
Oppsummering og analyse av Kostra-tall 2018

Utvikling i kommunal byggesaksbehandling og tilsyn 2012 – 2018

Dato: 13.09.2019

Sak: 17/7727 – tildelingsbrev for 2019



Innhold

1.	Oppsummering.....	3
2.	Om rapporten.....	4
2.1.	Analysen	4
2.2.	Datagrunnlag	4
2.3.	Ny plattform hos SSB	5
3.	Søknader mottatt	6
3.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	7
4.	Søknader behandlet.....	9
4.1.	Andel behandlet.....	10
4.2.	Igangsettelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest	12
5.	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	16
5.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	18
6.	Søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet.....	21
6.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	25
7.	Dispensasjoner	27
7.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	28
8.	Mangelfulle søknader	30
8.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	32
9.	Tilsyn	34
9.1.	Tilsyn på ulike fagområder.....	37
9.2.	Oppfølging etter tilsyn, pålegg og sanksjoner	40
10.	Brutto driftsutgifter til byggesak.....	44
10.1.	Forskjeller mellom kommuner.....	46

1. Oppsummering

Nedgangen i antallet mottatte byggesøknader i kommunene fortsetter. I 2018 mottok kommunene 83 746 byggesøknader. Det totale antallet mottatte byggesøknader er redusert med 7 prosent i forhold til 2017.

Antallet ferdigbehandlede søknader er også redusert. Forholdet mellom ferdigbehandlede og mottatte søknader er nå 96 prosent. Differansen ser ut til å være relativt stabil over tid. Om dette innebærer at det blir stadig større restanser i kommunene eller om søknadene bortfaller, fremgår ikke av Kostra-statistikken. At det mottas flere søknader enn det behandles, kan muligens ha en sammenheng med omfanget av mangelfulle søknader. Omfanget av mangelfulle søknader har ligget stabilt høyt på over 30 prosent siden 2012. I 2018 var nærmere 35 prosent av søknadene kommunene mottok mangelfulle.

Saksbehandlingstidene har ligget relativt stabilt over flere år. I snitt overholder kommunene saksbehandlingsfristene i alle sakskategorier med god margin. Andelen søknader der saksbehandlingsfristene er overskredet har imidlertid gått opp med 8 prosent fra 2017 til 2018.

Kostratallene viser at saksbehandlingstiden for ettrinnsøknader med ansvarsrett økte med 11 prosent for de med 12 ukers frist og 12 prosent for de med tre ukers frist.

Utviklingen for ettrinnsøknader uten ansvarsrett er imidlertid svært positiv. Saksbehandlingstiden har sunket med 23 prosent og saksbehandlingstiden er nå 17 dager i gjennomsnitt. I 2017 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 22 dager, og innebar dermed at fristene i gjennomsnitt ikke ble overholdt. Tallene for 2018 viser at kommunene har klart å omprioritere slik at de igjen overholder pålagte frister for denne sakskategorien. Denne nødvendige omprioriteringen kan være med på å forklare den økte tidsbruken på ettrinnsaker med ansvarsrett. Kommunene overholder nå i gjennomsnitt saksbehandlingsfristene for alle sakskategorier. Det er svært positivt.

Antall dispensasjonssøknader har stort sett holdt seg stabilt de siste årene. Over 80 prosent av dispensasjonssøknadene er søknader om dispensasjon fra plan. Søknad om dispensasjon fra byggereglene har imidlertid steget kraftig i antall det siste året.

Antall byggesaker det er ført tilsyn med, har sunket med 13 prosent fra 2018 til 2017. Samtidig har antallet byggesaker sunket noe, så tilsynsomfanget sett i forhold til antall byggesaker innebærer at reduksjonen er forholdsmessig mindre. Antall fagtilsyn ligger stabilt og har en økning på 1 prosent fra 2017 til 2018.

De aller fleste tilsynene er enkle tilsyn som ikke avsluttes med en tilsynsrapport, men som kun listes opp i en samlerapport hos kommunen. I 2018 var 8 189 av tilsynene enkle tilsyn som inngikk i samlerapport etter unntaksbestemmelsen i byggesaksforskriften. Andelen alminnelige tilsyn som følger hovedregelen og avsluttes med tilsynsrapport, er kun 25 prosent.

Kostrastatistikken viser at det er store forskjeller mellom kommuner. Uansett hvilken variabel man ser på så er det enkeltkommuner som ligger langt utenfor normalen. Noen av disse variablene har kommunen selv mulighet til å påvirke direkte, for eksempel tid brukt på saksbehandling. For andre variabler, som antall mottatte søknader, ligger årsaken til variasjonen utenfor kommuneadministrasjonen.

Til en viss grad kan forskjeller kommuner mellom forklares av kommunestørrelse og økonomi. Dette gjelder likevel bare for noen variabler, og bør derfor ikke tolkes som en én til én sammenheng. Det er en rekke faktorer som sannsynligvis påvirker kommunens evne til å håndtere byggesaksbehandling som ikke er med i rapporten.

2. Om rapporten

2.1. Analyser

Rapporten gir en analyse av status og utvikling på byggesaksområdet. Rapporten går nærmere inn på SSBs Kostrastatistikk. Utviklingen over tid ses i forhold til regelverket. Dette gir et bilde på hvordan regelverket fungerer i praksis, effekten av regelverksendringer og kommunenes tjenesteproduksjon og oppgavebyrde. Statistikken gir også et visst bilde av status for byggkvalitet, i form av funn ved tilsyn og omfang av sanksjonsbruk.

Det er i rapporten undersøkt om det er noen systematiske forskjeller mellom kommunene. Dette er gjort gjennom regresjonsanalyse. De ulike variablene er blitt testet mot innbyggertall, brutto driftsutgifter til byggesak og frie inntekter. I tillegg er utviklingen over tid også testet for å se om endringen mellom år faktisk er signifikant.

Både frie inntekter og driftsutgifter er indikatorer for kommunenes økonomi. Frie inntekter sier noe om hvor store budsjetttrammer kommunene har i utgangspunktet, mens utgifter sier noe om hvor mye av dette som ble brukt på byggesaksbehandling. Inntekter og utgifter bør i denne sammenhengen kun leses som indikatorer på at kommuneøkonomi kan ha en påvirkning på saksbehandling, men det er mange faktorer som inngår i dette som ikke er inkludert. Dette kan blant annet være tilgang på kompetanse og kommunens historiske prioriteringer.

I tillegg er det brukt deskriptiv statistikk og figurer for å illustrere forskjeller mellom år og kommuner.

2.2. Datagrunnlag

Kostrastatistikken er kommunenes årlige rapportering til staten om kommunens tjenesteyting, deriblant byggesak.

Statistikken bygger på innrapporteringene fra kommunene for 2018. Svarprosenten på Kostra-rapporteringen er meget høy, men på flere områder finnes det enkeltkommuner som ikke har innrapportert tall. Statistikken gir derfor ikke et helt fullstendig bilde av det totale omfanget med hensyn til saksmengde, tidsbruk mv. Alle tall og analyser inkludert i rapporten bygger kun på faktisk rapporterte tall.

Tidligere utarbeidet SSB estimer for kommunene som ikke rapporterte. Dette har ikke blitt gjort etter 2017. Det vil derfor være forskjeller mellom tallene i årets rapport og de fra tidligere år. I tillegg er det blitt gjort feilretting hos SSB det siste året og det vil derfor også være noen forskjeller fra fjorårets rapport.

I noen tilfeller er det variabler som motsier hverandre eller som burde være gjensidig utelukkende. Dette er for eksempel totalt antall dispensasjonssøknader som ikke blir det samme som summen av ulike typer dispensasjonssøknader. Det er derfor nødvendig å lese tallene med en viss skepsis.

2.3. Ny plattform hos SSB

Fra og med 2018 ble tallene for Kostra presentert på en ny plattform hos SSB. Denne går bare tilbake til 2015, og alle nyere tall er derfor hentet fra denne. De eldre tallene tilbake til 2012 er hentet fra nå avsluttede tidsserier, og det er ikke hundre prosent overlapp i hvordan tallene presenteres i de nye og gamle tabellene.

Det har derfor vært nødvendig å gjøre enkelte sammenslåinger for å få sammenhengende tidsserier. Dette gjelder først og fremst for antallet ettrinnsøknader med tre og 12 ukers behandlingsfrist. I rapporten presenteres disse i hovedsak som slått sammen til én variabel, men i noen tabeller blir de skilt fra hverandre. I disse tilfellene går dataene bare tilbake til 2015.

3. Søknader mottatt

I 2018 mottok kommunene 83 746 byggesøknader. Det totale antallet mottatte byggesøknader er redusert med 7 prosent i forhold til 2017 da kommunene mottok 89 670 byggesøknader.

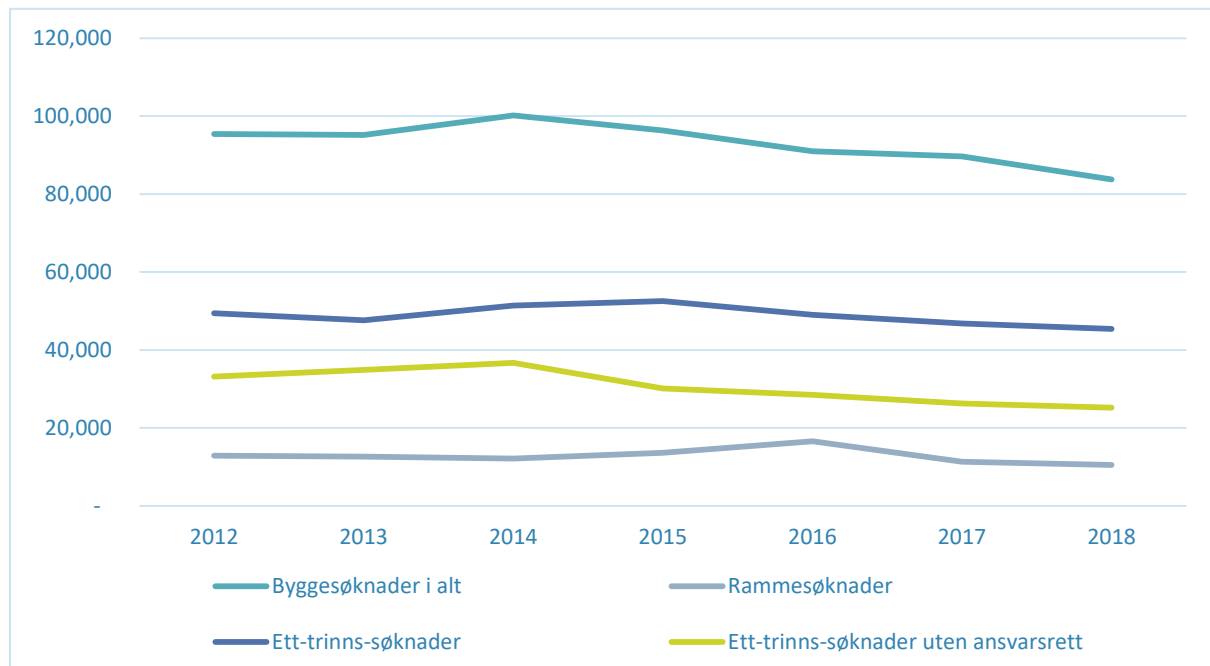
Alle typer søknader har hatt en nedgang siden 2017. Nedgangen er størst for rammesøknader, som er redusert med 7 prosent. Kommunene mottok 10 489 søknader om rammetillatelse i 2018, mot 11 314 i 2017. I overkant av halvparten av de mottatte byggesøknadene i 2018, var ettrinnsøknader med ansvarsrett, totalt 45 431.

Endringene det siste året er likevel for små til å være statistisk signifikante alene. Sett over lengre tid har utviklingen i antall mottatte byggesøknader hatt en nedadgående trend. Denne startet i 2014, da kommunene mottok totalt 100 198 byggesøknader. Det totale antallet mottatte byggesaker er redusert med 16 prosent siden 2014.

For rammesøknader var toppåret 2016. Siden den gang er antallet rammesøknader redusert fra 16 616 til 10 489 – en nedgang på 37 prosent. Nedgangen er vesentlig større for rammesøknader enn for de andre sakskategoriene. Årsakene til dette kan være mange, men innføring av erklæring av ansvarsrett kan være én årsak. Behovet for å dele søknaden i flere trinn er mindre siden søknad om igangsetting ikke lenger må avvente kontrahering av aktører til utførelsesfasen. Ansvarsrett trenger ikke være på plass for å gi igangsettingstillatelse. Behovet for å dele opp søknaden i flere trinn er derfor redusert, noe som muligens kan være med på å forklare nedgangen i bruk av delte søknader.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Byggesøknader i alt	95 440	95 147	100 198	96 292	91 016	89 670	83 746	-7 %
Rammesøknader	12 847	12 663	12 110	13 609	16 616	11 314	10 489	-7 %
Ettrinnsøknader	49 416	47 617	51 379	52 545	48 992	46 818	45 431	-3 %
Ettrinnsøknader uten ansvarsrett	33 177	34 867	36 709	30 139	28 462	26 277	25 179	-4 %

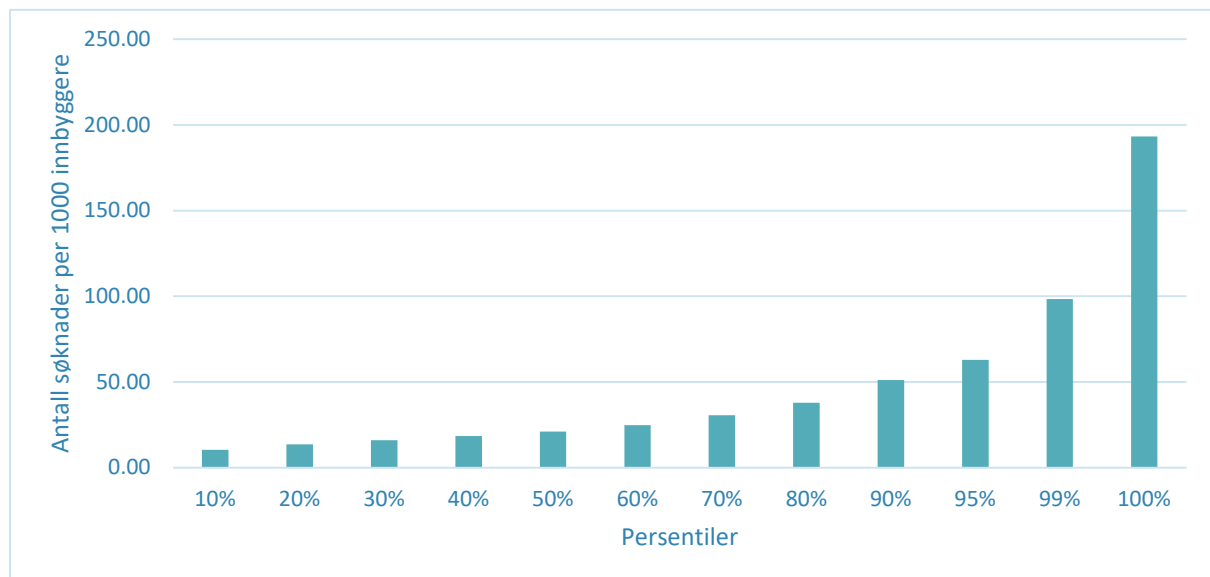
Tabell 1 Antall mottatte byggesøknader 2012-2018



Figur 1 Antall mottatte byggesøknader 2012-2018

3.1. Forskjeller mellom kommuner

I tillegg til utviklingen over tid, er det store forskjeller mellom kommunene i hvor mange søknader de mottar. Som vist under varierer antall søknader mottatt per 1000 innbyggere fra 10 eller færre til nesten 200 søknader per 1000 innbyggere.

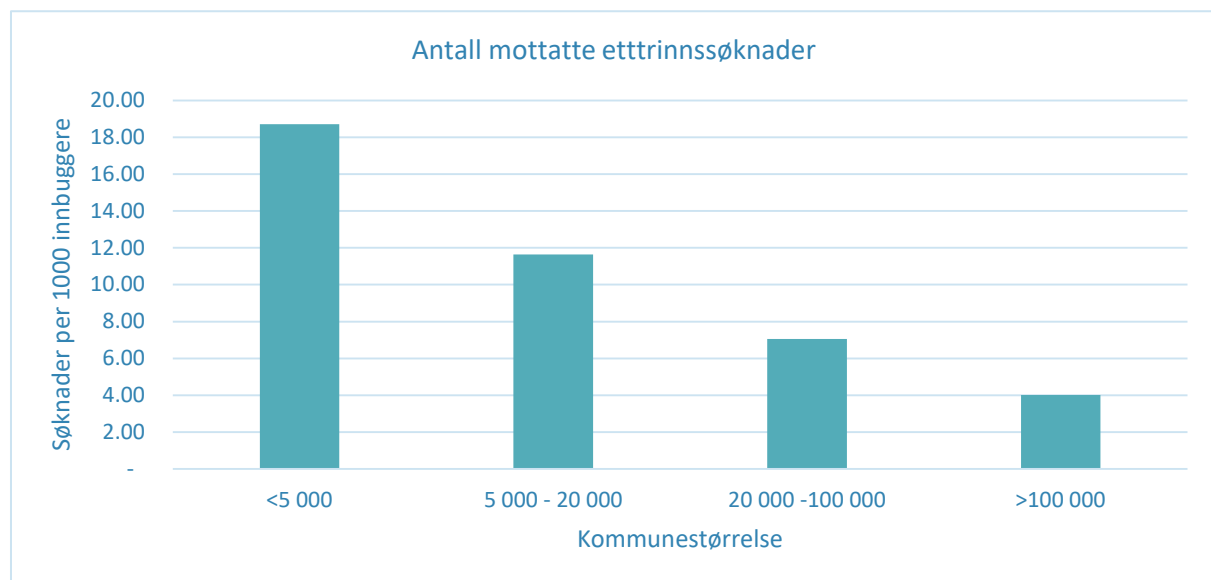


Figur 2 Antall søknader mottatt per 1000 innbyggere, persentiler 2018. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra færrest til flest søknader og deles deretter inn i grupper. 10 prosent viser altså maks antall søknader blant de 10 prosent av kommunene som fikk færrest søknader.

Statistisk er det få signifikante forskjeller mellom kommuner som kan være med på å forklare hva forskjellene i antall mottatte søknader skyldes, med to unntak.

For ettrinnssøknader er det en liten, men svært signifikant positiv sammenheng mellom innbyggertall og antall mottatte søknader på 0,007. Det vil si at antall søknader stiger med innbyggertall, men ikke proporsjonalt. Mindre kommuner mottar med andre ord flere søknader av denne typen per innbygger enn større kommuner.

Som figur 3 viser, fikk de fem største kommunene kun fire ettrinnssøknader per 1000 innbyggere i 2018, mens kommuner med mindre enn 5000 innbyggere fikk nesten 19. Dette er naturlig fordi større kommuner har flere større tiltak som blokkbebyggelse og næringsbygg, og andelen «enklere» byggesaker er derfor lavere. Det er likevel ikke stor nok forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder mer komplekse søknadstyper til at det gir et statistisk signifikant utslag, og forskjellen blir derfor kun synlig for ettrinnssøknadene.



Figur 3 Antall mottatte ettrinnssøknader per 1000 innbyggere 2018

Det er også en svak sammenheng mellom byggeaktivitet målt i igangsatt bruksareal og antall mottatte søknader. Jo flere mottatte søknader, jo flere kvadratmeter bruksareal er igangsatt. At det er en sammenheng mellom hvor mange søknader som mottas i en kommune og hvor mange kvadratmeter som bygges, er naturlig.

4. Søknader behandlet

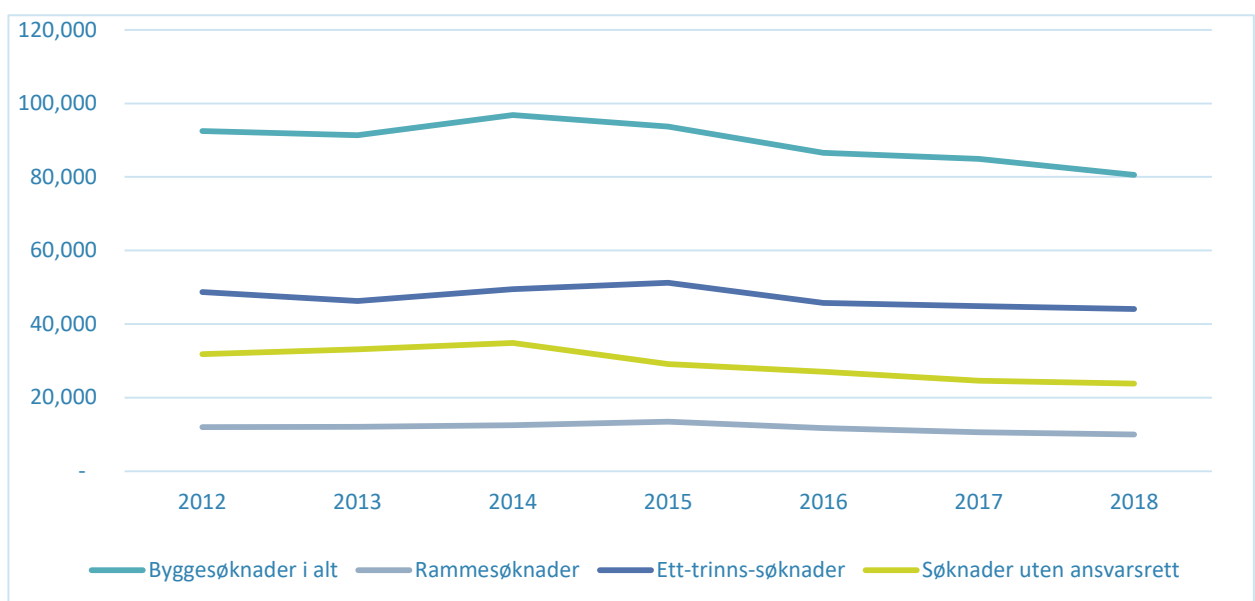
Antall søknader som er blitt ferdig behandlet av kommunene har også gått jevnt nedover de siste årene, dette er illustrert i Tabell 2 og Figur 4.

Det er i utgangspunktet naturlig at antallet behandlede søknader synker i takt med at antallet mottatte søknader synker. Det ble mottatt 7 prosent færre søknader og behandlet 5 prosent færre søknader. I 2017 ble det behandlet 4 715 færre søknader enn det ble mottatt, mens det i 2018 ble behandlet 3 185 søknader færre enn det ble mottatt.

Reduksjonene fra 2017 er alene for små til å være statistisk signifikante. I et lengre perspektiv blir det likevel klart at det har vært reell reduksjon i antall søknader de siste årene.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Byggesøknader i alt	92 465	91 379	96 859	93 745	86 591	84 955	80 561	-5 %
Rammesøknader	11 977	12 046	12 529	13 420	11 717	10 585	9 958	-6 %
Ettrinnsøknader	48 678	46 228	49 466	51 244	45 716	44 854	44 050	-2 %
Søknader uten ansvarsrett	31 810	33 105	34 864	29 088	27 007	24 572	23 853	-3 %

Tabell 2 Antall behandlede byggesøknader 2012-2018



Figur 4 Antall behandlede byggesøknader 2012-2018

4.1. Andel behandlet

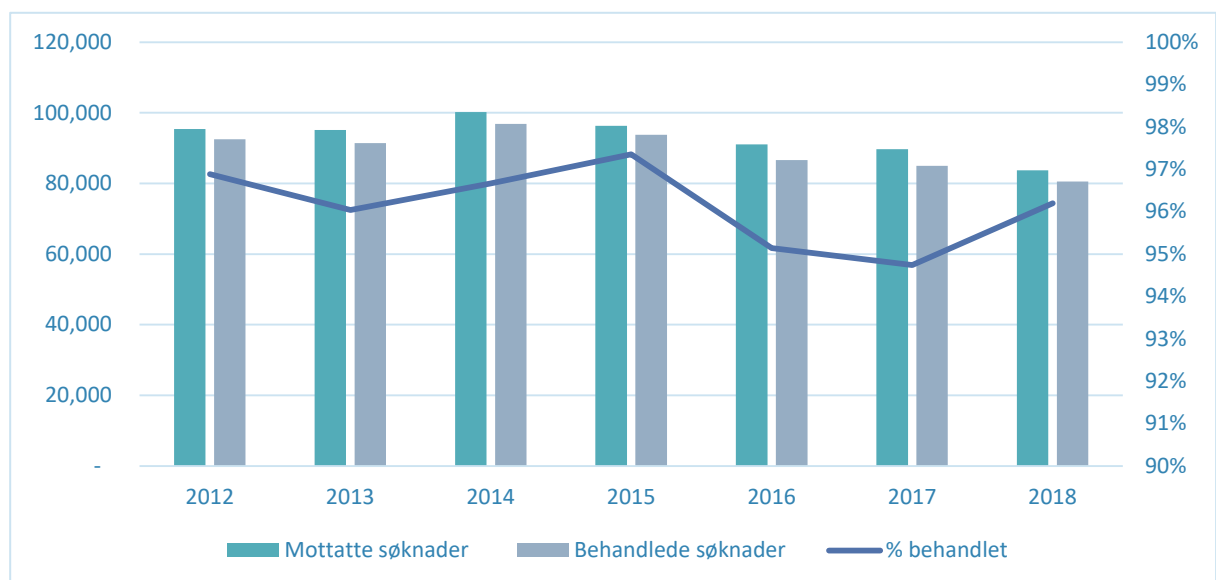
Forholdet mellom mottatte og behandlede søknader er en mer interessant størrelse enn antall behandlede søknader alene. Spesielt siden antallet mottatte søknader har gått ned.

Som Tabell 3 og Figur 5 viser, har andelen behandlede søknader gått opp det siste året fra i underkant av 95 prosent til litt over 96 prosent. Over lenger tid holdes andelen relativt stabilt på rundt 96 prosent. Endringen mellom år er i hovedsak ikke signifikant. Det er derfor rimelig å konkludere med at kommunene har behandlet samme andel av søknadene i 2018 som i 2017.

Verken størrelse eller kommuneøkonomi ser ut til å ha noen påvirkning på andelen som blir behandlet. Regelverket åpner for at byggesaksbehandling kan finansieres med byggesaksgebyrer etter selvkostprinsippet og det kan se ut som det fungerer etter intensjonen.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mottatte søknader	95 440	95 147	100 198	96 292	91 016	89 670	83 746
Behandlede søknader	92 465	91 379	96 859	93 745	86 591	84 955	80 561
% behandlet	97 %	96 %	97 %	97 %	95 %	95 %	96 %

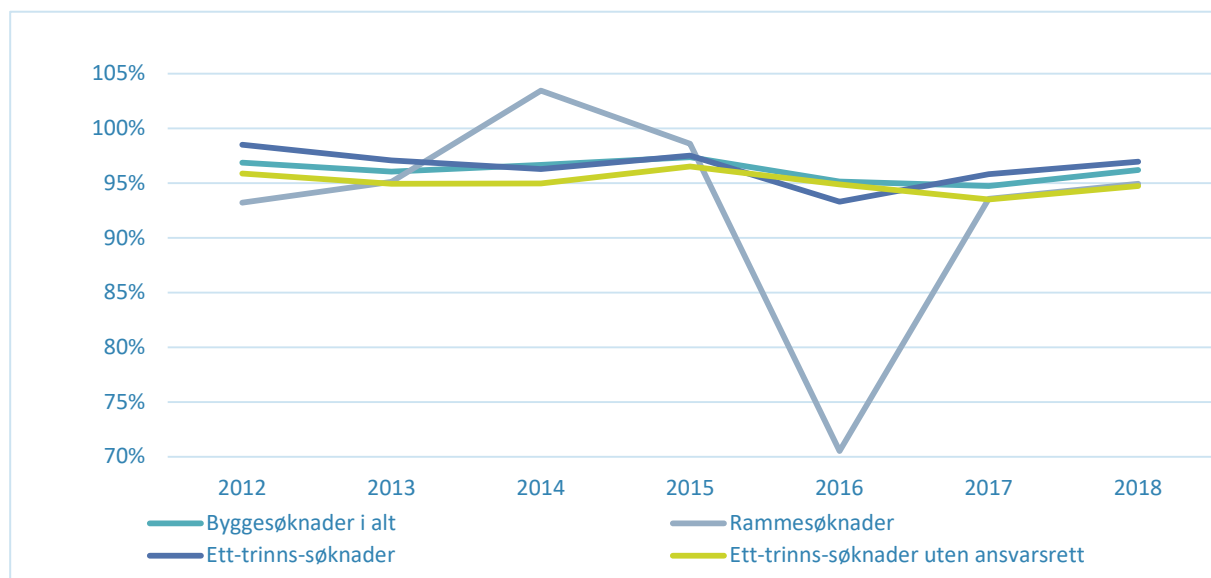
Tabell 3 Forhold mellom antall mottatte og behandlede byggesøknader 2012-2018



Figur 5 Forhold mellom antall mottatte og behandlede byggesøknader 2012-2018

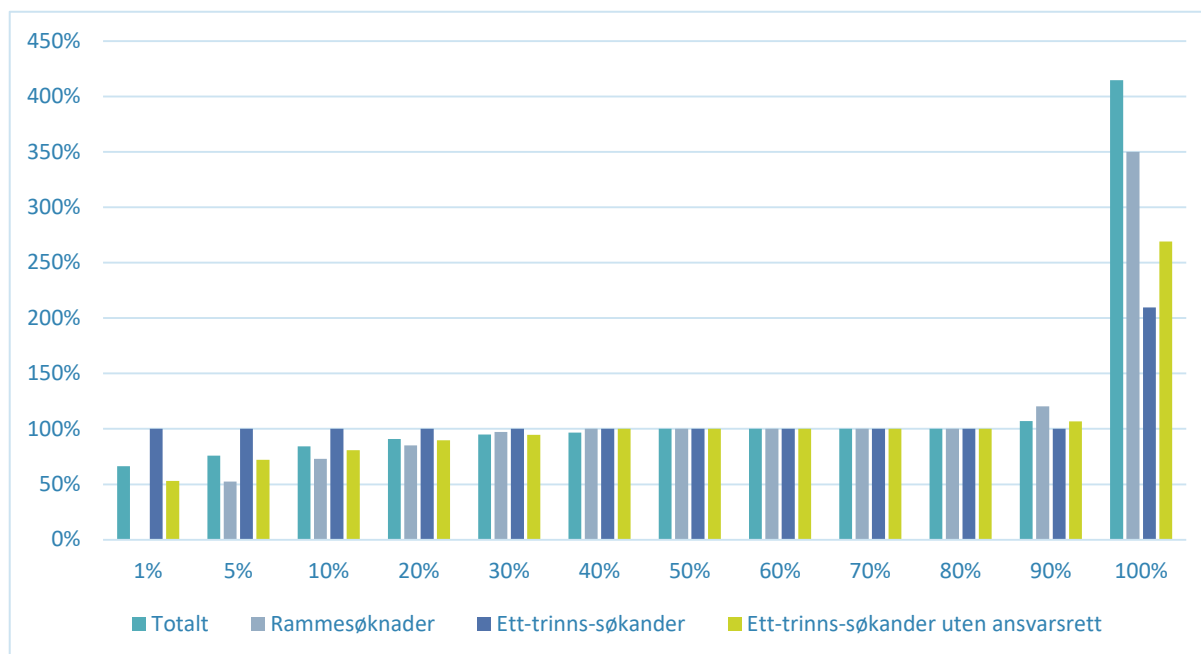
Ser vi på de ulike typene søknader (figur 6), finner vi samme, jevne utvikling med unntak av rammesøknader. Dette ser vi også i regresjonsanalysen. I 2014 ble det behandlet flere rammesøknader enn mottatt, hvilket tyder på et etterslep som ble hentet inn. I 2016 kom det inn langt flere rammesøknader enn årene før og etter. Dette påvirket hvor stor andel kommunene klarte å fatte vedtak for.

Det er usikkert hva som er årsaken til, og konsekvensene av, at det over en årrekke behandles færre søknader enn det mottas. Differansen ser ut til å være relativt stabil over tid. Innebærer dette at det opparbeides stadig større restanser i kommunene eller bortfaller søknadene? Kostra-statistikken forklarer ikke dette nærmere. At det mottas flere søknader enn det behandles, kan muligens ha en sammenheng med omfanget av mangelfulle søknader. Omfanget av mangelfulle søknader har ligget stabilt høyt på over 30 prosent siden 2012. Det kan være at en del mottatte søknader aldri blir komplette og derfor aldri kommer til behandling, og at disse senere trekkes eller avvises.



Figur 6 Forhold mellom antall mottatte og behandlede byggesøknader 2012-2018

Andelen behandlede søknader er ikke den samme for alle kommuner. Som vist i Figur 7 behandlet mange kommuner akkurat like mange søknader som de fikk inn. Samtidig var det noen få som behandlet langt færre, og noen som behandlet flere. Noen få kommuner har, ifølge rapporterte tall, behandlet veldig mange flere søknader enn det de fikk inn i 2018. Dette kan skyldes etterslep i noen få, små kommuner hvor et lavt antall søknader gir store utslag i prosentvis sammenligninger.



Figur 7 Andel søknader behandlet, persentiler 2018. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra færrest til flest søknader og deles deretter inn i grupper. 10 % viser altså maks antall søknader blant de 10 prosent av kommunene som behandlet færrest søknader.

4.2. Igangsettelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest

Antallet behandlede igangsettingstillatelser økte med 7 prosent fra 2017 til 2018. Sett i forhold til at antallet rammesøknader har sunket, er økningen relativt sett større. Antallet er likevel beskjedent i forhold til tallene for perioden 2012-2016. I 2018 ble det behandlet 16 586 søknader om igangsettingstillatelse, mens det i toppåret 2013 ble behandlet 28 336 slike søknader. Dette utgjør en reduksjon på 41 prosent.

Statistikken viser at omfanget av igangsettingstillatelser i forhold til antallet gitte rammetillatelser har sunket vesentlig i perioden med 68 prosent. I toppåret 2013 ble det behandlet 12 046 rammetillatelser og gitt 28 336 igangsettingstillatelser. Dette innebærer at det ble behandlet 135 prosent flere igangsettingstillatelser enn rammetillatelser. I 2018 ble det behandlet 9 958 rammetillatelser og gitt 16 586 igangsettingstillatelser. Dette innebærer at det ble behandlet 67 prosent flere igangsettingstillatelser enn rammetillatelser.

Den forholdsmessige bruken av igangsettingstillatelser har derfor sunket betraktelig (68 prosent). Årsakene til dette er trolig innføring av erklæring av ansvarsrett. Fordi ansvarsrett ikke lenger må være på plass for å gi igangsettingstillatelser, er behovet for å dele søknaden i flere igangsettingstillatelser mindre. I 2018 ble det i snitt kun gitt 1,67 igangsettingstillatelser per gitte rammetillatelse, mens det i 2014 i snitt ble gitt 2,35 igangsettingstillatelser per rammetillatelse.

For midlertidige brukstillatelser og ferdigattester har utviklingen vært flatere, og ser ut til å ha stabilisert seg på henholdsvis 10 000 midlertidige brukstillatelser og 40 000 ferdigattester.

Siden 2012 har bruken av midlertidig brukstillatelse økt fra 9 478 til 10 480. Dette er en økning på 11 prosent. Sett i forhold til at den totale saksmengden har sunket i samme periode, er økningen relativt sett større. Dette til tross for at regelverksendringen i 2010 hadde til hensikt å redusere bruken av midlertidig brukstillatelse og øke bruken av ferdigattest.

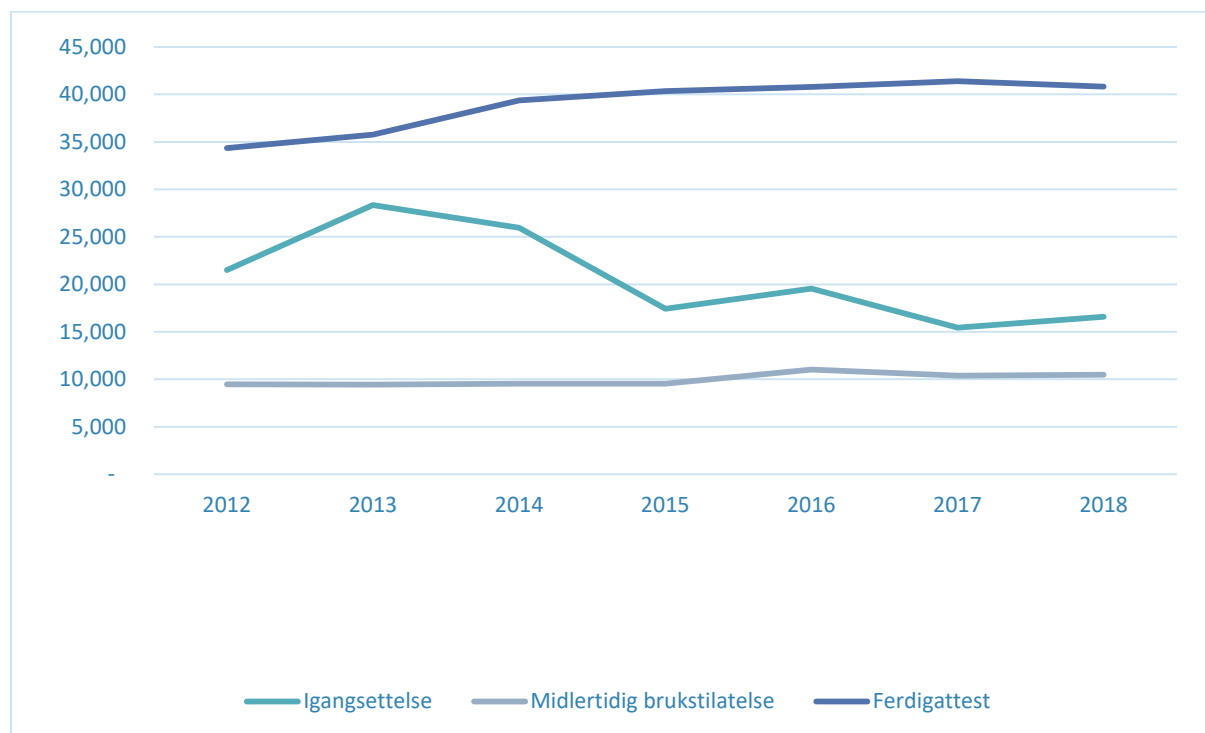
For ferdigattester har økningen siden 2012 vært på 19 prosent, fra 24 340 til 40 4837. Også her er økningen relativt sett større - sett i forhold til at den totale saksmengden har sunket i samme periode. Utviklingen kan derfor tyde på at regelverksendringen i 2010 har fungert etter intensjonen for bruken av ferdigattest. Dette tyder på at behovet for å kunne få midlertidig brukstillatelse er nødvendig for en rekke byggeprosjekter, både økonomisk og praktisk.

Stabiliseringen for ferdigattester kom i 2014 og etter dette har det ikke vært noen signifikant endring i antall.

Antall innbyggere ser ut til å påvirke antall behandlede ferdigattester. På samme måte som med antall mottatte ettrinnsøknader, behandler små kommuner relativt sett flere av disse enn store kommuner.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Igangsettelse	21 516	28 336	25 945	17 428	19 565	15 435	16 586	7 %
Midlertidig brukstillatelse	9 478	9 446	9 545	9 548	11 037	10 375	10 480	1 %
Ferdigattest	34 340	35 756	39 387	40 352	40 780	41 393	40 837	-1 %

Tabell 4 Antall vedtak om IG, MB og FA fattet 2012-2018



Figur 8 Antall vedtak om IG, MB og FA fattet 2012-2018

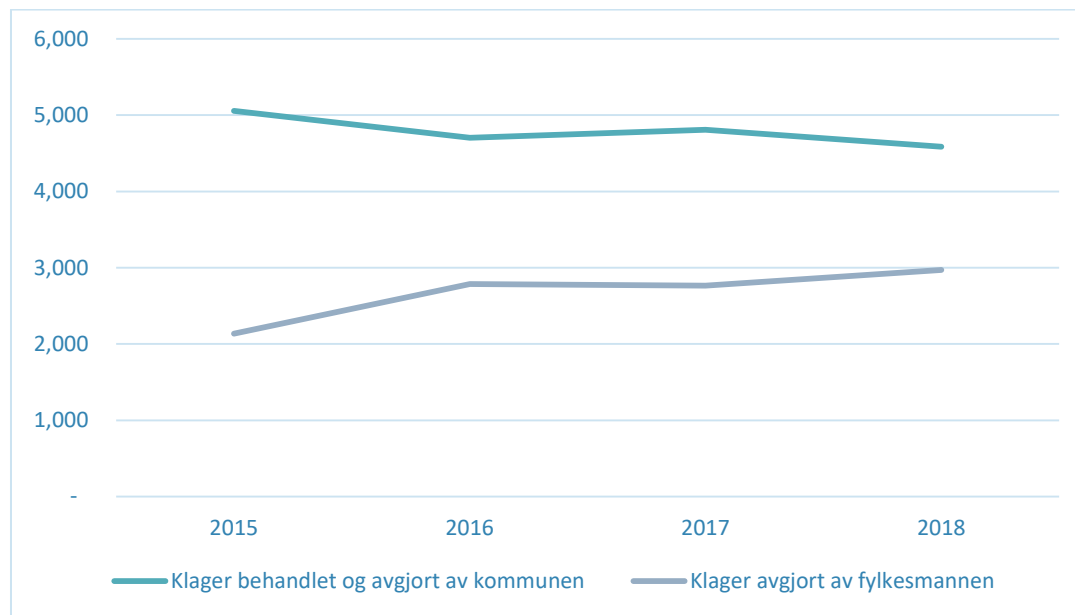
Antallet klager – enten de blir ferdig behandlet i kommunene eller hos fylkesmannen – har holdt seg relativt stabilt. I prosent er endringene større på grunn av det lave antallet totalt. Som Figur 10 viser er utviklingen nesten flat, med en svak veksttrend.

I 2018 ble drøyt 4 500 klager omgjort av kommunene. Dette er 5 prosent færre enn i 2017. Nærmere 3 000 klager ble oversendt og avgjort av fylkesmannen, noe som innebærer en økning på 7 prosent i forhold til i 2017. Sett i forhold til at den totale saksmengden har sunket i samme periode, er økningen relativt sett større.

Drøyt 60 prosent av alle klagene ble likevel omgjort av kommunene selv, mens fylkesmannen avgjorde omtrent 40 prosent av klagene i 2018.

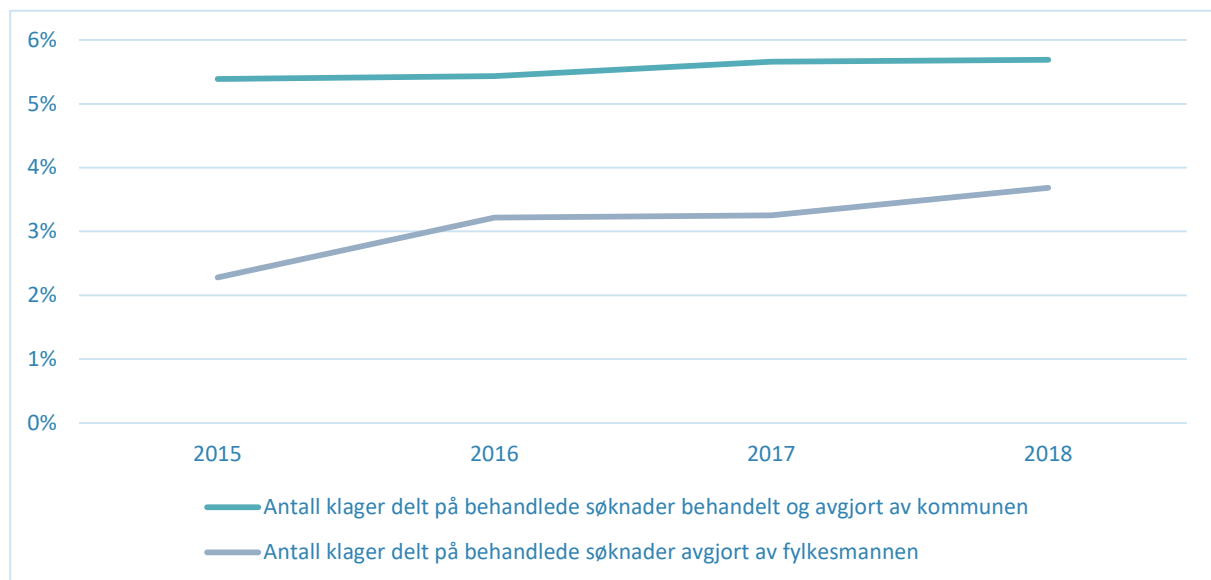
	2015	2016	2017	2018	Endring % siste år
Klager behandlet og avgjort av kommunen	5 055	4 705	4 807	4 585	-5 %
Klager avgjort av fylkesmannen	2 136	2 786	2 763	2 970	7 %
Klager totalt	7 191	7 491	7 570	7 555	0 %

Tabell 5 Antall klager 2015-2018



Figur 9 Antall klager 2015-2018

Totalt ble det i 2018 behandlet 7 555 klager. Når man ser det i forhold til antall byggesaker så utgjør klageandelen 9 prosent. I 2015 derimot var det kun 7191 klager samtidig som det var flere byggesaker, og klageandelen utgjorde da 7,5 prosent. Omfanget av klager har derfor økt noe, noe som gir uttrykk for et mulig økt konfliktnivå i byggesaker.



Figur 10 Antall klager som andel av antall behandlede søknader

5. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden for rammesøknader har ligget relativt stabilt siden 2015 og tidsbruken sank med én dag fra 2017 til 2018. Gjennomsnittlig saksbehandlingstiden for rammesøknader var 32 dager i 2018, noe som ligger godt innenfor fristen på 84 dager. Dette er en positiv utvikling sett i sammenheng med at andelen rammesøknader med overskredet frist også har sunket betraktelig.

Kostra-tallene viser videre at saksbehandlingstiden for ettrinnsøknader med ansvarsrett økte med 11 prosent for de med 12 ukers frist og 12 prosent for de med tre ukers frist. Dette er en stor økning. Samtidig har andelen av sakene som har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid økt dramatisk.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ettrinnsaker med tre ukers frist er nå 19 dager. Det vil si at fristen på 21 dager så vidt overholdes.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ettrinnsaker med 12 ukers frist er nå 40 dager, noe som ligger godt innenfor fristen på 84 dager.

Utviklingen fra 2017 til 2018 for ettrinnsøknader uten ansvarsrett er svært positiv.

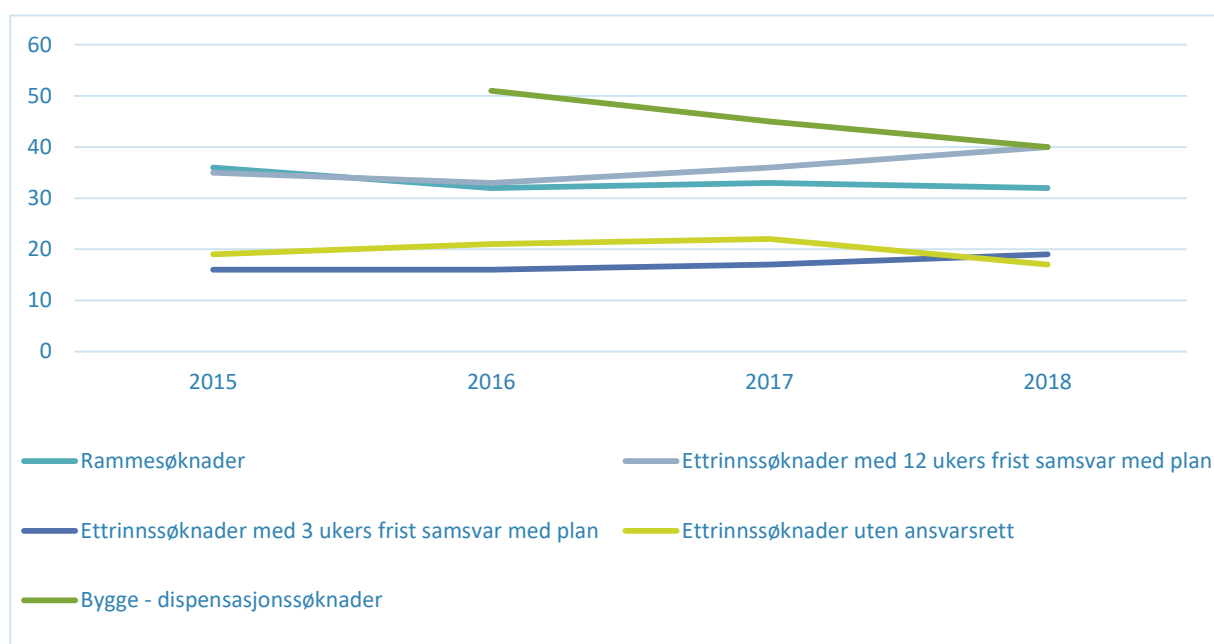
Saksbehandlingstiden har sunket med 23 prosent og saksbehandlingstiden er nå 17 dager i gjennomsnitt. I 2017 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 22 dager, noe som innebar at fristene i gjennomsnitt ikke ble overholdt. Tallene for 2018 viser at kommunene har klart å omprioritere slik at de igjen overholder pålagte frister for denne sakskategorien. Denne nødvendige omprioriteringen kan være med på å forklare den økte tidsbruken på ettrinnsaker med ansvarsrett. Kommunene overholder nå i gjennomsnitt saksbehandlingsfristene for alle sakskategorier.

Tidsbruken for dispensasjonssøknader har også hatt en positiv utvikling fra 2017 til 2018. Her er gjennomsnittlig saksbehandlingstid redusert med 11 prosent. Saksbehandlingstiden i 2018 for dispensasjonssøknader var 40 dager.

	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Rammesøknader	36	32	33	32	-3 %
Ettrinssøknader med 12 ukers frist, samsvar med plan	35	33	36	40	11 %
Ettrinssøknader med 3 ukers frist, samsvar med plan¹	16	16	17	19	12 %
Ettrinssøknader uten ansvarsrett	19	21	22	17	-23 %
Bygge - dispensasjonssøknader		51	45	40	-11 %

Tabell 6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, dager. 2015-2018

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har, som oppsummert i Tabell 6, med andre ord endret seg en del det siste året.



Figur 11 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, dager. 2015-2018

¹ I en artikkel fra SSB er behandlingstiden for disse søknadene beregnet til 17,1 16,4 16,2 og 18,8 for de fire siste årene. Forskjellen skyldes at i statistikkbanken er det benyttet aritmetisk gjennomsnitt, mens artikkelen bruker geometrisk. Fordi DiBK kun har tilgang på det geometriske snittet for ettrinssøknader med 3 ukers frist, brukes kun tallene fra statistikkbanken her for å gjøre det mulig å sammenligne.

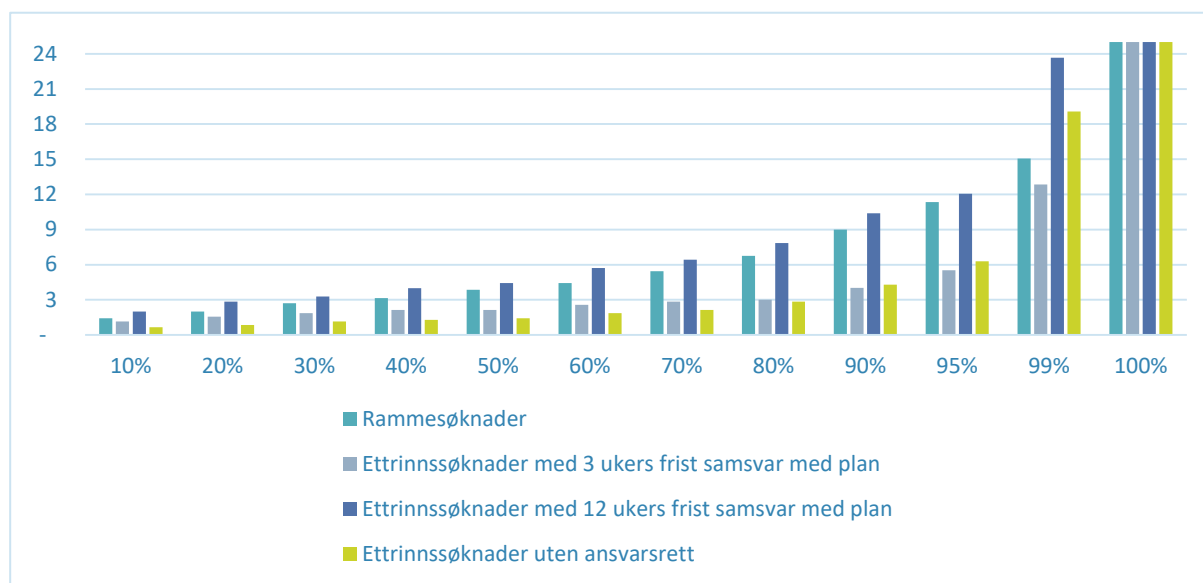
5.1. Forskjeller mellom kommuner

Felles for alle typer søknader er at de pålagte fristene for behandling i snitt ble fulgt. Det var likevel store forskjeller mellom kommunene, noe Figur 12 viser.

80 prosent av kommunene har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er på nivå med, eller bedre enn, pålagte frister.

Blant de øvre persentilene er det store forskjeller, med det desidert største hoppet mellom 99 og 100 persentil. Én prosent av kommunene brukte i snitt mellom 13 og 47 uker på å behandle ettrinnsøknader med tre ukers frist.

Samtidig var det mindre enn 5 prosent av kommunene som i snitt ikke klarte å holde seg innenfor behandlingsfrister på 12 uker. Det er med andre ord noen få kommuner som bruker svært lang tid på å behandle søknadene, og som er med på å dra opp gjennomsnittet.



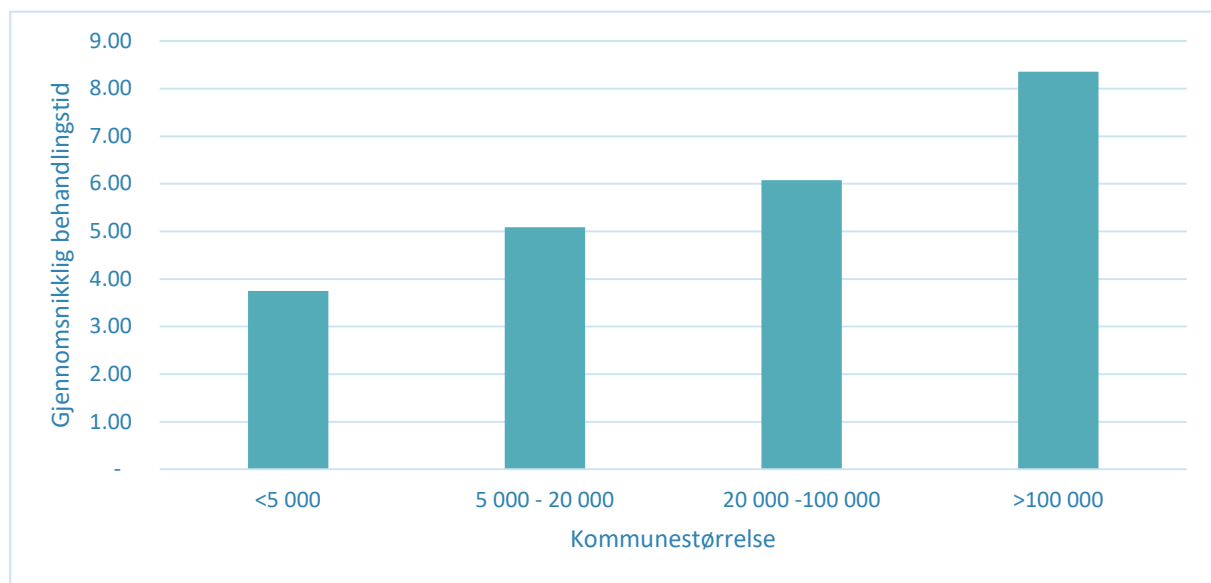
Figur 12 Gjennomsnittlig behandlingstid 2018 i uker, persentiler². For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra kortest til lengst gjennomsnittlig behandlingstid og deles deretter inn i grupper. 10 % viser altså maks antall uker gjennomsnittlig behandlingstid blant de 10 prosent av kommunene som hadde kortest.

² For å gjøre figuren lesbar er den kuttet på 25 uker. For den siste persentilen går gjennomsnittlig behandlingstid opp til:

Rammesøknader	26 uker
Ettrinnsøknader med 12 ukers frist	47 uker
Ettrinnsøknader med 3 ukers frist	47 uker
Ettrinnsøknader uten ansvarsrett	59 uker

For alle typer søknader, med unntak av ettrinnsøknader uten ansvarsrett, er det en sammenheng mellom antall innbyggere og behandlingstid. Større kommuner bruker lengre tid. Dette kan skyldes at store kommuner i større grad får store og komplekse søknader som tar lengre tid å behandle, men som teller som en enkeltsøknad.

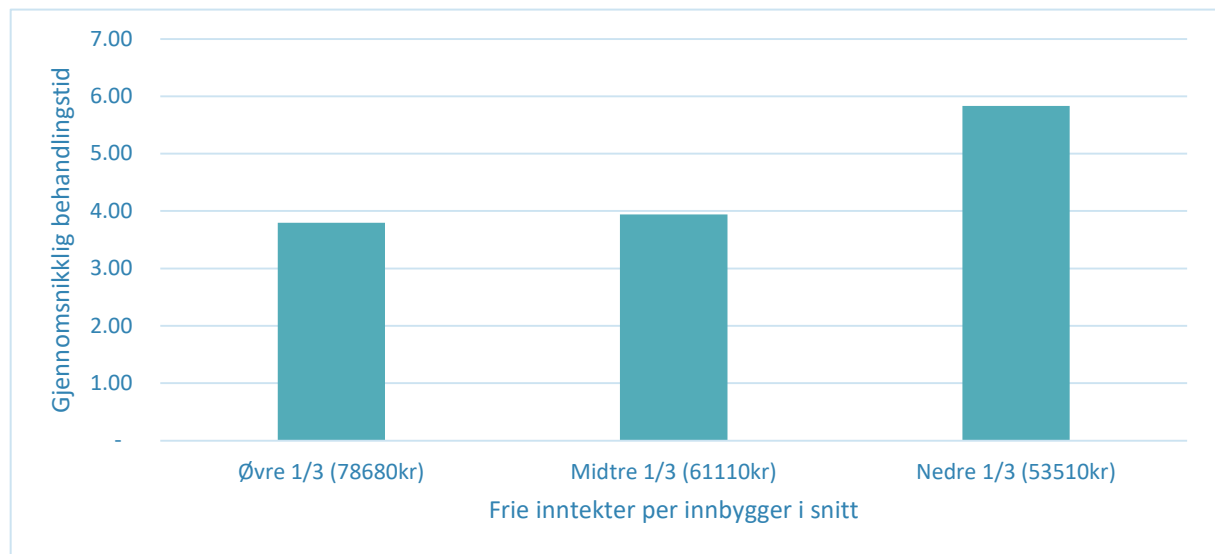
I Figur 13 (under) illustreres dette med snitt av gjennomsnittlig behandlingstid for rammesøknader for ulike kommunestørrelser. Disse tallene må kun leses som en illustrasjon av forskjellene: Tallene er ikke vektet på noe vis etter kommunestørrelse eller antall søknader, men er kun et enkelt gjennomsnitt av tilgjengelige tall.



Figur 13 Sammenheng gjennomsnittlig saksbehandlingstid rammesøknader etter kommunestørrelse, 2018, uker

Økonomi ser også ut til å spille en rolle, men kun for noen typer søknader. For rammesøknader synker saksbehandlingstiden med frie inntekter (altså midler som ikke er øremerket). Det samme er tilfellet for ettrinnsøknader med 12 ukers frist, men her er sammenhengen bare svakt signifikant.

Kommuneøkonomi og prioritering av denne ser altså ut til å påvirke saksbehandlingstiden for søknader hvor kommunene i utgangspunktet har bedre tid. Dette er illustrert for 2018 med rammesøknader i Figur 14. Dette er igjen kun en illustrasjon av sammenhengen, og bør ikke leses alene.



Figur 14 Sammenheng gjennomsnittlig behandlingstid rammesøknader og frie inntekter per innbygger, 2018

At økonomi ikke påvirker behandlingstiden til søknader med tre ukers frist kan tyde på at kommuner med dårligere økonomi prioriterer disse, mens de med bedre økonomi har kapasitet til å få unna alle raskt.

Man må være forsiktig med kun å se på gjennomsnittlig saksbehandlingstid alene. Enkelt saker med svært lang behandlingstid kan dra gjennomsnittet opp, selv om de aller fleste sakene blir håndtert i tide. Samtidig kan en kommune hvor halvparten av sakene behandles svært raskt mens andre bryter fristen, ha ett snitt som er godt innenfor samlet sett. Det er derfor nødvendig å se på andre variabler samtidig.

6. Søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet

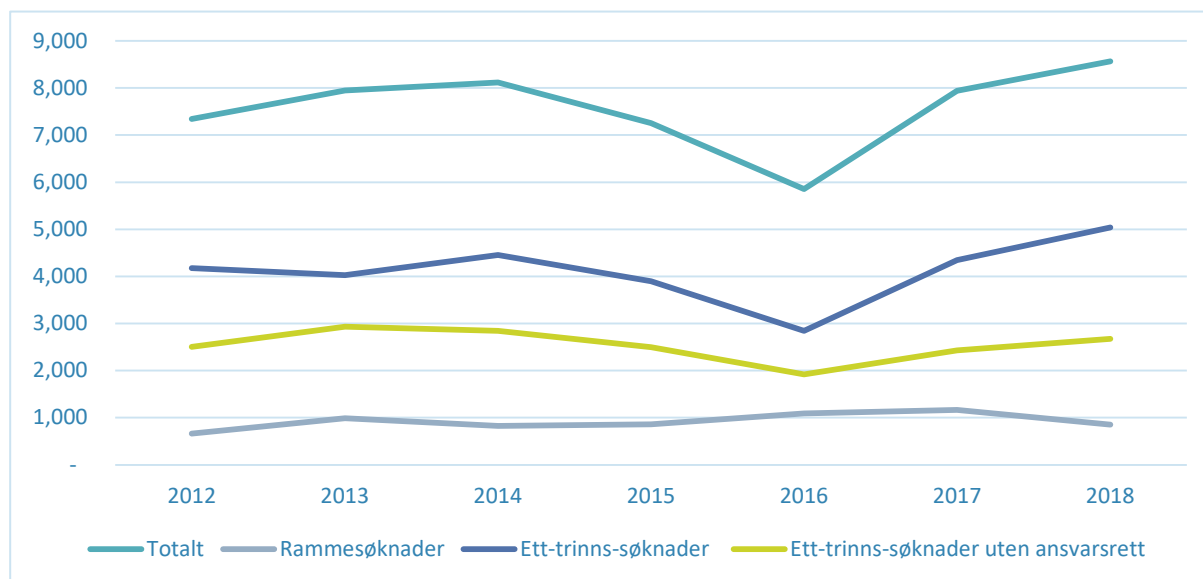
Sammen med gjennomsnittlig saksbehandlingstid, gir antallet søknader som ikke ble behandlet innenfor fastsatte frister et bilde på i hvilken grad kommunene faktisk klarer å holde seg innenfor behandlingsfristene.

Antallet søknader hvor pålagt saksbehandlingstid ble overskredet gikk opp med 8 prosent i 2018. Som Tabell 7 og Figur 15 viser gjelder det for alle typer søknader med unntak av rammesøknadene. Veksten er statistisk signifikant.

Antallet rammesøknader som har overskredet saksbehandlingstiden er redusert med 27 prosent fra 2017 til 2018. Dette er en svært positiv utvikling. Reduksjonen for rammesøknader kan skyldes det høye antallet mottatte rammesøknader i 2016. Som vist i kapittel 4 Søknader behandlet, ble bare litt over 70 prosent av disse behandlet samme år, og etterslepet måtte håndteres i 2017. I 2018 var man tilbake til normalen, og antallet sank tilbake til nivået fra tidligere år.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Totalt	7 342	7 946	8 120	7 254	5 852	7 944	8 564	8 %
Rammesøknader	665	989	823	859	1 089	1 165	851	-27 %
Ettrinssøknader	4 176	4 027	4 454	3 900	2 843	4 349	5 037	16 %
Ettrinssøknader uten ansvarsrett	2 501	2 930	2 843	2 495	1920	2430	2676	10 %

Tabell 7 Antall søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet 2012-2018



Figur 15 Antall søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet 2012-2018

Ettrinnsøknader kan ha enten tre eller 12 ukers behandlingsfrist. Som Tabell 8 viser, har det vært en økning for begge typer i antallet hvor saksbehandlingstiden ikke overholdes.

For ettrinnsøknader med 12 ukers frist har økningen i antallet saker som overskred saksbehandlingstiden vært 55 prosent fra 2017 til 2018. Den prosentvise økningen har vært omtrent dobbelt så stor for ettrinnsøknader med 12 ukers frist som for de med tre.

Økningen i saker med overskredet treukersfrist er 27 prosent fra 2017 til 2018. I antall har økningen vært dobbelt så stor. Den prosentvise endringen blir likevel mindre fordi det er langt flere av disse søknadene.

	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Ettrinnsøknader med 12 ukers frist, samsvar med plan	568	368	530	822	55 %
Ettrinnsøknader med 3 ukers frist, samsvar med plan	2788	2388	2585	3284	27 %

Tabell 8 Antall søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet 2015-2018³

³ Fordi SSBs nye plattform for presentasjon av Kostra-tallene på noen felt skiller seg fra det gamle, er det bare mulig å skille mellom ettrinnsøknader med tre og 12 ukers frist tilbake til 2015. For disse er det kun søknader som var i samsvar med vedtatt plan som er inkludert i Tabell 8. Tabell 9 og Figur 16 bygger på disse tallene for ettrinnsøknader, og samme tall som Tabell 7 for andre typer søknader.

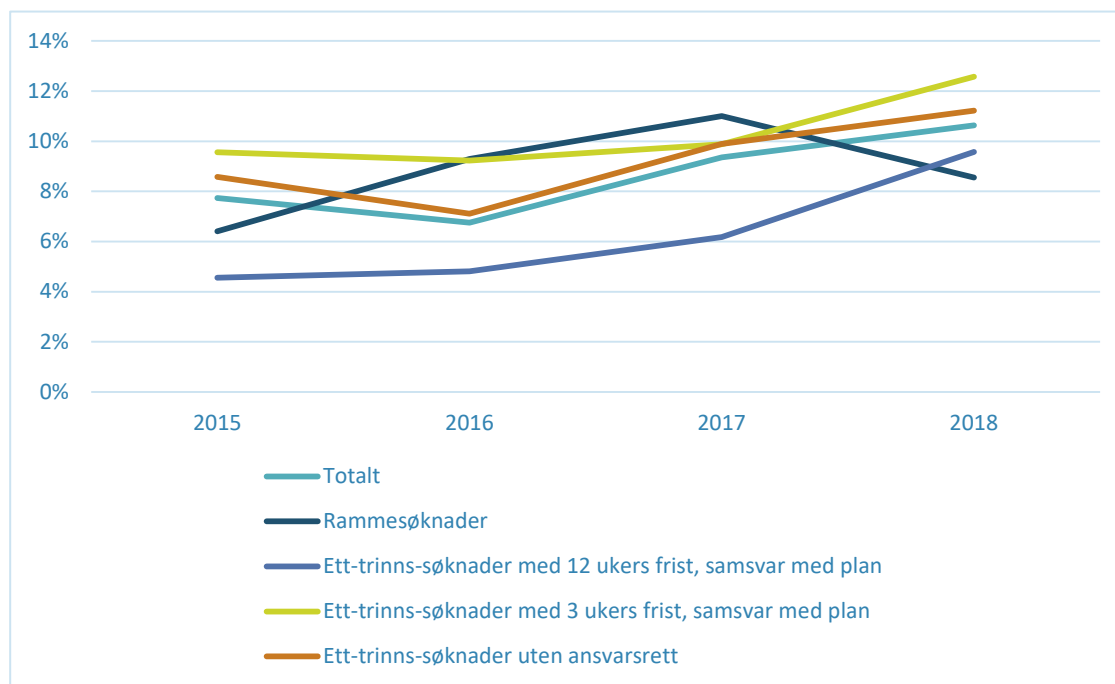
Antallet søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet sett i forhold til antallet behandlede saker, har også gått opp, med unntak av rammesøknader. For alle typer søknader ser det ut til at trenden peker oppover, med den største veksten i ettrinnsøknader med 12 ukers frist. Her har økningen vært 55 prosent det siste året. Dette vises i Tabell 9 og Figur 16.

For rammesøknader er det en positiv utvikling og fristene ble oversittet i 22 prosent færre saker i 2018 enn i 2017.

Andelen søknader med overskredet frist har, sett under ett, likevel steget med 14 prosent fra 2017 til 2018. Overskridelser ved behandling av ettrinnsaker med 12 ukers frist er økt med 55 %. For ettrinnsøknader med tre ukers frist er økningen 27 prosent. Dette gir grunn til bekymring og kan tyde på at kommunene har en krevende oppgavebyrde. Tilsvarende har ettrinnsøknader uten ansvarsrett også hatt en økning på 13 prosent i saker der saksbehandlingsfristen ikke er overholdt.

	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Totalt	8 %	7 %	9 %	11 %	14 %
Rammesøknader	6 %	9 %	11 %	9 %	-22 %
Ettrinnsøknader med 12 ukers frist, samsvar med plan	5 %	5 %	6 %	10 %	55 %
Ettrinnsøknader med 3 ukers frist, samsvar med plan	10 %	9 %	10 %	13 %	27 %
Ettrinnsøknader uten ansvarsrett	9 %	7 %	10 %	11 %	13 %

Tabell 9 Behandlede søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet sett i forhold til antall behandlede søknader, 2015-2018

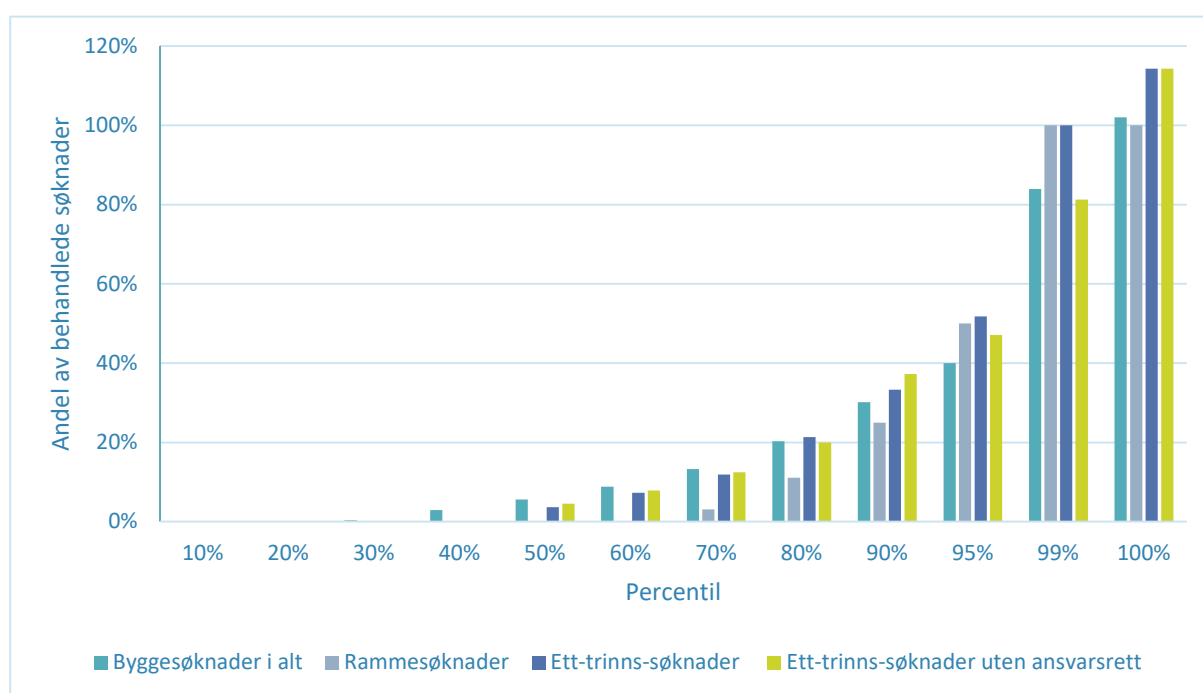


Figur 16 Andel av behandlede søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet 2015-2018

6.1. Forskjeller mellom kommuner

Akkurat som med gjennomsnittlig saksbehandlingstid, er det også her store forskjeller mellom kommunene. Selv om det ble brukt lenger tid i 11 prosent av sakene totalt sett, var dette ikke tilfellet for enkeltkommuner.

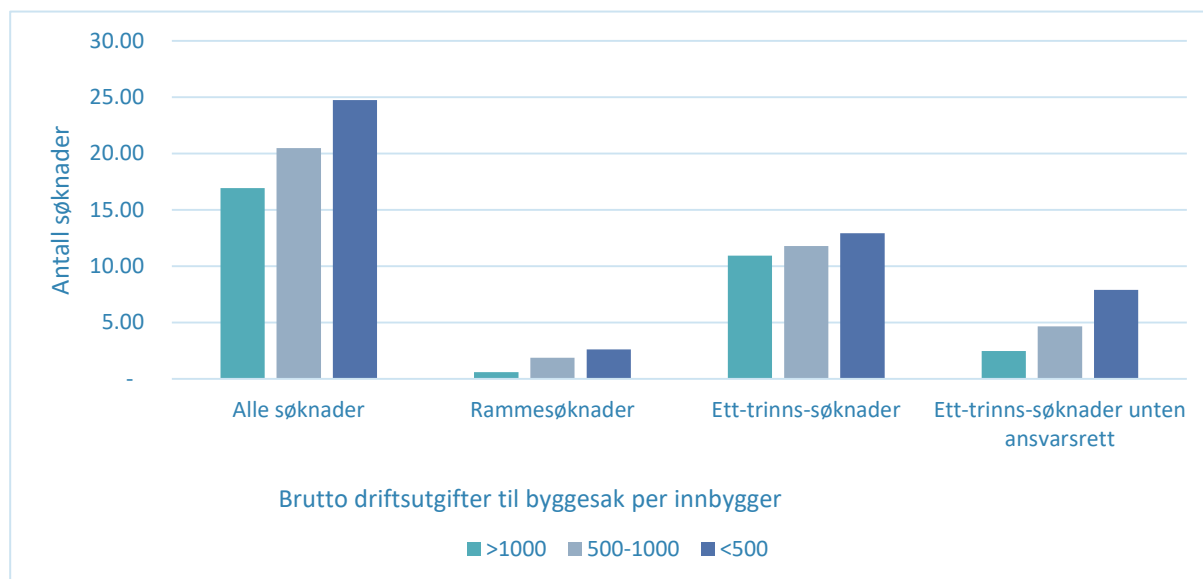
Som vist Figur 17 hadde 30 prosent av kommunene i 2018 ingen tilfeller av brutte saksbehandlingsfrister, mens 1 prosent klarte ifølge tallene aldri å følge fristene. Disse tallene bør leses med en viss skepsis, da noen kommuner tilsynelatende klarte å ha flere behandlede søknader hvor de brøt fristene enn behandlede søknader totalt.



Figur 17 Persentiler 2018, andel av behandlede søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra minst til størst andel søknader med overskredet saksbehandlingstid og deles deretter inn i grupper. 10 prosent viser altså maks andel søknader med overskredet saksbehandlingstid blant de 10 % av kommunene som hadde færrest slike søknader sammenlignet med antall behandlede søknader totalt.

For alle typer søknader peker regresjonsanalysen på to faktorer som kan forklare forskjellene mellom kommunene i antall saker hvor fristene blir brutt: brutto driftsutgifter til byggesak og antall behandlede byggesøknader. Antall saker hvor fristene overskrides øker med antall behandlede søknader av samme type totalt, og synker med penger brukt på byggesak i kommunen.

Førstnevnte er ikke spesielt overraskende. Det viser at størrelsen på saksmengden, korrigert for kommunistørrelse og økonomi, har en betydning for kommunenes håndtering av den. Kommuner som behandler flere søknader enn kommuner som ellers er like dem selv, ender med å bryte fristene oftere.



Figur 18 Sammenheng brutto driftsutgifter per innbygger og antall søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet i snitt

Når det gjelder sammenhengen mellom brutto driftsutgifter til byggesak og antall, (illustrert i Figur 18) tyder dette på at kommuneøkonomi spiller en rolle. Figuren er igjen kun en illustrasjon av sammenhengen, ettersom det er få kommuner som bruker mye penger på byggesaksbehandling. Kun 19 kommuner brukte mer enn 1000 kroner per innbygger, hvilket gjør størrelsen på de tre gruppene som er vist svært forskjellig.

Det at det er en signifikant sammenheng er konsistent med resultatene for gjennomsnittlig behandlingstid. Kommuner som bruker mer penger på byggesak per innbygger bruker kortere tid på behandling av byggesaker.

7. Dispensasjoner

Kommunene kan etter pbl § 19-2 gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan gis dispensasjon både fra planbestemmelser og byggebestemmelser, men det kan ikke dispensereres fra saksbehandlingsregler.

Antallet dispensasjonssøknader mottatt og behandlet har sunket det siste året. Antallet mottatte dispensasjonssøknader er sunket med 8 prosent fra 2017 til 2018 og antallet behandlede dispensasjoner er sunket med 9 prosent.

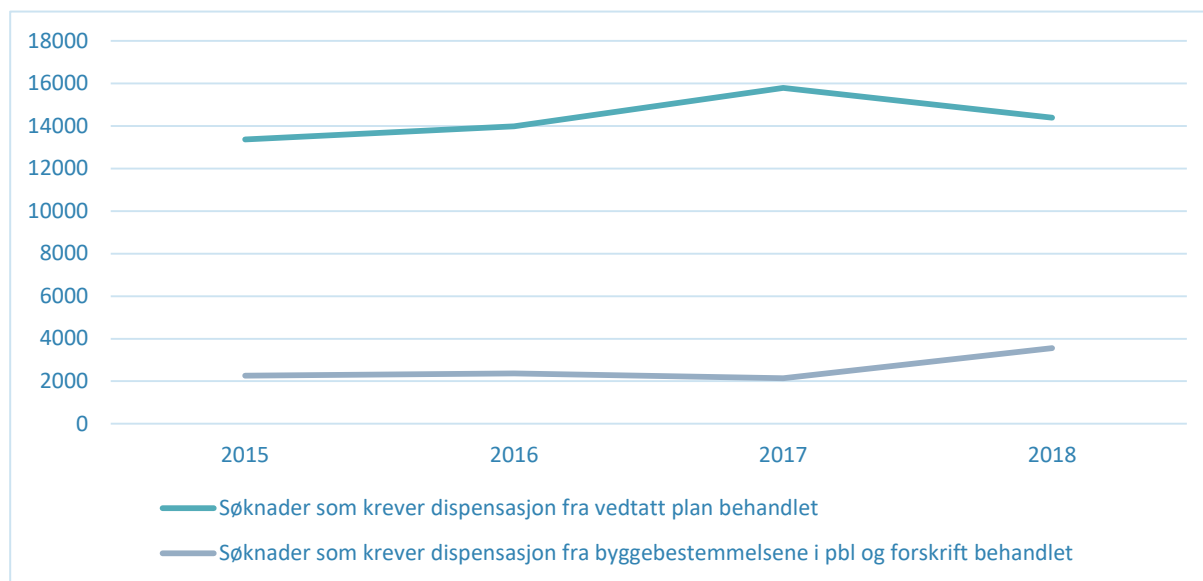
De aller fleste dispensasjonssøknader gjelder dispensasjon fra plan. I underkant av 20 prosent av dispensasjonssøknadene gjelder dispensasjon fra byggebestemmelsene.

Omfanget dispensasjoner fra plan er sunket med 9 prosent fra 2017 til 2018, og i 2018 kom det inn 14 394 søknader om dispensasjon fra plan. Videre kom det i 2018 inn 3 552 søknader om dispensasjon fra byggebestemmelser, noe som er en økning på 66 prosent fra 2017. Selv om antallet er beskjedent i forhold til antallet dispensasjonssøknader fra plan, så er den prosentvise økningen svært stor.

Det er usikkert hva denne økningen skyldes. Det kan være mulig at kommunene har innrapportert både vedtak etter pbl § 31-2 om unntak for eksisterende bebyggelse, sammen med dispensasjon gitt etter pbl kap. 19. Kostra-statistikken har ikke innrapporteringsplikt for vedtak om unntak fra byggt teknisk forskrift for eksisterende tiltak. Etter direktoratets erfaring er det mange som sammenblander dispensasjon fra byggt teknisk forskrift og vedtak om unntak fra byggt teknisk forskrift for eksisterende bygg.

	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Mottatte dispensasjonssøknader	18206	18423	19778	18150	-8 %
Behandlede dispensasjonssøknader	17940	17595	19786	17907	-9 %
Søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan behandlet	13362	13988	15794	14394	-9 %
Søknader som krever dispensasjon fra byggebestemmelsene i pbl og forskrift behandlet	2269	2366	2145	3552	66 %

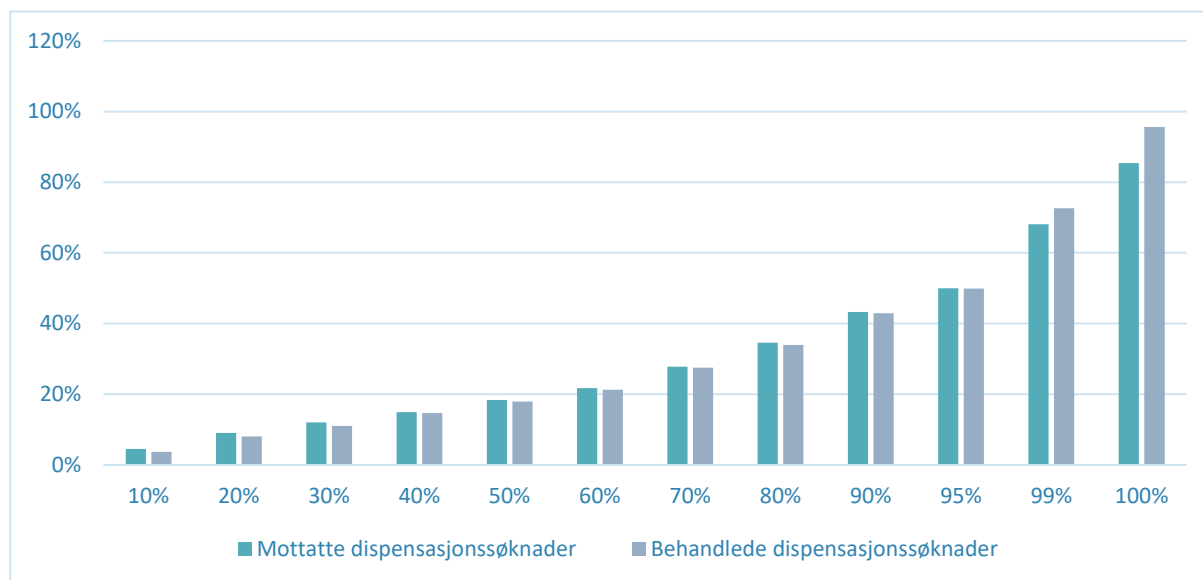
Tabell 10 Antall mottatte og behandlede dispensasjonssøknader 2015-2018



Figur 19 Antall behandlede dispensasjonssøknader 2015-2018

7.1. Forskjeller mellom kommuner

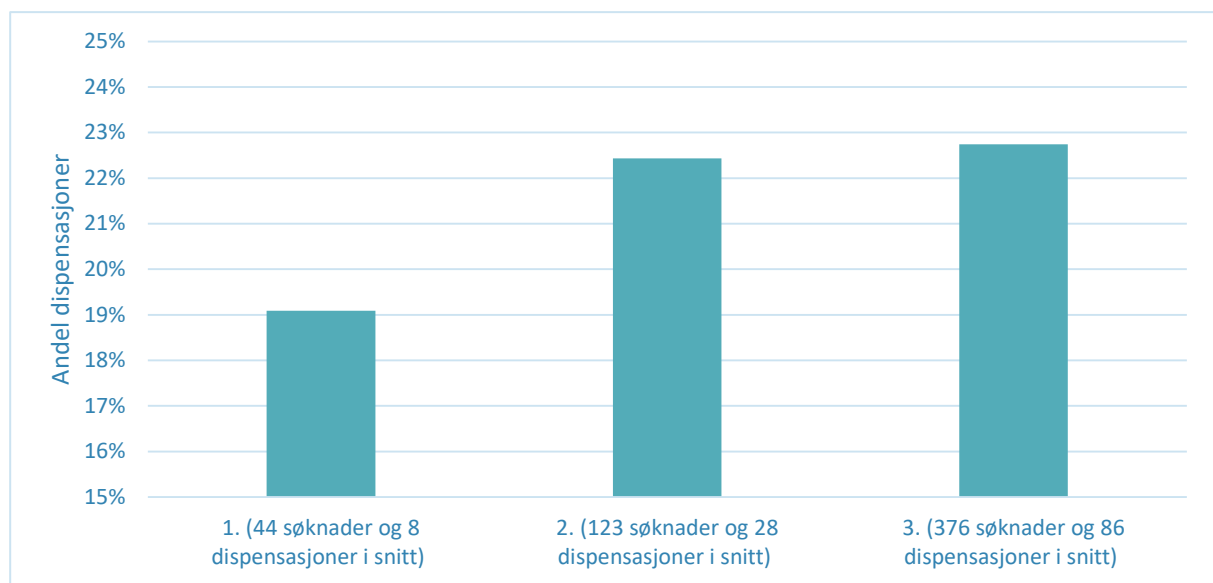
Igjen er det store forskjeller mellom kommuner. Andelen dispensasjonssøknader går fra 4 prosent eller færre for 10 prosent av kommunene til opptil 85 prosent og 96 prosent av henholdsvis mottatte og behandlede.



Figur 20 Andel av alle søknader som var dispensasjonssøknader, 2018 persentiler. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra minst til størst andel dispensasjonssøknader og deles deretter inn i grupper. 10 % viser altså maks andel dispensasjonssøknader blant de 10 prosent av kommunene som fikk færrest slike søknader sammenlignet med antall søknader totalt.

Gitt de tilgjengelige variablene, finner vi få systematiske forskjeller mellom kommunene. Verken størrelse eller kommuneøkonomi har noen signifikant betydning for hvor mange dispensasjonssøknader en kommune får.

Det som derimot ser ut til å ha betydning er antall byggesøknader totalt. Kommuner som mottar og behandler flere søknader enn andre ellers like kommuner, har høyere andel dispensasjonssøknader enn de med færre. Forskjellene er ikke store, som illustrert i Figur 21, men de er signifikante med en økning på 0,12 per ekstra behandlet søknad.



Figur 21 Sammenheng behandlede søknader og dispensasjonssøknader

8. Mangelfulle søknader

Mangelfulle søknader skaper ekstraarbeid for både kommunene og aktørene, og er derfor ønskelig å unngå i så stor grad som mulig. I 2018 var nærmere 35 prosent av byggesøknadene kommunene mottok mangelfulle. Dette er meget uheldig og reduserer effektiviteten i byggesaken.

Andelen mangelfulle søknader har ligget stabilt høyt helt siden første statistikkinnhenting i 2006. Totalt mottok kommunene 29 165 søknader i 2018 der det var behov for tilleggsdokumentasjon.

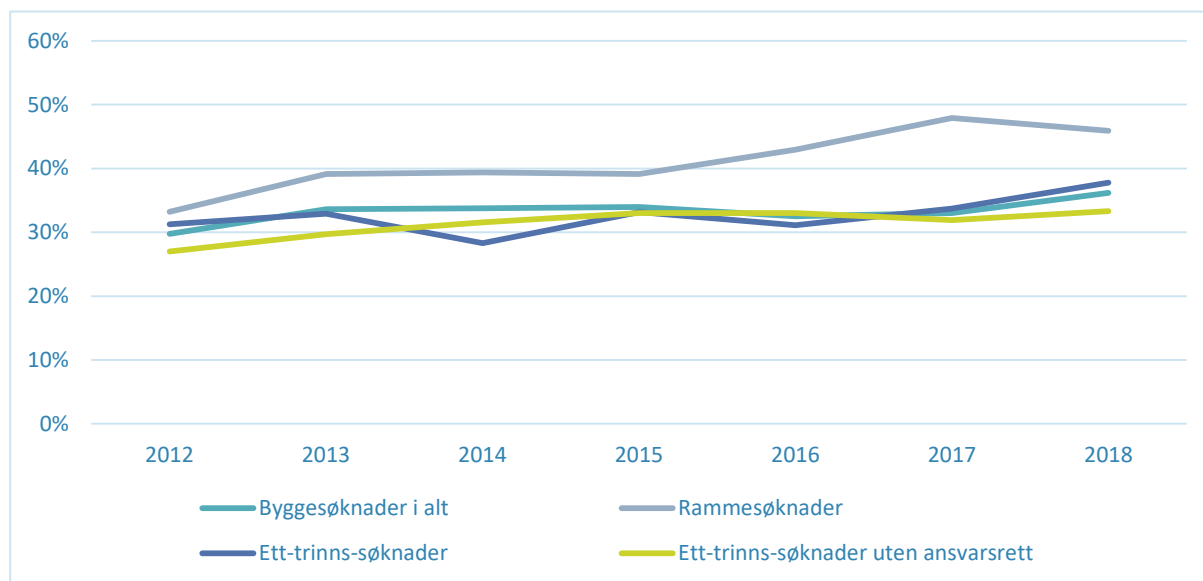
For rammesøknader observerer vi at det har vært en reduksjon i antallet mangelfulle søknader med 10 prosent, mens det for ettrinnsøknader har vært en økning på 10 prosent. Ettrinnsøknader uten ansvarsrett ligger stabilt og har kun 1 prosent økning fra 2017 til 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Totalt	27 521	30 716	32 700	31 853	28 168	28 044	29 165	6 %
Rammesøknader	3 978	4 715	4 937	5 251	5 030	5 074	4 571	-10 %
Ettrinnsøknader	15 224	15 226	13 994	16 996	14 222	15 123	16 645	10 %
Ettrinnsøknader uten ansvarsrett	8 588	9 836	11 003	9 606	8 916	7 847	7 949	1 %

Tabell 11 Antall mangelfulle søknader 2012-2018

Ser man på antall mangelfulle søknader som andel av totalt antall behandlede søknader, har det ikke vært noen statistisk signifikante endringer de siste årene. Omfanget er stabilt høyt og ligger på nærmere 35 prosent.

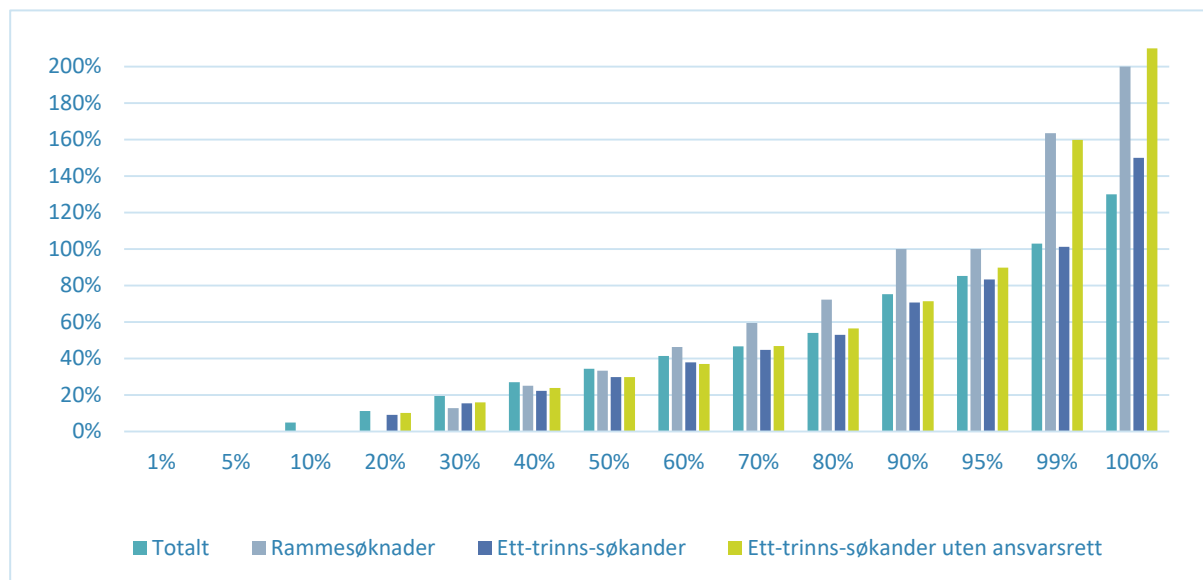
For rammesøknader er andelen mangelfulle søknader 46 prosent, noe som er svært uheldig, særlig fordi disse søknadene utarbeides av profesjonelle aktører. Til sammenligning ser vi at ettrinnsøknader uten ansvarsrett, som normalt forestås av uprofesjonelle, har en andel mangelfulle søknader på 33 prosent.



Figur 22 Andel av behandlede byggesøknader som var mangelfulle 2012-2018

8.1. Forskjeller mellom kommuner

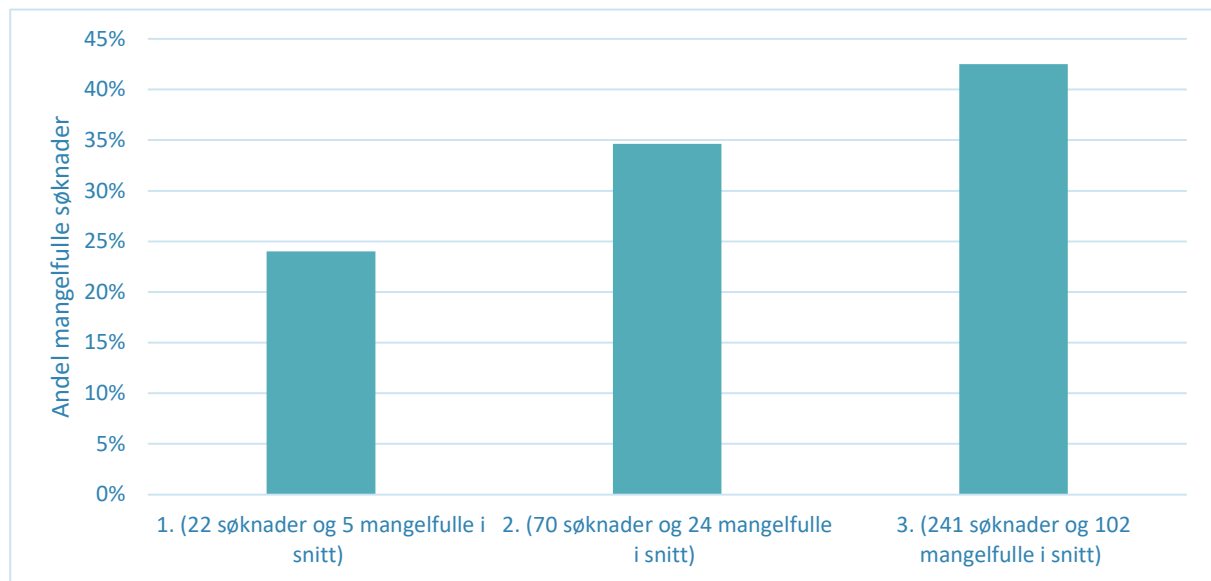
Det er store forskjeller kommunene imellom. Som vist i Figur 23 var nesten ingen av de behandlede søknadene mangelfulle for enkelte kommuner. Andre kommuner ba om tilleggsinformasjon for flere søknader enn det de rakk å behandle ferdig i 2018.



Figur 23 Andelen av behandlede søknader som var mangelfulle, persentiler 2018⁴. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra minst til størst andel mangelfulle søknader og deles deretter inn i grupper. 10 % viser altså maks andel mangelfulle søknader blant de 10 prosent av kommunene som fikk færrest slike søknader sammenlignet med søknader de behandlet totalt.

Når det gjelder forklaring på hva forskjellene skyldes er antall behandlede søknader den eneste som synes i regresjonsanalysene. Andelen mangelfulle søknader stiger med antall byggesaker kommunen totalt sett behandler. Dette gjelder alle typer søknader, men sammenhengen er størst for ettrinns-søknader. Én ekstra ettrinns-søknad øker antallet mangelfulle med 0,3. Aggregert betyr dette at andelen mangelfulle ettrinns-søknader for den tredjedelen av kommuner som mottok færrest var i snitt på under 25 prosent. De som fikk flest hadde i snitt over 40 prosent mangelfulle. Dette er illustrert i Figur 24.

⁴ For å gjøre figuren lesbar er den kuttet på 200 %. For den siste persentilen går andel mangelfulle opp til 1200 % for ettrinns-søknader uten ansvarsrett ifølge rapporterte tall.



Figur 24 Sammenheng mellom mangelfulle ettrinnssøknader og ettrinnssøknader behandlet, 2018

Mulige forklaringer på dette kan være at kommuner som får få søknader har bedre mulighet til å gi tett oppfølging før søknaden sendes inn, eller at de som sender inn søknadene i større grad er profesjonelle. Dette blir likevel kun en spekulasjon.

9. Tilsyn

Antall byggesaker det er ført tilsyn med, har sunket med 13 prosent fra 2018 til 2017. Det er ført tilsyn i 6 854 byggesaker. Samtidig har antallet byggesaker sunket noe. Tilsynsomfanget sett i forhold til antall byggesaker, innebærer derfor at reduksjonen er noe mindre.

Det er gjennomført 10 953 fagtilsyn i 2018. Dette innebærer at det føres tilsyn med mer en ett fagtema i mange av byggesakene. Antall fagtilsyn ligger stabilt og har en økning på 1 prosent fra 2017 til 2018. Utviklingen er positiv - sett i forhold til at antall byggesaker har sunket. I 2018 er det ført tilsyn i færre byggesaker, men likevel ført noen flere fagtilsyn enn i 2017.

De aller fleste tilsynene er enkle tilsyn som ikke trenger avsluttes med en tilsynsrapport, men som kun listes opp i en samlerapport hos kommunen. I 2018 var 8 189 av tilsynene enkle tilsyn som inngikk i samlerapport etter unntaksbestemmelsen i byggesaksforskriften. Andelen alminnelige tilsyn som følger hovedregelen og avsluttes med tilsynsrapport, er derfor 25 prosent.

I 2018 var 4 306 av tilsynene med omsøkte arbeider, mens 2 854 av tilsynene var med arbeider som ikke var omsøkt. Tilsyn med ikke omsøkt byggevirkksomhet økte totalt med 28 prosent fra 2017 til 2018. Tilsyn med omsøkt byggevirkksomhet sank samtidig med 11 prosent.

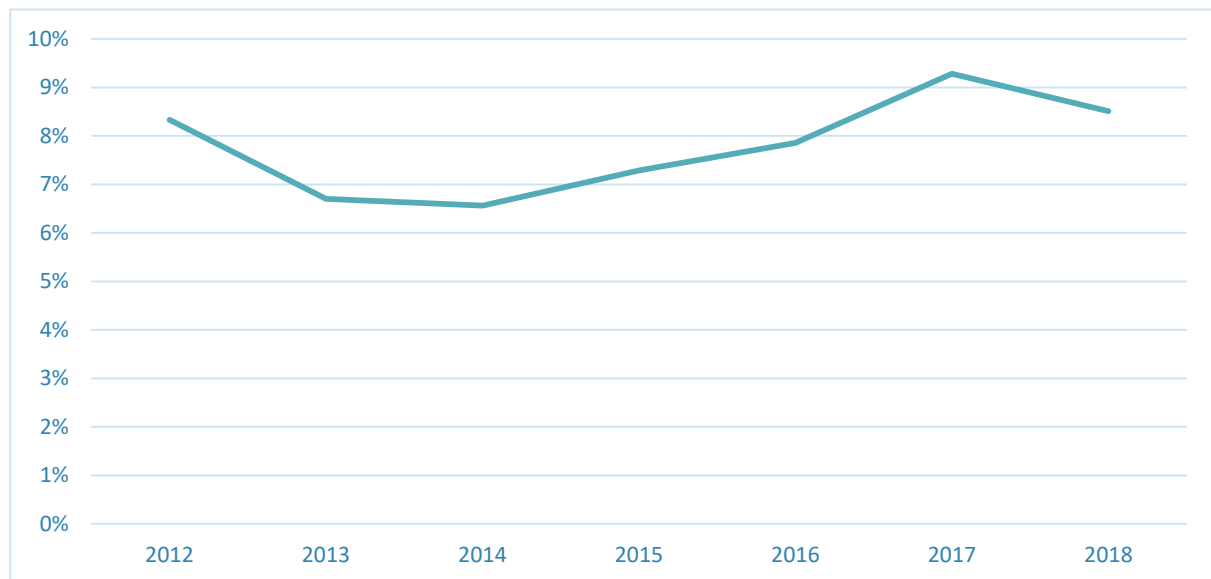
Størsteparten av tilsynene med de ikke omsøkte arbeidene var ulovlighetsoppfølging, mens 251 tilsyn var med tiltak unntatt søknadsplikt. I 2018 var det 2 367 ulovlighetsoppfølginger, noe som er en økning på 33 prosent fra 2017. Ifølge pbl § 25-1 skal kommunen føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Tilsyn med tiltak unntatt søknadsplikt økte med 20 prosent fra 2017 til 2018 og det ble gjennomført 251 slike tilsyn i 2018. Tilsyn med tiltak unntatt søknadsplikt kan eksempelvis være tilsyn med garasjer.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Byggesaker med tilsyn	7706	6122	6355	6835	6803	7883	6854	-13 %
Sum for antall tilsyn etter tematisk fordeling	12229	10242	11369	10373	11436	10861	10953	1 %
Gjennomførte tilsyn i alt med samlerapport				7566	8342	8446	8189	-3 %
Tilsyn i omsøkte byggesaker	4813	4666	4215	4999	4480	4854	4306	-11 %
Tilsyn i ikke omsøkte byggesaker	3628	2538	2031	2191	2438	2225	2854	28 %
Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt					207	209	251	20 %
Ulovlighetsoppfølginger ved ikke omsøkt byggevirksomhet					1729	1785	2367	33 %

Tabell 12 Antall tilsyn 2012-2018

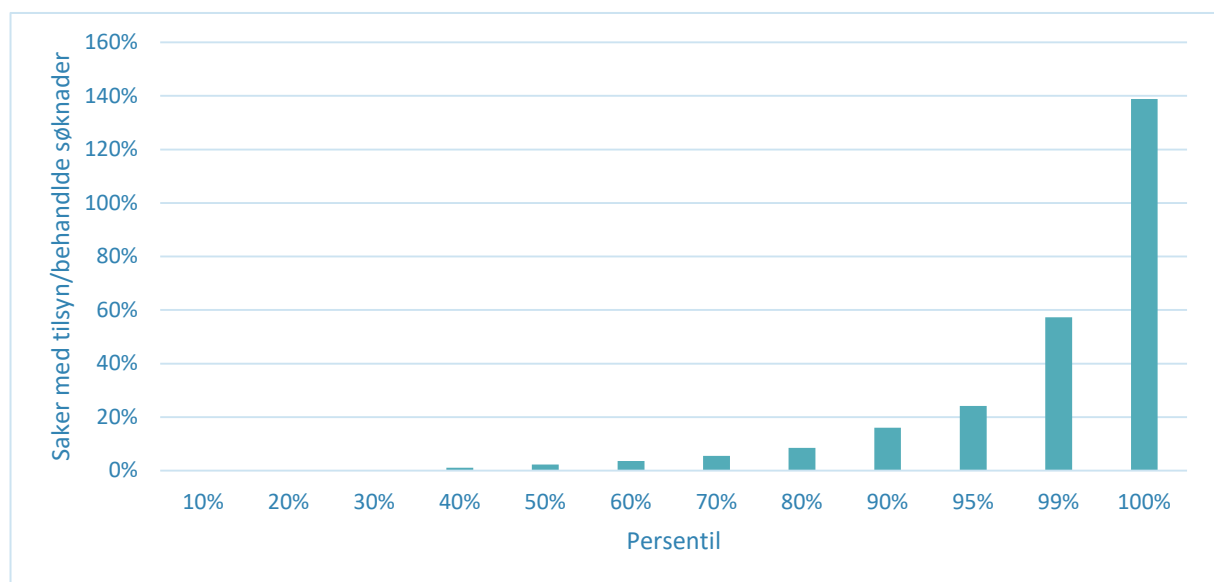
I Figur 25 (under) vises antall tilsyn som andel av behandlede byggesøknader. Som for andre variabler, er dette et lite optimalt mål fordi behandling og tilsyn ikke nødvendigvis skjer samme år. I dette tilfellet er forskjellen antagelig enda større enn for andre, ettersom tilsyn kan skje når som helst i byggeprosessen, fra innsending av søknad til inntil fem år etter ferdigstillelse.

Andelen gir likevel et bilde av saksbyrden i kommunene, og i hvilken grad tilsyn prioriteres. Figur 25 viser at denne andelen har ligget relativt jevnt rundt 8 prosent, med svake svingninger i begge retninger.



Figur 25 Byggesaker med tilsyn delt på behandlede byggesøknader 2012-2018

At andelen var 8,5 prosent for hele landet i fjor, betyr ikke at dette er konstant over hele landet. Som med saksbehandlingstid er det store forskjeller mellom kommunene. Som Figur 26 viser var det en rekke kommuner som ikke utførte tilsyn i det hele tatt, og noen som gjorde svært mange relativt til antall behandlede byggesøknader. Noen få kommuner hadde flere tilsyn enn nye behandlede saker i 2018.



Figur 26 Andel tilsyn av behandlede byggesøknader. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra færrest til flest tilsyn relativt til antall behandlede søknader og deles deretter inn i grupper. 10 prosent viser altså maks andel tilsyn blant de 10 % av kommunene som gjorde færrest.

Det er bekymringsfullt at en del kommuner ikke fører tilsyn. Ansvarsrettssystemet er avhengig av å balanseres av en oppdagelsesrisiko. Tilsyn virker preventivt og kan bidra til bedre byggkvalitet og mer seriøse aktører. Tilsyn kan også ha en lærende og oppdragende effekt.

Det er ingen klare mønstre for hvilke kommuner som fører mye tilsyn, korrigert for antall byggesaker. Verken kommunestørrelse eller økonomi ser ut til å ha effekt. Dette betyr at det finnes kommuner med mange byggesaker som ikke fører tilsyn. Forskjeller i erfaring og kompetanse kan være mulige forklaringer, men dette er ikke mulig å avgjøre ut ifra Kostra-tallene. Direktoratet har tidligere intervjuet⁵ tilsynsmedarbeidere i ulike kommuner. Svarene vi fikk underbygger denne antagelsen.

9.1. Tilsyn på ulike fagområder

Kostra-statistikken viser at kommunene har gjennomført om lag like mange fagtilsyn i 2018 som i 2017. Hvilke fagområder det har vært ført tilsyn med har imidlertid endret seg noe.

Det er ført flest tilsyn med brannsikkerhet. Her har det vært en økning fra 1 215 tilsyn i 2017 til 1 322 tilsyn i 2018. Det er videre ført 1 250 tilsyn med plassering, noe som er en reduksjon i forhold til 2017 da det ble ført 1 394 tilsyn med plassering. Brannsikkerhet og plassering er de to fagområdene som det har vært ført mest tilsyn med i en årrekke.

Tilsyn med kvalifikasjoner har vært gitt som et prioritert fokusområde for tilsyn i byggesaksforskriften, og det har i 2018 vært ført 1 074 tilsyn med kvalifikasjoner. Dette innebærer en økning siden i 2017 da det ble ført 1 031 tilsyn med kvalifikasjoner. Sett i lys av at ansvarsrettssystemet er endret, er det gledelig at tilsyn med kvalifikasjoner prioriteres.

Tilsyn med produktdokumentasjon har også vært prioritert fokusområde for tilsyn, men det har kun vært ført 320 tilsyn med produkter til byggverk i 2018. Omfanget har sunket fra 496 slike tilsyn i 2016 og 372 i 2017.

Å føre tilsyn i byggesak med produktdokumentasjon kan være krevende. Tilsynet involverer både forskrift om dokumentasjon av byggevarer og byggteknisk forskrift. Dette er et tilsynsområde kommunene tradisjonelt sett ikke har gått mye inn i. Mange kommuner opplever at kravene til produktdokumentasjon er krevende og meget tekniske, og de prioriterer derfor ikke dette området. I direktoratets dialog med kommunene har vi erfart dette. Direktoratet har utarbeidet forenklet veiledningsmateriell for tilsynsområdet som forelå januar 2019. Tilsyn med produkter er prioritert tilsynsområde også i 2019.

Tilsyn med planløsning og tilsyn med uteareal innebærer blant annet tilsyn med krav til universell utforming. Det har vært ført 725 tilsyn med planløsning og 653 tilsyn med utearealer i 2018.

Tilsyn som er innrapportert under kategorien *annet* er den klart største tilsynstypen. I 2018 er det innrapportert at det er ført 2 346 tilsyn i denne kategorien. Tilsyn som føres opp i denne kategorien

⁵ Rapporten Effekt av kommunalt tilsyn, kvalitative dybdeintervjuer for DiBK, utført av Kantar TNS, upublisert

vil typisk være tilsyn med oppfyllelse av prosessuelle krav. Eksempel på tilsyn med krav etter byggesaksforskriften, kan være tilsyn med kvalitetssikringsrutiner. Tilsyn med byggtekniske krav innrapporteres på fagområdene som gjenspeiler byggteknisk forskrift.

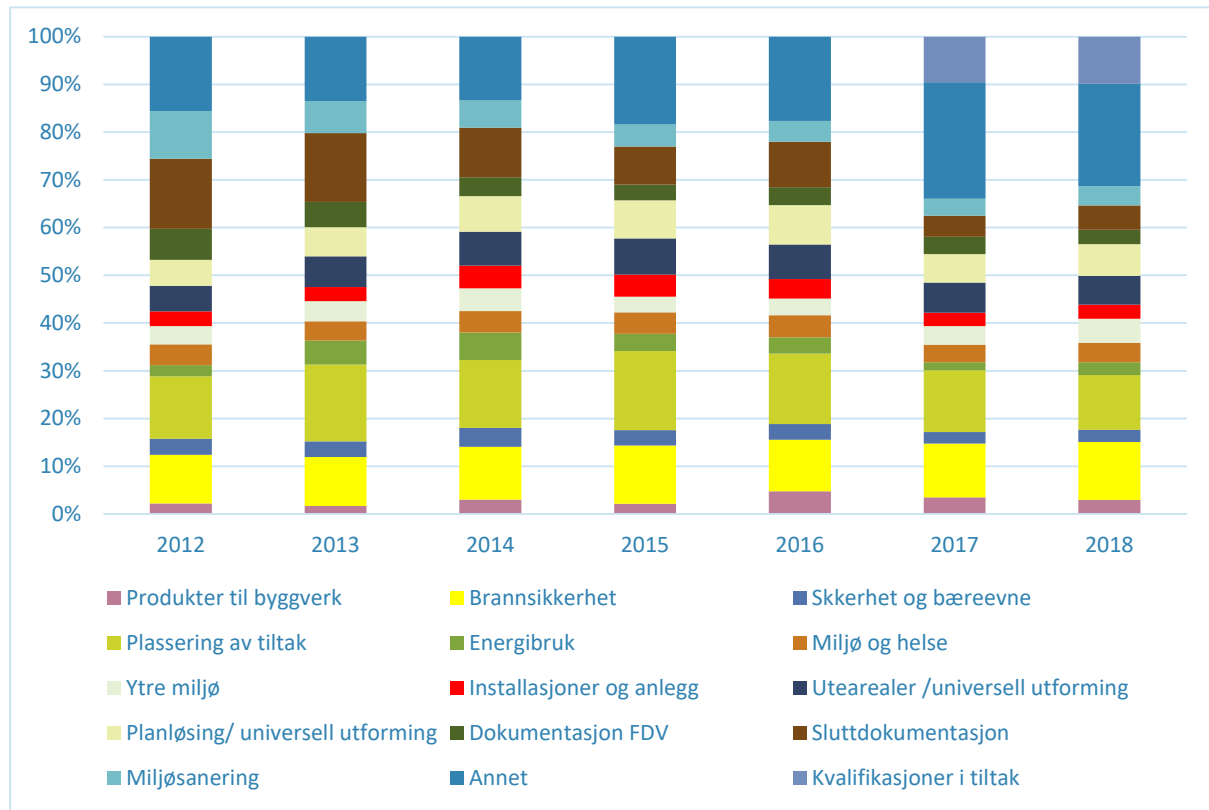
Det har vært ført minst tilsyn med konstruksjonssikkerhet og energibruk, med henholdsvis 282 og 291 tilsyn i 2018. Tilsyn med energibruk er økt med 56 prosent fra 2017.

I Tabell 13 vises antall tilsyn for de ulike fagområdene fra 2012 til 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Produkter til byggverk	273	168	336	218	496	372	320	-14 %
Brannsikkerhet	1243	1044	1247	1265	1139	1215	1322	9 %
Sikkerhet og bæreevne	408	337	450	327	347	263	282	7 %
Plassering av tiltak	1605	1634	1596	1708	1547	1394	1250	-10 %
Energibruk	282	510	649	378	362	186	291	56 %
Miljø og helse	535	410	506	462	480	397	451	14 %
Ytre miljø	466	430	541	343	372	417	547	31 %
Installasjoner og anlegg	376	301	532	472	429	305	324	6 %
Utearealer /universell utforming	662	654	800	785	759	682	653	-4 %
Planløsning/ universell utforming	658	617	844	826	866	639	725	13 %
Dokumentasjon FDV	797	539	441	337	397	394	329	-16 %
Sluttdokumentasjon	1797	1472	1175	822	997	480	559	16 %
Miljøsanering	1219	678	642	478	463	382	437	14 %
Annet	1908	1373	1503	1898	1851	2630	2346	-11 %
Kvalifikasjoner i tiltak						1031	1074	4 %

Tabell 13 Antall tilsyn etter fagområde 2012-2018

I Figur 27 vises det hvor stor andel hvert tilsynsområde utgjorde av alle tilsyn i perioden 2012-2018. Den største kategorien hvert år er annet-kategorien. Utenom dette er de desidert største kategoriene plassering av tiltak og brannsikkerhet.

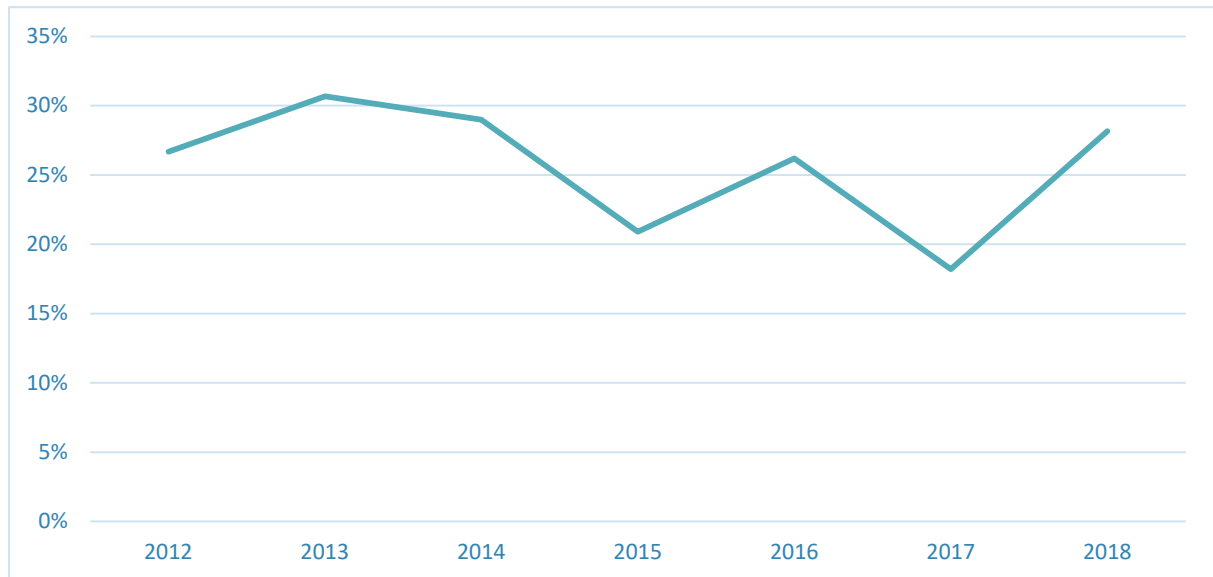


Figur 27 Fordeling av tilsyn etter fagområde

Fordelingen mellom de ulike fagområdene har vært relativt stabil. Unntakene er sluttdokumentasjon. Her har andelen sunket de siste årene og de to ulike områdene som dekker universell utforming som samlet har steget. I tillegg har kvalifikasjoner kommet inn som egen kategori i tabellen i 2017.

9.2. Oppfølging etter tilsyn, pålegg og sanksjoner

Hensikten med tilsyn er å virke preventivt og avdekke avvik.



Figur 28 Antall pålegg i forhold til antall tilsyn 2012-2018

Det har vært gitt 1 931 pålegg i 2018, noe som er en økning på 34 prosent i forhold til 2017. Det er videre gledelig å observere at andelen forhold som er rettet opp etter pålegg har økt med 61 prosent fra 878 til 1 411.

Bruken av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr har økt. Det ble i 2018 ilagt 544 tvangsmulker og gitt 349 overtredelsesgebyrer.

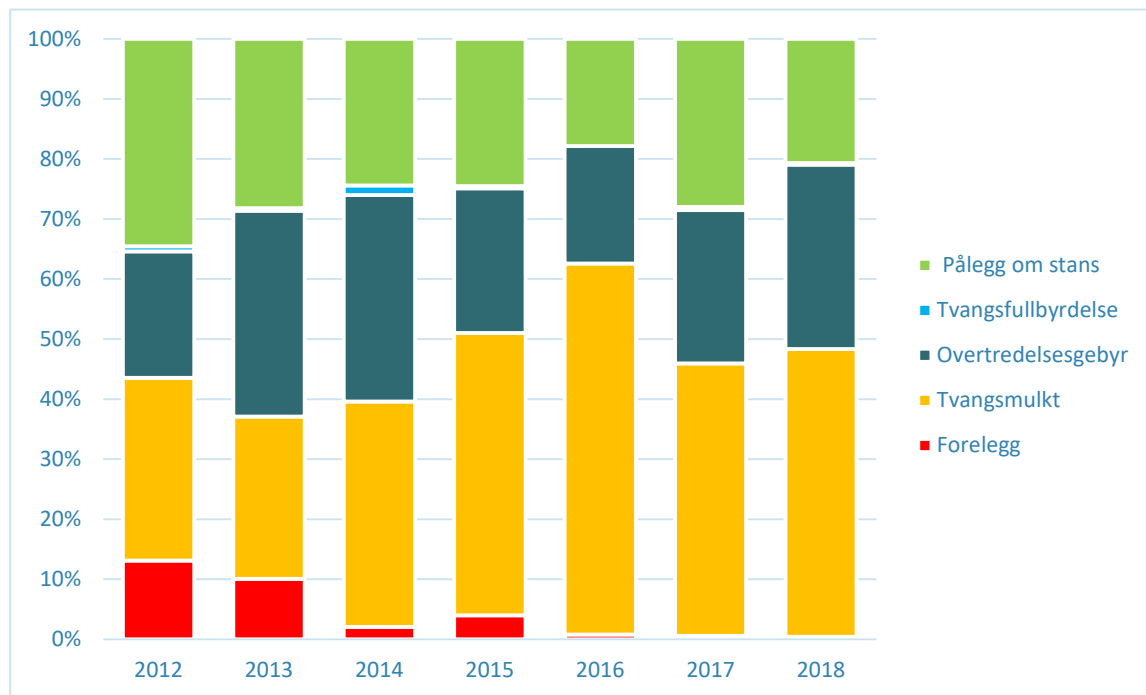
Bruken av advarsel og tilbaketrekking av ansvarsrett er redusert. Det ble gitt advarsel i 255 tilfeller og det ble fratrasket 119 ansvarsretter.

Antall pålegg stiger med 0,06 per byggesak med tilsyn. Fordi økningen er mindre enn 1 betyr dette at andelen tilsyn som fører til pålegg synker når antall tilsyn øker. Det kan tyde på at kommuner som har få tilsyn, satser på saker hvor de er relativt sikre på å finne avvik. Det kan derfor se ut som disse kommunene har en risikobasert tilnærming i utvelgelsen av tilsynet sitt eller at de fører tilsyn der de har mistanke eller har fått innrapportering. Dette er en positiv indikasjon på at de bruker begrensede ressurser der det er mest behov for det.

Når avvik er oppdaget og det er ilagt pålegg om retting, er neste steg oppfølging av dette, og eventuelt ytterligere sanksjoner hvis pålegget ikke er blitt fulgt. Tabell 14 viser noen muligheter kommunene har til oppfølging og hvor mange ganger de ulike er blitt brukt.

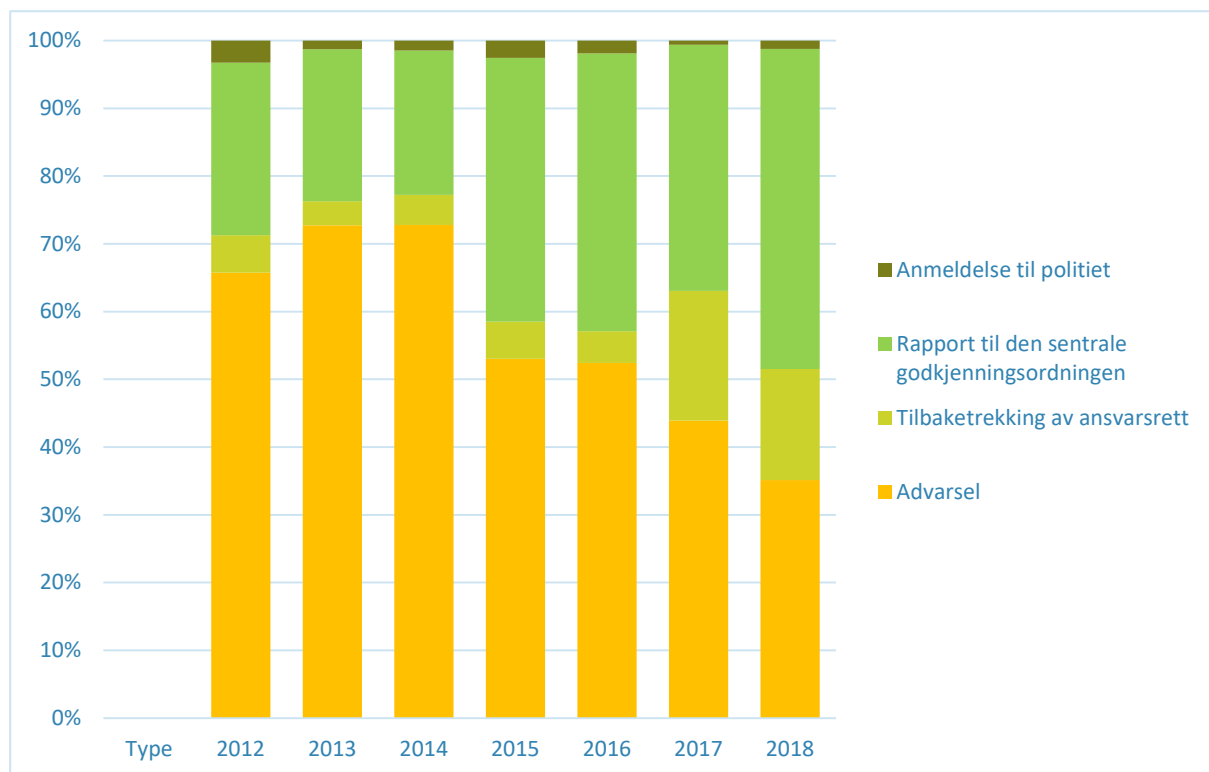
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring siste år
Alle	2056	1878	1842	1429	1782	1436	1931	34 %
Oppfølging av pålegg i alt	2260	2241	2233	1672	1949	1468	2075	41 %
Herav: Forholdet rettet opp	1718	1652	1500	1192	1211	878	1411	61 %
Herav: Forholdet ikke rettet opp og ikke fulgt opp videre	343	350	373	222	204	173	222	28 %
Herav: Annet	103	111	79	258	377	257	406	58 %
Sanksjoner ved manglende oppfølging av pålegg, i alt	466	426	381	1182	1204	896	1204	34 %
Herav: Forelegg	61	43	8	47	10	5	5	0 %
Herav Tvangsmulkt	142	115	143	556	750	406	544	34 %
Herav: Overtredelsesgebyr	98	146	131	285	237	228	349	53 %
Herav: Tvangsfullbyrdelse	4	2	6	4	0	5	3	-40 %
Herav: Pålegg om stans	161	120	93	290	217	250	235	-6 %
Andre virkemidler ved manglende oppfølging av pålegg	216	312	272	622	532	566	685	21 %
Herav: Advarsel	142	227	198	330	303	347	255	-27 %
Herav: Tilbaketrekking av ansvarsrett	12	11	12	34	27	151	119	-21 %
Herav: Rapport til den sentrale godkjenningsordningen	55	70	58	242	237	287	343	20 %
Herav: Anmeldelse til politiet	7	4	4	16	11	5	9	80 %

Tabell 14 Bruk av sanksjoner og andre virkemidler



Figur 29 Sanksjoner ved manglende oppfølging av pålegg, 2012-2018

Tvangsmulkt er den desidert mest brukte sanksjonen ved oppfølging av pålegg. Pålegg om stans og overtredelsesgebyr er, litt avhengig av året, omtrent like mye brukt tilsammen som tvangsmulkt alene. De to gjenstående – tvangsfullbyrdelse og forelegg – er i praksis ikke brukt de siste årene.



Figur 30 Andre virkemidler ved manglende oppfølging av pålegg, 2012-2018

Under andre virkemidler er advarsler den mest brukte de siste årene, med rapport til sentral godkjenning som nummer to. Unntaket er 2018 hvor det ble sendt flere rapporter til sentral godkjenning enn advarsler.

Tilbaketrekking av ansvarsrett har blitt brukt langt mer de to siste årene enn de foregående. I 2016 ble reglene for ansvarsrett endret, og bedriftene gikk fra å søke kommunen om dette til å erklære dette i byggesaken. Det gir derfor mening at kommunene trekker denne tilbake oftere i dag enn før, da de ikke lenger godkjenner på forhånd.

Politianmeldelse ble bruk i ni tilfeller i 2018, noe som er en kraftig økning fra 2017 da det kun var fem politianmeldelser.

10.Brutto driftsutgifter til byggesak

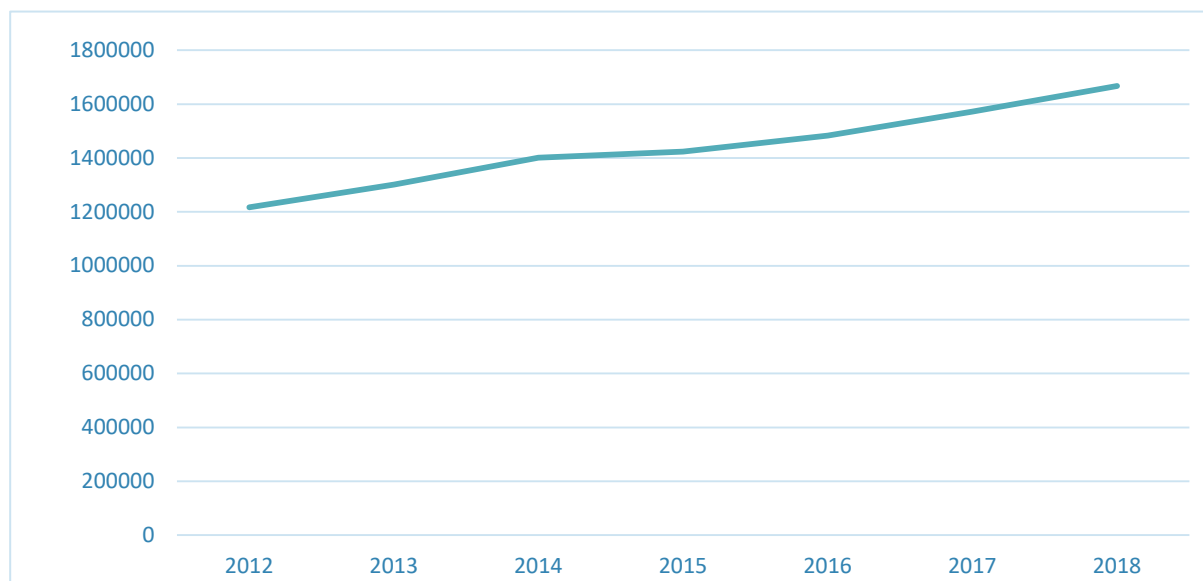
Brutto driftsutgifter til byggesak har i antall kroner steget jevnt de siste årene, som vist i Tabell 15. Justert for inflasjon er endringen mindre åpenbar, men likevel klar.

Samlet sett har kommunenes utgifter til byggesak steget med 37 prosent siden 2012, mens inflasjonen i samme periode var på totalt 15 prosent. Det brukes altså reelt sett mer penger på byggesak nå enn for noen år siden.

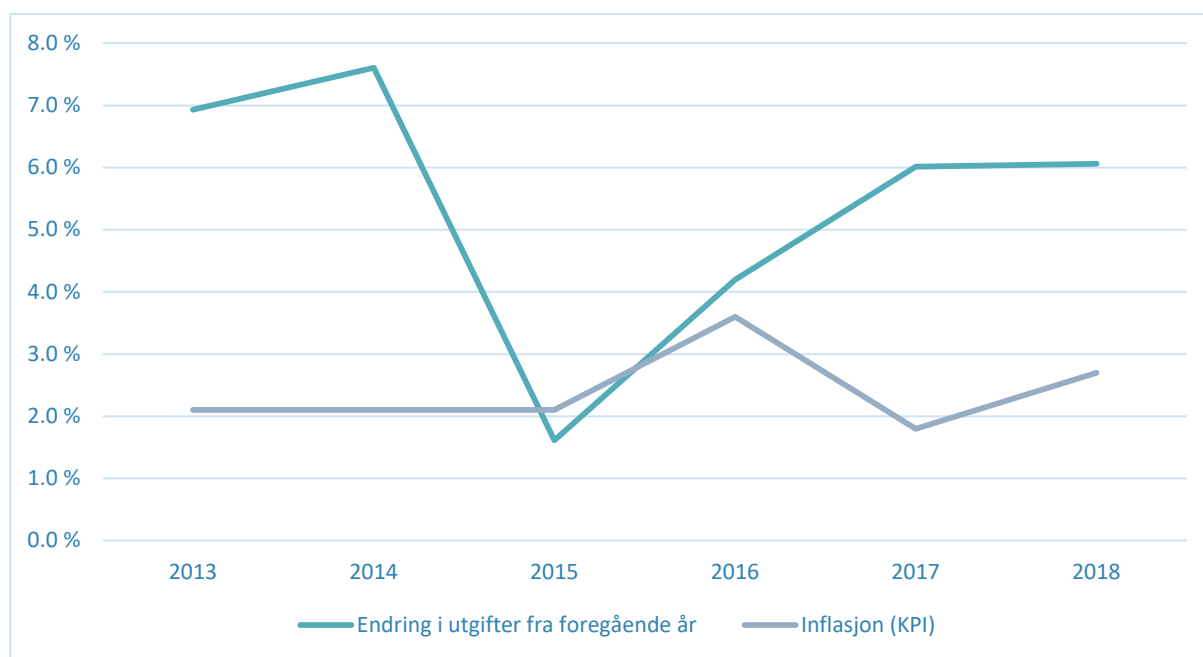
De fleste år var utgiftsveksten rundt 4-6 prosentpoeng høyere enn inflasjonen, men i 2015 og 2016 var bildet et helt annet. I 2015 var inflasjonen høyere enn veksten i driftsutgifter, og 2016 under 1 prosentpoeng høyere.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Endring totalt
Brutto driftsutgifter til byggesak (1000 kr)	1217311	1301667	1400630	1423247	1482969	1572183	1667440	37,0 %
Endring i utgifter fra foregående år		6,9 %	7,6 %	1,6 %	4,2 %	6,0 %	6,1 %	
Inflasjon (KPI)		2,1 %	2,1 %	2,1 %	3,6 %	1,8 %	2,7 %	15,4 %

Tabell 15 Brutto driftsutgifter til byggesak og inflasjon, 2012-2018



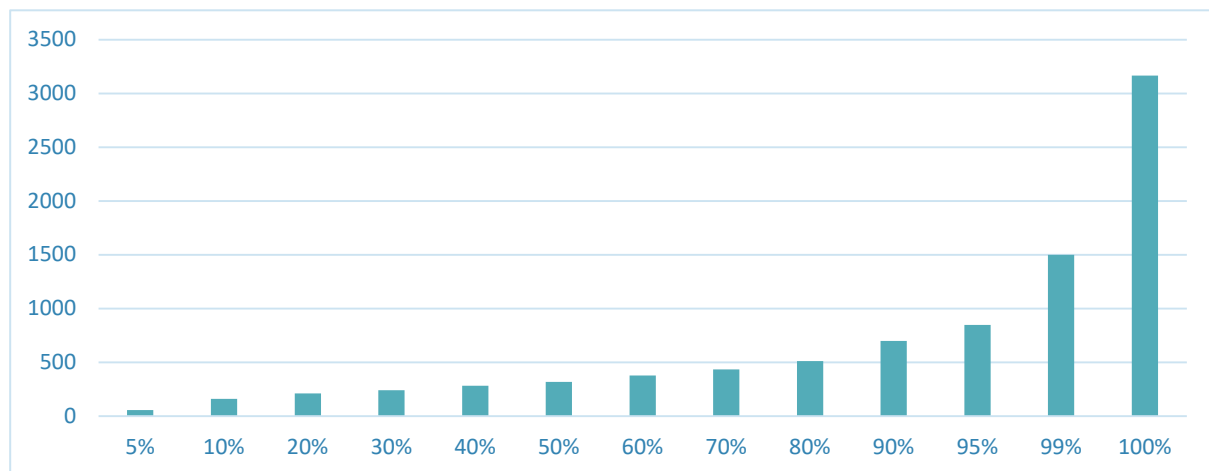
Figur 31 Brutto driftsutgifter til byggesak 2012-2018 (1 000 kr)



Figur 32 Prosentvis endring brutto driftsutgifter til byggesak og inflasjon (gjennomsnitt hele år), 2012-2018

10.1. Forskjeller mellom kommuner

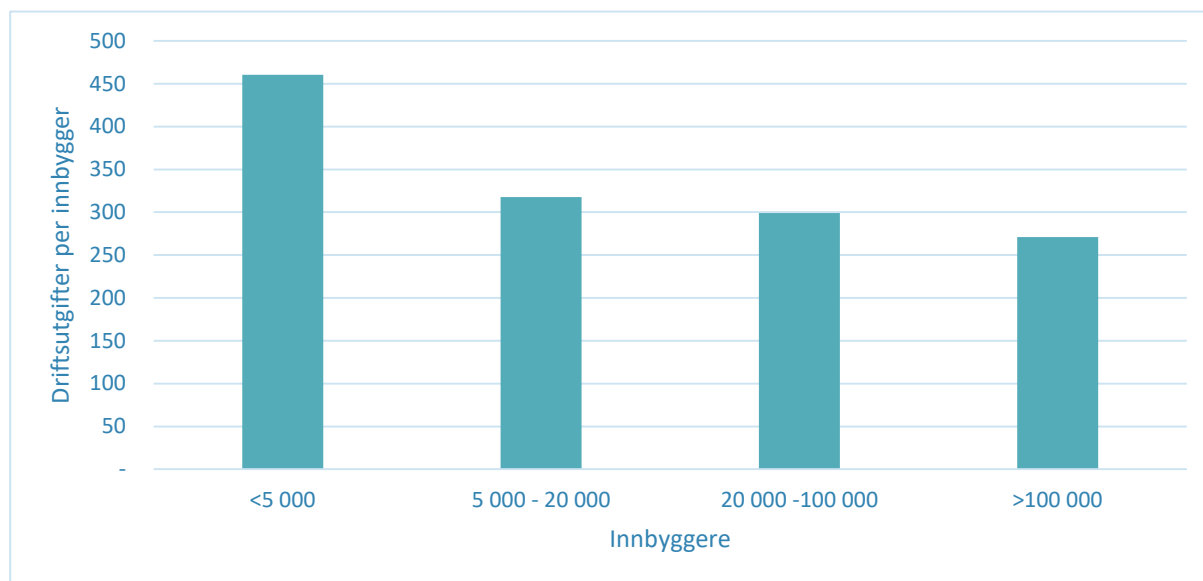
I snitt ble det i 2018 brukt 315 kroner per innbygger på byggesaksbehandling, men det var også her store forskjeller mellom kommunene. Som vist i Figur 33 hadde noen kommuner svært lave kostnader per innbygger, mens én brukte mer enn 3 000 kroner.



Figur 33 Brutto driftsutgifter til byggesak per innbygger, persentiler, 2018. For å konstruere persentilene sorteres kommunene fra minst til mest brukte midler til byggesak per innbygger og deles deretter inn i grupper. 10 % viser altså maks antall kroner brukt per innbygger til byggesak blant de 10 prosent av kommunene som brukte minst.

Antall innbyggere ser ut til å påvirke utgifter til byggesak per innbygger. Driftsutgiftene stiger med 0,7 kroner per innbygger, og store kommuner bruke derfor mindre per innbygger enn små. Som vist i Figur 34 brukte de minste kommunene i snitt 460 kroner per innbygger, mens de største nesten 200 kroner mindre.

Det er ikke noen statistisk signifikant sammenheng mellom antall behandlede søknader totalt og utgifter. Det er derfor sannsynlig at forskjellene påvirkes av faktorer som ligger utenfor modellene, som kompetanse i kommunen og stordriftsfordeler for kommuner som behandler flere søknader totalt.



Figur 34 Sammenheng gjennomsnittlig brutto driftsutgifter til byggesak og kommunestørrelse, 2018

