



14.09.2020

Analyse av kommunal byggesaks- behandling og tilsyn

Rapport 11-2020

Rapport nr. 11-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: Xxx
Oppdragsgiver: DiBK
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 14. september 2020
Forfattere: Bjørn Gran, Jonas Måøy
Kvalitetssikrer: Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Sammendrag

Nedgangen i antallet mottatte byggesøknader i kommunene fortsetter. I 2019 mottok kommunene 81 613 byggesøknader, 2,5 prosent mindre enn i 2018. Det har også vært en nedgang i antall ferdigbehandlede søknader. Ferdigbehandlede søknader utgjøre 95 prosent av antallet mottatte søknader, et forhold som ser ut til å være relativt stabilt over tid. KOSTRA-statistikken gir ikke informasjon om dette innebærer at det blir stadig større restanser i kommunene eller om søknadene bortfaller. 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 2019 var andelen mangelfulle søknader som kommunene mottok på 37 prosent.

For søknader med 12 ukers frist har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden blitt redusert med én dag. Fordelt på de ulike søknadskategoriene med denne fristen har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden sunket for ett-trinnssøknader, med og uten ansvarsrett, som krever dispensasjon, med henholdsvis én og tre dager. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for rammesøknader økte med to dager, hvorav søknader som krever dispensasjon økte med fire dager.

Dispensasjonssøknader under ett har hatt en økning på 4 dager. Dette gjelder også for ett-trinnssøknader med ansvarsrett i samsvar med plan med 12 ukers frist. I samtlige tilfeller var gjennomsnittet betraktelig lavere enn fristen på 84 kalenderdager. For søknader med 3 ukers frist i samsvar med plan har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden sunket med 2 dager. For ett-trinnssøknader med og uten ansvarsrett sank den med henholdsvis én og to dager, og ligger henholdsvis tre og to dager under fristen på 21 dager.

Andelen søknader der saksbehandlingsfristene er overskredet har sunket fra 12 til 10 prosent fra 2018 til 2019. Kommunene overholder nå i gjennomsnitt saksbehandlingsfristene for alle saks kategorier foruten ett-trinnssøknader uten ansvarsrett. Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett økte med 2 dager fra 2017 til 2019, én dag per år. SSB uttrykker usikkerhet rundt dette tallet for 2018. KOSTRA-tallene viser at saksbehandlingstiden for ett-trinnssøknader med ansvarsrett økte med 10 prosent for de med 12 ukers frist og ned 5 prosent for de med tre ukers frist.

Antall mottatte og behandlede dispensasjonssøknader har økt siden 2015, og betraktelig det siste året, men vi ser store årlige variasjoner. Økningen skyldes en økning på 11 prosent, eller 1 647 flere søknader om dispensasjon fra vedtatt plan, som står for om lag 80 prosent av dispensasjonssøknadene. Søknad om dispensasjon fra byggreglene har imidlertid falt med 23 prosent, som utgjør 824 færre søknader.

Antall byggesaker det er ført tilsyn med, har sunket med 14 prosent fra 2018 til 2019. Samtidig har antallet byggesaker sunket noe, slik at tilsynsomfanget i forhold til antall byggesaker kun er redusert med 1 prosentpoeng.

KOSTRA-statistikken viser at det er store individuelle forskjeller mellom de ulike kommunene. 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 pr søknad. For andre variabler, som antall mottatte søknader, ligger årsaken til variasjonen utenfor kommuneadministrasjonen.

De aller fleste variablene har en sammenheng med kommunestørrelse og søknadsmengde. Andre eventuelle samvariasjoner ut over dette er ikke tydelige nok til å fastslå dets viktighet på et generelt plan. Ettersom det er en rekke faktorer som sannsynligvis påvirker kommunens evne til å håndtere byggesaksbehandling, og påvirker de ulikt, vil sterke forhold for den enkelte kunne falle bort i aggregatene. I arbeidet har vi sett etter samvariasjoner mellom de ulike variablene, men presenterer kun data for de tilfellene der dette er tilfellet. Mangel på funn omtales kort.

Innhold

Sammendrag	III
1 Innledning	6
1.1 Datagrunnlag	6
1.2 Endringer i plan- og bygningsloven	7
1.3 Tolkning av data	7
2 Søknader mottatt	8
2.1 Utvikling siden 2010	8
2.1.1 Konjunkturer og endring i etterspørsel	8
2.1.2 Størrelsen på søknadene	10
2.1.3 Regelendringer	11
2.2 Forskjeller mellom kommuner	11
3 Søknader behandlet	14
3.1 Igangsettelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest	16
3.2 Klager	17
4 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	18
4.1 Forskjeller mellom kommuner	20
5 Søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet	22
6 Dispensasjoner	25
7 Mangelfulle søknader	26
7.1 Forskjeller mellom kommuner	27
8 Tilsyn	28
8.1 Oppfølging etter tilsyn, pålegg og sanksjoner	29
8.2 Tilsyn på ulike fagområder	30
9 Brutto driftsutgifter til byggesak	32

1 Innledning

Denne rapporten gir en analyse av status og utvikling på byggesaksområdet med utgangspunkt i SSBs KOSTRA-statistikk. Formålet med rapporten er å belyse og forklare eventuelle endringer i aktiviteten på byggesaksområdet. Utviklingen over tid ses også 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 samvariasjonsanalyser, hvor vi har studert hvordan de ulike variablene varierer med innbyggertall, brutto driftsutgifter til byggesak og frie inntekter. Samvariasjoner av interesse er beskrevet i de ulike kapitlene.

Både frie inntekter og driftsutgifter er indikatorer for kommunenes økonomi. Frie inntekter sier noe om hvor store budsjettammer 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.

1.1 Datagrunnlag

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

Statistikken bygger på innrapporteringene fra kommunene for 2019. 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.

Grunnet varierende svar fra kommunene angående de ulike variablene utarbeidet SSB tidligere estimerer for alle kommuner. Estimaterne er ikke videreført i gjeldende statistikk, og enkelte tall for foregående år er oppdatert og retter opp i etterkant. Derfor vil det være forskjeller mellom tallene i årets rapport og de fra tidligere år.

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 det viktig å ta hensyn til ved tolking av tallene.

Videre ser vi at overlappende år for gammel og gjeldende statistikk på samme tema viser en del uoverensstemmelser. Vi mener at slike uoverensstemmelser skyldes oppdateringer og feilretting i kun gjeldende tabeller, ettersom disse alltid har minst like mye informasjon og antall søknader. Derfor har sist oppdatert statistikk blitt prioritert hvor dette er mulig. Fullstendig datagrunnlag finnes i eget Excelvedlegg.

Endringene innebærer at enkelte variabler ikke har samme kategorisering i tidsseriens avsluttede og gjeldende tabeller. Derfor har det vært nødvendig å gjøre enkelte sammenslåinger av variabler for å få sammenhengende tidsserier. Dette gjelder først og fremst for antallet ett-trinnssøknader med tre og 12 ukers behandlingsfrist, som i nyere statistikk er slått sammen. 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.

1.2 Endringer i plan- og bygningsloven

Brudd i tidsserien må sees i sammenheng med lovendringer i perioden. Etter vedtak fra Stortinget ble flere deler av denne loven endret med formål om å forenkle regelverket og redusere ressursbruk i saksbehandlingen for alle parter.¹

1.3 Tolkning av data

I flere tilfeller adresserer vi samvariasjon med kommunenes karakteristikk og aspekter ved saksbehandling innen plan og bygg.

Samvariasjon mellom to eller flere variabler kan være forsterket og svekket av andre faktorer som ikke måles. En søknadsprosess vil aldri være helt identisk en annen; noen søknader vil være enkle å behandle, mens andre er mer tidkrevende. Årsakene til dette kan være mange. I aggregatene forventer vi at slike individuelle forskjeller er tilfeldig distribuert og dermed ikke påvirker våre tolkninger i nevneverdig grad. I mer detaljerte data, som på kommunenivå, vil slike faktorer kunne være mer utslagsgivende i en sammenligning av to kommuner. Slike data er primært presentert for å se på større sammenhenger, og man bør derfor være varsom i tolkningen av slike data.

Videre understreker vi at samvariasjon ikke nødvendigvis indikerer kausalitet (årsak og virkning). Samvariasjon kan være spuriøs, som betyr at to variabler samvarierer grunnet et kausalt forhold til en tredje, ukjent variabel, eller den kan være tilfeldig.

Gjennom statistiske modeller kan tilfeldig samvariasjon testes og sannsynliggjøres. Kausalitet vil i stor grad avhenge av hvordan en tolker og analyserer slike koblinger.

I tidligere rapporter har regresjonsanalyser vært omtalt, men ikke dokumentert. Vi mener at det er lite hensiktsmessig med slike analyser på rene tidsserier. For det første vil det ta tid med tilpasning til lovendringer som kan påvirke flere analyseområder (som antall behandlede søknader hvor man har etterslep av søknader etter gammel modell og endringer i saksbehandlingsrutiner). For det andre er tidsseriene på maksimalt 11 observasjoner, noe som krever en relativt kraftig endring for å kunne konkludere med statistisk signifikante endringer. Videre må slike endringer også sees i kontekst av eksogene faktorer som påvirker i et gitt år (som finanskrisen).

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ikrafttredelse-av-endringer-i-plan--og-bygningsloven-plandelen/id2395840/>

2 Søknader mottatt

I 2019 mottok kommunene 81 613 byggesøknader i alt. Sammenlignet med 2018, hvor det var 83 746 byggesøknader, er dette en nedgang 2,5 prosent.

Som vist i Figur 2.1 drives endringen primært av en nedgang på 2,4 og 2 prosent for henholdsvis ett-trinnsøknader med og uten ansvarsrett. Antallet rammesøknader økte med 3,7 prosent.

2.1 Utvikling siden 2010

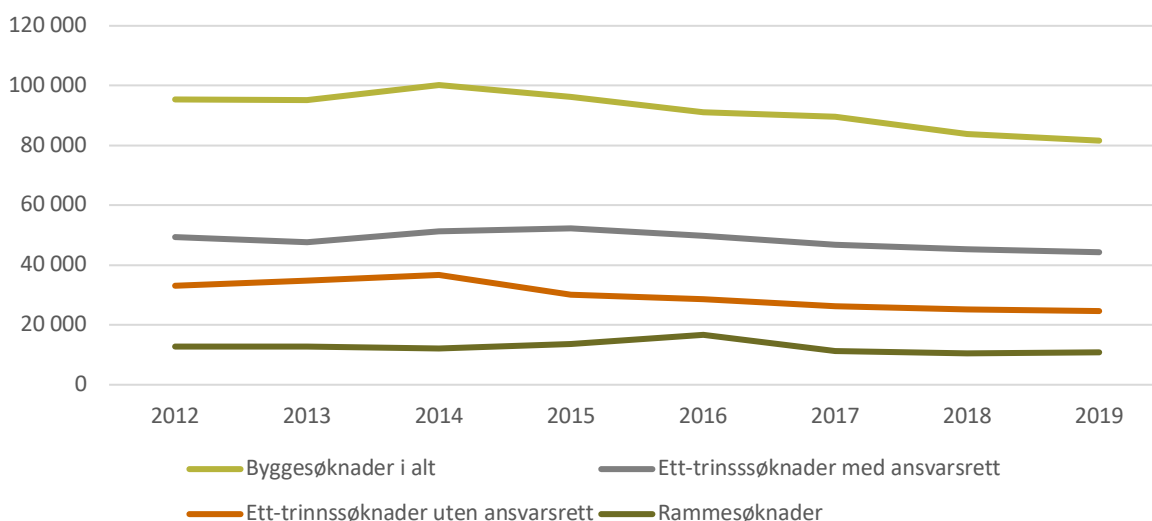
Når vi ser på utviklingen over lenger tid, finner vi at det har vært en nedgang i alle søknadskategorier. Siden 2010 har antall byggesøknader falt med 24 prosent. Når vi ser på underkategoriene finner vi at nedgangen har vært størst for ett-trinns søknader uten ansvarsrett (37 prosent), deretter følger ett-trinns søknader med ansvarsrett (20 prosent) og rammesøknader (18 prosent).

For å forstå årsaken til denne nedgangen, er det nødvendig med en bedre forståelse av hva som påvirker antall byggesøknader. Overordnet kan vi dele inn i tre momenter; konjunkturer (etterspørsel etter bygging), egenskaper ved søknaden (for eksempel antall enheter som er inkludert i én søknad) og regelendringer som kan påvirke hvilken søknadstype man benytter seg av.

2.1.1 Konjunkturer og endring i etterspørsel

Byggesektoren består av mange ulike typer bygg; boligbygg, fritidsbygg, tilhørende bygg som garasje, fabrikk-, industri-, og landbruksbygg, kontor- og forretningsbygg, offentlige bygg som skoler, sykehus og politistasjoner, og andre rekreasjonsbygg som museum og idrettshaller.

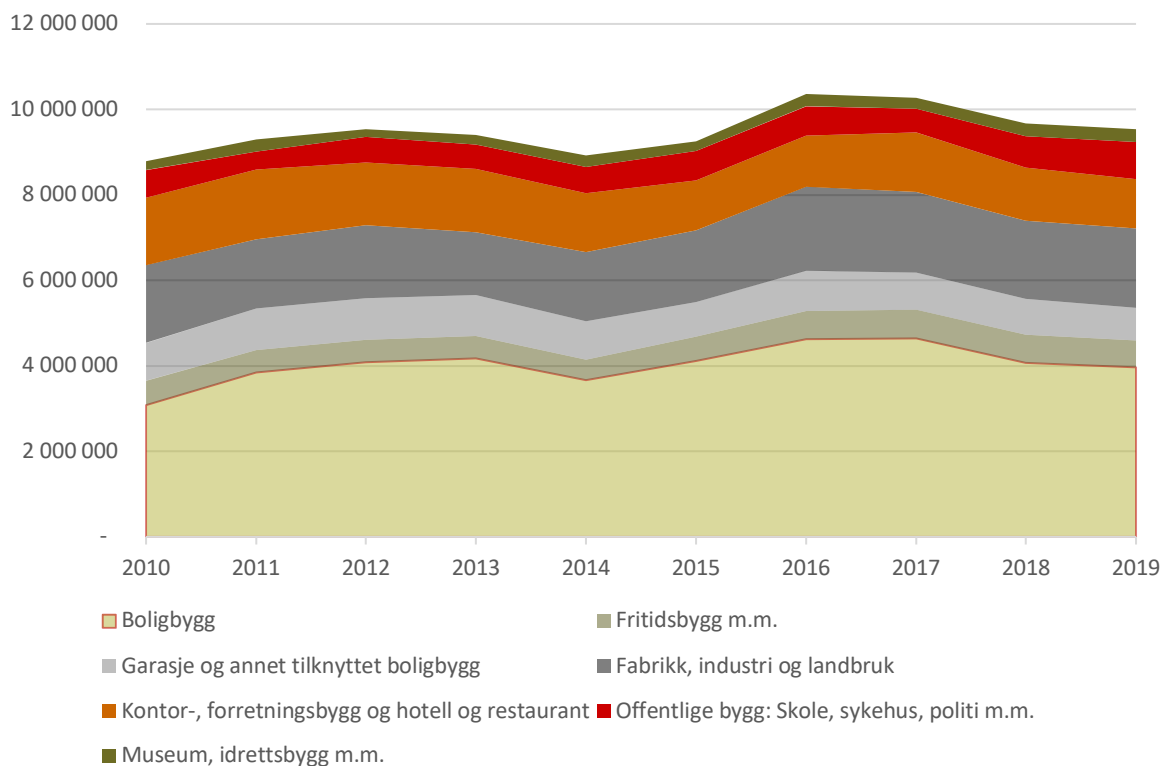
Figur 2.1 Mottatte søknader (2012-2019)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesøknader i alt	95 440	95 147	100 198	96 292	91 016	89 670	83 746	81 613	-2,5 %
Ett-trinnsøknader med ansvarsrett	49 416	47 617	51 379	52 282	49 892	46 818	45 395	44 305	-2,4 %
Ett-trinnsøknader uten ansvarsrett	33 177	34 867	36 709	30 139	28 562	26 177	25 142	24 632	-2,0 %
Rammesøknader	12 847	12 663	12 110	13 609	16 682	11 314	10 489	10 878	3,7 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

Figur 2.2 Antall igangsatte kvadratmeter etter formål i 2010-2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 05940 og 05939

Felles for dem alle er at byggeaktiviteten kommer som en følge av et behov (etterspørsel) for flere boenheter, mer plass eller for å tilby en tjeneste til befolkningen. Dette behovet (etterspørselen) påvirkes igjen av flere faktorer som for eksempel befolkningsvekst og mer konjunktuelle forhold som inntekt, kredittilgang og kapitalkostnader (rente).

Når etterspørselen endres, som følge av endring i befolkning eller konjunktuelle forhold, er det rimelig å forvente at antall byggesøknader også påvirkes. Som et mål på etterspørselen etter bygging, har vi

tatt for oss antall igangsatte² kvadratmeter av ulike bygningstyper, se Figur 2.3.

Det er en rekke interessante momenter vi kan trekke ut fra denne figuren. For det første utgjør boligbygging drøyt 40 prosent av alle igangsatte kvadratmeter i perioden. For det andre gjenkjenner vi konjunktorene i boligmarkedet med nedgang i byggeaktiviteten i 2014 og svært høy aktivitet i toppåret 2016. I årene etter har boligbyggingen falt noe, i tråd

² Antall igangsatte kvadratmeter vil også avhenge av at søknaden er behandlet og godkjent, men det er også et mål på etterspørselen etter bygging.

med lavere boligprisvekst og klar nedgang i befolkningsveksten i Norge.

Utviklingen i antall igangsatte kvadratmeter står imidlertid i kontrast til utviklingen i antall byggesøknader. Mens antall byggesøknader har falt med 24 prosent fra 2010 til 2019, har antall bygde kvadratmeter økt med 9 prosent i den samme perioden. Dette tyder på at byggesøknadene har blitt større (flere kvadratmeter per byggesøknad).

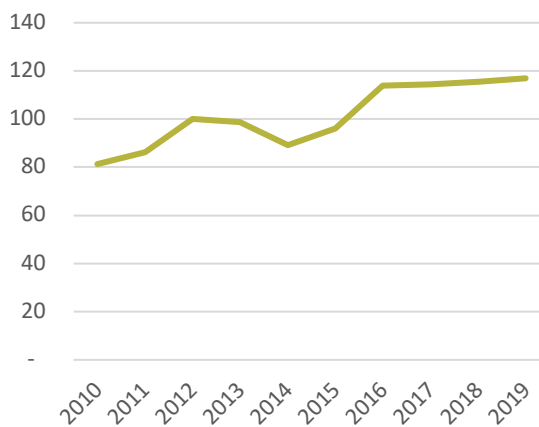
Det er få indikasjoner på at konjunktorene påvirker antall byggesøknader i særlig grad. Utviklingen siden 2010 viser en stabil nedgang år for år, med unntak av en økning i 2014. Antall igangsatte kvadratmeter synes imidlertid å samvariere med konjunktorene i større grad, jf. Figur 2.4.

2.1.2 Størrelsen på søknadene

Ettersom antall byggesøknader har falt siden 2010, mens antall igangsatte kvadratmeter har økt i den samme perioden er det grunn til å anta at søknadene i gjennomsnitt har blitt større.

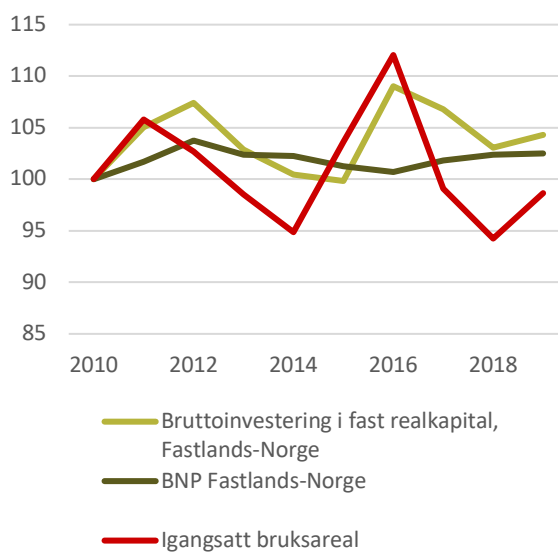
Antall igangsatte kvadratmeter (alle bygningstyper) pr byggesøknad var på 81 kvadratmeter i 2010, mens dette har økt til 117 kvadratmeter i 2019, se Figur 2.3. Dette er en økning på 44 prosent.

Figur 2.3 Antall igangsatte kvadratmeter per byggesak



Kommentar: Antall igangsatte kvadratmeter (tabell 05940 og 05939 fra SSB) er dividert med antall byggesøknader (tabell 13021).

Figur 2.4 Makroøkonomiske nøkkeltall og igangsatt bruksareal

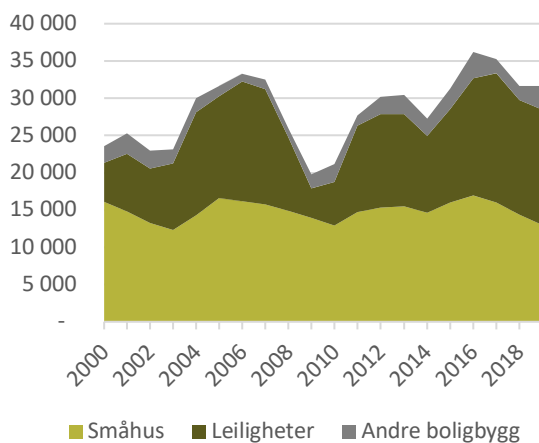


Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11721, 05940 og 05939

En mulig forklaring på dette er at leilighetsprosjekter har utgjort en stadig større andel av boligbyggingen siden 2010, jf. Figur 2.5. Mens antallet småhus har vært relativt stabil de siste 20 årene, er det stor variasjon i antall igangsatte boligblokker (leiligheter).

Legg merke til at figuren begynner i 2000 og dermed består av en lenger tidsperiode. Statistikken for byggesøknader begynner i 2010, et år med svært få igangsatte leilighetsprosjekter. I ettertid har antallet leilighetsprosjekter økt betydelig, og kan være en forklaring på hvorfor det har vært en nedgang i antall byggesøknader samtidig med en økning i antall igangsatte kvadratmeter.

Figur 2.5 Antall igangsatte boliger etter type



Kommentar: Leiligheter består av kategoriene 141-143 (Stort frittliggende boligbygg 2 etasjer eller over) og 144-146 (Stort sammenhengende boligbygg 2 etasjer eller over). Småhus består av kategoriene 111-136 (Eneboliger, tomannsboliger, rekkehus, kjedehus, terrassehus, osv.). Andre boligbygg består av studentboliger, bofellesskap og bo- og servicesenter.

Kilde: SSB.

2.1.3 Regelendringer

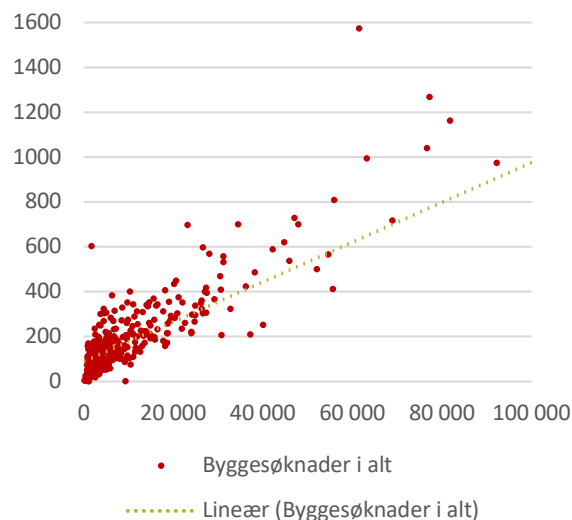
Som omtalt ovenfor har det vært en stor nedgang i antall rammesøknader fra toppåret i 2016, sammenlignet med de andre sakskategoriene. Uten arealinformasjon for de ulike sakskategoriene kan vi ikke si med sikkerhet om dette skyldes en utvikling mot større søknader for kategorien. Analysen i avsnitt 2.1.2 tyder imidlertid på at søknadene har blitt større i omfang (antall kvadratmeter).

DiBK trekker i en tidligere rapport fram at en av årsakene kan være innføring av erklæring av ansvarsrett. Ansvarsrett trenger ikke være på plass for å gi igangsettingstillatelse. Dette gjør at behovet for å dele søknaden i flere trinn er mindre, siden søknad om igangsetting ikke lenger må avvenne kontraheering av aktører til utførelsesfasen.

2.2 Forskjeller mellom kommuner

Hvis vi ser på antall mottatte byggesøknader på kommunenivå er det, som forventet, en sterk samvariasjon med innbyggertall, jf. Figur 2.6.

Figur 2.6 Antall innbyggere (X-akse) og mottatte byggesøknader (Y-akse) per kommune, 2019



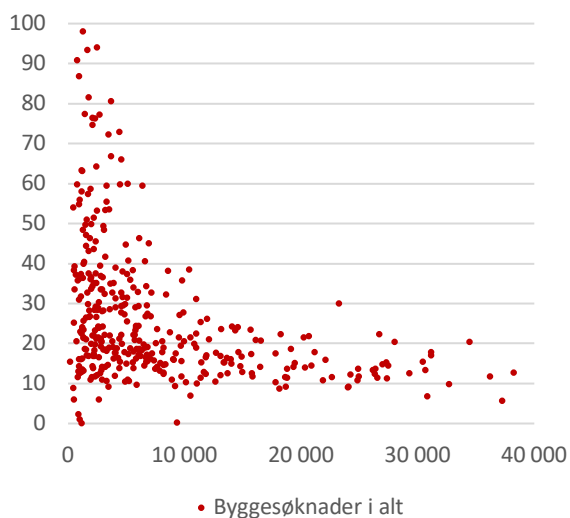
Kommentar: Minste kvadraters metode (OLS) gir oss en estimert sterk lineær samvariasjon ($R^2 = 0,9206$), med 95 innbyggere per søknad. Dersom vi fjerner de største kommunene er samvariasjonen fortsatt sterk ($R^2 = 0,8897$). Kommuner over 100 000 innbyggere er med i datagrunnlaget, men fjernet fra visualiseringen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13021 og 11342

Med hensyn til antallet søknader per 1 000 innbyggere ser vi at det er større forskjell på to vilkårlige kommuner med om lag 1 000 og 10 000 innbyggere enn to kommuner med om lag 10 000 og 100 000 innbyggere, jf. Figur 2.7. Samlet sier tallene oss at etterspørselen etter utbygging er høyere med flere

innbyggere, men at antallet søknader øker i en lavere takt.

Figur 2.7 Antall innbyggere (X-akse) og mottatte byggesøknader per 1 000 innbyggere (y-akse) per kommune, 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13021 og 11342

Dette kan forklares av dynamikkene i tilbud og etterspørsel etter arealer. Høyere befolkningstetthet, og med det også mer tett bebyggelse, reduserer tilbudet på gode byggearealer innen et geografisk område. Dette tilsier at en høyere pris og redusert etterspørsel etter arealer. Tall for areal per innbygger for igangsatte byggeprosjekter speiler denne tolkningen.

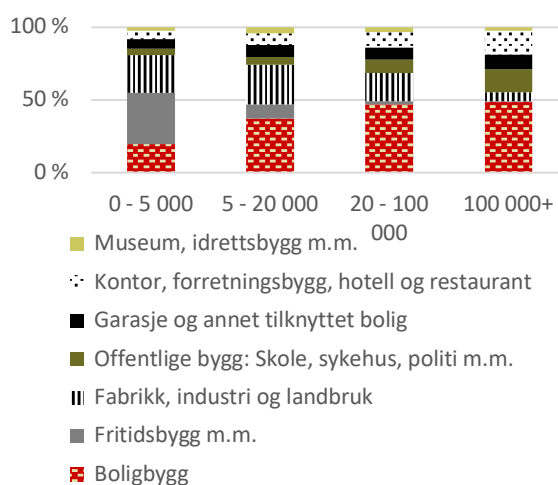
Videre har tettere bebygde strøk en lavere andel arealintensive arbeidsplasser, som innebærer en lavere etterspørsel per innbygger etter areal for næringsvirksomhet, og et enkelt bygg kan ofte forventes å tjene som bopel eller arbeidsplass for flere.

Figur 2.8 viser at større kommuner igangsetter boligbygging på en større andel av totale byggearealer fremfor fritidsboliger og kontorer. Videre er andelen til forretningsbygg, hotell, restauranter og offentlige

bygg større, og andelen arealer til fabrikker, landbruk og industri mindre.

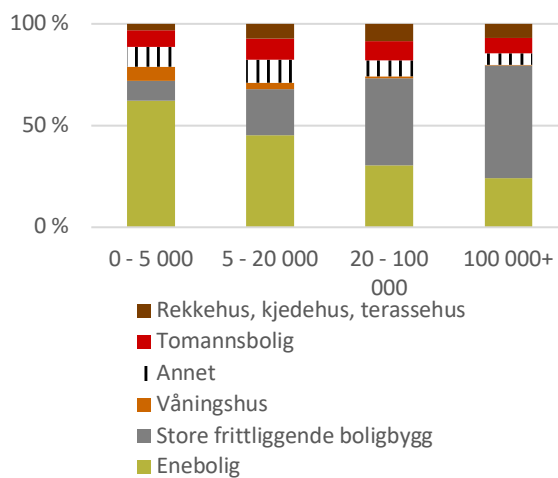
I mer befolkede kommuner igangsettes bygging av store boligbygging på en større andel av arealene, på bekostning av eneboliger, jf. Figur 2.9.

Figur 2.8 Fordeling av igangsatte byggeprosjekter i kommuner gruppert etter kategori og innbyggere, 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 05939, 05940 og 11342

Figur 2.9 Andel boligbygg i kommuner, gruppert etter bygningstype og innbyggere, 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 05940 og 11342

Selv om vi ikke finner noen tydelige mønster i byggesaksbehandlingen for kommunene med hensyn til sentralitet, kommunale utgifter eller landareal, så viser observasjonene over at det er tydelige forskjeller i hva som kan ligge bak den enkelte søknaden.

3 Søknader behandlet

I 2019 behandlet kommunene 77 458 byggesøknader i alt. Dette er en nedgang på 3,9 prosent sammenlignet med 2018, da det ble behandlet 80 561 byggesøknader.

Som vist i Figur 3.1 er det primært ett-trinnssøknader med og uten ansvarsrett som har blitt redusert, med henholdsvis 2,4 og 2 prosent. Samtidig har antallet rammesøknader økt med 2,1 prosent.

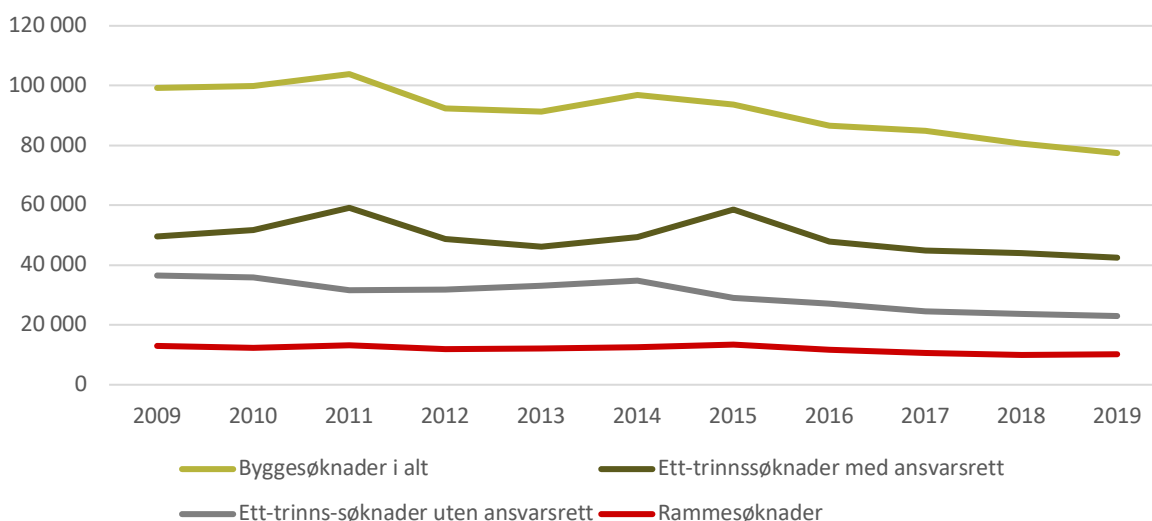
Siden 2009 har antallet behandlede søknader gått ned for alle kategorier. Under ett utgjør dette en reduksjon på 22 prosent, eller 21 700 behandlede søknader.

Endringer i antall behandlede søknader må først og fremst sees i sammenheng med endringer i antallet mottatte søknader, ettersom antallet mottatte søknader i et gitt år og ubehandlede søknader fra fore-

gående år setter et øvre tak på antallet søknader som kan behandles.

Andelen ubehandlede søknader per år sank fra 2010 til 2015, med unntak for et hopp i 2013, se Figur 3.2. I årene etter økte andelen ubehandlede søknader, med 2018 som et unntak. Den kumulative andelen³ ubehandlede søknader viser en jevn konvergering til samlet andel ubehandlede søknader på drøyt 4 prosent over hele perioden. Det faktiske antallet ubehandlede søknader per år har ikke sunket etter 2015, tross færre søknader.

Figur 3.1 Behandlede søknader (2012-2019)

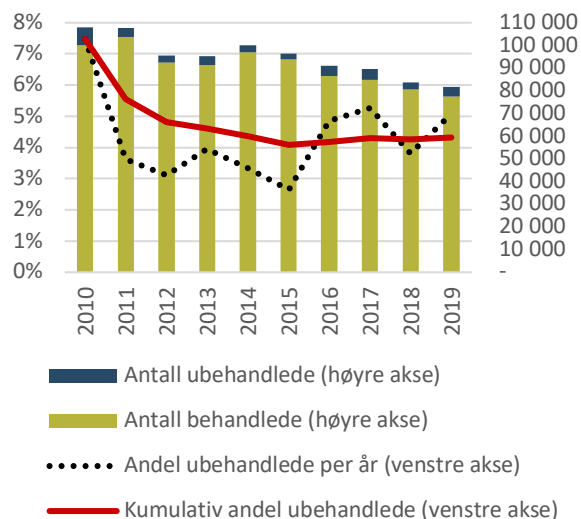


	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesøknader i alt	92 465	91 379	96 859	93 745	86 591	84 955	80 561	77 458	-3,9 %
Ett-trinssøknader med ansvarsrett	48 678	46 228	49 466	58 558	47 867	44 854	44 050	42 483	-3,6 %
Ett-trinssøknader uten ansvarsrett	31 810	33 105	34 864	29 088	27 007	24 572	23 706	22 971	-3,1 %
Rammesøknader	11 977	12 046	12 529	13 420	11 717	10 585	9 958	10 163	2,1 %

³ Med kumulativ andel menes det her andelen av samlede tall til dags dato.

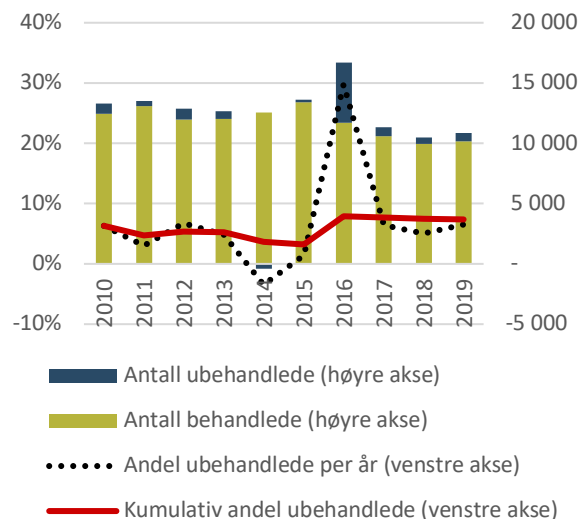
Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

Figur 3.2 Andel og antall ubehandlede søknader (2010-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

Figur 3.3 Andel og antall ubehandlede søknader, rammesøknader (2010-2019)

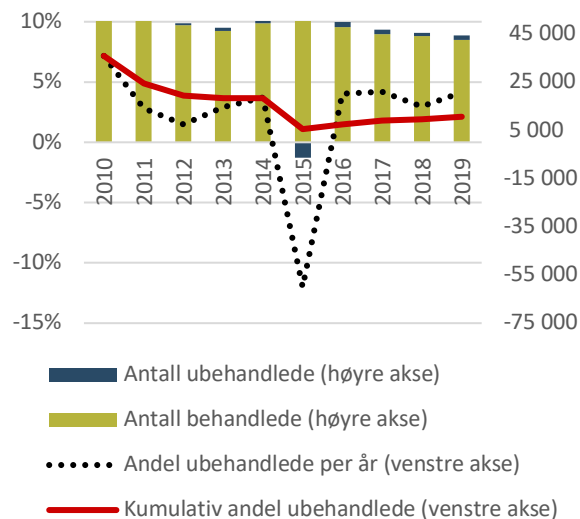


Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

I 2014 ble det behandlet flere rammesøknader enn mottatt, hvilket innebærer at et etterslep ble hentet inn, se Figur 3.3. I 2016 kom det inn langt flere rammesøknader enn årene før, hele 16 682. Det samme året ble kun 11 717 rammesøknader behandlet. Hoppet i antallet mottatte søknader i 2016 forklarer den varige økningen i andelen ubehandlede søknader. Fra og med 2017 har andelen vært omtrent som tidligere, mens antallet søknader har sunket.

For ett-trinnsøknader med ansvarsrett viser trenden i kumulativ andel en jevn reduksjon i andelen ubehandlede søknader, se Figur 3.4. I 2015 ble det behandlet betydelig flere søknader enn det som ble mottatt, og vi fikk en nedgang i andelen ubehandlede søknader..

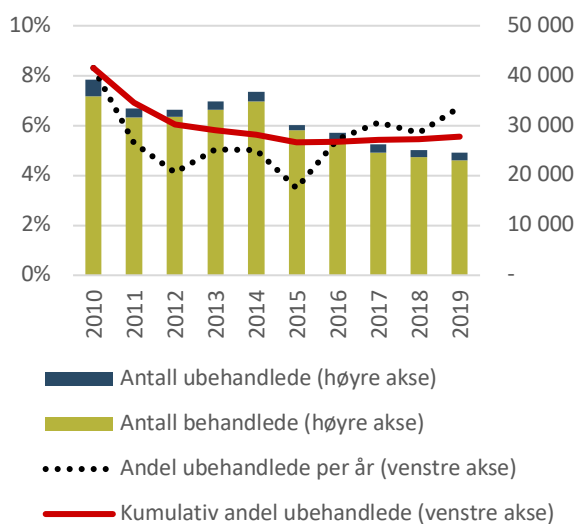
Figur 3.4 Andel og antall ubehandlede søknader, ett-trinnsøknader med ansvarsrett, (2010-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

For ett-trinnsøknader uten ansvarsrett er det en gradvis reduksjon i andelen behandlede søknader frem til 2015, men denne har deretter økt, se Figur 3.5.

Figur 3.5 Andel og antall ubehandlede søknader, ett-trinnsøknader uten ansvarsrett (2010-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

Ubehandlede søknader fra ett år inkluderes ikke i neste års tall for mottatte søknader. Tallene som fremvises tar ikke høyde for at talte (ubehandlede) søknader er trukket. Med slik informasjon forventer vi at den kumulative andelen ubehandlede søknader er mindre, men omfanget er uvisst.

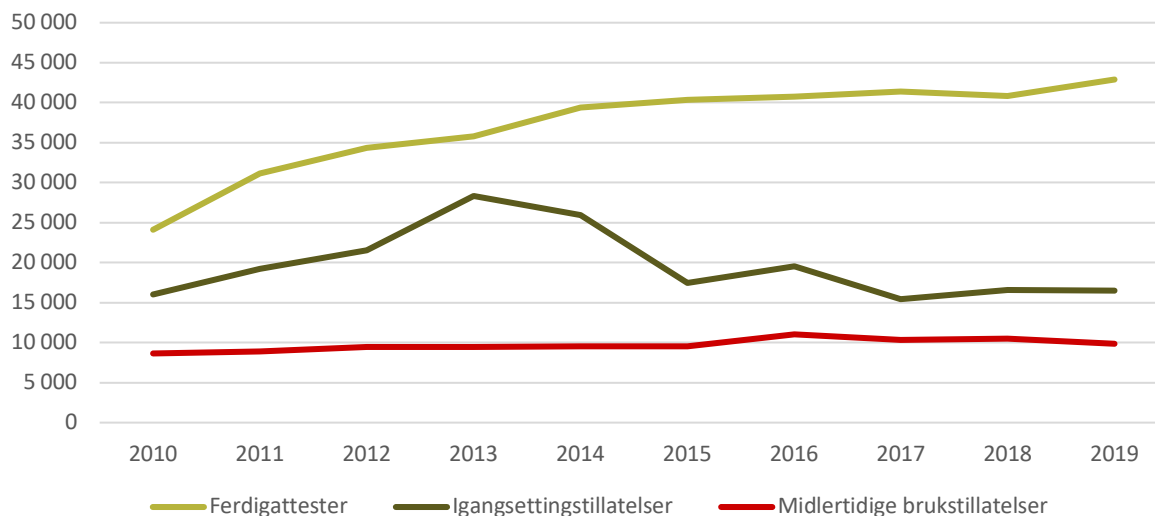
Samlet sett er det mottatt færre søknader, men vi har samtidig en økende trend i andelen ubehandlede søknader. Dette innebærer enten at saksbehandlingstiden per søknad har økt, at kapasiteten har sunket, eller en kombinasjon av disse. Analysen i kapittel 2.1.2 viser at søknadene har blitt større målt i kvadratmeter og kan være en forklaring bak lenger saksbehandlingstid.

3.1 Igangsettelse, midlertidig brukstillatelse og ferdigattest

Det siste året har antallet vedtatte igangsettingstillatelser blitt redusert med 1 prosent fra året før, fra 16 586 til 16 496, se Figur 3.6.

I toppåret 2013, ble det gitt 12 046 rammetillatelser og 28 336 igangsettingstillatelser. Det betyr at det ble behandlet 135 prosent flere igangsettingstillatelser enn rammetillatelser. I 2019 var dette forholdstallet 62 prosent. En forklaring på denne endringen er innføringen av erklæring av ansvarsrett. Dette innebærer at ansvarsrett ikke lenger må være på plass for å gi igangsettingstillatelser, og behovet for å dele opp søknaden i flere igangsettingssøknader blir mindre.

Figur 3.6 Antall vedtak om igangsettelse, midlertidige brukstillatelser og ferdigattester (2009-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13021 og 11211

For midlertidige brukstillatelser har utviklingen vært mer stabil, med en samlet økning på 14 prosent i perioden 2010-2016, fra 8 647 i 2010 til 11 037 i 2016. Deretter har disse blitt redusert, og i 2019 ble det gitt 9 886 midlertidige brukstillatelser. Dette tilsvarer en reduksjon på 5,7 prosent fra 2018. Økningen frem til 2016 kom til tross for at regelverksendringen i 2010 hadde til hensikt å redusere bruken av midlertidig brukstillatelse og øke bruken av ferdigattest. Fra 2016 kan det imidlertid se ut som om denne regelverksendringen har fått større gjennomslagskraft. At reduksjonen i midlertidige byggetillatelser ikke har vært større tyder på at behovet for slike tillatelser er nødvendig for en rekke byggeprosjekter, både økonomisk og praktisk.

Antallet ferdigattester har samtidig økt betraktelig i perioden, med 78 prosent siden 2010, fra 24 114 til 42 898. Også her er økningen relativt sett større - sett i forhold til at den totale saksmengden har sunket i samme periode. Utviklingen tyder på at regelverksendringen i 2010 har fungert etter intensjonen for bruken av ferdigattest.

Stabiliseringen for ferdigattester kom i 2014, og vi ser en noe flatere trend i perioden etter.

På kommunalt nivå ser vi samme tendens som i Figur 2.7, hvor mindre kommuner har flere igangsettelser, midlertidige brukstillatelser og ferdigattester per 1 000 innbygger enn de større. Ettersom vi ikke finner noen samvariasjon med antall byggesøknader og innbyggertall mener vi at dette kun følger av logikken som beskrevet i 2.2; tettbebygde strøk har ofte en lavere andel arealintensive arbeidsplasser, flere arbeidsplasser og boenheter i færre bygg, og da også færre byggesøknader per innbygger.

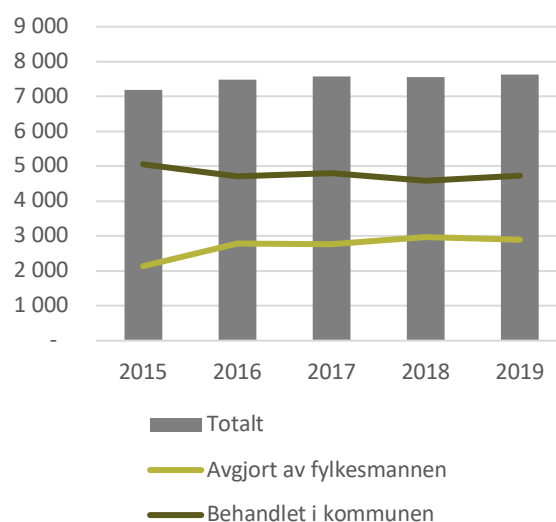
3.2 Klager

Antallet klager – enten de blir ferdigbehandlet i kommunene eller hos fylkesmannen – har økt siden 2015 med 430 klager, eller 6 prosent, jf. Figur 3.7.

I 2019 ble drøyt 4 700 klager behandlet av kommunene, og drøyt 2 900 klager ble oversendt og avgjort av fylkesmannen. Tross en økning i antall klager for kommunene og en reduksjon for fylkesmannen det siste året har trenden siden 2015 vært motsatt.

Ettersom endringene er såpass små, er det vanskelig å være sikker på årsaken til endringene.

Figur 3.7 Klager (2015-2019)



	Avgjort av fylkesmannen	Behandlet i kommunen
2015	2 136	5 055
2016	2 786	4 705
2017	2 763	4 807
2018	2 970	4 585
2019	2 891	4 736
Endring 18-19	-2,7 %	3,3 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12676

4 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er en indikator for effektivitet i saksbehandlingsarbeidet. Endringer i effektivitet må sees i sammenheng med endringer i rammene for saksbehandlingen. Slike endringer kan være økt kompetanse blant de ansatte og søkere, endringer i de juridiske rammene med formål om å forenkle prosessen, en større mengde enklere søknader og annet.

KOSTRA-statistikken har ikke aggregerte tall for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for landet før 2015, og datatilgjengelighet varierer i stor grad for de ulike kommunene og årene. Tidsserien er derfor kortere enn i tidligere kapitler.

Samlet har søknader i samsvar med plan med 3 ukers frist en redusert gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2019 på 2 dager, fra 20 til 18 dager. Søknader i samsvar med plan med 12 ukers frist har hatt en økning på én dag, mens samtlige søknader med 12 ukers frist har opplevd en reduksjon på 1 dag. Dispensasjonssøknader har økt med 4 dager, mens byggesøknader som krever dispensasjon har sunket med 1 dag.

Rammesøknader (samtlige med 12 ukers frist) har en økt gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 2 dager, fra 32 til 34 dager. For de av disse som er i samsvar med plan er økningen på én dag. Rammesøknader som krever dispensasjon har midlertidig økt med 4 dager, fra 40 til 44 dager, og kan i stor grad tilegnes den samlede økningen. I alle kategorier er det likevel langt opp til fristen på 84 dager.

Ett-trinnssøknader med ansvarsrett har redusert gjennomsnittlig saksbehandlingstid med én dag, til 18 dager, for søknader i samsvar med frist på 3 uker, og øker avstand fra fristen på 21 dager. Søknader i samsvar med plan med frist på 12 uker har derimot hatt en økning på 4 dager, fra 40 til 44 dager, men er fortsatt godt innen fristen på 84 dager. For søknader som krever dispensasjon har det vært

en reduksjon på én dag, og det samlede gjennomsnittet for søknader med 12 ukers frist er uendret. Utviklingen kan skyldes en omprioritering mot søknader med kortere frister som har større sannsynlighet for å bli overskredet.

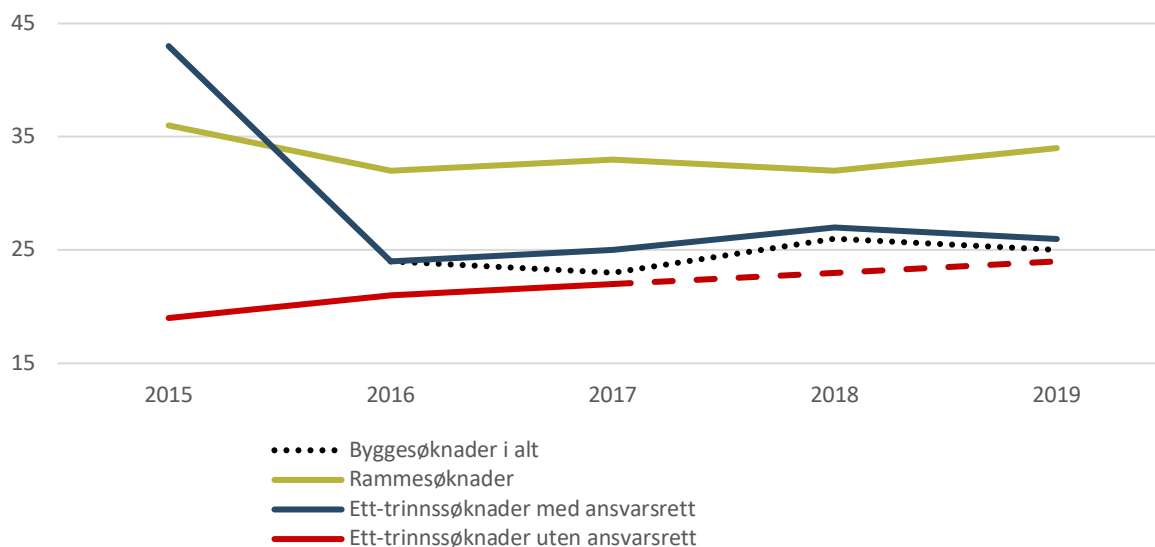
Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett har redusert gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 2 dager, til 19 dager, for søknader i samsvar med frist på 3 uker, og øker avstand fra fristen på 21 dager. Søknader i samsvar med plan med 12 ukers frist har blitt redusert med 3 dager, fra 41 til 38 dager. Samme reduksjon ser vi for søknader som krever dispensasjon, fra 44 til 41 dager. Det samlede gjennomsnittet for søknader med 12 ukers frist er redusert med 2 dager. For samtlige ett-trinnssøknader uten ansvarsrett forholder vi oss i denne rapporten ikke til tallet for 2018 på 24 dager. Dette skyldes at SSB uttrykker tvil til hvorvidt akkurat denne beregningen er korrekt, da den divergerer fra utviklingene til ett-trinnssøknader uten ansvarsrett per rammevilkår. Siden 2017 har de samlet økt med 2 dager, 1 dag per år.

Dispensasjonssøknader har hatt en samlet økning i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 4 dager. Søknader som krever dispensasjon fra lovgivning og forskrift har derimot hatt en reduksjon på én dag. Tall for dispensasjonssøknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan er ikke tilgjengelig for 2019.

Tolkning av data

Tall for gjennomsnittlig saksbehandlingstid avrundes til nærmeste hele dag. I sitt mest ekstreme betyr dette at en marginal endring, f.eks. fra 15,49 til 15,50 dager vil reflekteres i statistikken som en endring på 1 dag. Det samme gjelder en større endring fra 13,50 til 15,49 dager. Generelt vil en forvente en endring på 1 dag å faktisk være en endring mellom tilnærmet ingenting og nesten 2 dager.

Figur 4.1 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknadstype (figur) og rammevilkår (tabell) (2015-2019)



	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesøknader i alt	*	24	23	26	25	-1
<i>Ett-trinnssøknader med ansvarsrett</i>	43	24	25	27	26	-1
<i>Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett</i>	19	21	22	**	24	1
<i>Rammesøknader</i>	36	32	33	32	34	2
Byggesøknader i samsvar med plan med 3 ukers frist	*	16	16	20	18	-2
<i>Ett-trinnssøknader med ansvarsrett</i>	16	16	17	19	18	-1
<i>Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett</i>	*	16	16	21	19	-2
Byggesøknader i samsvar med plan med 12 ukers frist	*	29	30	34	35	1
<i>Ett-trinnssøknader med ansvarsrett</i>	35	33	36	40	44	4
<i>Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett</i>	*	29	33	41	38	-3
<i>Rammesøknader</i>	31	28	27	29	30	1
Byggesøknader med 12 ukers frist i alt	*	16	16	38	37	-1
<i>Ett-trinnssøknader med ansvarsrett</i>	39	38	8	43	43	0
<i>Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett</i>	*	36	36	41	39	-2
<i>Rammesøknader</i>	36	32	33	32	34	2
Byggesøknader som krever dispensasjon	*	42	45	46	45	-1
<i>Ett-trinnssøknader med ansvarsrett</i>	46	43	7	48	47	-1
<i>Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett</i>	38	39	38	44	41	-3
<i>Rammesøknader</i>	50	44	9	42	46	4
Dispensasjonssøknader	*	*	45	40	44	4
<i>Søknader som krever dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene i pbl og forskrift</i>	*	*	45	46	45	-1
<i>Søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan</i>	*	*	38		41	*

*: Ikke tilgjengelige aggregater per dags dato.

**.: Utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid av ett-trinnssøknader i alt i 2018 samsvarer ikke med utviklingen til per rammevilkår. SSB bekrefter mistanke om feil i dette tallet, og er derfor ekskludert her. Vi noterer derfor heller gjennomsnittlig årlig utvikling fra 2017 til 2019 for disse.

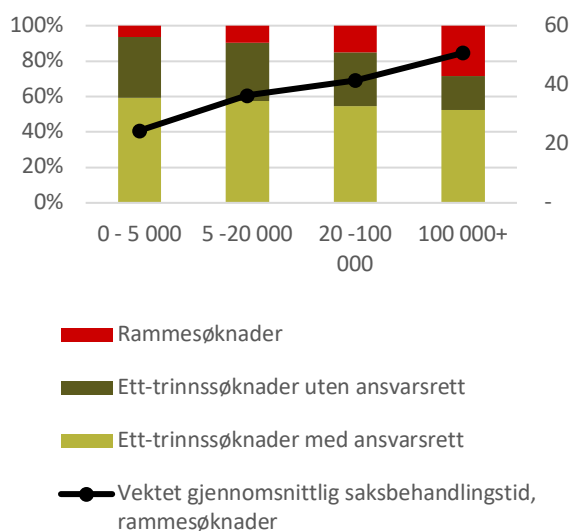
Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12976 og 13021.

4.1 Forskjeller mellom kommuner

Når vi aggregerer kommunene i grupper etter størrelse finner vi en betydelig høyere gjennomsnittlig vektet saksbehandlingstid for de større kommunene, jf. Figur 4.2. I denne figuren har vi aggregert kommunene i fire grupper etter størrelse og estimert vektet saksbehandlingstid per år siden 2015. Figuren viser at saksbehandlingstid er betydelig høyere for de største kommunene.

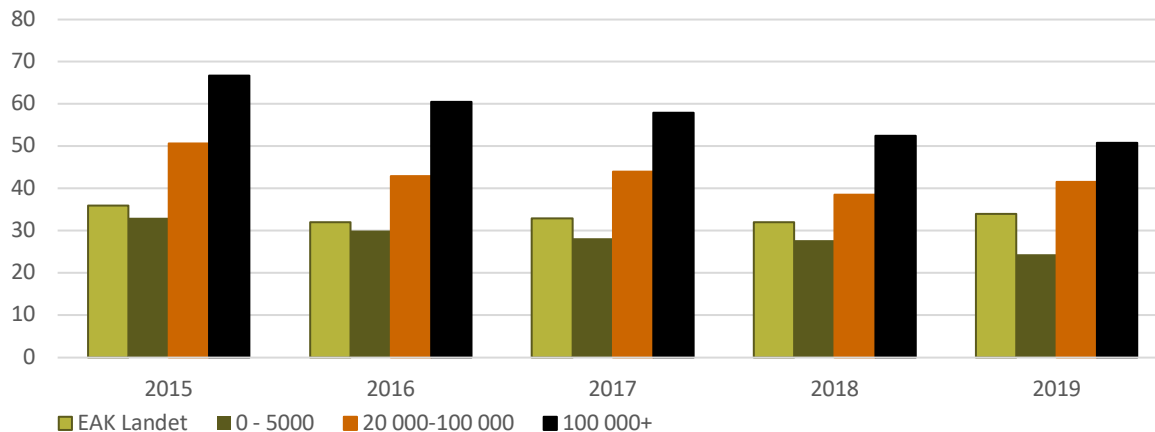
En forklaring til dette er fordelingen av de ulike typene søknader. Av de tre hovedkategoriene i KOSTRA-statistikken er rammesøknader den med i gjennomsnitt høyest gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Andelen slike søknader er også høyere i gruppene av større kommuner, samtidig som at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for disse også er større. Forskjellene kan skyldes en økt kompleksitet i rammesøknadene som behandles i større kommuner.

Figur 4.2 Fordeling av behandlede søknader i grupperte kommuner, 2019.



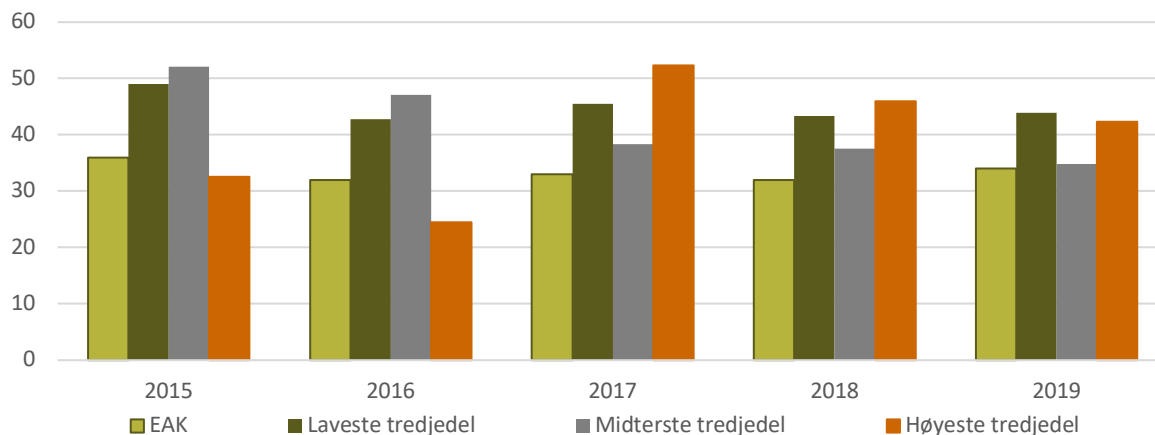
Kilde: Statistisk sentralbyrå, 12976, 11342 og 13021
Kommentar: Vi behandler her hver gruppe som "en kommune"

Figur 4.3 Vektet gjennomsnittlig saksbehandlingstid etter kommunestørrelse (2015-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12976, 11342 og 13021

Figur 4.4 Vektet gjennomsnittlig saksbehandlingstid etter grupper av kommuner etter frie inntekter per innbygger (2015-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12976, 11342 og 13021

I Figur 4.3 vises vektet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ulike kommunestørrelser. Vi ser at de mellomstore kommunene på 5 000 – 20 000 innbyggere har den laveste gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Markant høyest er de største kommunene, men siden 2015 har forskjellene blitt mindre som konsekvens av kortere behandlingstid i samtlige grupper.

Hvorvidt kommuneøkonomi påvirker saksbehandlingstiden, er vanskelig å fastslå med bakgrunn i tallene. Figur 4.4 viser at det er store forskjeller mellom år for grupperingene etter frie inntekter.

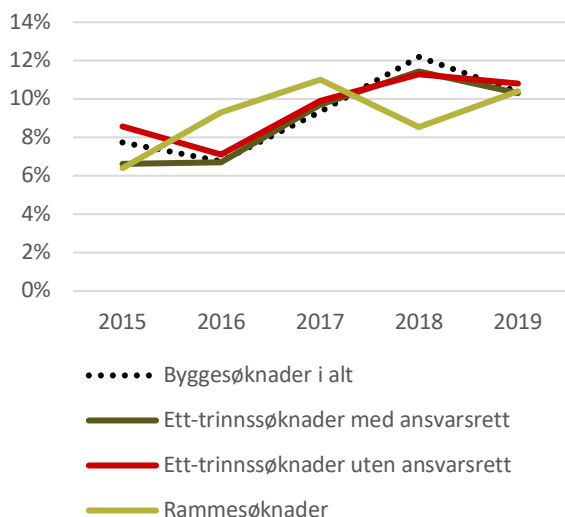
5 Søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet

Utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid må sees i sammenheng med antallet søknader hvor tidsfristen for saksbehandling er overskredet, som gir oss et bilde på i hvilken grad kommunene faktisk klarer å oppfylle forventningene til søkerne.

Antallet søknader hvor pålagt saksbehandlingstid ble overskredet gikk ned med 18 prosent i 2019. Som Figur 5.3. viser gjelder det for alle typer søknader med unntak av rammesøknadene, det vil si en motsatt utvikling sammenlignet med i 2018. I denne sammenhengen er det dog mer hensiktsmessig å se på utviklingen i andelen av samtlige søknader for året, se Figur 5.1.

For rammesøknader ser vi en økning i antallet på 24 prosent, men kun en økning i ett prosentpoeng i andelen som overskrider lovpålagt saksbehandlingstid. Ett-trinnssøknader med og uten ansvarsrett

Figur 5.1 Andel behandlede søknader som har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid (2015-2019)



	2015	2016	2017	2018	2019
I alt	8 %	7 %	9 %	12 %	10 %
Ett-trinnssøknader med ansvarsrett	7 %	7 %	10 %	11 %	10 %
Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett	9 %	7 %	10 %	11 %	11 %
Rammesøknader	6 %	9 %	11 %	9 %	10 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13021

har redusert andelen med henholdsvis 1 og 2 prosentpoeng, men 13 og 7 prosent i antall.

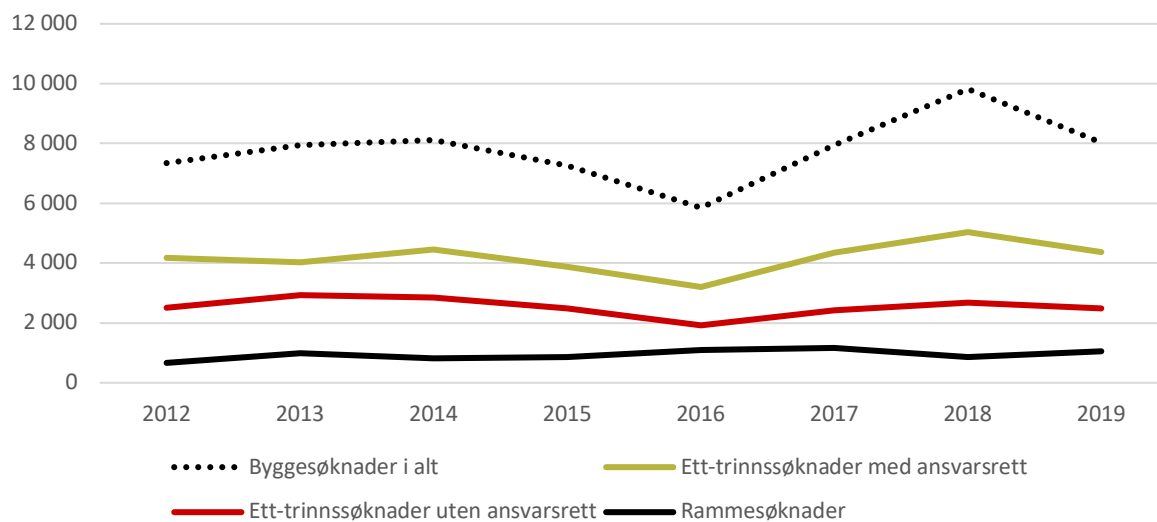
I motsetning til den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, er det ingen tydelig samvariasjon mellom søknadstype og søknader som har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid.

Andel overskridelser for de ulike søknadstypene er ulik for ulike grupper kommuner etter innbyggertall, jf. Figur 5.2. De største og minste kommunene har en samlet lavere andel overskridelser enn kommuner mellom 5 000 og 100 000 innbyggere.

Årsaken til ulikhetene kan være flere. For eksempel kan en forvente at mindre kommuner har relativt sett enklere søknader å prosessere enn større kommuner. Isolert sett vil en slik effekt øke gjennomsnittlig saksbehandlingstid med kommunestørrelse. Samtidig kan de største kommunenes ha stordriftsfordeler som utligner denne effekten og reduserer den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

Ett-trinnssøknader kan ha enten tre eller 12 ukers behandlingsfrist. Som Tabell 5.1 viser, har det vært en reduksjon for begge typer i antallet hvor saksbehandlingstiden ikke overholdes. Andelen slike søknader er imidlertid lite endret, og de relativt store prosentvise utslagene må sees i sammenheng med relativt få antall slike søknader.

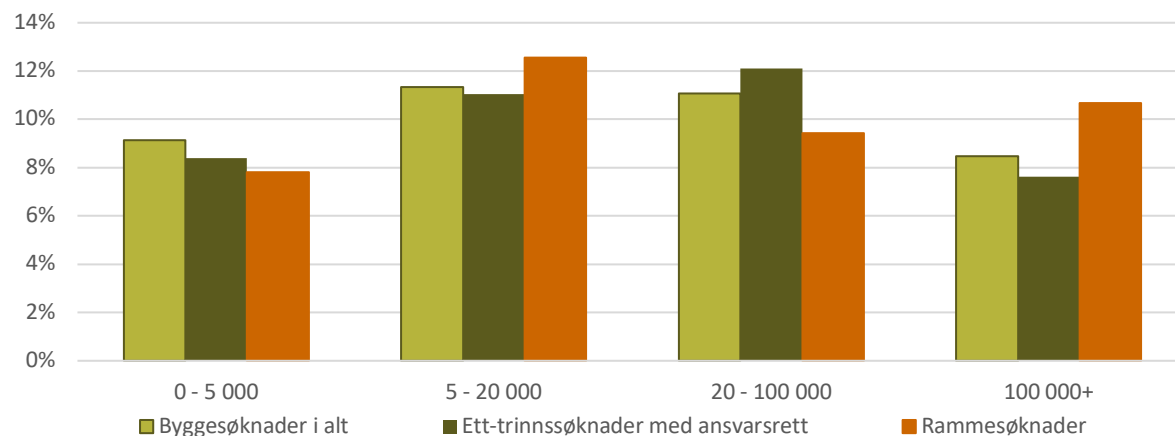
Figur 5.3 Antall søknader hvor pålagt saksbehandlingstid er blitt overskredet (2012-2019)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesøknader i alt	7342	7946	8120	7 252	5 851	7 944	9 821	8 037	-18,2 %
Ett-trinnsøknader med ansvarsrett	4176	4027	4454	3 878	3 202	4 349	5 037	4 378	-13,1 %
Ett-trinnsøknader uten ansvarsrett	2501	2930	2843	2 495	1 920	2 430	2 676	2 484	-7,2 %
Rammesøknader	665	989	823	859	1 089	1 165	851	1 059	24,4 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13026

Figur 5.2 Andel søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid av behandlede søknader etter antall innbyggere i kommunen (2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11342 og 13021

Tabell 5.1 Ett-trinnssøknader med ansvarsrett i samsvar med plan som har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid (2015-2019)

	12 ukers frist	3 ukers frist
2015	568	2 788
2016	368	2 388
2017	530	2 585
2018	822	3 284
2019	549	2 930
Endring siste år	-33,2 %	-10,8 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13021

6 Dispensasjoner

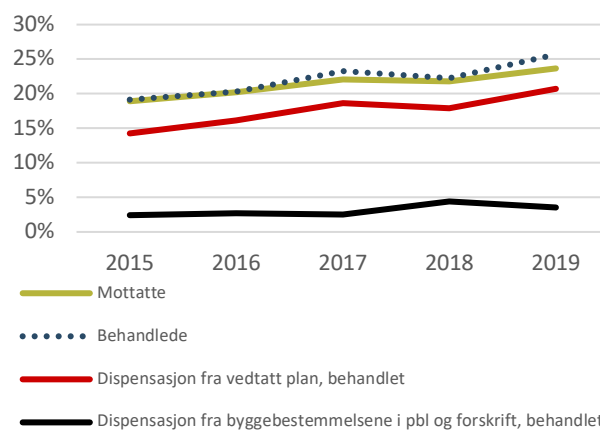
Kommunene kan etter § 19-2 gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan gis dispensasjon både fra plan- og byggebestemmelser, men det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Kommunene kan innrapportere vedtak etter både pbl § 31-2 om unntak for eksisterende bebyggelse, sammen med dispensasjon gitt etter pbl kap. 19. KOSTRA-statistikken har ikke informasjon om innrapporteringsplikt for vedtak om unntak fra byggt teknisk forskrift for eksisterende tiltak. Etter direktoratets erfaring er det mange som sammenblender dispensasjon fra byggt teknisk forskrift og vedtak om unntak fra byggt teknisk forskrift for eksisterende bygg.

Antallet dispensasjonssøknader mottatt og behandlet har økt det siste året. Antallet mottatte dispensasjonssøknader har økt med 6 prosent fra 2018 til 2019 og antallet behandlede dispensasjoner har økt med 11 prosent. Avviket innebærer at det i år er blitt behandlet et netto etterslep på 576 søknader, og er en betydelig forbedring fra samtlige foregående år i

perioden. De aller fleste dispensasjonssøknader gjelder dispensasjon fra plan, mens 17 prosent av dispensasjonssøknadene gjelder dispensasjon fra byggebestemmelsene.

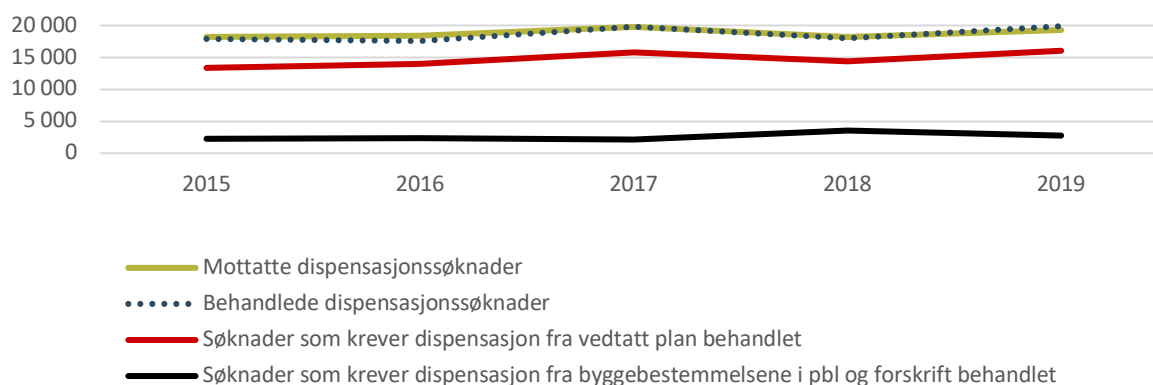
Sett imot det totale antallet behandlede og mottatte søknader har andelen dispensasjonssøknader økt jevnt siden 2015, foruten en marginal reduksjon i 2018.

Figur 6.2 Andel dispensasjonssøknader (2015-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 12976

Figur 6.1 Mottatte og behandlede dispensasjonssøknader (2015-2019)



	2015	2016	2017	2018	2019	Endring siste år
Mottatte dispensasjonssøknader	18 206	18 392	19 778	18 218	19 310	6 %
Behandlede dispensasjonssøknader	17 940	17 564	19 786	17 946	19 886	11 %
Søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan behandlet	13 362	13 971	15 794	14 394	16 041	11 %
Søknader som krever dispensasjon fra byggebestemmelsene i pbl og forskrift behandlet	2 269	2 352	2 145	3 552	2 728	-23 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 12976

7 Mangelfulle søknader

Mangelfulle søknader skaper ekstraarbeid for både kommunene og aktørene, og er derfor ønskelig å unngå i så stor grad som mulig. I 2019 var nærmere 35 prosent av byggesøknadene kommunene mottok mangelfulle, jf. Figur 7.2.

Tilsynelatende har det vært en stor nedgang andelen mangelfulle søknader fra 2018 til 2019. Men det samlede antallet mangelfulle søknader i 2018 er 20 prosent høyere enn summen for de ulike søknadstypene, jf. Figur 7.2. Det er uvisst om det er feil i summeringen av mangelfulle søknader eller i rapporteringen av de enkelte søknadstypene. Tallene for 2018 må derfor sees med en viss skepsis, og endringen fra 2018 til 2019 bør heller ikke vektlegges.

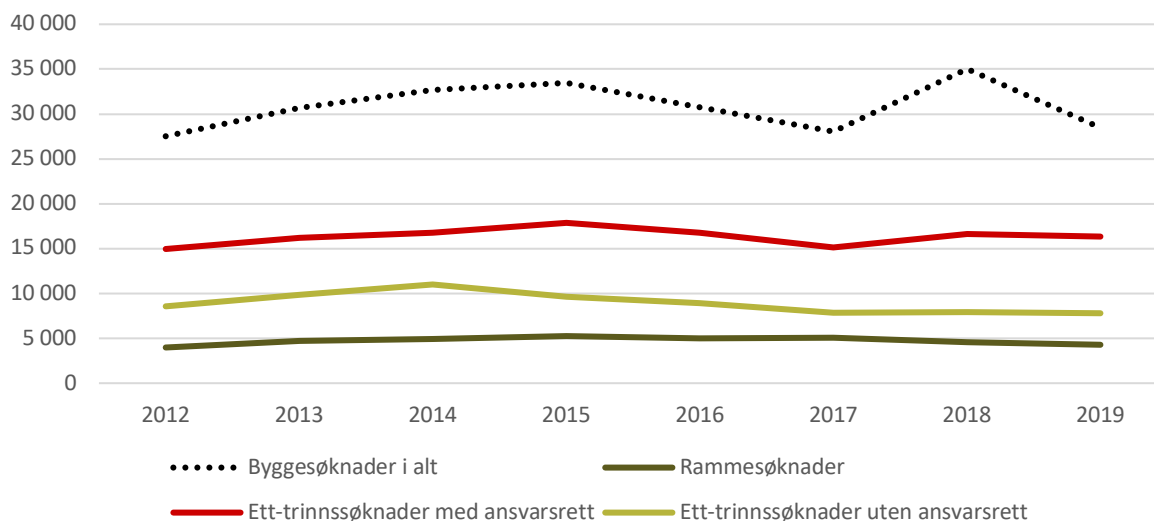
Utviklingen over tid, det vil si. fra 2012, viser en tydelig trend med økt andel mangelfulle søknader.

Dette gjelder for alle søknadstyper. Andelen har gradvis økt fra 25-31 prosent til 32-39 prosent.

For rammesøknader var der en reduksjon i antallet mangelfulle søknader med 6 prosent fra 2018 til 2019, mens det for Ett-trinnssøknader var en reduksjon på knappe 2 prosent, det vil si. at disse ligger relativt stabilt.

Andelen mangelfulle rammesøknader var på godt over 40 prosent i 2017 og 2018, hvilket er vurdert som er uheldig, særlig fordi disse søknadene utarbeides av profesjonelle aktører. Nedgangen både i andel og antall mangelfulle rammesøknader fra 2018 til 2019 er derfor positiv.

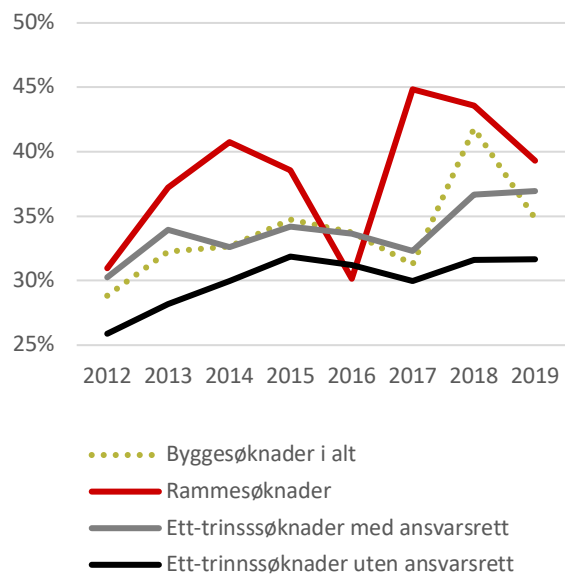
Figur 7.1 Mangelfulle søknader, antall og andel av mottatte søknader (2012-2019)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesøknader i alt	27 521	30 716	32 700	33 471	30 735	28 044	35 017	28 441	-18,8 %
	29 %	32 %	33 %	35 %	34 %	31 %	42 %	35 %	-7,0 %
Rammesøknader	3 978	4 715	4 937	5 251	5 030	5 074	4 571	4 278	-6,4 %
	31 %	37 %	41 %	39 %	30 %	45 %	44 %	39 %	-4,3 %
Ett-trinnssøknader med ansvarsrett	14 955	16 165	16 760	17 870	16 789	15 123	16 645	16 373	-1,6 %
	30 %	34 %	33 %	34 %	34 %	32 %	37 %	37 %	0,3 %
Ett-trinnssøknader uten ansvarsrett	8 588	9 836	11 003	9 606	8 916	7 847	7 949	7 796	-1,9 %
	26 %	28 %	30 %	32 %	31 %	30 %	32 %	32 %	0,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

Figur 7.2 Andel mangelfulle søknader (2012-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 11211 og 13021

7.1 Forskjeller mellom kommuner

Statistikk per kommune viser en svak samvariasjon mellom gjennomsnittlig saksbehandlingstid og andel mangelfulle søknader per søknadstype. Med andre ord er det andre aspekter ved saksbehandlingen som også påvirker tidsbruken, som kompleksitet som nevnt tidligere.

8 Tilsyn

Tilsyn har som formål å forebygge og avdekke brudd på krav til byggkvalitet. Antall byggesaker det er ført tilsyn med har sunket med 14 prosent det siste året til et historisk lavt antall på om lag 5 900 tilsyn i 2019, jf. tabell 6. Samtlige andre typer tilsyn har også sunket, foruten tilsyn i omsøkte byggesaker som har hatt en økning på 4 prosent. Den største relative reduksjonen finner vi for tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt og ulovlighetsoppfølgninger ved ikke omsøkt byggevirksomhet.

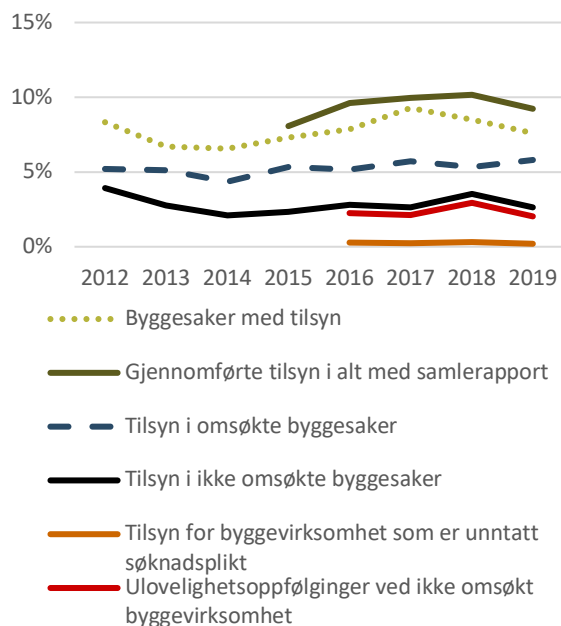
Samtidig ser vi at antallet tilsyn per byggesak med tilsyn har hatt en gradvis økning siden 2015, med et gjennomsnitt på 1,11 tilsyn per byggesak med tilsyn, til 2019 med 1,21. Mens det gjennomføres tilsyn på en lavere andel byggesaker så utføres det flere der tilsynene kommer.

Størsteparten av tilsynene med de ikke omsøkte arbeidene var ulovlighetsoppfølging, mens 154 tilsyn var med tiltak unntatt søknadsplikt. I 2019 var det 1 573 ulovlighetsoppfølgninger, 34 prosent mindre enn i 2018. Ifølge pbl § 25-1 skal kommunen føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

I Figur 8.1 vises antall tilsyn som andel av behandlede byggesøknader. I perioden har samtlige typer tilsyn vært en relativt jevn andel av behandlede søk-

nader. Andelen gir et bilde av saksbyrden i kommunene, og i hvilken grad tilsyn prioriteres.

Figur 8.1 Andel byggesaker med tilsyn (2012-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04690 og 11879

Antall byggesaker med tilsyn i kommunene varierer mellom 0 og 500 per kommune, 0 til 81 prosent av behandlede søknader. Om lag 35 prosent av kommunene hadde ingen byggesaker med tilsyn i 2019. Dette er utfordrende, ettersom ansvarsrettssystemet er avhengig av å balanseres av en oppdagelsesrisiko. Vi ser ingen tydelig samvariasjon mellom

Tabell 8.1 Tilsyn (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Byggesaker med tilsyn	7 706	6 122	6 355	6 835	6 803	7 883	6 854	5 889	-14 %
Gjennomførte tilsyn i alt med samlerapport				7 566	8 342	8 446	8 189	7 150	-13 %
Tilsyn per byggesak med tilsyn				1,11	1,23	1,07	1,19	1,21	2 %
Tilsyn i omsøkte byggesaker	4 813	4 666	4 215	4 999	4 480	4 854	4 306	4 496	4 %
Tilsyn i ikke omsøkte byggesaker	3 628	2 538	2 031	2 191	2 438	2 225	2 854	2 053	-28 %
Tilsyn for byggevirksomhet som er unntatt søknadsplikt					243	209	251	154	-39 %
Ulovlighetsoppfølgninger ved ikke omsøkt byggevirksomhet					1 965	1 785	2 367	1 573	-34 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04690 og 11879

andel av byggesøknader med tilsyn og antall byggesøknader, det vil si at andelen saker som det føres tilsyn med er relativt konstant.

Det er ingen klare mønstre for hvilke kommuner som fører mye relativt mye tilsyn, korrigert for antall byggesaker. Verken kommunestørrelse eller økonomi ser ut til å være utslagsgivende på tilsynsanden. Dette betyr at det finnes kommuner med mange byggesaker som ikke fører tilsyn. Forskjeller i erfaring og kompetanse kan være mulige forklaringer.

8.1 Oppfølging etter tilsyn, pålegg og sanksjoner

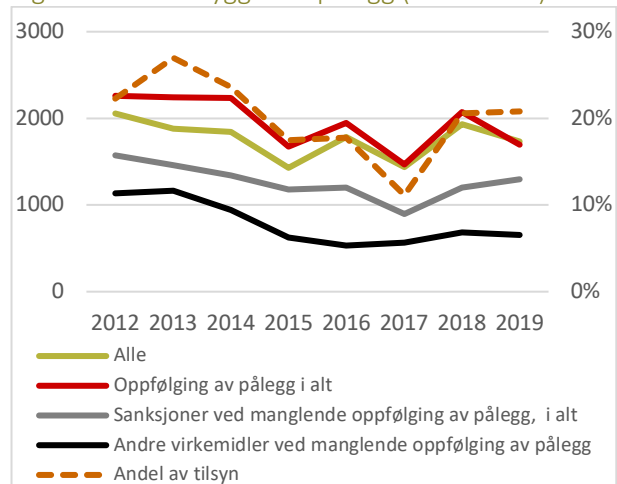
Når et avvik er oppdaget og det er ilagt pålegg om retting, er neste steg oppfølging av dette, og eventuelt ytterligere sanksjoner hvis pålegget ikke blir fulgt. Parallelt med en redusert mengde søknader og tilsyn ser vi også en redusert mengde oppfølging, jf. Figur 8.2. Oppfølging som andel av tilsyn viser en tilsvarende synkende trend mot 2017 og en økning deretter.

I 1 225 tilfeller ble forholdet rettet opp i 2019. Utover dette peker tvangsmulkt seg ut som det mest omfangsrike tiltaket som har gradvis økt de siste årene. Overtredelsesgebyr og rapport til den sentrale god-

kjenningsordningen er de eneste tiltakene som har blitt brukt i mindre omfang i 2019 sammenlignet med 2018.

Tilbaketrekking av ansvarsrett har blitt brukt langt mer de 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 og at tilsyn med kvalifikasjoner er et prioritert område.

Figur 8.2 Antall bygg med pålegg (2012-2019)



Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04690 og 12001

Tabell 8.2 Sanksjoner og andre virkemidler (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Forholdet rettet opp	1718	1652	1500	1192	1211	878	1411	1225	-13 %
Forholdet ikke rettet opp og ikke fulgt opp videre	343	350	373	222	204	173	222	285	28 %
Annet	199	239	360	258	377	257	406	407	0 %
Forelegg	104	83	34	47	10	5	5	36	620 %
Tvangsmulkt	738	631	509	556	750	406	544	793	46 %
Overtredelsesgebyr	265	374	361	285	237	228	349	239	-32 %
Tvangsfullbyrdelse	4	2	6	4	0	5	3	6	100 %
Pålegg om stans	459	361	419	290	217	250	235	270	15 %
Advarsel	639	648	595	330	303	347	255	327	28 %
Tilbaketrekking av ansvarsrett	69	45	46	34	27	151	119	157	32 %
Rapport til den sentrale godkjenningsordningen	408	451	284	242	237	287	343	315	-8 %
Anmeldelse til politiet	17	21	21	16	11	5	9	11	22 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 04690 og 11879

8.2 Tilsyn på ulike fagområder

I innrapporteringen har 259 kommuner også rapportert tilsyn etter tema. Tall i dette delkapittelet er oversendt fra SSB, mens offisielle tall ennå utarbeides. Derfor må dette delkapittelet tall sees som en indikasjon på totalen i større grad enn i foregående kapitler.

I 2019 var flest tilsyn utført under kategorien "Annet", jf. Figur 8.3. Med 1 359 tilsyn har temaet den desidert største prosentvise og absolutte reduksjonen siden 2018, på henholdsvis 42 prosent og 987 tilsyn. Samtidig er det fortsatt området hvor det utføres flest tilsyn. Tilsyn som føres opp i denne kategorien vil typisk være tilsyn med oppfyllelse av prosessuelle krav. Eksempel på tilsyn med krav etter byggesaksforskriften, kan være tilsyn med kvalitets-sikringsrutiner. Tilsyn med byggtekniske krav innrapporteres på fagområdene som gjenspeiler byggteknisk forskrift.

Produkter til byggverk og dokumentasjon FDV har samtidig økt desidert mest, med henholdsvis 99 og 82 tilsyn (31 og 24 prosent).

Andelen tilsyn for utearealer/universell utforming, planløsning/universell utforming, sluttdokumentasjon og miljøsanering sank i 2018-2019, dog marginalt (mellom 0.2 og 0.1 prosentpoeng). Kategorien "Annet" sin andel har derimot sunket med 7.9 prosentpoeng. De andre andelene har samtidig økt, spesielt plassering av tiltak, produkter til byggverk, dokumentasjon FDV og miljø og helse (henholdsvis 2.2, 1.7, 1.4 og 1.3 prosentpoeng).

Tilsyn med kvalifikasjoner har vært gitt som et prioritert fokusområde for tilsyn i byggesaksforskriften, og det har i 2019 vært ført 1 155 tilsyn med kvalifikasjoner, en økning på 8 prosent.

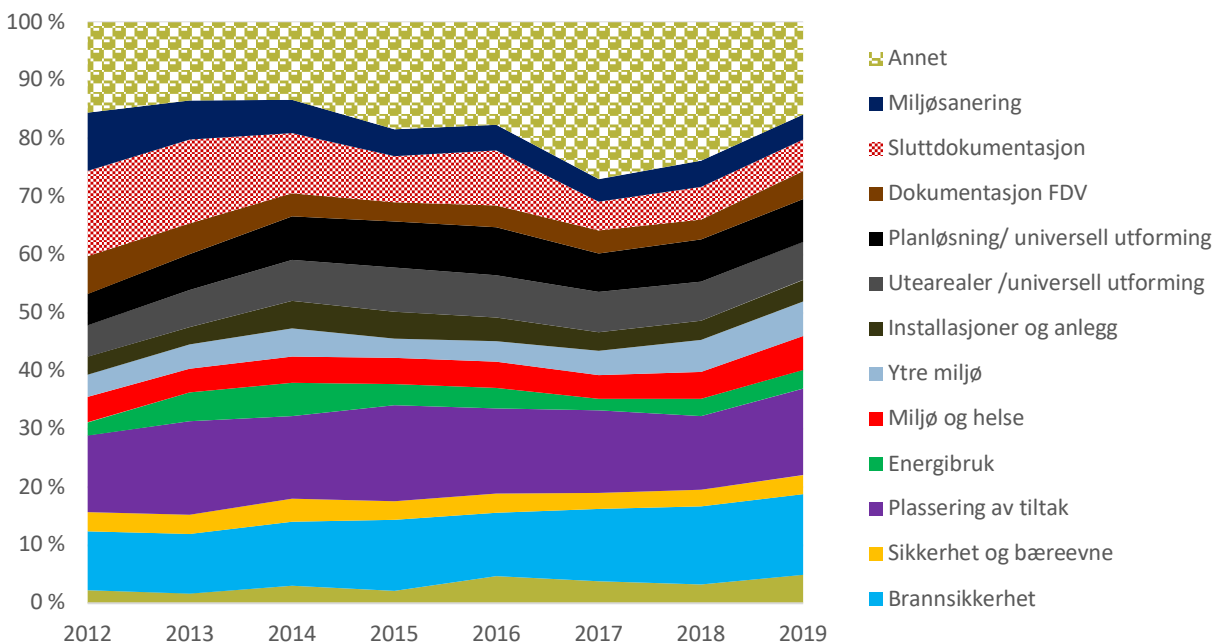
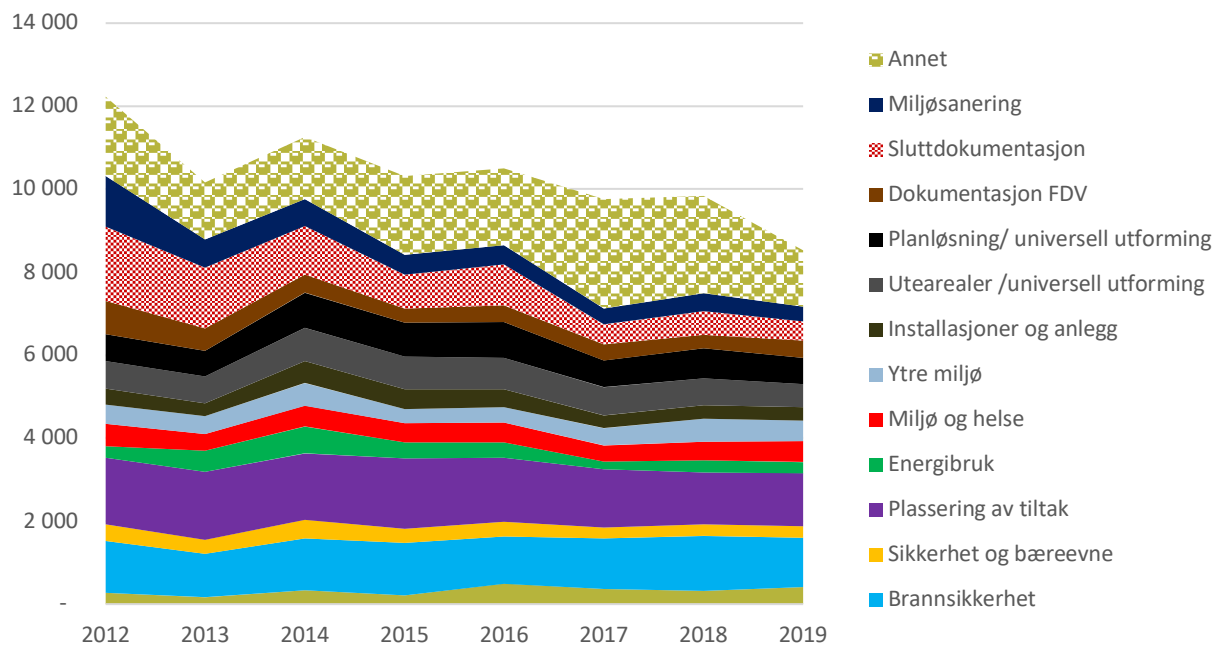
Tilsyn med produktdokumentasjon har også vært prioritert fokusområde for tilsyn, og har økt med 24

prosent, dog utgjør kun 5 prosent av samtlige tilsyn. Tilsynet involverer både forskrift om dokumentasjon av byggevarer og byggteknisk forskrift. Direktoratet har tidligere uttalt at tilsyn i byggesak med produktdokumentasjon kan være krevende, ettersom kommunene tradisjonelt sett ikke har gått mye inn i dette området, og opplever at kravene til produktdokumentasjon er krevende og meget tekniske.

Tilsyn med planløsning og tilsyn med uteareal innebærer blant annet tilsyn med krav til universell utforming. Det har vært ført 627 tilsyn med planløsning og 562 tilsyn med utearealer i 2019, en nedgang på 14 prosent i begge tilfeller.

Det har vært ført minst tilsyn med sikkerhet og bærevne, samt energibruk, med henholdsvis 278 og 276 i 2019. Deres samlede andel har dog økt med 1 prosent ettersom reduksjonen er marginal i forhold til den samlede nedgangen.

Figur 8.3 Tilsyn etter fagtema, antall og andel (2012-2019)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år	
									Prosent	Antall
Produkter til byggverk	273	168	336	218	496	372	320	419	31 %	99
Brannsikkerhet	1 243	1 044	1 247	1 265	1 139	1 215	1 322	1 184	-10 %	-138
Sikkerhet og bæreevne	408	337	450	327	347	263	282	278	-1 %	-4
Plassering av tiltak	1 605	1 634	1 596	1 708	1 547	1 394	1 250	1 270	2 %	20
Energibruk	282	510	649	378	362	186	291	276	-5 %	-15
Miljø og helse	535	410	506	462	480	397	451	498	10 %	47
Ytre miljø	466	430	541	343	372	417	547	505	-8 %	-42
Installasjoner og anlegg	376	301	532	472	429	305	324	316	-2 %	-8
Utearealer /universell utforming	662	654	800	785	759	682	653	562	-14 %	-91
Planløsning/ universell utforming	658	617	844	826	866	639	725	627	-14 %	-98
Dokumentasjon FDV	797	539	441	337	397	394	329	409	24 %	80
Sluttdokumentasjon	1 797	1 472	1 175	822	997	480	559	467	-16 %	-92
Miljøsanering	1 219	678	642	478	463	382	437	360	-18 %	-77
Annet	1 908	1 373	1 503	1 898	1 851	2 630	2 346	1 359	-42 %	-987
Kvalifikasjoner i tiltak						1 031	1 074	1 155	8 %	81

Kilde: Statistisk sentralbyrå

9 Brutto driftsutgifter til byggesak

Brutto driftsutgifter til byggesak har i antall kroner, justert for inflasjon, steget jevnt de siste årene, som vist i Tabell 9.1.

Samlet sett har kommunenes utgifter til byggesak steget med 22 prosent siden 2012. Per behandlet byggesøknad er økningen i driftsutgifter på 46 prosent og det brukes mer penger på byggesak nå enn for noen år siden. En forklaring til dette er at mens antallet søknader gradvis har sunket så har antallet sysselsatte i saksbehandlingsapparatet ikke gjort det i samme takt. Den årlige utviklingen viser at de samlede kostnadene har hatt en årlig endring i 2019-kroner på mellom -1 prosent og 5 prosent. Lønnskostnader, utgifter til lønn, økt kjøp av varer og tjenester som inngår i og erstatter kommunal tjenesteproduksjon har samtlige økt i perioden. I perioden har det vært implementert nye saksbehandlingssystemer. Det kan tenkes at en slik investering på kort sikt fører til økte utgifter og bidrar til å forklare økningen. Dette innebærer en forventning om en lavere økning i en uendret fremtid.

Dette betyr ikke nødvendigvis at det er et mindre behov for saksbehandling, da en eventuell utvikling mot tyngre og mer komplekse søknader vil kreve mer arbeid per søknad. Som nevnt tidligere har areal per søknad økt i perioden. Driftsutgifter per igangsatt byggeareal har økt med 22 prosent i perioden. Dette er fortsatt en merkbar økning, og var på 5 prosent siste året.

Tabell 9.1 Brutto driftsutgifter til byggesak og søknader (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring, siste år
Brutto driftsutgifter (millioner 2019-kroner)	1 436	1 504	1 585	1 577	1 586	1 651	1 704	1 757	3 %
Endring i brutto driftsutgifter, prosent		5 %	5 %	-1 %	1 %	4 %	3 %	3 %	3 %
Behandlede byggesøknader	92 465	91 379	96 859	93 745	86 591	84 955	80 561	77 458	-4 %
Brutto driftsutgifter til byggesak per kvadratmeter (2019-kroner)	151	160	178	171	153	161	176	184	5%
Brutto driftsutgifter per søknad (2019-kroner)	15 535	16 458	16 366	16 822	18 316	19 436	21 155	22 690	7 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 03014, 11211, 13021, 12134 og 12611



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE