget for kommunens beregning av saksbehandlingstid og følgelig størrelsen på det innkrevde gebyret.

Våre funn tilsier at kommunen ved flere anledninger har krevd byggesaksgebyrer basert på en beregnet saksbehandlingstid som ikke har støtte i de dokumentene som er registrert på saken. Revisjonen mener derfor at det er sannsynlig at gebyr i flere tilfeller har blitt innkrevd på feilaktig grunnlag—i mange tilfeller til ugunst for tiltakshaver. Det er vanskelig å si noe konkret om omfanget av dette. I vår liste med saker som har hatt en saksbehandlingstid på over 90 dager fant vi at det for litt i underkant av 20% av gebyrene ikke foreligger dokumentasjon på at reglene for gebyrreduksjon ved fristoversittelse er praktisert på riktig måte.

8.5 ANBEFALINGER

Revisjonen er kjent med at kommunen har foretatt en internrevisjon og ut fra denne utarbeidet en strategiplan med tilhørende tiltak som i noen grad svarer opp de konklusjonene som framkommer i denne rapporten. Revisjonen har likevel på grunnlag av våre vurderinger og konklusjoner å komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør gå gjennom rutiner og praksis for å sikre at det beregnes riktig saksbehandlingstid som grunnlag for gebyrvedtak for byggesaker med 12-ukersfrist. Dersom kommunen mener det er hjemmel for å gjøre unntak fra hovedbestemmelsen om at gebyr skal fravikes eller reduseres når fristen overskrides, bør denne vurderingen dokumenteres.
- Kommunen bør følge opp sin egen målsetting om en raskere mottakskontroll og sørge for at mottakskontrollen effektiviseres ved at det ikke etterspørres tilleggsopplysninger ut over det som det er hjemmel til. Kommunen bør sørge for at innkomne saker registreres raskt inn i fagsystemet.
- Kommunen bør gå gjennom sine rutiner og praksis når det gjelder svar på henvendelser slik at søkerne holdes orientert om saksbehandlingstid og forhold som fører til forsinkelser i deres sak.
- Kommunen bør gå gjennom sine rutiner og praksis for å dokumentere opplysninger av betydning for utfallet av en sak som kommer frem i møter eller telefonsamtaler.

- Søkerne bør orienteres om muligheten for forhåndskonferanser, hva en forhåndskonferanse innebærer og hva som er forskjellen på en forhåndskonferanse og et annet møte. Det bør avklares nærmere hva som skal til før møter og veiledning som skjer før en sak er opprettet skal dokumenteres.
- Kommunen bør ha systemer for å følge med på saksporteføljen slik at det kan avdekkes og følges opp hvis fremdriften i saker ikke er i samsvar med frister, mål eller andre forutsetninger.
- Kommunen bør vurdere hvordan de kan bedre samhandlingen med ansvarlige, profesjonelle søkere.

REFERANSER

Kommunale dokumenter:

Reglement for delegering av myndighet. Sist revidert i tråd med vedtak i kommunestyret 28.11.2019 i sak 108/19.

Organisasjonskart, hentet fra kommunens hjemmeside, oppdatert 24.5.22

Kapittel i personalhåndboka Verdier – Etikk. Sist godkjent 26.3.2019, Siste revisjonsdato 23.9.21.

Styringsdokument 2022-25

Styringsdokument 2021-24

Styringsdokument 2020-23

Byggesak Lillehammer kommune – Strategi 2024, utarbeidet av TO-Byggesak i april 2022.

Rutine for byggesaksbehandling 3.5.2018, sist godkjent 3.6.19.

Kommunens hjemmeside/Plan, bygg og Eiendom/byggesak

(<https://www.lillehammer.kommune.no/byggesak.425665.no.html>.)

Andre dokumenter

LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

FOR-2010-03-26-488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften/SAK 10)

FOR-2017-12-15-2105 Forskrift om offentlege arkiv

Ot.prp.nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Ot.prp. nr.75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II.

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.

Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 21-1. Forhåndskonferanse, Juridika (kopiert 29. mars 2022).

Sivilombudsmannens uttalelse 2, desember 2020 (SOM 2020-3090).

Kommunal- og regionaldepartementet: Rundskriv H-13/04. Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016-08-17. (TUDEP-2016-3302-02).

Carl Wilhelm Tyren: Plan- og bygningsloven. Lovkommentar. Universitetsforlaget 2018.

E-post 7.1.22 fra Fylkesmannen i Innlandet, ved Jo-Bjørner haugen med veiledning om beregning av tidsbruk ved gebyrfastsettelse.

Veiledning på nettsiden til Direktoratet for byggkvalitet (Dibk.no).

Diverse e-poster fra kontrollutvalgssekretær Innlandet med oversendelse av henvendelser om byggesak.

Saksgjennomgang ved tilgang til kommunens sak/arkivsystem ESA.

SSB – Kostra. Statistikk om byggesaksområdet.

Innlandet Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjonsrapport 10-2017 Internkontroll i byggesaksbehandlingen, august 2017.

VEDLEGG 1 UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØREN.



Innlandet revisjon v/Reidun Grefsrud
Kirkegt. 76

2609 LILLEHAMMER

Dato: 25.08.2022
Vår ref.: BJOKRI 22/47-4
Arkivkode: 217 L4
Løpenum: 22/23550
Deres ref:

SVAR-HØRINGSUTKAST/RAPPORTUTKAST – FORVALTNINGSREVISJONEN «VEILEDNING OG SAKSBEHANDLING BYGGESAKER»

Administrasjonens inntrykk er at rapporten samsvarer med egne interne gjennomganger og konklusjoner. Rapportens anbefalinger bekrefter egne funn og gir en god beskrivelse av områder/prosesser som må være gjenstand for forbedring. Prosesser som allerede er startet opp og beskrevet i tjenesteområdets strategiplan.

Vi har likevel noen presiseringer og innspill til innholdet i forelagt rapportutkast. Innspill som kunne gitt rapporten enda større kvalitativ verdi for vårt kontinuerlige forbedringsarbeid.

- Situasjonen med Covid-19 har vært en utfordring for samfunnet. Den unormale situasjonen Covid-19 har medført har også hatt store konsekvenser for de kommunale tjenester. Som alle landets kommuner opplevde Lillehammer en ekstraordinær økning i antall byggesaker som følge av pandemiens påvirkning på samfunnet. Sykefravær, hjemmekontor og mulighet for veiledning med fysiske møter har sammen med økt antall saker utfordret tjenestenes virksomhet. Denne rapporten - og foranledning for forvaltningsrevisjonen, har sammenfalt med denne ekstraordinære situasjonen Covid 19 har medført. Dette framgår i liten grad i rapporten og kunne vært gjenstand for en drøfting.
- Medieomtalen i denne sak har vært stor. Det har blitt beskrevet og dannet seg et bilde av en negativ kultur for hvordan brukere møtes i forbindelse med byggesaksbehandling i Lillehammer kommune. Rapporten omhandler ikke denne problemstillingen eksplisitt. I rapporten slås det fast at i de seks forholdene som er etterspurt i spørreundersøkelsen er det «behandlingen av meg som bruker» som har størst andel fornøyde respondenter. Det hadde vært av verdi om rapporten har gitt funn som i noen større grad drøfter påstandene om en negativ kultur knyttet til hvordan brukere møtes.
- Det framkommer av rapporten at grunnlaget for forvaltningsrevisjonen er basert på 28 skriftlige henvendelser til kontrollutvalgets leder. Det er kun et fåtall av disse sakene tjenesteområdet byggesak er kjent med. For å nyansere noe kan det opplyses om at det i noen av de sakene tjenesteområdet er kjent med, har normal klagebehandling gitt kommunen medhold. Dette framkommer ikke.
- Det framkommer også av rapporten at i 17 saker hvor Innlandet revisjon etter egen vurdering konkluderer med at kommunen har tatt urettmessig gebyr. Lillehammer kommune kan ikke saksbehandle disse sakene i rapportens form, men vil allikevel presisere at vi er uenige i noen av konklusjonene til Innlandet revisjon.

ADRESSE
Storgata 51, Postboks 986
2626 Lillehammer

EPOST
postmottak@lillehammer.kommune.no

TELEFON
61 10 77 00

- Forvaltningsrevisjonen beskriver 647 tiltakshavere og ansvarlige søkere i perioden 1.1.2020 til 1.1.2021. Disse er invitert til å delta i en spørreundersøkelse. Svarprosenten ligger i nærheten av 50 %. En stor del av besvarelsene viser at de enten ikke har et forhold til om de er fornøyd, er ganske fornøyd eller er svært fornøyd. Byggesaksbehandling er i utgangspunktet en legalitetskontroll. Det kunne derfor vært av betydning at rapporten drøftet validiteten av tallene. For tjenesteområde byggesak ville dette vært av betydning for byggesaksavdelingens kontinuerlige forbedringsarbeid.
- TO- Byggesak innførte 01.12.21 et nytt saksbehandlingssystem (E- byggesak). Vi er kjent med at revisjonen omhandler perioden frem til denne dato, men revisor har fått en grundig innføring i e-byggesaks muligheter og eventuelle begrensninger. Flere av anbefalingene i rapporten er lukket gjennom innføring av systemet. Dette er en opplysning som kunne vært beskrevet tydeligere i rapporten.

Oppsummert:

- Rapportens anbefalinger samsvarer med egne funn framkommet i internkontroll. Tiltak er igangsatt i henhold til byggesaksavdelingens strategiplan.
- Informasjon om forvaltningens formål og gjennomføring har blitt oppfattet som god nok.
- Rapporten vurderes som nyttig for det videre forbedrings- og kvalitetsarbeidet i byggesaksavdelingen.

Kommunedirektøren vurderer at rapporten samlet sett gir en god oversikt over daværende situasjon. Til tross for presiseringer og innspill oppfattes anbefalinger som nyttig i vårt videre arbeid og i den kontinuerlige forbedringsprosess vi etterstreber.

Lillehammer kommune takker for god dialog og informasjon fra revisor gjennom prosjektet.

Tord Buer Olsen (S)

Kommunedirektør

Lillehammer kommune