



**Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune**  
Saksbehandling av byggesaker

September 2019

«Saksbehandling av byggesaker»

September 2019

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

# Sammendrag

## Bakgrunn

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 2/19, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandling av byggesaker i Bergen kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om byggesaksavdelingen i Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune har etablert system og rutiner for saksbehandlingen innenfor byggesaksområdet som sikrer regeletterlevelse og likebehandling av byggesaker, og som bidrar til en effektiv saksbehandling med kvalitet i både saksbehandlingsprosess og vedtak i den enkelte sak. Videre har det vært et formål å undersøke om etatens system og rutiner blir etterlevd i praksis. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og det er gjennomført intervju med til sammen tolv personer. Videre har revisjonen gjennomført en spørreundersøkelse blant saksbehandlere i byggesaksavdelingen, samt en stikkprøvekontroll av 20 byggesaker for å vurdere om vedtak i de utvalgte sakene er utformet i samsvar med krav i regelverk, og om sentrale aktiviteter og kontroller er gjennomført og dokumentert i den enkelte sak.

## Overordnet internkontroll

Forvaltningsrevisjonen viser at byggesaksavdelingen i Bergen kommune har foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver, og etablert prinsipper for fordeling av byggesøknader til saksbehandlere og praksis for prioritering mellom saker i forbindelse med saksbehandling. Det er også etablert system for å evaluere og justere avdelingens rutiner jevnlig.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at det i byggesaksavdelingen ikke er gjennomført risikovurderinger av avdelingens arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker, med det formål å avdekke hvor i saksbehandlingsprosessen det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling. Det utføres heller ikke systematiske egenkontroller av om saksbehandlingspraksisen i avdelingen overordnet sett fungerer tilstrekkelig godt.

Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikovurderinger og egenkontroller av arbeidsprosesser er sentrale elementer for å sikre god internkontroll, når det gjelder å identifisere aktiviteter eller prosesser hvor det kan være fare for manglende måloppnåelse, manglende etterlevelse av regelverk og rutiner, eller utilfredsstillende kvalitet i arbeid/tjenester som utføres. For å sikre at avdelingen har god oversikt over eventuelle områder og oppgaver der det er risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet, bør kommunen etter revisjonens vurdering sikre at det blir gjennomført systematiske risikovurderinger. På grunnlag av slike vurderinger kan det iverksettes målrettede tiltak dersom det viser seg å være behov for det. Egenkontroller av arbeidsprosesser vil kunne utgjøre et sentralt informasjonsgrunnlag for risikovurderingene. Revisjonen mener også at kommunen bør skriftliggjøre praksis knyttet til prioritering av saker, for å redusere risiko for variasjon mellom saksbehandlerne med tanke på hvilke saker som blir prioritert og ikke, og for å redusere risiko for at de prinsippene som er lagt til grunn for prioriteringspraksisen ikke alltid blir etterlevd.

## System og rutiner for saksbehandling

Byggesaksavdelingen har etter revisjonens vurdering etablert hensiktsmessige rutiner for innledende vurdering av byggesøknader, som sikrer at det blir foretatt en gjennomgang av om relevant dokumentasjon er lagt ved og om dokumentasjonen holder tilstrekkelig kvalitet. Det er videre utarbeidet rutiner, sjekklister og maler for behandling av byggesaker og utarbeidelse av vedtak som dekker de ulike stegene i saksgangen for behandling av byggesaker, og som etter revisjonens vurdering fremstår som egnet til å bidra til en forsvarlig saksbehandling og lik behandling av like saker, samt etterlevelse av regler og frister. Etter revisjonens vurdering er det også etablert hensiktsmessige rutiner for kvalitetssikring av vedtak i byggesaker og behandling av klager i byggesaker.

I forvaltningsrevisjonen avdekkes likevel et forbedringspotensial knyttet til rutiner for saksbehandling, som revisjonen mener det er viktig at blir fulgt opp. Dette dreier seg om å sikre at rutiner og sjekklister er dekkende for de støtte- og veiledningsbehovene saksbehandlerne har i forbindelse med behandling av byggesøknader, vurdere i hvilken grad det er mulig å legge bedre til rette for at saksbehandlerne enkelt

skal kunne holde oversikt over ytterligere/utbedret dokumentasjon som ettersendes fra søker, og sikre at etablert praksis for arkivering av dokumentasjon i byggesaker blir skriftliggjort som en del av byggesaksavdelingens saksbehandlingsrutiner.

### **Saksbehandlingstid og fristetterlevelse**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen gjennom sitt saksbehandlingssystem i utgangspunktet etablert et system som sikrer god oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av gjeldende saksbehandlingsfrister i de ulike typene byggesaker avdelingen behandler.

Samtidig registrerer revisjonen at det er noen utfordringer knyttet til manuell registrering av data i saksbehandlingssystemet som påvirker den automatiske utregningen av saksbehandlingstid og status for fristetterlevelse. Dette medfører etter revisjonens vurdering risiko for at data som påvirker utregning av saksbehandlingstid ikke blir oppdatert til riktig tid. For å redusere risikoen knyttet til mangelfull/ikke tidsriktig registrering av data, og dermed risikoen for at byggesaksavdelingen ikke greier å etterleve saksbehandlingsfrister i byggesaker, mener revisjonen at kommunen bør vurdere å utarbeide system som gjør det enklere å holde oversikt over alle dokumenter som mottas i den enkelte sak og når en sak som det er etterlyst dokumentasjon i, er komplett.

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen ikke alltid klarer å etterleve frister for saksbehandling av byggesaker og klagesaker. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, og revisjonen mener det er viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at både byggesaker og klager i byggesaker blir behandlet innenfor de fristene som følger av lov og forskrift.

### **Kapasitet til saksbehandling**

Forvaltningsrevisjonen viser at saksbehandlere i byggesaksavdelingen opplever at kapasiteten til saksbehandling i avdelingen ikke er helt tilstrekkelig, og at dette kan gå utover både saksbehandlingstid og saksbehandlingskvalitet. Ledere i byggesaksavdelingen viser til at kapasiteten i avdelingen i utgangspunktet oppleves å være tilstrekkelig med tanke på å håndtere ordinær saksmengde, men at den er sårbar for variasjon og endringer, herunder sykefravær, perioder med særlig stor saksmengde og tidsbruk knyttet til oppgaver utover saksbehandlingen (for eksempel opplæring, kurs mv.).

### **Læring og kontinuerlig forbedring**

Forvaltningsrevisjonen viser at byggesaksavdelingen har etablert det revisjonen mener er en hensiktsmessig praksis for å sikre at saksbehandlerne blir orientert om avgjørelser fra Fylkesmannen i klager i byggesaker, herunder eventuelle kommunale vedtak som blir omgjort av Fylkesmannen. Praksisen gir etter revisjonens vurdering grunnlag for læring og forbedring i organisasjonen knyttet til de saker/momentene i saker som Fylkesmannen har behandlet.

Videre viser forvaltningsrevisjonen at byggesaksavdelingen har etablert interne møteplasser der det er anledning til å ta opp og diskutere faglige spørsmål og avklaringer. På bakgrunn av data som kommer frem i spørreundersøkelsen blant ansatte, er det revisjonens vurdering at den erfaringsdelingen som skjer på disse møteplassene likevel ikke dekker de behovene en del av saksbehandlerne opplyser at de har, herunder behov for mer helhetlig og systematisk arbeid med kompetanse- og erfaringsdeling i byggesaksavdelingen, og trygghet med at de samme faglige spørsmålene og avklaringene blir tatt opp i alle seksjonene.

Byggesaksavdelingen har etablert et fagbibliotek der faglige avklaringer blir systematisert og gjort tilgjengelig for ansatte. Revisjonen mener dette er et positivt grep, men vil samtidig fremheve at fagbiblioteket er relativt nytt og at flere saksbehandlere opplever at fagbiblioteket har forbedringspotensial knyttet til praktisk bruk. For å sikre at fagbiblioteket blir et så nyttig verktøy som mulig, som saksbehandlerne kan benytte til støtte og veiledning i faglige spørsmål, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for at biblioteket i den grad det lar seg gjøre videreutvikles i samsvar med de ønskene og behovene bibliotekets hovedmålgruppe opplyser at de har. Revisjonen mener også at byggesaksavdelingen med fordel kan vurdere å legge noe klarere føringer for hvilken faglig opplæring den enkelte nyansatte får, for å redusere risikoen for at det er stor variasjon i opplæringen og oppfølgingen av nyansatte.

## Samhandling

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten på de områdene der dette er mest relevant. Rutinene som er etablert for samhandling med tilsynsavdelingen bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre kontroll med at det blir gjort nødvendige avklaringer av at byggetiltak er oppført i samsvar med søknad før sentrale tillatelser og attester blir utstedt. Det er også positivt at det basert på et identifisert behov blir utarbeidet nye samhandlingsrutiner for samhandlingen mellom byggesaks- og byplanavdelingen. Revisjonen mener det er viktig at det som del av en eventuell risikovurdering i avdelingen vurderes om det foreligger noen risikoer knyttet til samhandling som bør adresseres for eksempel gjennom utarbeidelse av ytterligere rutiner eller justering av eksisterende rutiner.

## Anbefalinger

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen anbefaler revisjonen at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Skriftliggjør gjeldende praksis for:
  - a) Prioritering mellom ulike byggesaker som skal behandles, og
  - b) Arkivering av dokumentasjon i byggesaker, samt eksemplifiserer hvilke dokumenter som skal regnes som arkivverdige i ulike sakstyper.
2. Gjennomfører risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, og foretar justeringer i eksisterende rutiner på bakgrunn av eventuelle funn i risikovurderinger.
3. Vurderer å gjennomføre systematiske, overordnede egenkontroller av saksbehandling av byggesaker.
4. Vurderer å etablere rutiner for dokumentasjon av at habilitet er vurdert, for eksempel gjennom bruk av sjekklister.
5. Sikrer at etablerte rutiner, sjekklister og maler for saksbehandling i så stor grad som mulig dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlere i byggesaksavdelingen har.
6. Sikrer etterlevelse av gjeldende tidsfrister for behandling av bygge- og klagesaker og gjennomføring av forhåndskonferanser.
7. Vurderer tiltak for å legge bedre til rette for at saksbehandlere enkelt skal kunne holde oversikt over ettersendt dokumentasjon fra søker i pågående byggesaker.
8. Videreutvikler egne systemer for læring og forbedring knyttet til behandling av byggesaker, herunder arbeid med intern erfarings- og kompetansedeling og faglige avklaringer, fagbibliotek og opplæring av nyansatte.

# Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	9
2. Om tjenesteområdet	12
3. Internkontroll for byggesaksbehandlingen	13
4. System og rutiner for saksbehandling	20
5. Oversikt over saksbehandlingstid	32
6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	34
7. Kapasitet til behandling av byggesaker	38
8. Læring og kontinuerlig forbedring	40
9. Intern samhandling	45
10. Konklusjon og anbefalinger	47
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	48
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	50
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	53

# Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Metode	10
1.4 Revisjonskriterier	11
2. Om tjenesteområdet	12
3. Internkontroll for byggesaksbehandlingen	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterier	13
3.3 Fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver	14
3.4 Fordeling av byggesøknader til saksbehandlere	15
3.5 Prioritering av byggesøknader ved behandling	16
3.6 Evaluering av rutiner	17
3.7 Risikovurdering av arbeidsprosesser	18
3.8 Egenkontroller av saksbehandling	18
4. System og rutiner for saksbehandling	20
4.1 Problemstilling	20
4.2 Revisjonskriterier	20
4.3 Innledende vurdering av byggesøknader	21
4.4 Saksbehandlingsrutiner (rutiner, sjekklister, maler)	22
4.5 Rutiner for vurdering av habilitet	24
4.6 Rutiner for kvalitetssikring av vedtak i byggesaker	26
4.7 Utforming av vedtak	27
4.8 Klagebehandling	29
4.9 Arkivering av dokumentasjon	29
5. Oversikt over saksbehandlingstid	32
5.1 Problemstilling	32
5.2 Revisjonskriterier	32
5.3 Datagrunnlag	32
5.4 Vurdering	33
6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	34
6.1 Problemstilling	34
6.2 Revisjonskriterier	34
6.3 Datagrunnlag	34
6.4 Vurdering	36
7. Kapasitet til behandling av byggesaker	38
7.1 Problemstilling	38
7.2 Revisjonskriterier	38
7.3 Datagrunnlag	38
7.4 Vurdering	39
8. Læring og kontinuerlig forbedring	40
8.1 Problemstilling	40
8.2 Revisjonskriterier	40
8.3 Oversikt over klagesaker og avgjørelser fra Fylkesmannen	41
8.4 Arenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer	41
8.5 Systematisering av faglige avklaringer	42
8.6 Opplæringsopplegg for nyansatte	44
9. Intern samhandling	45
9.1 Problemstilling	45

9.2	Revisjonskriterier	45
9.3	Datagrunnlag	45
9.4	Vurdering	46
10.	Konklusjon og anbefalinger	47
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	48
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	50
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	53



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av saksbehandling av byggesaker i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 2/19, 29. januar 2019.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om byggesaksavdelingen i Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune har etablert system og rutiner for saksbehandlingen innenfor byggesaksområdet som sikrer regeletterlevelse og likebehandling av byggesaker, og som bidrar til en effektiv saksbehandling med kvalitet i både saksbehandlingsprosess og vedtak i den enkelte sak. Videre har det vært et formål å undersøke om etatens system og rutiner blir etterlevd i praksis.

Med bakgrunn i formålet har følgende tema og problemstillinger blitt undersøkt:

### **Saksbehandling av byggesaker**

1. I hvilken grad har byggesaksavdelingen i Bergen kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?
  - a) Er det foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til behandling av byggesaker i byggesaksavdelingen?
  - b) I hvilken grad er det etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner for fordeling av byggesøknader til saksbehandlere og blir disse fulgt?
  - c) Har byggesaksavdelingen etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner som omtaler i hvilken rekkefølge ulike saker skal prioriteres og blir disse fulgt?
  - d) I hvilken grad blir avdelingens rutiner jevnlig evaluert og om nødvendig justert?
  - e) Har byggesaksavdelingen risikovurdert sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker, med det formål å avdekke hvor i prosessene det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling?
  - f) Blir det gjennomført egenkontroller i byggesaksavdelingen knyttet til saksbehandling av byggesaker?
2. I hvilken grad har byggesaksavdelingen hensiktsmessige system og rutiner og blir disse fulgt når det gjelder:
  - a) innledende vurdering av byggesøknader, herunder vurdering og tilbakemelding til søker på søknader som ikke er komplette og rutiner for å sende foreløpig svar til søkere i saker der dette er aktuelt?
  - b) behandling av byggesaker og utarbeidelse av vedtak, som bidrar til å sikre god saksbehandling, likebehandling og regel- og fristetterlevelse?
  - c) vurdering av habilitet i forbindelse med fordeling av byggesaker til saksbehandler og behandling av saker, samt dokumentering av hvilke vurderinger som er gjennomført og utfallet/konklusjonen av vurderingene?
  - d) kvalitetssikring av vedtak i byggesaker, samt dokumentering av at kvalitetssikring er gjennomført og hvilke forhold som er vurdert/har blitt kvalitetssikret?
  - e) utforming av vedtak i samsvar med sentrale krav i regelverket, herunder tydeliggjøring av hva vedtaket omhandler, begrunnelse av vedtak, opplysning om klageadgang og informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
  - f) klagebehandling?
  - g) å sikre at relevant dokumentasjon i byggesaker blir arkivert?

### **Fristetterlevelse**

3. I hvilken grad har byggesaksavdelingen etablert system og rutiner som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker?
4. I hvilken grad etterlever byggesaksavdelingen lovpålagte frister for byggesaksbehandling?
  - a) I hvilken grad etterlever byggesaksavdelingen fristene på tre og tolv uker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
  - b) I hvilken grad gjennomfører byggesaksavdelingen forhåndskonferanser i byggesaker (dersom tiltakshaver ønsker det) innen fristen på to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1?
  - c) I hvilken grad etterlever byggesaksavdelingen fristen på åtte uker for klagesaksbehandling i byggesaker, jf. SAK § 7-1?

### **Kapasitet og kompetanse**

5. Har byggesaksavdelingen i Bergen kommune tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av byggesaker?
6. Har byggesaksavdelingen et system som sikrer læring og kontinuerlig forbedring knyttet til behandling av byggesaker?
  - a) I hvilken grad benyttes eventuell oversikt over klagesaker, inkludert eventuelle oversikter over avgjørelser fra Fylkesmannen i klagesaker der kommunale vedtak omgjøres, til å sikre systematisk læring og forbedring i organisasjonen?
  - b) I hvilken grad er det etablert interne møteplasser som sikrer nødvendig erfaringsdeling og faglige avklaringer?
  - c) I hvilken grad blir faglige avklaringer systematisert, skriftliggjort og gjort kjent?
  - d) I hvilken grad er det etablert opplæringsopplegg for nyansatte og blir disse fulgt?
7. I hvilken grad har byggesaksavdelingen etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige rutiner for intern samhandling mellom ulike avdelinger i etaten i saker der dette er hensiktsmessig?

## **1.3 Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til august 2019.

### **1.3.1 Dokumentanalyse**

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette omfatter blant annet delegasjonsvedtak og fullmakter, kommunale strategier, mål og overordnede føringer som påvirker saksbehandling av byggesaker, rutine for fordeling av byggesaker til saksbehandlere, rutine for habilitetsvurdering, rutine for behandling av byggesøknader, rutine for leders godkjenning av vedtak, rutiner for klagesaksbehandling og statistikk som viser saksbehandlingstid i byggesaker.

### **1.3.2 Intervju**

Revisjonen har gjennomført intervjuer med avdelingsleder for byggesak, seksjonsledere for samtlige seksjoner i byggesaksavdelingen, avdelingsleder for juss- og tilsynsavdelingen, samt med saksbehandler med ansvar for rutineutvikling og vedlikehold av digitalt bibliotek. Revisjonen har også gjennomført to

gruppeintervjuer med til sammen seks saksbehandlere. Totalt har tolv personer blitt intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

### **1.3.3 Spørreundersøkelse**

For å innhente informasjon om ansattes kjennskap til og erfaringer med saksbehandlingsrutiner og vedtaksmaler, opplevelse og vurdering av kapasitet til saksbehandling, samt arbeid med opplæring og kompetanseutvikling i etaten, har revisjonen gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant saksbehandlere i byggesaksavdelingen.

Spørreundersøkelsen har blitt sendt ut til alle ansatte i byggesaksavdelingen som primært arbeider med saksbehandling av byggesøknader, totalt 29 personer. Revisjonen har mottatt svar fra 22 ansatte. Dette gir en svaprosent på cirka 76 prosent.

### **1.3.4 Stikkprøvekontroll**

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av 20 byggesaker som har blitt behandlet i byggesaksavdelingen i perioden 2018-2019. I stikkprøvekontrollen har revisor blant annet kontrollert hvorvidt vedtak i de utvalgte sakene er utformet i samsvar med krav i regelverk, og om sentrale aktiviteter og kontroller i avdelingens saksbehandling er gjennomført i den enkelte sak og dokumentert i saksbehandlingssystem.

### **1.3.5 Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er deretter sendt til byråd for byutvikling for uttalelse. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

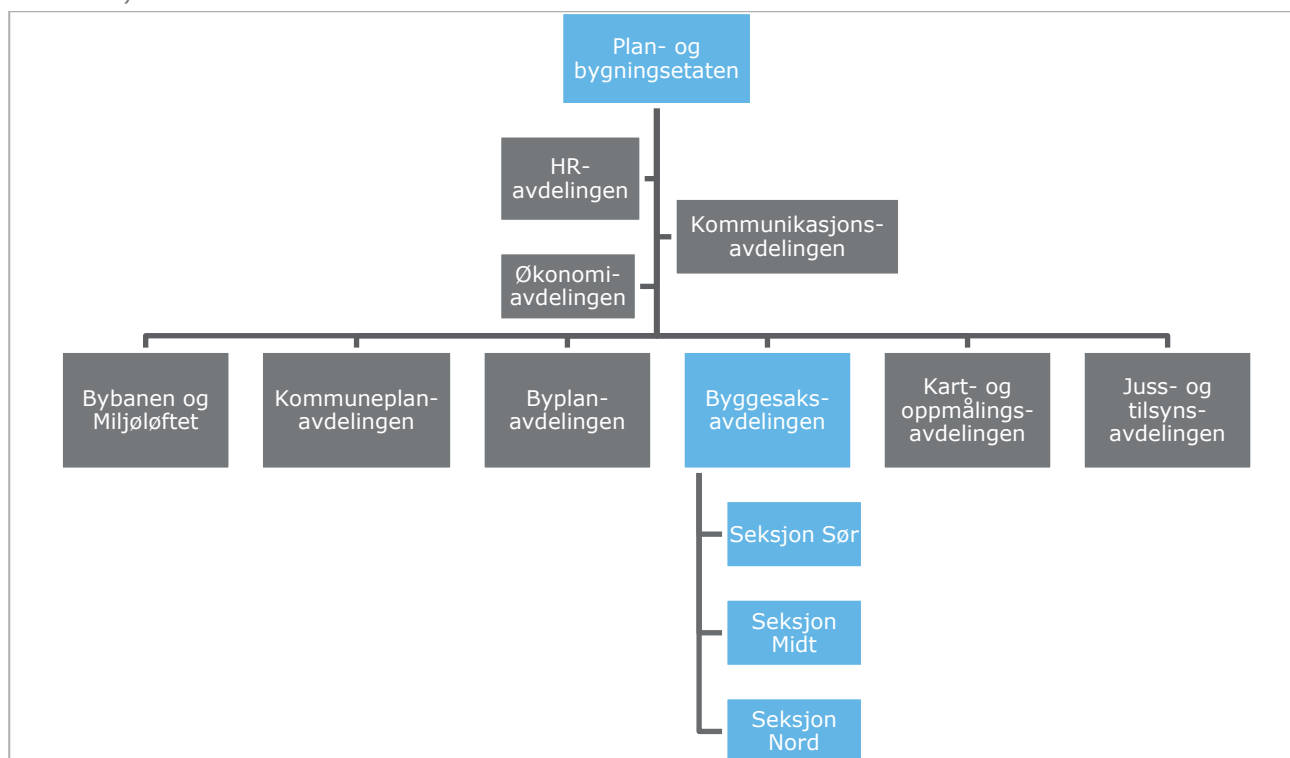
## **1.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra plan- og bygningsloven, kommuneloven og forvaltningsloven, samt anerkjente standarder for internkontroll. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

## 2. Om tjenesteområdet

Byggesaksavdelingen i Bergen kommune utgjør en av seks fagavdelinger i Plan- og bygningsetaten, som i tillegg består av HR-avdeling, økonomiavdeling og kommunikasjonsavdeling. Byggesaksavdelingen er videre inndelt i tre seksjoner (Sør, Midt og Nord), som hver håndterer behandling av byggesøknader innenfor sine definerte geografiske områder.<sup>1</sup> Figuren under viser hvordan Plan- og bygningsetaten er inndelt og organisert:

Figur 1: Organisasjonskart for Plan- og bygningsetaten med plassering av Byggesaksavdelingen (Kilde: Bergen kommune)



Byggesaksavdelingen har ansvar for å behandle og fatte vedtak i byggesøknader av alle typer (tre ukers saker med og uten ansvarsrett, samt 12 ukers saker i ett og to trinn med og uten dispensasjon), avholde forhåndskonferanser, intern og eksternt veiledning mm., samt for å gjøre en første vurdering av klager i byggesaker. Den videre klagebehandlingen i byggesaker blir gjennomført av juridisk seksjon i Juss- og tilsynsavdelingen, som har ansvar for å vurdere hvorvidt en klagesak kan sendes direkte til Fylkesmannen for vurdering eller om klagen skal legges frem for politikerne for behandling.

<sup>1</sup> Seksjon Sør omfatter Fana og Ytrebygda bydeler, seksjon Midt omfatter Bergenhus og Årstad bydeler og seksjon Nord omfatter Fyllingsdalen, Laksevåg, Åsane og Arna bydeler.

## 3. Internkontroll for byggesaksbehandlingen

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har byggesaksavdelingen i Bergen kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for byggesaksbehandlingen?*

- Er det foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til behandling av byggesaker i byggesaksavdelingen?
- I hvilken grad er det etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner for fordeling av byggesøknader til saksbehandlere og blir disse fulgt?
- Har byggesaksavdelingen etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner som omtaler i hvilken rekkefølge ulike saker skal prioriteres og blir disse fulgt?
- I hvilken grad blir avdelingens rutiner jevnlig evaluert og om nødvendig justert?
- Har byggesaksavdelingen risikovurdert sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker, med det formål å avdekke hvor i prosessene det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling?
- Blir det gjennomført egenkontroller i byggesaksavdelingen knyttet til saksbehandling av byggesaker?

### 3.2 Revisjonskriterier

I NOU 2016:4 Ny kommunelov er internkontroll et eget tema som blir drøftet. Det blir pekt på at:

For enhver virksomhet er det å ha kontroll med at virksomheten drives i tråd med de mål og rammer som gjelder for virksomheten, en sentral del av styringen og av det å drive en virksomhet. Internkontroll vil kunne sikre at det ikke skjer avvik på vesentlige områder. Dette gjelder selvsagt også for kommuner. Slik kontroll med kommunens virksomhet er viktig både for kommunen selv, for innbyggere og mottakere av tjenester, for folkevalgt styring og for allmennhetens tillit til forvaltningen.

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Flere rammeverk gir retningslinjer for utarbeidelse av overordnede internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen. Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll. De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

Av § 1-1 tredje ledd i plan- og bygningsloven går det frem at byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. I byggesaksforskriften § 1-1 går det videre frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

«(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

### **3.3 Fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver**

#### **3.3.1 Datagrunnlag**

Av intern delegering av fagfullmakter for plan- og bygningsetaten i Bergen kommune, datert 13. september 2018, går det frem at alle fullmakter innen etatens fagfelt som ikke er holdt igjen på et høyere nivå i delegasjonskjeden inngår i etatsdirektørens fullmakter. Delegasjonen bygger på den myndighet som byrådet er tildelagert av bystyret, og som byrådet deretter har videre delegert til de respektive fagbyråder. Det er lagt til grunn en negativ avgrensning av fullmaktene, dvs. at all myndighet som kommunen har etter lov og forskrift og som ikke ved lov eller ved vedtak fra bystyret er lagt til bystyret selv eller annet organ, er delegert til byrådet, jf. bystyresak 236-16 (Delegasjon av fullmakter til byrådet 2016 – 2019), 85-17 (Reglement for bystyrekomiteene), 43/18 og byråds sak 1171-17, samt i plan- og bygningsloven. Dette omfatter blant annet myndighet etter plan- og bygningsloven til å treffe vedtak i byggesaker som ikke er av prinsipiell betydning (med unntak av de saker der kompetansen er tillagt komite for miljø og byutvikling).

Av intern delegering av fagfullmakter internt i plan- og bygningsetaten går det videre frem at etatsdirektør delegerer sine fullmakter videre til avdelingsledere, seksjonsledere og saksbehandlere i samsvar med dokumentets innhold. Dette innebærer at følgende saker alltid skal drøftes med avdelingsleder og etatsdirektør:

- Saker med stort potensiale for medieoppmerksomhet
- Tiltak i konfliktfylte områder, der f.eks. mange myndigheter er involvert eller det er særlige hensyn å ta (f.eks. en har fått ny kunnskap som ikke er hensyntatt i vedtatt plangrunnlag)
- Tiltak der hjemmelsgrunnlaget (f.eks. vedtatt reguleringsplan) er i strid med politiske signaler (f.eks. byrådsplattform mm)
- Tiltak/områder der det er motstrid mellom vedtatt reguleringsplan og intensjoner gitt i Kommuneplanen eller regionale planer/vedtak

Videre går det frem at etatsdirektør selv, sammen med avdelingsleder, skal signere vedtak i følgende sakstyper:

- saker til politisk behandling
- utleggelse av private reguleringsplanforslag til offentlig ettersyn
- politianmeldelse av foretak/enkeltpersoner
- høringsuttalelser
- dispensasjoner fra plan/plankrav for tiltak av prinsipiell betydning som kan ha vesentlige samfunnsmessige konsekvenser og tillatelse til store offentlige bygg i strid med plan/plankrav
- innvilgelse av søknad om (og vedtak om) redusert gebyr etter gebyrregulativet
- prinsipielle uttalelser om arealbruk
- saker der avdelingsleder er saksbehandler
- ansettelsessaker

Vedtak i saker som ikke faller inn under punktene over, skal ifølge den interne delegering av fagfullmakter signeres av saksbehandler og seksjonsleder (i saker der vedtak er utformet av saksbehandler) eller av avdelingsleder og seksjonsleder (i saker der seksjonsleder fungerer som saksbehandler). Det er spesifisert i dokumentet at alle vedtak i saker skal signeres av to personer, og at tilsvarende føring gjelder for svar på forespørsler på e-post som innebærer utøvelse av forvaltningsmyndighet. Saksbehandler har myndighet til å signere alene på brev eller e-post for innhenting av uttalelser, etterspørring av manglende dokumentasjon og informasjon, samt andre brev/e-poster der det ikke utøves forvaltningsmyndighet.

I intervju viser avdelingsleder for byggesaksavdelingen til at myndighet, ansvar og oppgaver i avdelingen når det gjelder behandling av byggesaker for det meste oppleves å være tydelig fordelt og avklart. I intervju opplyser samtlige intervjuede seksjonsledere og saksbehandlere at det blir opplevd som tydelig avklart hvilket ansvar som ligger til deres roller, og hvilke arbeidsoppgaver de skal utføre i forbindelse med behandling av byggesøknader (mottak av søknad, fordeling av saker til saksbehandlere, gjennomføring av selve saksbehandlingen, kvalitetssikring og utforming og signering av vedtak).

### **3.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering er det i byggesaksavdelingen foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til behandling av byggesaker, i samsvar med krav til god internkontroll. Revisjonen mener det fremstår som tydelig avklart for de ulike involverte hvilke oppgaver som skal utføres av saksbehandlerne som en del av saksbehandlingsprosessen, samt på hvilket nivå kvalitetssikring og godkjenning av vedtak i byggesaker skal utføres.

## **3.4 Fordeling av byggesøknader til saksbehandlere**

### **3.4.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har utarbeidet en skriftlig rutine for fordeling av byggesøknader til saksbehandlerne for behandling. Rutinen gjelder for seksjonsledere og avdelingsleder for byggesaksavdelingen, og har til hensikt å sikre at byggesøknader blir behandlet så raskt og effektivt som mulig og innenfor lovpålagte frister. I rutinen går det frem at seksjonsledere/avdelingsleder som fordeler saker alltid skal sjekke om det tidligere har vært saker og forhåndskonferanser til behandling på samme gårds- og bruksnummer, og fortrinnsvis tildele nye saker på samme nummer til samme saksbehandler. Dette for å sikre en mest mulig effektiv saksbehandling. Videre skal ledere ved fordeling av søknader ta hensyn til søknadens art og kompleksitet, om den er i samme område som eventuelle andre saker, samt saksmengden/kapasiteten og kompetansen til den enkelte saksbehandler.

I intervju peker avdelingsleder for byggesaksavdelingen på at saksfordelingsprinsippene som inngår i rutinen bidrar til å sikre en jevn belastning av saker på de ulike saksbehandlerne i avdelingen. Seksjonslederne for de tre seksjonene opplyser videre at de prinsippene som er etablert for fordeling av saker som hovedregel blir fulgt og at de fungerer godt med tanke på å sikre en jevn fordeling av saker mellom saksbehandlerne og en mest mulig effektiv saksbehandling. Samtidig blir det pekt på at i det i enkelttilfeller kan være nødvendig å ta noen individuelle hensyn som ikke er direkte omtalt i rutinen (for eksempel at nye saksbehandlere i en innledende periode får enklere og færre saker til behandling).

I tillegg til rutinen for fordeling av saker til behandling, har byggesaksavdelingen etablert ukentlig rapportering fra seksjonslederne til avdelingsleder, med oversikt over hvor mange saker og dokumenter den enkelte saksbehandler har ansvar for. Avdelingsleder opplyser at dette gir en god samlet oversikt over belastning og kapasitet, og anledning til å omfordele/justere belastningen mellom seksjonene ved behov. Det blir i hovedsak ikke opplevd å være behov for å foreta slik omfordeling, men det kan forekomme i enkelte situasjoner, blant annet for å sikre at saksbehandlingsfrister blir ivarettatt, lik arbeidsbelastning og saksbehandlingstid mellom seksjonene og at avdelingen ikke taper gebyr.

### **3.4.2 Vurdering**

Revisjonen mener at byggesaksavdelingen gjennom den skriftlige rutinen for fordeling av byggesaker til saksbehandlerne, har etablert et hensiktsmessig sett med prinsipper og retningslinjer som legger til rette for en jevn saksbelastning for den enkelte saksbehandler, og som tar hensyn til den enkeltes kapasitet og kompetanse. Revisjonen mener dette er viktig med tanke på å sikre en effektiv og forsvarlig behandling av den enkelte byggesøknad som byggesaksavdelingen mottar, i samsvar med byggesaksforskriften § 1-1. Revisjonen mener videre at avdelingsleders ukentlige gjennomgang på tvers av seksjonene gir god anledning til å justere og balansere ut eventuelle skjevfordelinger i saksbehandlernes arbeidsbelastninger.

Etter revisjonens vurdering er dette et nyttig internkontrolltiltak som bidrar til å sikre en mest mulig hensiktsmessig fordeling av saker på tvers av seksjonene og dermed til å utnytte den samlede saksbehandlingskapasiteten i avdelingen mest mulig effektivt.

Basert på de data som er tilgjengelige, fremstår det for revisjonen som at de prinsipper og retningslinjer som er etablert for fordeling av saker til saksbehandlerne, blir etterlevd av ledere i byggesaksavdelingen med ansvar for fordeling av saker.

### **3.5 Prioritering av byggesøknader ved behandling**

#### **3.5.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer som omtaler hvordan/i hvilken rekkefølge byggesøknader skal prioriteres for behandling av saksbehandler. Revisjonen har mottatt en skriftlig beskrivelse av praksis i avdelingen for hvordan byggesøknader som kommer inn til behandling skal prioriteres av saksbehandler, men får opplyst i intervju at denne har blitt utarbeidet i anledning forvaltningsrevisjonen. Revisjonen får videre opplyst i intervju at det ut fra denne praksisen er den enkelte saksbehandler som har ansvar for å prioritere mellom de sakene de til enhver tid har i sin arbeidsliste.

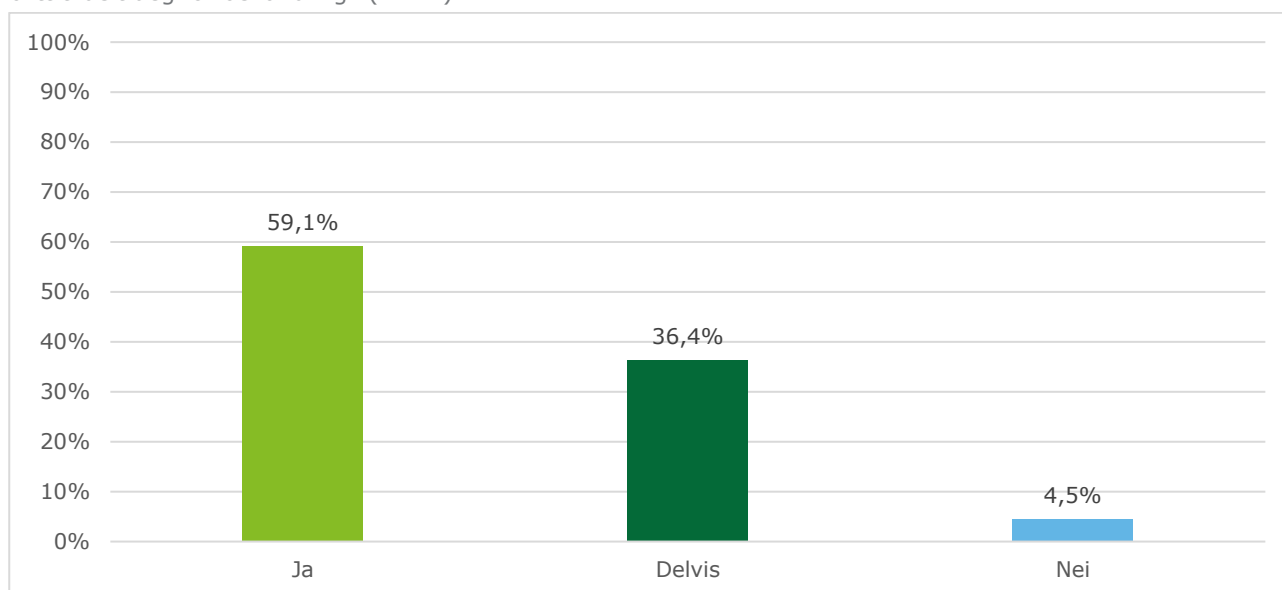
Av beskrivelsen av byggesaksavdelingens praksis for prioritering av byggesøknader for behandling, går det frem at alle saker i utgangspunktet skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn i. Likevel kan det av ulike grunner være behov for å prioritere enkelte saker fremfor andre slik at svartiden i disse sakene blir så kort som mulig/kortere enn planlagt. Sakene dette gjelder er saker som skal prioriteres ut fra lovbestemte krav (byggesaker med tre og tolv ukers frister, forhåndskonferanser, utsteding av ferdigattester), samt saker av betydning for liv og helse, saker som omhandler oppfølging av politiske vedtak, saker knyttet til bygg av stor samfunnsmessig betydning (barnehage, skole, sykehjem, sykehus, bybane mm.), byggeprosjekter av betydning for sysselsetting og saker av en bestemt type eller innenfor et bestemt område som det er hensiktsmessig å behandle samlet/samtidig. Av beskrivelsen går det videre frem at eventuell tvil om prioritering mellom saker skal legges frem for og besluttes av seksjonsleder.

Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført blant saksbehandlere i byggesaksavdelingen, viser at om lag 86 prosent av de som har besvart undersøkelsen, er kjent med hvilke føringer som gjelder for hvordan/i hvilken rekkefølge de som saksbehandlere skal prioritere ulike typer byggesaker som skal behandles. Cirka 14 prosent svarer at de *delvis* er kjent med de samme føringene.

Videre viser spørreundersøkelsen at cirka 59 prosent av saksbehandlerne som har svart opplever at det er tydelig definert i hvilken rekkefølge de skal prioritere ulike byggesaker de har blitt tildelt for behandling. Cirka 36 prosent opplever at det *delvis* er tydelig definert i hvilken rekkefølge de skal prioritere ulike byggesaker i forbindelse med behandling, mens i underkant av fem prosent (én saksbehandler) opplever at dette ikke er tydelig definert. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under.



Figur 2: Opplever du at det er tydelig definert i hvilken rekkefølge du skal prioritere ulike byggesaker som har blitt tildelt deg for behandling? (N=22)



I intervju får revisjonen opplyst at det blant de saksbehandlerne som har blitt intervjuet, blir opplevd som tydelig hvilke saker som skal prioriteres i hvilken rekkefølge i forbindelse med saksbehandling, herunder saker med lovpålagte frister, saker knyttet til bestemte typer bygg som skoler og barnehager, saker med stor påvirkningskraft på arbeidsplasser mv.

### 3.5.2 Vurdering

Byggesaksavdelingen har ikke etablert skriftlige retningslinjer eller rutiner som omtaler i hvilken rekkefølge ulike saker skal prioriteres ved saksbehandling. Det finnes en praksis i avdelingen for hvordan saksbehandlerne skal prioritere mellom ulike byggesaker, og som saksbehandlerne skal ta hensyn til når de arbeider med sakene de har liggende i sine arbeidslister. Undersøkelsen viser imidlertid at ikke alle saksbehandlere opplever at det er fullt ut tydelig definert i hvilken rekkefølge de skal prioriterer mellom de ulike byggesakene de har blitt tildelt. Etter revisjonens vurdering medfører dette risiko for variasjon mellom saksbehandlerne med tanke på hvilke saker som blir prioritert og ikke. Dette medfører igjen risiko for at de prinsippene som er lagt til grunn for prioriteringspraksisen ikke alltid blir etterlevd. For å sikre at de etablerte prinsippene for prioritering av byggesaker blir fulgt, og at intensjonen bak prinsippene blir ivaretatt (herunder etterlevelse av regelverk, kommunale vedtak og føringer), mener revisjonen at kommunen bør skriftliggjøre gjeldende praksis, samt sørge for at praksisen blir gjort tilstrekkelig kjent blant alle ansatte som arbeider med saksbehandling av byggesøknader.

## 3.6 Evaluering av rutiner

### 3.6.1 Datagrunnlag

Byggesaksavdelingen har etablert en fast praksis for årlig gjennomgang, evaluering og eventuell justering av interne rutiner og maler for saksbehandling av byggesaker. Alle skriftlige rutiner og maler som benyttes i saksbehandlingen (ytterligere omtalt i kapittel 4) er påført en dato som viser når siste revisjon ble foretatt, samt gyldighetsdato som viser når rutinen/malen senest skal gjennomgås og evalueres neste gang.

Revisjonen får opplyst at det er ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek i byggesaksavdelingen som står for den årlige gjennomgangen og evalueringen av rutinene og malene som er etablert for saksbehandling, på bakgrunn av innspill og tilbakemeldinger fra saksbehandlerne. Dersom det er behov for å foreta justeringer i rutinene og malene, sender ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek forslag til ny rutine med justeringer til avdelingsleder, som tar rutinen opp i ledergruppen for diskusjon. Eventuelle tilbakemeldinger og innspill sendes tilbake til ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek, som justerer og returnerer rutinen til avdelingsleder/ledergruppen for endelig godkjenning. Dersom det er snakk om mindre endringer i en rutine eller mal, kan endringen godkjennes direkte av avdelingsleder uten behandling i ledergruppen.

I tillegg til den årlige evalueringen av etablerte rutiner og maler, opplyser avdelingsleder for byggesak at eventuelle feil og mangler som avdekkes i rutiner og maler i forbindelse med bruk, blir justert fortløpende. Alle ansatte blir oppfordret til å melde inn ting i rutiner og maler som de opplever at ikke fungerer godt nok, slik at man får utbedret disse tingene. Ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek opplyser i intervju at han selv tar initiativ til oppdatering av rutiner når det kommer nye avklaringer knyttet til lover og regler innen plan og bygg. Forslag til fortløpende justeringer i rutiner og maler behandles i ledergruppen på samme måte som justeringsforslag som kommer opp i den årlige evalueringsprosessen.

### **3.6.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen, i samsvar med prinsipper for god internkontroll, etablert et hensiktsmessig system for evaluering av rutiner og maler knyttet til behandling av byggesaker, årlig og ved behov. Systemet fremstår etter revisjonens vurdering som egnet med hensyn til å korrigere eventuelle feil eller mangler som avdekkes gjennom daglig bruk av eksisterende rutiner og maler, samt til å foreta en helhetlig samlet revisjon av rutiner og maler én gang i året.

## **3.7 Risikovurdering av arbeidsprosesser**

### **3.7.1 Datagrunnlag**

I intervju opplyser avdelingsleder for byggesak at det ikke er gjennomført noen egne risikovurderinger i byggesaksavdelingen av arbeidsprosesser knyttet til saksbehandling av byggesaker, for å avdekke hvor i prosessene det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling.

Avdelingsleder opplyser videre at det i Plan- og bygningsetaten har blitt gjennomført en etatsovergrepene risikovurdering knyttet til HMS-risiko. Det har også blitt igangsatt arbeid med en mer generell risikovurdering for hele etaten. Når denne er ferdig vil det bli utarbeidet risikovurderinger for den enkelte avdeling, herunder også byggesaksavdelingen. Forhold det vil bli aktuelt for byggesaksavdelingen å vurdere i forbindelse med dette arbeidet, vil ifølge avdelingsleder blant annet være risiko knyttet til manglende fristetterlevelse og tap av gebyrer, og habilitetsproblematikk/risiko for inhabilitet i forbindelse med saksbehandling.

### **3.7.2 Vurdering**

Undersøkelsen viser at byggesaksavdelingen ikke har gjennomført risikovurderinger av avdelingens arbeidsprosesser knyttet til behandling av byggesaker, med det formål å avdekke hvor i saksbehandlingsprosessen det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikovurderinger/risikoanalyser er et sentralt element for å sikre god internkontroll, når det gjelder å identifisere aktiviteter eller prosesser hvor det kan være fare for manglende måloppnåelse, manglende etterlevelse av regelverk og rutiner, eller utilfredsstillende kvalitet i arbeid/tjenester som utføres. For å sikre at det i tilknytning til saksbehandling av byggesaker i minst mulig grad finnes aktiviteter eller oppgaver som utføres av saksbehandlere der det foreligger risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet, bør kommunen etter revisjonens vurdering sikre at det blir gjennomført systematiske vurderinger av ovennevnte risiko i alle sentrale oppgaver og aktiviteter i saksbehandlingsprosessen, samt foreta nødvendige justeringer i eksisterende rutiner for saksbehandling på bakgrunn av eventuelle relevante funn i vurderingene. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til en tilfredsstillende internkontroll, i samsvar med god praksis på området og krav i kommuneloven § 20 om betryggende kontroll, samt en effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker som ivaretar samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk, jf. byggesaksforskriften § 1-1.

## **3.8 Egenkontroller av saksbehandling**

### **3.8.1 Datagrunnlag**

I forbindelse med den enkelte byggesak, har byggesaksavdelingen etablert fast rutine for kvalitetssikring av saksbehandling, der seksjonslederene kontrollerer og godkjenner alle vedtak i sin seksjon (ytterligere omtalt i kapittel 4.6). I intervju opplyser avdelingsleder for byggesak at det utover denne kvalitetssikringen i hver enkelt sak, ikke blir gjennomført noen systematiske kontroller av saksbehandlingen i avdelingen, med hensyn til å avdekke om denne foregår i samsvar med den etablerte prosessen og rutine for saksbehandling. Eksempelvis utføres det ingen spesifikke analyser eller vurderinger av om den

saksbehandlingspraksisen man har for byggesaker, bidrar til å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksbehandling, lik behandling av like saker mv.

### **3.8.2 Vurdering**

Proessen for kvalitetssikring av den enkelte byggesak (ytterligere omtalt i kapittel 4.6) bidrar etter revisjonens vurdering til å gjøre byggesaksavdelingen i stand til å føre kontroll med om den enkelte sak blir behandlet i samsvar med etablerte rutiner og med tilstrekkelig kvalitet. Samtidig mener revisjonen at kommunen bør vurdere å gjennomføre mer systematiske egenkontroller av saksbehandlingen av byggesaker mer overordnet, herunder analyser av om alle rutiner blir benyttet og fungerer etter intensjonen, om rutiner, maler og praksis for saksbehandling bidrar til tilstrekkelig høy kvalitet i de vedtakene som fattes, eventuelt om den saksbehandlingspraksisen som er implementert fører til systematiske feil/uklarheter i saksbehandlingen eller bidrar til manglete kvalitet på bestemte punkter/områder. Etter revisjonens vurdering vil slike kontrollaktiviteter være i samsvar med god praksis for internkontroll, samt være med på å sikre en saksbehandlingspraksis som i størst mulig grad bidrar til en effektiv og forsvarlig behandling av byggesaker.

## 4. System og rutiner for saksbehandling

### 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har Byggesaksavdelingen hensiktsmessige system og rutiner og blir disse fulgt når det gjelder:*

- innledende vurdering av byggesøknader, herunder vurdering og tilbakemelding til søker på søknader som ikke er komplette og rutiner for å sende foreløpig svar til søkere i saker der dette er aktuelt?
- behandling av byggesaker og utarbeidelse av vedtak, som bidrar til å sikre god saksbehandling, likebehandling og regel- og fristetterlevelse?
- vurdering av habilitet i forbindelse med fordeling av byggesaker til saksbehandler og behandling av saker, samt dokumentering av hvilke vurderinger som er gjennomført og utfallet/konklusjonen av vurderingene?
- kvalitetssikring av vedtak i byggesaker, samt dokumentering av at kvalitetssikring er gjennomført og hvilke forhold som er vurdert/har blitt kvalitetssikret?
- utforming av vedtak i samsvar med sentrale krav i regelverket, herunder tydeliggjøring av hva vedtaket omhandler, begrunnelse av vedtak, opplysning om klageadgang og informasjon om retten til å se sakens dokumenter?
- klagebehandling?
- å sikre at relevant dokumentasjon i byggesaker blir arkivert?

### 4.2 Revisjonskriterier

Av plan- og bygningsloven § 21-4 Behandling av søknaden, går det frem at når en byggesøknad er fullstendig, skal kommunen snarest og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Av forvaltningsloven § 17 går det frem at et forvaltningsorgan skal på se en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre er det et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven.<sup>2</sup>

Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av søknader, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Forsvarlig saksbehandling etter saklighetsprinsippet innebærer videre at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling av søknader, og at like saker skal behandles likt. Av dette følger at like byggesøknader skal behandles ut fra like kriterium og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningslovens bestemmelser om behandling av enkeltvedtak, gjelder for behandling av byggesaker. Forvaltningsloven stiller en rekke krav til innhold i enkeltvedtak i kommunen. Blant annet skal kommunen:

- Fatte skriftlig vedtak (§ 23)
- Grunngi vedtak (§§ 24 og 25)
- Vise til de regler vedtaket bygger på (§ 25)

---

<sup>2</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

- Gi skriftlig melding om vedtak og opplysninger om klagetilgang mv. (§§ 23 og 27)
- Informere i underretning om vedtak om retten etter § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter (§ 27).

Når det gjelder behandling av klagesaker, går det frem av § 7-1 i byggesaksforskriften at:

«c) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven»

Om kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven blir klaget på, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 femte ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen i det enkelte fylke.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### **4.3 Innledende vurdering av byggesøknader**

#### **4.3.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har etablert rutine for mottakskontroll av byggesøknader, med egne sjekklister som skal benyttes til å foreta innledende vurderinger av mottatte byggesøknader, herunder om alle dokumenter som skal følge den enkelte søknad er vedlagt og om den vedlagte dokumentasjonen er komplett og utformet i samsvar med gjeldende krav og føringer. Den innledende vurderingen av byggesøknader foretas i to steg. Først gjennomfører dokumententeret en kontroll av mottatte dokumenter i en sak, ved hjelp av en av tre tilgjengelige sjekklister (tilpasset ulike sakstyper). Kontrollen som gjennomføres i dokumententeret avdekker primært hvorvidt det mangler påkrevde dokumenter i en sak.

Videre gjennomfører saksbehandler som har fått tildelt saken en kontroll av den utfylte sjekklisten fra dokumententeret, for å se om det er dokumentasjon som dokumententeret har markert som manglende eller mangelfull. Deretter foretar saksbehandler en ny utvidet mottakskontroll, ved hjelp av en egen sjekkliste. Denne kontrollen, som også inngår i saksbehandlingsrutinen for byggesøknader, tar for seg kvaliteten på den dokumentasjonen som er sendt inn, og hvorvidt denne er i samsvar med relevante krav og føringer (for eksempel tilstrekkelig kvalitet på tegningsmateriell, krav til minsteavstander, nødvendige avklaringer knyttet til støyforhold og renovasjon). Dersom det ved dokumentkontroll 1 eller 2 oppdages mangler i dokumentasjonen i en byggesak, går det frem av saksbehandlingsrutinen at saksbehandler skal sende mangelbrev til søker med forespørsel om innsending/utbedring av de dokumenter som ikke har blitt lagt ved/ikke er gode nok. I intervju får revisjonen opplyst at byggesaksavdelingen bestreber seg på kun å sende ett mangelbrev til hver søker, og at avdelingen ønsker å unngå at det blir sendt flere mangelbrev fra flere ulike avsendere (som for eksempel både dokumententeret og saksbehandler). Dette for å sikre en mest mulig effektiv saksbehandling, og en ryddig dialog med og minst mulig belastning for søker. Det er utarbeidet en egen mal for mangelbrev til søker, som ligger tilgjengelig for saksbehandlerne direkte i saksbehandlingssystemet.

I intervju med saksbehandlere kommer det frem at rutine for mottakskontroll med tilhørende sjekklister oppleves å fungere i samsvar med intensjonen, slik at den bidrar til å sikre kontroll med om alle relevante dokumenter er lagt ved en mottatt byggesøknad. Noen av saksbehandlerne peker likevel på at det kan være krevende å holde oversikt over de dokumentene som kommer inn fra søkere på bakgrunn av utsendte mangelbrev. Dette skyldes at disse dokumentene havner i en egen liste (dokumentlisten), separat fra listen over saker som den enkelte saksbehandler har ansvar for. Listen kan tidvis bli omfattende, og inneholde opp mot 100 dokumenter som blir liggende i kronologisk rekkefølge. For å sikre at dokumenter som kommer inn blir fanget opp, og at saksbehandlingstiden blir startet opp i saker der dette er aktuelt (når alle dokumenter i en sak er mottatt og dokumentene er av tilstrekkelig kvalitet), er man avhengig av at saksbehandlerne selv har oversikt over alt som ligger i dokumentlisten og registrerer de riktige opplysningene og dokumentene på den enkelte sak. Saksbehandlingssystemet gir ingen automatisk oversikt og produserer ingen egne varsler som forenkler dette arbeidet for saksbehandlerne, noe som kan medføre at dokumenter som faktisk har kommet inn og som medfører at en sak blir komplett, kan glippe og ikke blir tidsriktig registrert. Dette kan igjen medføre at saksbehandlingstid ikke blir igangsatt på korrekt tidspunkt, og dermed utfordringer med å etterleve saksbehandlingsfrister i ulike saker. Revisjonen får opplyst i intervju at for å sikre god nok oversikt over status i egne saker på tvers av saksoversikt og

dokumentlisten, opererer flere saksbehandlere i avdelingen med egne skyggeoversikter i Excel som viser status for mottatt dokumentasjon i egne saker og om sakene er komplette.

Avdelingsleder for byggesaksavdelingen opplyser i intervju at sjekklister som brukes i forbindelse med mottakskontroll og videre behandling av byggesaker, som har vært i bruk siden 2016, oppleves å fungere godt. I sjekklister skal man kvittere ut alle de forhold som er aktuelle å vurdere, med eventuell merknad for hvorfor et forhold ikke er relevant i den enkelte saken. Sjekklister skal arkiveres i saksbehandlingssystemet på den enkelte sak. Sjekklister som knytter seg til den spesifikke behandlingen av byggesaken, blir etter det avdelingsleder er kjent med benyttet av alle saksbehandlere som et aktivt verktøy i saksbehandlingen. Avdelingsleder forventer også at sjekklister blir benyttet i samsvar med de krav som gjelder internt i avdelingen.

Når det gjelder kjennskap til rutine og sjekklister for mottakskontroll, viser spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført at samtlige saksbehandlere som har besvart undersøkelsen er kjent med byggesaksavdelingens rutiner og sjekklister knyttet til kontroll av dokumenter i mottatte byggesøknader. Videre viser svar i undersøkelsen at cirka 76 prosent av saksbehandlere som har besvart undersøkelsen opplever at avdelingens rutiner og sjekklister for kontroll av dokumenter dekker de støtte- og veiledningsbehovene de har som saksbehandlere i forbindelse med mottak og innledende kontroll av byggesøknader. De resterende 24 prosentene av saksbehandlere som har besvart undersøkelsen svarer at rutinene og sjekklister *delvis* dekker disse støtte- og veiledningsbehovene. I åpne svarfelt i undersøkelsen blir det ikke vist til noen eksempler på konkrete støtte- og veiledningsbehov knyttet til mottakskontroll som ikke blir ivaretatt av etablert rutine og sjekklister.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført av saksbehandlingen i 20 utvalgte byggesaker, viser at sjekklister fra dokumentkontroll 1 (kontroll i dokumentcenteret) er fylt ut og arkivert i samtlige av sakene. Videre viser stikkprøvekontrollen at dokumentkontroll 2 også er gjennomført og sjekklister arkivert i de utvalgte sakene. I enkelte saker er imidlertid sjekklister for dokumentkontroll 2 noe mangelfullt utfylt, og ikke alle relevante sjekkpunkter er markert som kontrollerte i de listene som er arkivert i sakene.

#### **4.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for innledende vurdering av byggesøknader som sikrer at det blir foretatt en gjennomgang av om relevant dokumentasjon er lagt ved og om dokumentasjon holder tilstrekkelig kvalitet slik at saksbehandler kan behandle søknaden. Videre er det etter revisjonens vurdering også etablert hensiktsmessige rutiner for å sende tilbakemelding (mangelbrev) til søkere i de tilfeller der en søknad ikke er komplett, med forespørsel om å ettersende/utbedre dokumentasjon.

Undersøkelsen viser at rutinene som er etablert for innledende vurdering av byggesøknader i hovedsak blir fulgt, gjennom at sjekklister fra dokumentkontroll i to trinn arkiveres i den enkelte sak. Revisjonen mener imidlertid at kommunen bør sikre at sjekklister knyttet til dokumentkontrollen blir tilstrekkelig fylt ut, slik at det blir mulig å etterprøve om alle relevante dokumenter er kontrollert av saksbehandler. Dette vil være i samsvar med prinsipper for god internkontroll, og øke tryggheten med at saksbehandlingen som utføres er forsvarlig.

Videre mener revisjonen at kommunen bør vurdere i hvilken grad det er mulig å legge bedre til rette for at saksbehandlere enkelt skal kunne holde oversikt over ytterligere/utbedret dokumentasjon som ettersendes fra søker, i de tilfeller der byggesaksavdelingen har etterspurt slik dokumentasjon. Dette for å sikre at innsendte dokumenter blir tidsriktig registrert i den enkelte sak, og dermed redusere risikoen for at saksbehandlingsfrister i byggesaker overskrides. I undersøkelsen kommer det frem at byggesaksavdelingen ikke alltid lykkes med å etterleve lovpålagte frister for saksbehandling i ulike typer byggesaker (se kapittel 6).

### **4.4 Saksbehandlingsrutiner (rutiner, sjekklister, maler)**

#### **4.4.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har etablert en skriftlig rutine som gir en samlet beskrivelse av prosessen for behandling av byggesøknader, med stegvis veiledning til de oppgaver saksbehandler har ansvar for å utføre i forbindelse med behandling av søknader. Rutinen tar for seg de oppgavene og aktivitetene saksbehandler skal gjennomføre ved mottak av søknader (vurdering av habilitet, mottaks-/dokumentkontroll, etterlysning

av manglende dokumentasjon mv.), vurdering av søknad (vurdere søknad med utgangspunkt i blant annet sjekklister for dokumentkontroll 2, mal for vedtak gjeldende arealplaner, eventuelle uttalelser, samt plan- og bygningslov med forskrifter), klargjøring for og utarbeidelse av vedtak (utarbeidelse av vedtak med utgangspunkt i vurdering og mal for gjeldende sakstype, ulike sluttkontroller av blant annet mottakere og kopimottakere, videresending av sak til seksjonsleder for godkjenning mm.). Rutinen omfatter også beskrivelse av prosess for håndtering av søknader om igangsettingstillatelse, midlertidig brukstillatelse, ferdigattest og endring av tillatelse, samt prosess for håndtering av klage på vedtak (se kapittel 4.8).

I tillegg til den skriftlige rutinen for saksbehandling, har byggesaksavdelingen utarbeidet vedtaksmaler for vedtak i de ulike sakstypene avdelingen har ansvar for å behandle. Vedtaksmalene ligger tilgjengelig i saksbehandlingssystemet, og de ulike malene er koblet til registrert sakstype i systemet (slik at riktig mal for den gjeldende sakstypen automatisk velges når saksbehandler oppretter vedtak i saken i saksbehandlingssystemet).

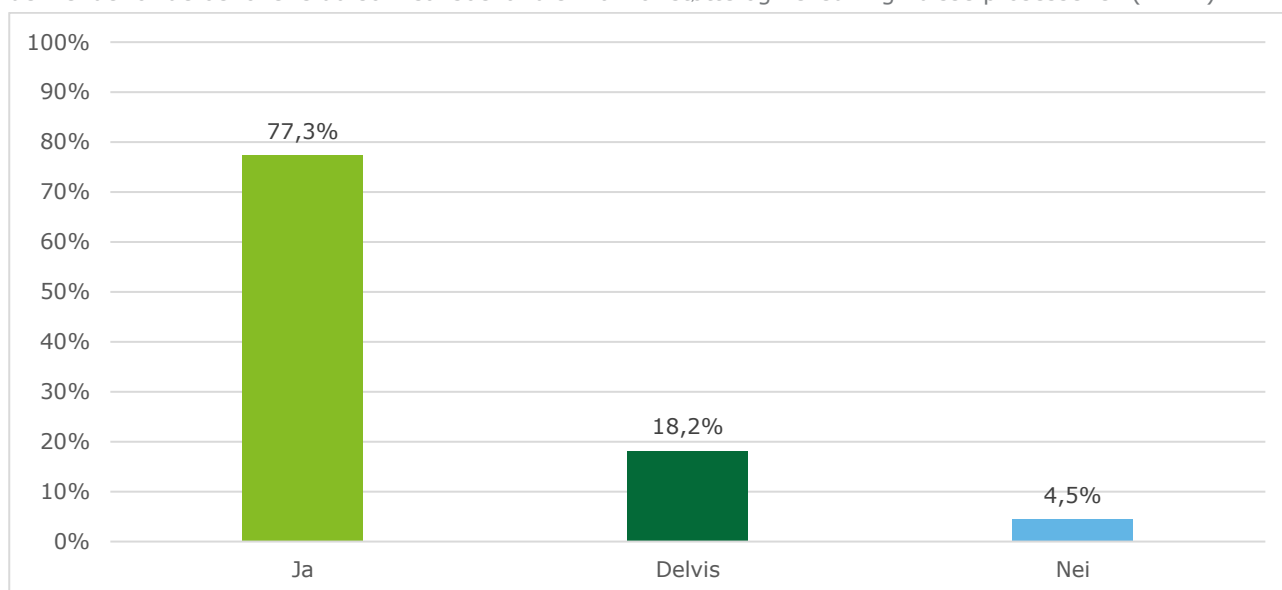
I intervju opplyser avdelingsleder for byggesaksavdelingen at hun opplever at de saksbehandlingsrutiner, sjekklister og maler som per dags dato er i bruk i avdelingen til behandling av byggesaker, er dekkende for det rutinebehovet avdelingen har. Det blir likevel forløpende vurdert om det er behov for å utarbeide nye rutiner, maler og veiledere. Blant annet pågår det nå utarbeidelse av nye samhandlingsrutiner med andre avdelinger (se også kapittel 9).

Saksbehandlerne revisjonen har intervjuet opplyser at de rutiner, sjekklister og maler som er etablert i hovedsak dekker de behovene som finnes i byggesaksavdelingen med tanke på standardisering av saksbehandlingspraksis og sikring av lik behandling av like saker. Samtidig blir det pekt på at det er veldig få byggesaker som er helt like, og at det dermed ligger i sakens natur at rutiner, sjekklister og maler ikke alltid vil kunne gi en garanti for at alt ved en sak alltid blir tilstrekkelig adressert. Videre blir det pekt på at sjekklisten for dokumentkontroll 2, som følger saksbehandlingsløpet og som skal dokumenteres på saken i saksbehandlingssystemet, har noe forbedringspotensial knyttet til praktisk bruk. Saksbehandlerne viser til at sjekklisten er noe tungvint i daglig bruk ettersom den må åpnes og fylles ut som et eget dokument separat fra saksbehandlingssystemet, og deretter lagres manuelt. Det ville vært en fordel om de ulike kontrollpunktene som inngår i sjekklisten hadde vært inkorporert direkte i saksbehandlingssystemet, for ytterligere formalisering av kontrollene som en del av saksbehandlingen.

Videre blir det i intervju med en av seksjonslederne pekt på at enkelte av malene som er i bruk i avdelingen med fordel kunne ha hatt noe mer utfyllende tekst/forslag til tekst i seg. I forbindelse med førstegangsvedtak der det blir gitt tillatelse til tiltak, rammetillatelse eller tillatelse til endring, der tekstelementer/avsnitt gjerne ser svært like ut fra sak til sak, gjenbrukes en del av saksbehandlerne tidligere vedtak eller vedtak fra kolleger, for å spare tid og arbeid. Dersom selve malene hadde inneholdt mer støttetekst, kunne dette redusert behovet for å gjenbruke egne tidligere vedtak eller vedtak fra andre saksbehandlere i forbindelse med utarbeidelse av nye vedtak.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført svarer cirka 96 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen *ja* på spørsmål om de kjenner til byggesaksavdelingens rutiner og sjekklister knyttet til behandling av mottatte byggesøknader og utarbeidelse av vedtak. De resterende cirka 4 prosentene (én saksbehandler) svarer *delvis* på det samme spørsmålet. På spørsmål om rutinene og sjekklistene for behandling av mottatte byggesøknader og utarbeidelse av vedtak er dekkende for de behovene saksbehandlerne har for støtte og veiledning i disse prosessene, svarer cirka 77 prosent *ja*, mens cirka 18 prosent svarer *delvis*. I underkant av fem prosent (én saksbehandler) svarer *nei* på spørsmål om rutinene og sjekklistene for behandling av mottatte byggesøknader og utarbeidelse av vedtak er dekkende for de behovene saksbehandlerne har for støtte og veiledning i disse prosessene. Den samlede svarfordeling på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 3: Er rutinene og sjekklisene for behandling av mottatte byggesøknader og utarbeidelse av vedtak dekkende for de behovene du som saksbehandler har for støtte og veiledning i disse prosessene? (N=22)



De fleste av punktene som inngår i den skriftlige rutinen for saksbehandling av byggesøknader, produserer ikke noen egen dokumentasjon i saksbehandlingssystemet som kan benyttes til å kontrollere hvorvidt rutinene benyttes eller ikke. Som det fremgår av kapittel 4.3.1, viser stikkprøvekontrollen at sjekklisene for dokumentkontroll 2, som det stilles krav om at skal arkiveres på den enkelte sak i forbindelse med saksbehandlingen, er dokumentert i alle de utvalgte sakene. Som pekt på tidligere, er imidlertid sjekklisene i enkelte av sakene noe mangelfullt utfylt, og ikke alle relevant sjekkpunkter er markert som kontrollerte i de listene som er arkivert i sakene.

#### 4.4.2 Vurdering

Byggesaksavdelingen har utarbeidet rutiner, sjekklister og maler for behandling av byggesaker og utarbeidelse av vedtak som dekker de ulike stegene i saksgangen for behandling av byggesaker, og som etter revisjonens vurdering fremstår som egnet til å bidra til en forsvarlig saksbehandling og lik behandling av like saker, samt etterlevelse av regler og frister. Samtidig viser undersøkelsen at ikke alle saksbehandlerne opplever at de etablerte rutinene og sjekklisene fullt ut er dekkende for de støtte- og veiledningsbehovene de har i forbindelse med behandling av byggesøknader. Etter revisjonens vurdering medfører dette risiko for at det kan finnes aktiviteter/oppgaver som inngår i saksbehandlingsprosessen og som saksbehandlere opplever at ikke er tilstrekkelig understøttet av rutiner eller annet materiale de kan benytte som veiledning. Dette kan etter revisjonens vurdering igjen øke risikoen for feil og mangler i saksbehandling, og for at ikke alle saker blir behandlet på en forsvarlig måte i samsvar med regelverk og kommunale føringer. For å redusere denne risikoen mener revisjonen at kommunen bør gjennomgå og sikre at de behovene for støtte og veiledning i saksbehandlingsprosessen som saksbehandlerne opplever å ha, er tilstrekkelig dekket med rutiner, sjekklister og eventuelt annet veiledningsmaterieell. En slik gjennomgang kan for eksempel sees i sammenheng med mer overordnede gjennomganger av risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet i saksbehandlingsprosessen (se kapittel 3.7.2) og mer systematiske egenkontroller av saksbehandlingen av byggesaker (se kapittel 3.8.2).

#### 4.5 Rutiner for vurdering av habilitet

##### 4.5.1 Datagrunnlag

Plan- og bygningsetaten har etablert en etatsovergripende rutine for vurdering av egen habilitet som saksbehandlerne kan bruke, med henvisning til de aktuelle bestemmelsene i forvaltningsloven om habilitet, veiledning til hvordan gå frem og eksempler på typiske forhold det er relevant å ta hensyn til, samt et eget skjema som kan benyttes til skriftliggjøring/dokumentering av habilitetsvurderinger.

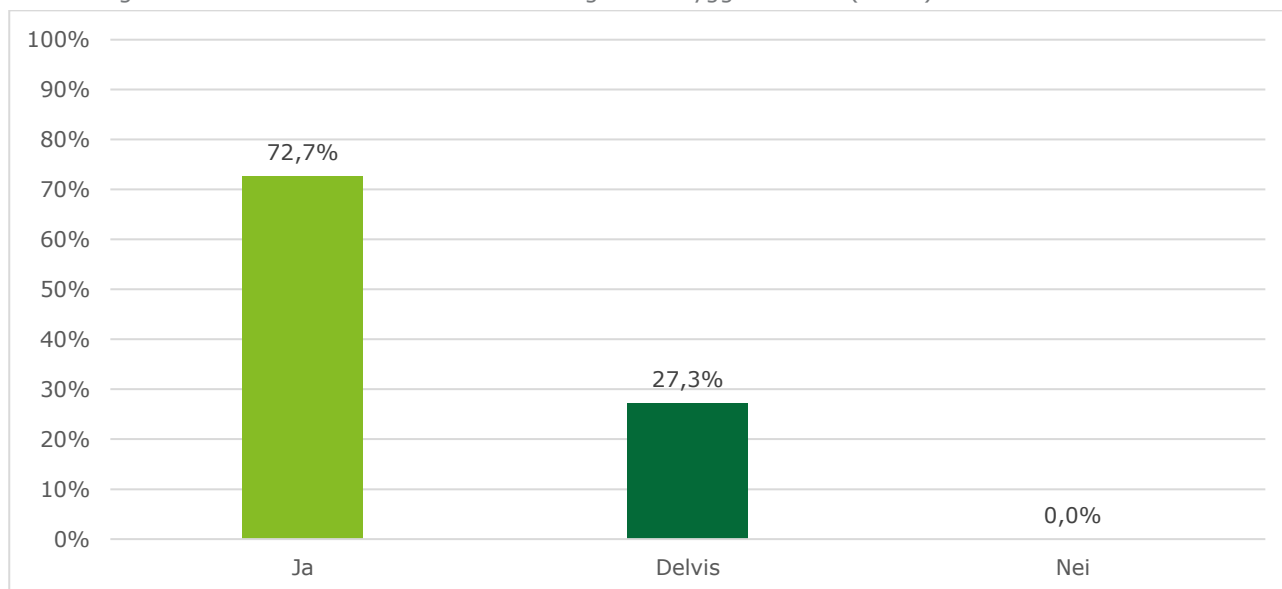
I intervju får revisjonen opplyst at det i forbindelse med oversendelse av dokumentasjon til revisjonen, ble avdekket at det i byggesaksavdelingens rutine for saksbehandling ikke var spesifisert at saksbehandler



skulle vurdere habilitet i forbindelse med behandling av byggesøknader. Det blir imidlertid opplyst at dette nå har blitt korrigert, og at den aktuelle saksbehandlingsrutinen nå inneholder et eget punkt om at saksbehandler i forbindelse med mottak av nye søknader må vurdere egen habilitet. Dette blir også bekreftet av en gjennomgang revisjonen har gjennomført av de rutinene som ligger tilgjengelig for ansatte på intranettet til Bergen kommune (Allmenningen). Når det gjelder vurdering av habilitet er det også spesifisert i byggesaksavdelingens rutine for fordeling av byggesøknader til saksbehandlerne at seksjonsleder skal vurdere egen habilitet i forbindelse med fordeling av saker.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer cirka 82 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen *ja* på spørsmål om de kjenner til etatens rutiner for vurdering av habilitet til bruk i forbindelse med behandling av byggesøknader, mens de resterende 18 prosentene svarer at de *delvis* kjenner til disse rutinene. Videre opplyser cirka 73 prosent av saksbehandlerne at etatens rutiner for vurdering av habilitet gir dem støtten og veiledningen de trenger for å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av en byggesøknad. Cirka 27 prosent av saksbehandlerne svarer imidlertid at etatens rutiner for vurdering av habilitet kun *delvis* gir dem støtten og veiledningen de trenger for å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av en byggesøknad. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 4: Gir etatens rutiner for vurdering av habilitet deg den støtten og veiledningen du trenger for å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av en byggesøknad? (N=22)



Når det gjelder bruk av rutiner for vurdering av habilitet, samt dokumentering av utførte habilitetsvurderinger, blir det opplyst i intervju at det ikke er etablert praksis at vurderinger av habilitet blir skriftliggjort og dokumentert i hver enkelt byggesak. Vurderinger av habilitet som gjøres i forbindelse med byggesaker blir kun dokumentert og arkivert på den aktuelle saken i de tilfellene der det foreligger inhabilitet etter forvaltningslovens bestemmelser, noe som forekommer svært sjelden.

I intervju opplyser både ledere og saksbehandlere at bevisstheten rundt habilitetsproblematikk i byggesaksavdelingen generelt oppleves å være høy, og at terskelen er lav blant saksbehandlerne for å melde fra om forhold de vurderer at kan ha habilitetsmessige konsekvenser. I praksis resulterer dette i at det blir meldt inn en del forhold fra saksbehandlerne der det ikke faktisk foreligger inhabilitet, men der saksbehandlerne likevel opplever at det er ubehagelig å skulle behandle saken. I disse tilfellene er det vanlig praksis at man skifter saksbehandler i saken, selv om det ikke egentlig vil være snakk om formell inhabilitet. Disse vurderingene blir ikke dokumentert i saken utover at det vil gå frem av systemloggen i saksbehandlingssystemet at man har byttet saksbehandler. Ettersom byggesaksavdelingen består av såpass mange saksbehandlere som den gjør, blir det opplyst i intervju at det aldri er en utfordring å få omfordelt en sak til en annen saksbehandler, verken i tilfeller der saksbehandler opplever det som ubehagelig å skulle behandle en sak eller i tilfeller der det reelt sett foreligger behov for å flytte en sak på grunn av spørsmål om habilitet.

#### **4.5.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering er det etablert tilstrekkelig med rutiner for vurdering av habilitet både i forbindelse med fordeling av saker fra seksjonsleder til saksbehandler, og i forbindelse med selve saksbehandlingen. De etablerte rutinene er helt eller delvis kjent blant saksbehandlerne, og saksbehandlerne opplever at rutinene helt eller delvis gir tilstrekkelig støtte og veiledning til å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av en byggesøknad.

I undersøkelsen kommer det frem at det ikke er praksis i byggesaksavdelingen for å dokumentere at habilitet er vurdert i den enkelte byggesak, med mindre utfallet av en slik vurdering er at saksbehandler er inhabil. Det er følgelig ikke mulig for revisjonen å foreta en formell kontroll av om rutiner for vurdering av habilitet etterleves i byggesaksavdeling, med mindre det i den aktuelle saken er konkludert med at leder/saksbehandler er inhabil. Som det går frem i undersøkelsen forekommer dette svært sjelden, og heller ikke i noen av de tjue stikkprøvene revisjonen har gjennomført.

Etter revisjonens vurdering fremstår bevisstheten rundt habilitetsspørsmål i forbindelse med saksbehandling som høy i byggesaksavdelingen, både blant ledere og saksbehandlere. Dette vises gjennom at saksbehandlerne i byggesaksavdelingen i mange tilfeller melder fra om forhold de opplever som vanskelige/ubehagelige i en sak, uten at forholdene det gjelder faller inn under forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, samt gjennom at saker i disse tilfellene blir omfordelt til en annen saksbehandler for å unngå at saksbehandlerne skal oppleve sakene som unødvendig problematiske å behandle.

Revisjonen mener likevel at kommunen bør vurdere om det i forbindelse med behandling av byggesaker bør dokumenteres på en enkel måte at habilitetsvurdering er gjennomført, for eksempel ved bruk av sjekklister. Dette for at kommunen i relevante saker skal kunne synliggjøre og etterprøve at habilitet har blitt vurdert, herunder hvem som har vært involvert i vurderingen, og eventuelt hvilke forhold som har blitt vurdert.

### **4.6 Rutiner for kvalitetssikring av vedtak i byggesaker**

#### **4.6.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har etablert en skriftlig rutine for leders godkjenning av vedtak i byggesaker, som gjelder for seksjonslederne (i saker behandlet av saksbehandlerne) og avdelingsleder (i eventuelle saker behandlet av seksjonslederne). I rutinen er de overordnede momentene lederne skal gjennomgå og kontrollere beskrevet. Dette omfatter kontroll av om det som er omsøkt er behandlet i vedtaket, om riktig lovhjemmel er brukt, om vedtaket er tilstrekkelig begrunnet og at mottakere av vedtaket er korrekte (søker, tiltakshaver og andre berørte parter). Videre skal leder kontrollere at saksbehandler har ført riktig saksgang i saksbehandlingssystemet og behandlet alle dokumenter i saken. Ved eventuelle feil eller mangler i saksbehandling og vedtak, skal vedtaket føres tilbake til saksbehandler for korrigerende, før det på nytt overføres til leder for godkjenning.

I intervju opplyser avdelingsleder for byggesaksavdelingen at det utover de momentene som inngår i rutine for leders godkjenning av vedtak i byggesaker, ikke er spesifisert ytterligere hvilke detaljer seksjonslederne skal kontrollere i hvert enkelt vedtak. Avdelingsleders inntrykk er at det varierer noe mellom de ulike seksjonslederne hvor detaljert de går i den enkelte sak i forbindelse med godkjenning av vedtak. Mens noen av seksjonslederne i enkelte saker foretar en detaljert kontroll av blant annet utfylling av sjekklister mv., foretar andre primært en kontroll av de overordnede momentene i vedtak, slik disse er spesifisert i rutinen. I intervjuer med seksjonslederne blir dette bekreftet, og det blir poengtert at graden av detaljkontroll av saksbehandlingen i den enkelte sak typisk varierer med hvilken type sak det gjelder og om den har høyere risiko enn normalt.

Av stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført av saksbehandlingen i tjue utvalgte byggesaker, går det frem at det i samtlige saker er gjennomført kvalitetssikring i samsvar med etablert rutine for leders godkjenning av vedtak i byggesaker. Stikkprøvekontrollen viser at flere av sakene i forbindelse med godkjenning har blitt returnert fra seksjonsleder til saksbehandler for korrigerende/utbedring av feil eller mangler i vedtaket. I forbindelse med gjennomgang av stikkprøver, har revisjonen fått demonstrert saksbehandlingssystemet og blitt vist hvordan det ikke er mulig for saksbehandler å sende ut et vedtak uten at det har vært innom leder for kvalitetssikring og godkjenning.

#### 4.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert hensiktsmessige rutiner for kvalitetssikring av vedtak i byggesaker, som sikrer at det blir foretatt en gjennomgang fra leder av de sentrale momentene i det enkelte vedtak. I undersøkelsen kommer det frem at det kan variere noe fra sak til sak hvor detaljert kvalitetssikringen av de ulike vedtak utføres. Revisjonen mener at en slik variasjon vil være naturlig ut fra blant annet type byggesak/tiltak det er søkt om tillatelse til, sakens omfang/størrelse og risiko. Etter revisjonens vurdering fremstår de kvalitetssikringsrutinene som er etablert som formålstjenlige.

Videre gir undersøkelsen ingen indikasjoner på at de rutiner som er etablert for kvalitetssikring, ikke blir etterlevd i byggesaksavdelingen. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at det er dokumentert gjennomført kvalitetssikring av vedtak i samtlige av de tjue utvalgte byggesøknadene, og revisjonen mener at dokumentasjonen i disse sakene viser at kvalitetssikringsfunksjonen utgjør en reell arena for kontroll og forbedring av det enkelte vedtak.

#### 4.7 Utforming av vedtak

##### 4.7.1 Datagrunnlag

Som det går frem av kapittel 4.4.1, har byggesaksavdelingen etablert egne vedtaksmaler for de viktigste hovedtypene byggesaker avdelingen behandler og fatter vedtak i.<sup>3</sup> Malene ligger tilgjengelig i saksbehandlingssystemet, og valg av vedtaksmal i den enkelte byggesak er automatisert i systemet slik at riktig mal hentes opp med bakgrunn i hvilken sakstype en søknad er registrert som. Vedtaksmalene inneholder overskrifter som definerer hvilke hoveddeler som skal inngå i vedtakene, og støttetekst til bruk for saksbehandler i forbindelse med utarbeidelse av vedtak. I malene er det lagt opp til at det under den første overskriften skal fremkomme hva vedtaket omhandler (gitt tillatelse eller avslag). I støtteteksten under den første overskriften i malene, er det lagt inn henvisning til gjeldende regelverk for den enkelte sakstypen. Videre inneholder malene en egen del for begrunnelse for vedtak, med støttetekst saksbehandler kan ta utgangspunkt i ved utarbeidelse av begrunnelsen for vedtak som er fattet og teksteksempler som er typiske for den enkelte sakstype. For alle vedtak som sendes ut fra byggesaksavdelingen via saksbehandlingssystemet, produseres det automatisk et vedlegg til vedtaket, som inneholder informasjon om klagerett i saken (med opplysninger om klageorgan, klagefrist og nærmere fremgangsmåte ved klage) og informasjon om retten etter forvaltningsloven til å se sakens dokumenter.

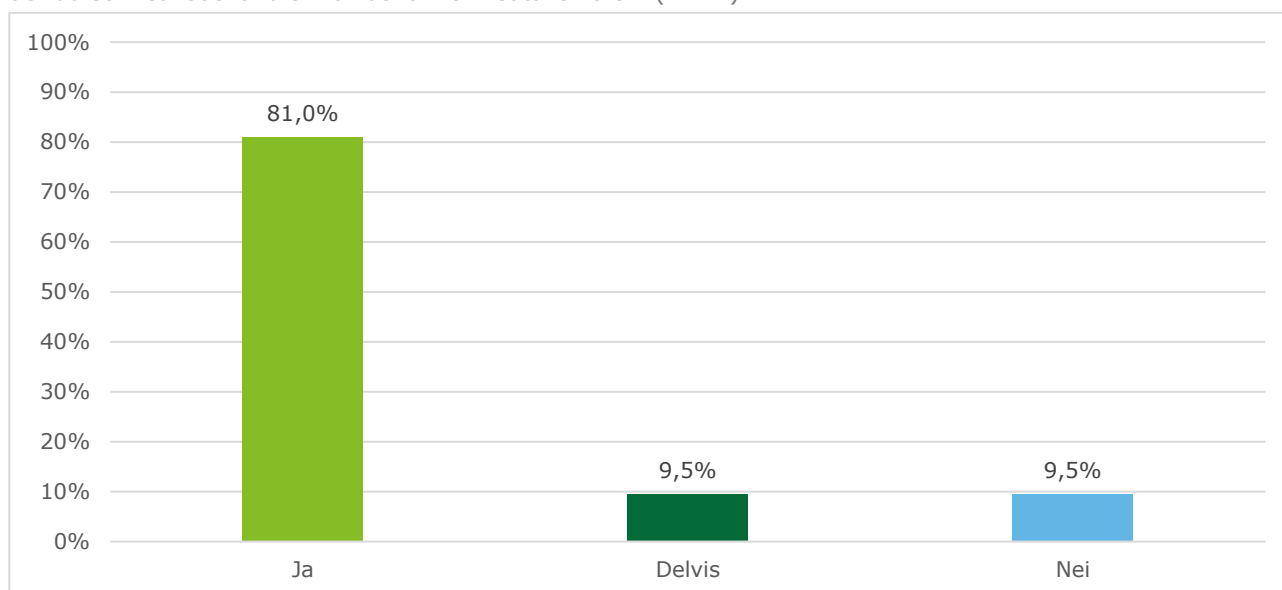
Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at det i alle de tjue utvalgte byggesakene har blitt benyttet riktig vedtaksmal for riktig sakstype, og at det i sakene går tydelig frem hva vedtaket omhandler, med begrunnelse for vedtaket og informasjon om klagerett og retten til å se dokumentene i saken. I 13 av 20 saker revisjonen har gjennomgått er det i vedtaket ikke vist til de regler/bestemmelser i regelverket som vedtaket bygger på.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført svarer 81 prosent av saksbehandlerne som har svart på undersøkelsen *ja* på spørsmål om de opplever at avdelingen har tilstrekkelig med maler for vedtak i byggesaker, som dekker de sakstypene der de som saksbehandlere har behov for vedtaksmaler. I underkant av ti prosent svarer *delvis* på spørsmålet, mens tilsvarende andel svarer *nei* når de får spørsmål om avdelingen har tilstrekkelig med maler for vedtak i byggesaker. Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

---

<sup>3</sup> Byggesøknader uten ansvarsrett (tre og tolv ukers saksbehandlingstid), ett-trinns søknader med ansvarsrett (tre og tolv ukers saksbehandlingstid), to-trinns søknader (tolv eller seksten ukers saksbehandlingstid).

Figur 5: Opplever du at avdelingen har tilstrekkelig med maler for vedtak i byggesaker, som dekker de sakstypene der du som saksbehandler har behov for vedtaksmaler? (N=21)



På spørsmål om hvilke maler saksbehandlerne savner, kommer det frem at saksbehandlerne ikke nødvendigvis savner maler i seg selv. Det etterlyses imidlertid mer utfyllende støttetekst i malene (som kan effektivisere saksbehandlingen ytterligere) og spesifikt mer støttetekst knyttet til begrunnelser og vurderinger opp mot byggeteknisk forskrift (TEK).

#### 4.7.2 Vurdering

Revisjonen merker seg at byggesaksavdelingen har etablert vedtaksmaler for alle de viktigste sakstypene avdelingen behandler og fattet vedtak i. Revisjonen mener at malene er utformet på en måte som gjør det mulig for saksbehandler å utforme vedtak i samsvar med krav i regelverket, herunder tydeliggjøring av hva vedtaket omhandler, henvisninger til det regelverk som gjelder for den aktuelle sakstypen og vedtak er fattet i medhold av, begrunnelse av vedtak, opplysning om klageadgang og informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Undersøkelsen viser at vedtak fra byggesaksavdelingen i hovedsak er utformet i samsvar med gjeldende krav i regelverket og etablerte vedtaksmaler. Samtidig viser stikkprøvekontrollen at det i 13 av 20 vedtak revisjonen har gjennomgått ikke er vist til de regler/bestemmelser i regelverket som vedtaket bygger på. Dette er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med forvaltningsloven § 25, der det går frem at det i begrunnelsen for vedtaket som er fattet, skal vises til de regler vedtaket bygger på.<sup>4</sup> På bakgrunn av dette, er det revisjonens vurdering at Bergen kommune må sikre at det i alle vedtak blir vist til de rettsregler vedtaket er fattet i medhold av.

Videre viser undersøkelsen at ikke alle saksbehandlere opplever at de malene byggesaksavdelingen har etablert, er tilstrekkelig utfyllende på alle punkter med støttetekst som saksbehandlerne kan benytte seg av. Revisjonen mener dette medfører risiko for at behandlingen av enkelte sakstyper, der saksbehandlerne opplever at de mangler nødvendig støttemateriale, kan bli ineffektiv og mangelfull. For å motvirke denne risikoen, er det revisjonens vurdering at kommunen bør gjennomgå og vurdere hvorvidt de maler som er etablert kan utvikles ytterligere med tanke på å sikre at de støttebehov saksbehandlerne har, blir tilstrekkelig dekket.

<sup>4</sup> I Norsk Lovkommentar til forvaltningsloven ved Jan Fridthjof Bernt, note 703 (sist hovedrevidert 6.12.2017), vises det til at det her kreves henvisning til vedkommende lov og til den relevante paragraf og del av paragraf som regulerer forholdet.

## **4.8 Klagebehandling**

### **4.8.1 Datagrunnlag**

Som det går frem av kapittel 4.4.1, omtaler byggesaksavdelingens rutine for behandling av byggesaker også beskrivelse av prosess for håndtering av klage på vedtak. Her går det frem at saksbehandler ved mottatt klage på vedtak, først skal vurdere selv om klage bør tas til følge. Dersom saksbehandler mener klagen ikke skal tas til følge, skal klagedokumentet overføres til juss- og tilsynsavdelingen ved juridisk seksjon for videre klagebehandling.

Avdelingsleder for juss- og tilsynsavdelingen opplyser i intervju at når en sak blir mottatt av juss- og tilsynsavdelingen, blir den fordelt av seksjonsleder for juridisk seksjon til en tilgjengelig saksbehandler i seksjonen. Seksjonsleder gjør en vurdering av egen habilitet i denne forbindelse, i samsvar med den etatsovergrepene rutinen for vurdering av habilitet (se kapittel 4.5.1). Ved mottak av klagesaken, gjør saksbehandler først en innledende vurdering av blant annet egen habilitet i saken, og om man skal gi utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42. Saksbehandler sender deretter ut bekreftelse til klager på at klage i saken er mottatt. Bekreftelse på mottatt klage sendes også ut til klagemotparter, til orientering.

Etter dette gjennomføres behandling av klage i samsvar med etablert rutine for klagebehandling. Hovedpunktene i rutinen omfatter vurdering av hel eller delvis omgjøring av vedtak (eller fastholdelse av opprinnelig vedtak), vurdering av hvorvidt saken må behandles politisk eller kan sendes direkte til Fylkesmannen for behandling<sup>5</sup>, oversendelse til Fylkesmannen eller utarbeidelse av fagnotat til politisk behandling, samt oppfølging etter avgjørelse fra Fylkesmann/politikere. Seksjonsleder for juridisk seksjon opplyser at alle fagnotat som utarbeides til politisk behandling, blir sendt til seksjonsleder for gjennomgang og ev. tilbakemelding, før det sendes til avdelingsleder og etatsdirektør for godkjenning og signering. Etter godkjenning fra etatsdirektør har saksbehandler ansvar for å sende over saken til byrådsavdelingen, som har det videre ansvaret for å fremme saken for politisk behandling i komite for miljø og byutvikling. Etter politisk behandling blir saken ført tilbake til saksbehandler for oppfølging. I saker der klagen blir tatt til følge, sender saksbehandler ut underretning om vedtak til partene i saken. I saker der klagen ikke blir tatt til følge, oversender saksbehandler saken til Fylkesmannen for vurdering/behandling.

I intervju viser avdelingsleder for juss og tilsyn til at han opplever at avdelingen har tilstrekkelig med rutiner for behandling av klager i byggesaker, som dekker de behovene saksbehandlerne i juridisk seksjon har i forbindelse med behandling av klagesaker. Rutinene ligger lett tilgjengelig, og avdelingsleder oppfatter at disse blir brukt aktivt av saksbehandlerne.

### **4.8.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering er det etablert hensiktsmessige rutiner i byggesaksavdelingen for å sikre at det blir informert om klageadgang, herunder om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og om fremgangsmåten ved klage. Videre er det revisjonens vurdering at det er etablert tydelige rutiner for innledende vurdering i byggesaksavdelingen av klager i byggesaker, samt for oversendelse av klager i byggesaker til juss- og tilsynsavdelingen for videre behandling og vurderinger. Også juss- og tilsynsavdelingen har etter revisjonens vurdering etablert hensiktsmessige rutiner for klagebehandling, som sikrer at klager i byggesaker som kommer inn blir behandlet på en forsvarlig måte og at det er forhold søker klager på som blir vurdert i klagebehandling.

## **4.9 Arkivering av dokumentasjon**

### **4.9.1 Datagrunnlag**

I redegjørelse fra byggesaksavdelingen i forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen opplyst at all dokumentasjon i byggesaker skal registreres på saken. Arkivering av dokumentasjon gjøres via postmottaket, som enten mottar dokumentasjon direkte fra søkere eller fra saksbehandlerne med beskjed om arkivering på sak. I redegjørelsen blir det opplyst at punkt om arkivering av dokumentasjon skal tas inn i skriftlig rutine for behandling av byggesøknader. På revisjonstidspunktet er imidlertid ikke arkivering av dokumentasjon omtalt i de saksbehandlingsrutinene byggesaksavdelingen benytter i forbindelse med behandling av byggesaker.

---

<sup>5</sup> Mulig i mindre byggesaker og saker med mindre tiltak på bebygd eiendom som ikke krever dispensasjon fra plan.

I intervju opplyser saksbehandlere at det er etablert praksis at alt som kan ha betydning for utfallet i behandlingen av en byggesak, skal arkiveres på saken. Det skal ikke utelates noe som potensielt vil kunne være relevant for vurdering og vedtak i saken. Det blir pekt på at dette også kan omfatte kommunikasjon med søker per e-post og telefon. Informasjon som fremkommer per e-post eller telefon, og som har betydning for vurderingene i saken, blir som regel lagt inn på den aktuelle saken. Dersom det er relevante opplysninger som tas opp på telefon, er det vanlig enten å skrive et eget notat som arkiveres, ev. be søker om å skrive ned opplysningene og sende de på e-post slik at de kan arkiveres som en del av saken.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer cirka 86 prosent *ja* på spørsmål om det er tydelig avklart hvilke dokumenter (både eksterne og interne) saksbehandler skal arkivere i forbindelse med behandling av en byggesøknad, mens cirka 14 prosent svarer *nei* på det samme spørsmålet. Svarfordelingen går frem av figuren under:

Figur 6: Er det tydelig avklart hvilke dokumenter (både eksterne og interne) du som saksbehandler skal arkivere i forbindelse med behandling av en byggesøknad? (N=22)



På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke dokumenter det ikke er tydelig avklart om skal dokumenteres på den enkelte sak i forbindelse med behandling, blir det i åpne svarfelt problematisert at det i noen tilfeller kan være utfordrende å vurdere hvilke dokumenter og opplysninger som er av betydning i ulike saker.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at sentral dokumentasjon knyttet til hovedpunktene i saksbehandlingsprosessen er arkivert i alle de utvalgte byggesakene. Dette omfatter byggesøknad med vedlegg, mangelbrev/anmodninger om ettersending/utbedring av dokumentasjon, sjekklister, samt vedtak og ev. klager i saken. Videre er det i alle de utvalgte sakene arkivert e-poster med dialog mellom søker og saksbehandler, og det er i flere saker også arkivert notater fra telefonsamtaler med søker.

#### 4.9.2 Vurdering

Det er etablert en overordnet praksis i byggesaksavdelingen for at all arkivverdig dokumentasjon i hver enkelt byggesak skal arkiveres på saken. Denne praksisen er ikke skriftliggjort i saksbehandlingsrutiner som blir benyttet i forbindelse med saksbehandling av byggesaker, og det er heller ikke utarbeidet annen dokumentasjon (retningslinjer e.l.) som omtaler hvilken informasjon og hvilke dokumenter som er arkivverdig i forbindelse med behandling av byggesaker. I revisjonens spørreundersøkelse kommer det frem at ikke alle saksbehandlere opplever det som tydelig avklart hvilke dokumenter de skal arkivere i forbindelse med behandling av en byggesak.

På bakgrunn av dette er det revisjonens vurdering at det ikke er etablert tilstrekkelig med system og rutiner for å sikre at relevant dokumentasjon i byggesaker blir arkivert. Revisjonen mener kommunen bør sikre at den praksisen som er etablert for arkivering av dokumentasjon i byggesaker blir skriftliggjort som en del av byggesaksavdelingens saksbehandlingsrutiner, samt vurdere å eksemplifisere hvilke dokumenter som

typisk bør regnes som arkivverdige i ulike sakstyper. Etter revisjonens vurdering vil dette kunne bidra til å redusere risikoen for at relevant dokumentasjon i byggesaker ikke blir arkivert, og dermed også bidra til økt sikkerhet for at saksbehandlingen i den enkelte byggesak vil kunne la seg etterprøve.

## 5. Oversikt over saksbehandlingstid

### 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

*I hvilken grad har Byggesaksavdelingen etablert system og rutiner som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker?*

### 5.2 Revisjonskriterier

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Av byggesaksforskriften § 1-1 går det frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

«(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

Tidsfrister knyttet til saksbehandling av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven er omtalt i § 21-7. Her går det blant annet frem at kommunen, avhengig av type tiltak det søkes om tillatelse til, skal avgjøre søknad om tillatelse til tiltak innen frist på tre eller tolv uker.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 5.3 Datagrunnlag

Det elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes av byggesaksavdelingen inneholder funksjonalitet som gir oversikt over hvilke saksbehandlingsfrister som gjelder i den enkelte byggesak. På bakgrunn av innlagte opplysninger om sakstype, produserer systemet automatisk oversikt over saksbehandlingsfrist for den aktuelle byggesøknaden, samt oversikt over hvor mange dager som har påløpt ved behandling av saken, hvor mange dager som gjenstår til fristen utløper, og hvor mange dager som eventuelt har påløpt mens saken har ligget hos søker/tiltakshaver (dvs. bransjetid som ikke påvirker byggesaksavdelingens saksbehandlingstid, for eksempel dersom det i en sak har blitt stilt krav fra kommunen om ettersendelse/utbedring av dokumentasjon). For at utregningen av saksbehandlingstid i den enkelte sak til enhver tid skal være korrekt, er det viktig at saksbehandler registrerer og oppdaterer status for gjennomføring av de aktivitetene som utføres i saken. Dersom det i en sak for eksempel sendes ut mangelbrev med forespørsel om ytterligere dokumenter, må saksbehandler registrere dette riktig i saksbehandlingssystemet for at kalkuleringen av saksbehandlingstiden skal bli satt på pause.

I tillegg til å gi oversikt over selve tallene, inneholder systemet også fargekoder som skal bidra til å gjøre det enklere å holde oversikt over hva som er status for saksbehandlingstid og –frist i hver sak. En byggesak er markert med rosa farge dersom en sak er registrert som mottatt, men saksbehandlers mottakskontroll ikke er gjennomført. Blå farge benyttes dersom mottakskontroll er gjennomført og det er god tid igjen til sakens saksbehandlingsfrist, mens rød farge benyttes til å markere saker der mottakskontroll er gjennomført og saken har kort tid igjen før saksbehandlingsfristen utløper. Saker der tidsfristen er oversittet blir markert med grått.

I intervju opplyser saksbehandlere at saksbehandlingssystemet som er i bruk i etaten i utgangspunktet gjør det enkelt å holde oversikt over saksbehandlingstid i den enkelte sak (både påløpt og gjenstående tid, samt bransjetid benyttet av søkere). Samtidig blir det pekt på at selv om det er greit å holde oversikt over saksbehandlingstid i selve saksoversikten, kan det være krevende å holde fullstendig oversikt over alt som



kommer inn av dokumenter i en sak på et senere tidspunkt (for eksempel dokumenter som er ettersendt etter mangelbrev fra kommunen). Disse dokumentene havner i en egen liste i saksbehandlingssystemet (dokumentlisten), adskilt fra selve saken. For å sikre at dokumenter blir fanget opp, og at saksbehandlingstiden blir startet igjen i saker der dokumentasjonen er komplett, er man avhengig av at saksbehandlerne selv har oversikt over alt som ligger i dokumentlisten og registrerer de riktige opplysningene på den enkelte sak i saksoversikten. Saksbehandlingssystemet produserer ingen egne varsler som forenkler dette arbeidet for saksbehandlerne. Dette kan for eksempel medføre at dokumenter som faktisk har kommet inn og som fører til at en søknad er komplett, kan glippe, og til at dokumentene ikke blir tidsriktig registrert. Dette kan igjen medføre utfordringer med å etterleve saksbehandlingsfrister i ulike saker. For å sikre god nok oversikt over status og tidsbruk i egne saker på tvers av både saksoversikten og dokumentlisten, blir det opplyst i intervju at flere saksbehandlere i avdelingen opererer med skyggeoversikter i Excel over de sakene de selv har blitt tildelt for behandling.

#### **5.4 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen gjennom sitt saksbehandlingssystem i utgangspunktet etablert et system som sikrer god oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av gjeldende saksbehandlingsfrister i de ulike typene byggesaker avdelingen behandler.

Samtidig registrerer revisjonen at det er noen utfordringer knyttet til manuell registrering av data i saksbehandlingssystemet som påvirker den automatiske utregningen av saksbehandlingstid og status for fristetterlevelse. Det er i stor grad opp til den enkelte saksbehandler å sørge for at viktige datoer i en sak, slik som for eksempel dato for komplett søknad (som er den datoen kommunens saksbehandlingstid begynner å løpe fra), blir korrekt registrert. Det er heller ikke lagt tilstrekkelig til rette med system, rutiner eller verktøy for å hjelpe saksbehandlerne med å holde oversikt over mottatt dokumentasjon som har blitt etterlyst i en sak, og når en sak er komplett og kan behandles. Dette medfører etter revisjonens vurdering risiko for at data som påvirker utregning av saksbehandlingstid ikke blir oppdatert til riktig tid. For å redusere risikoen knyttet til mangelfull/ikke tidsriktig registrering av data, og dermed risikoen for at byggesaksavdelingen ikke greier å etterleve saksbehandlingsfrister i byggesaker, mener revisjonen, som påpekt i kapittel 4.3.2, at kommunen bør vurdere å utarbeide system som gjør det enklere å holde oversikt over alle dokumenter som mottas i den enkelte sak og når en sak der det er etterlyst dokumentasjon i, er komplett.

## 6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister

### 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad etterlever Byggesaksavdelingen lovpålagte frister for byggesaksbehandling?*

- I hvilken grad etterlever Byggesaksavdelingen fristene på tre og tolv uker i byggesaker, jf. pbl § 21-7?
- I hvilken grad gjennomfører Byggesaksavdelingen forhåndskonferanser i byggesaker (dersom tiltakshaver ønsker det) innen fristen på to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1?
- I hvilken grad etterlever Byggesaksavdelingen fristen på åtte uker for klagesaksbehandling i byggesaker, jf. SAK § 7-1?

### 6.2 Revisjonskriterier

Tidsfrister knyttet til saksbehandling av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven er omtalt i § 21-7. Her går det blant annet frem at kommunen, avhengig av type tiltak det søkes om tillatelse til, skal avgjøre søknad om tillatelse til tiltak innen en frist på tre eller tolv uker.

I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriftens § 7-1 går det frem at klage i byggesaker skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak.

Av plan- og bygningsloven § 21-1 går det frem at forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Av byggesaksforskriften går det frem at dersom tiltakshaver krever forhåndskonferanse, skal denne avholdes av kommunen innen 2 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav a. For avholdelse av forhåndskonferanse gjelder tidsfristen fra anmodning med tilstrekkelige opplysninger er mottatt, og til forhåndskonferanse er avholdt, jf. byggesaksforskriften § 7-2 andre ledd.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 6.3 Datagrunnlag

#### 6.3.1 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

Revisjonen har mottatt statistikk fra byggesaksavdelingen som viser oversikt over etterlevelse av saksbehandlingsfrister i ulike typer byggesaker med saksbehandlingsfrist på tre og tolv uker, for perioden januar 2017 – april 2019. Statistikk er presentert i tabellene under, med oppsummering av hovedfunnene for de ulike typene byggesaker før hver tabell.

Tallene fra byggesaksavdelingen viser at det har forekommet fristbrudd i tre-ukers saker uten ansvarsrett hvert år i perioden 2017-2019 (t.o.m. 30. april). Andelen saker der saksbehandlingsfristen er oversittet, målt i prosent, har gått ned fra 6,95 prosent i 2017 til 5,4 prosent i 2019 (t.o.m. 30. april). De samlede tallene for saksbehandlingstid og fristetterslevelse i tre ukers saker uten ansvarsrett går frem av tabellen under:

Tabell 1: Saksbehandlingstid og fristetterlevelse i tre-ukers saker uten ansvarsrett (Kilde: Bergen kommune)

	Antall saker	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet	Andel saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (prosent)
<b>2017</b>	489	17	34	6,95
<b>2018</b>	435	16	28	6,43
<b>2019 (t.o.m. 30. april)</b>	148	15	8	5,4

Tallene fra byggesaksavdelingen viser at det også har forekommet fristbrudd i tre-ukers saker med ansvarsrett hvert år i perioden 2017-2019 (t.o.m. 30. april). Andelen saker der saksbehandlingsfristen er oversittet, målt i prosent, har i denne perioden økt fra 5 prosent i 2017 til 11,8 prosent i 2019 (t.o.m. 30. april). De samlede tallene for saksbehandlingstid og fristetterlevelse i tre ukers saker med ansvarsrett går frem av tabellen under:

Tabell 2: Saksbehandlingstid og fristetterlevelse i tre-ukers saker med ansvarsrett (Kilde: Bergen kommune)

	Antall saker	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet	Andel saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (prosent)
<b>2017</b>	760	13	38	5
<b>2018</b>	576	16	44	7,6
<b>2019 (t.o.m. 30. april)</b>	211	17	25	11,8

Når det gjelder fristetterlevelse i tolv-ukers saker, viser tallene fra byggesaksavdelingen at det har forekommet fristbrudd både i 2017, 2018 og 2019. Andelen saker der saksbehandlingsfristen er oversittet, har også økt i perioden (fra 4,5 prosent i 2017 til 5,24 prosent i 2019 (t.o.m. 30. april)). De samlede tallene for saksbehandlingstid og fristetterlevelse i tolv-ukers saker går frem av tabellen under:

Tabell 3: Saksbehandlingstid og fristetterlevelse i tolv-ukers saker (ett- og to-trinns saker, med og uten dispensasjon) (Kilde: Bergen kommune)

	Antall saker*	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)**	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet*	Andel saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (prosent)
<b>2017</b>	1217	52 / 57	55	4,5
<b>2018</b>	1369	57 / 68	64	4,67
<b>2019 (t.o.m. 30. april)</b>	458	53 / 66	24	5,24

\* Totalt for alle saker (ett-trinn og to-trinn saker).

\*\* Tallet til venstre viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i ett-trinns saker med og uten dispensasjon. Tallet til høyre viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i to-trinns saker med og uten dispensasjon.

I intervju opplyser avdelingsleder at hun opplever at byggesaksavdelingen i hovedsak klarer å etterleve de saksbehandlingsfrister som gjelder i ulike typer byggesaker, men at det i noen tilfeller forekommer at lovpålagte frister ikke blir overholdt. Typisk kan dette skyldes uventet fravær (sykdom) i perioder med særlig høy belastning. Slik kapasiteten i byggesaksavdelingen er organisert i dag, har den enkelte saksbehandler ansvar for ganske mange saker, og det er i liten grad ordinær kapasitet til å håndtere andres saker ved fravær. Kapasitet til saksbehandling er ytterligere omtalt i kapittel 7.

I intervju opplyser saksbehandlere at det for det meste oppleves som gjennomførbart å sikre at saksbehandlingsfrister blir etterlevd, og at det er fokus i avdelingen på å unngå både fristbrudd og gebyrtap.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser at saksbehandlingsfristen har blitt etterlevd i de fleste av de tjue utvalgte sakene. I to av de tjue sakene ble imidlertid saksbehandlingsfristen oversittet. Dette gjaldt en tre-ukers sak med ansvarsrett og en ett-trinns sak med frist på tolv uker. I begge disse sakene ble saksbehandlingsfristen oversittet med én dag.

### 6.3.2 Etterlevelse av frist for gjennomføring av forhåndskonferanser

Revisjonen får opplyst at det ikke føres statistikk som viser om forhåndskonferanser blir gjennomført i samsvar med gjeldende frist på to uker etter at anmodning om dette er mottatt fra søker. I intervju blir det vist til at det i perioder kan gå lang tid fra ansvar for gjennomføring av forhåndskonferanse blir fordelt til en saksbehandler, til det faktisk blir kalt inn til møte. Saksbehandlerne oppfordres til å avtale tidspunkter for forhåndskonferanser så raskt som mulig, men dette blir ikke alltid prioritert. Det blir i intervju pekt på at dersom avdelingen hadde hatt statistikk tilgjengelig, ville man sannsynligvis sett at mange av forhåndskonferansene ble avholdt senere enn to uker etter mottatt anmodning fra søker.

### 6.3.3 Etterlevelse av frist for behandling av klager i byggesaker

Tall revisjonen har mottatt viser at kommunen har utfordringer med å sikre etterlevelse av frist for behandling av klager i byggesaker. I 2017 lå andelen saker der saksbehandlingsfristen var oversittet på 71 prosent, mens andelen i 2018 lå på cirka 57 prosent. I perioden fra januar til mars i 2019, lå andelen klagesaker der saksbehandlingsfristen var oversittet på 93 prosent. Tallene revisjonen har fått tilsendt viser også en betydelig gjennomsnittlig fristoverskridelse målt i antall uker. I perioden fra januar til mars 2019 lå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden (i uker) i klagesaker på 19,4 uker.<sup>6</sup> De samlede tallene for saksbehandlingstid og fristetterslevelse ved behandling av klager i byggesaker går frem av tabellen under:

Tabell 4: Saksbehandlingstid og fristetterslevelse i ved behandling av klager i byggesaker (Kilde: Bergen kommune)

	Antall saker	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (uker)	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet	Andel saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (prosent)
<b>2017</b>	411	18,2	292	71
<b>2018</b>	393	16,7	224	57
<b>2019 (jan-mars)</b>	101	19,4	94	93

I intervju opplyser avdelingsleder for juss- og tilsynsavdelingen at kommunen har utfordringer med å sikre etterlevelse av saksbehandlingsfristen på åtte uker ved behandling av klager i byggesaker (fra kommunen mottar klagen og til klagen sendes til Fylkesmannen). Det blir også opplyst at dette har vært en utfordring for kommunen som har vedvart over tid. Som en årsak til at frist ikke blir etterlevd, peker avdelingsleder på at klagesaker som skal til politisk behandling krever forholdsvis mye arbeid, for å sikre at de er godt nok utredet og fullstendige nok til å kunne behandles av politikerne. Videre er det en utfordring å sikre at man gjør godt nok arbeid i en sak, uten at man gjennomgår alle forhold i en sak (og som ikke er relevante for behandlingen av selve klagesaken) på nytt. Det å bli flinkere til å avstemme behov og innsats, og dermed sikre en mest mulig effektiv behandling av klagesaker, opplyses å fremdeles være et forbedringspunkt i avdelingen.

## 6.4 Vurdering

Etter revisjonens vurdering må kommunen sette inn tiltak for å sikre at byggesaksavdelingen etterlever gjeldende frister for saksbehandling på tre og tolv uker i byggesaker, jf. pbl § 21-7. Undersøkelsen viser at det forekommer brudd på de lovpålagte saksbehandlingsfristene i alle de undersøkte sakstypene for alle de undersøkte årene i kontrollperioden. Revisjonen merker seg at andelen saker der saksbehandlingsfristen er oversittet ligger forholdsvis stabilt for tre-ukers saker uten ansvarsrett og for tolv-ukers saker, men at andelen tre-ukers saker med ansvarsrett der saksbehandlingsfristen er oversittet har blitt mer enn doblet fra 2017 til 2019 (jan-30. april).

<sup>6</sup> Frist for klagesaksbehandling i byggesaker er åtte uker, jf. SAK § 7-1.

Videre er det revisjonens vurdering at kommunen må sikre oversikt over tidsbruk og fristetterlevelse knyttet til avholdelse av forhåndskonferanse, samt sette inn tiltak for å sikre at byggesaksavdelingen etterlever fristen for gjennomføring av forhåndskonferanser i byggesaker (dersom tiltakshaver ønsker dette) på to uker etter at anmodning er mottatt, jf. SAK § 7-1. Kommunen har ikke tilgjengelig statistikk som viser hvor høy andel av anmodninger om forhåndskonferanse som blir gjennomført innen fristen på to uker, men i undersøkelsen blir det vist til at fristen ikke alltid etterleveres.

Revisjonen mener videre at det ikke er tilfredsstillende at fristen på åtte uker for klagesaksbehandling i byggesaker ikke blir etterlevd i en betydelig andel av sakene. Undersøkelsen viser at andelen klagesaker der saksbehandlingsfristen er oversittet er svært høy (93 prosent av sakene i perioden fra januar til mars i 2019), samt at selve saksbehandlingstiden i gjennomsnitt er lang (19,4 uker gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden fra januar til mars 2019).. Det er etter revisjonens vurdering viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at klager i byggesaker blir behandlet innenfor den fristen som følger av byggesaksforskriften.

## 7. Kapasitet til behandling av byggesaker

### 7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

*Har Byggesaksavdelingen i Bergen kommune tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av byggesaker?*

### 7.2 Revisjonskriterier

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.».

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. I byggesaksforskriften § 1-1 går det videre frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

« (...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

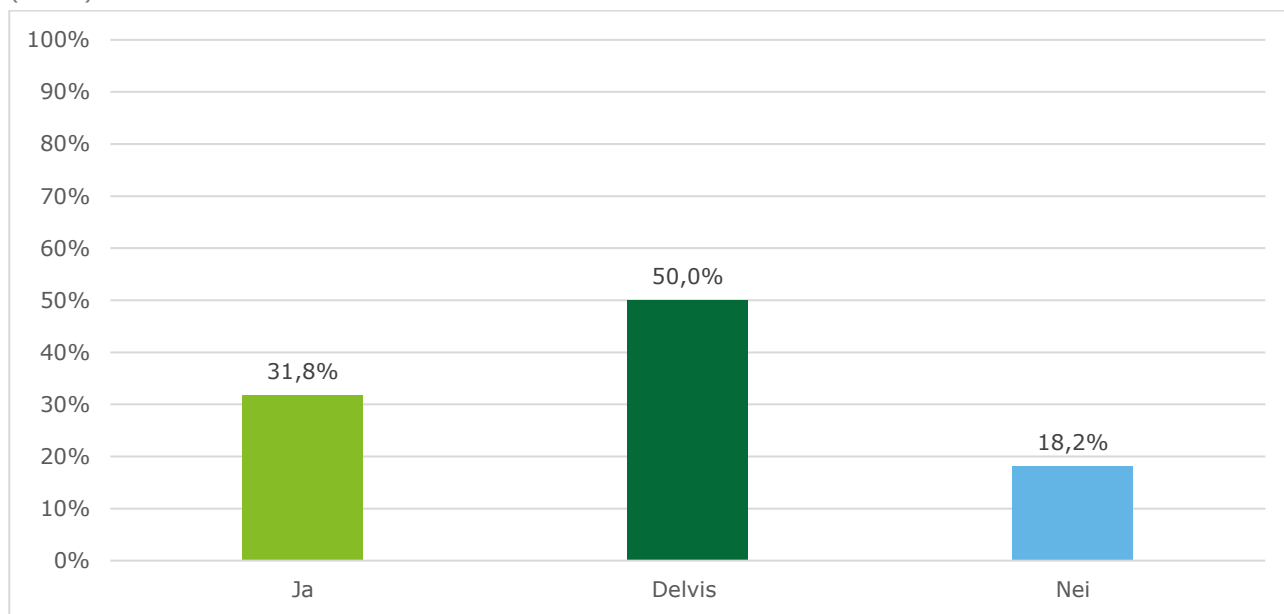
### 7.3 Datagrunnlag

I intervju opplyser avdelingsleder at byggesaksavdelingen i utgangspunktet har tilstrekkelig bemanning til å håndtere den saksmengden avdelingen har ansvar for. Samtidig har ikke avdelingen flere ansatte enn den må ha, noe som gjør at en i perioder med særlig høy saksbelastning blir sårbar for fravær i form av sykdom og permisjoner. I perioder med høy saksbelastning kan fravær i saksbehandlergruppen i verste fall føre til manglende evne til å etterleve saksbehandlingsfrister i saker. I forlengelsen av dette peker avdelingsleder også på at byggesaksavdelingen har en forholdsvis høy turnover i personalgruppa, og at det ansettes nye saksbehandlere forholdsvis ofte. Dette kan være krevende med hensyn til produksjonen, ettersom det tar noe tid før nye saksbehandlere er selvgående og i full drift på saksbehandling. Opplæring og oppfølging av nyansatte krever også oppfølging fra de mer erfarne saksbehandlerne, noe som påvirker den samlede kapasiteten til saksbehandling.

I intervju opplyser to av seksjonslederne at kapasiteten til saksbehandling i seksjonene ikke alltid oppleves å være tilstrekkelig med hensyn til å håndtere den saksmengden byggesaksavdelingen til enhver tid har. Det blir pekt på at det i perioder oppleves å være behov for større saksbehandlingskapasitet, og at mange saksbehandlere jobber en del overtid for å sikre at alle saker blir behandlet innen aktuelle frister. Behov for ekstra kapasitet på saksbehandlersiden oppleves særlig å være stort i perioder etter at saksbehandlere har sluttet og før nyansatte er ferdig opplært og i full drift med selvstendig saksbehandling.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer cirka 32 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen at de opplever at byggesaksavdelingen har tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av byggesøknader. 50 prosent svarer at de *delvis* opplever at kapasiteten knyttet til saksbehandling er tilstrekkelig, mens cirka 18 prosent svarer at de *ikke* opplever kapasiteten knyttet til saksbehandling som tilstrekkelig. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 7: Opplever du at byggesaksavdelingen har tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av byggesøknader? (N=22)



På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke konsekvenser manglende saksbehandlingsskapasitet i byggesaksavdelingen har, blir det i åpne svarfelt vist til blant annet manglende evne til å etterleve saksbehandlefrister, risiko for tap av saksbehandlegebyrer, høyt stressnivå, arbeidspress og sykefravær, og risiko for redusert kvalitet/flere feil i saksbehandling og vedtak. På videre spørsmål til saksbehandlerne om det finnes organisatoriske eller prosedyremessige grep byggesaksavdelingen kunne foretatt for å sikre bedre utnyttelse av tilgjengelige saksbehandlere (utenom å ansette flere personer), og dermed bedre saksbehandlingsskapasitet, blir det trukket frem at mer skjerming av tid (færre møter og telefoner), samt overføring av flere oppgaver til kundesenter, kunne bidratt til å frigjøre mer tid til saksbehandling. Det blir også vist til at mer kurs/opplæring (styrking av kompetanse) kunne bidratt til raskere og mer effektiv saksbehandling. Flere saksbehandlere peker også på at flere skriftliggjorte rutiner og mer standardisering av flere arbeidsprosesser kunne gjort den daglige saksbehandlingen mer effektiv, samtidig som bedre veiledning til søkere i byggesaker også kunne lettet arbeidsmengden knyttet til oppfølging og innhenting av opplysninger i hver enkelt sak.

#### 7.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at saksbehandlere i byggesaksavdelingen opplever at kapasiteten til saksbehandling i avdelingen ikke er helt tilstrekkelig, og at dette kan gå utover både saksbehandlingstid og saksbehandlingsskvalitet. Ledere i byggesaksavdelingen viser til at kapasiteten i avdelingen i utgangspunktet oppleves å være tilstrekkelig med tanke på å håndtere ordinær saksmengde, men at den er sårbar for variasjon og endringer, herunder sykefravær, perioder med særlig stor saksmengde og tidsbruk knyttet til oppgaver utover saksbehandlingen (for eksempel opplæring, kurs mv.). Som det går frem av kapittel 6.3, har byggesaksavdelingen enkelte utfordringer med å etterleve saksbehandlefristene som gjelder for ulike sakstyper. Revisjonen mener at de funnene som fremkommer i undersøkelsen samlet sett indikerer at byggesaksavdelingen har noen utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig kapasitet til behandling av byggesaker. I undersøkelsen peker ansatte på ulike tiltak knyttet til intern organisering og oppgavefordeling, som potensielt kunne bidratt til å frigjøre mer tid til saksbehandling, og revisjonen mener byggesaksavdelingen bør gjøre en vurdering av om disse eller andre tiltak kan være aktuelle å følge opp videre.

## 8. Læring og kontinuerlig forbedring

### 8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*Har Byggesaksavdelingen et system som sikrer læring og kontinuerlig forbedring knyttet til behandling av byggesaker?*

- I hvilken grad benyttes eventuell oversikt over klagesaker, inkludert eventuelle oversikter over avgjørelser fra Fylkesmannen i klagesaker der kommunale vedtak omgjøres, til å sikre systematisk læring og forbedring i organisasjonen?
- I hvilken grad er det etablert interne møteplasser som sikrer nødvendig erfaringsdeling og faglige avklaringer?
- I hvilken grad blir faglige avklaringer systematisert, skriftliggjort og gjort kjent?
- I hvilken grad er det etablert opplæringsopplegg for nyansatte og blir disse fulgt?

### 8.2 Revisjonskriterier

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.».

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Flere rammeverk gir retningslinjer for utarbeidelse av. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen. Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll. De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. I byggesaksforskriften § 1-1 går det videre frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

«(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»



Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### **8.3 Oversikt over klagesaker og avgjørelser fra Fylkesmannen**

#### **8.3.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har etablert en fast praksis der alle vedtak fra Fylkesmannen knyttet til behandling av klager i byggesaker i Bergen kommune blir distribuert på e-post til de saksbehandlere som ønsker å motta dette. I tillegg forekommer det at enkelte vedtak fra Fylkesmannen i saker der kommunens vedtak blir omgjort, blir presentert og gjennomgått i seksjonsmøter i de ulike seksjonene. Det blir opplyst i intervju at dette er særlig aktuelt dersom Fylkesmannen har truffet avgjørelse som vil ha betydning for fremtidig saksbehandling av saker eller spørsmål av samme type. Dette er viktig med tanke på å sørge for at alle saksbehandlere er kjent med de forhold Fylkesmannen påpeker og for å sikre læring og forbedring i organisasjonen rundt de forhold Fylkesmannen ser grunn til å omgjøre vedtak på bakgrunn av.

I tillegg til distribusjon på e-post til de som ønsker det, og gjennomgang av enkelte avgjørelser fra Fylkesmannen i seksjonsmøter, blir alle avgjørelser fra Fylkesmannen lagt inn i byggesaksavdelingens digitale fagbibliotek. Dette gjør at alle avgjørelsene til enhver tid er tilgjengelig for de ansatte, og kan søkes opp til bruk som støtte og veiledning i forbindelse med behandling av tema og spørsmål som tidligere har vært oppe hos Fylkesmannen. Det digitale fagbiblioteket er ytterligere omtalt i kapittel 8.5.1.

#### **8.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen etablert en hensiktsmessig praksis for å sikre at saksbehandlere blir orientert om avgjørelser fra Fylkesmannen i klager i byggesaker, herunder eventuelle kommunale vedtak som blir omgjort av Fylkesmannen, og som gir grunnlag for læring og forbedring i organisasjonen knyttet til de saker/momentene i saker som Fylkesmannen har behandlet.

### **8.4 Arenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer**

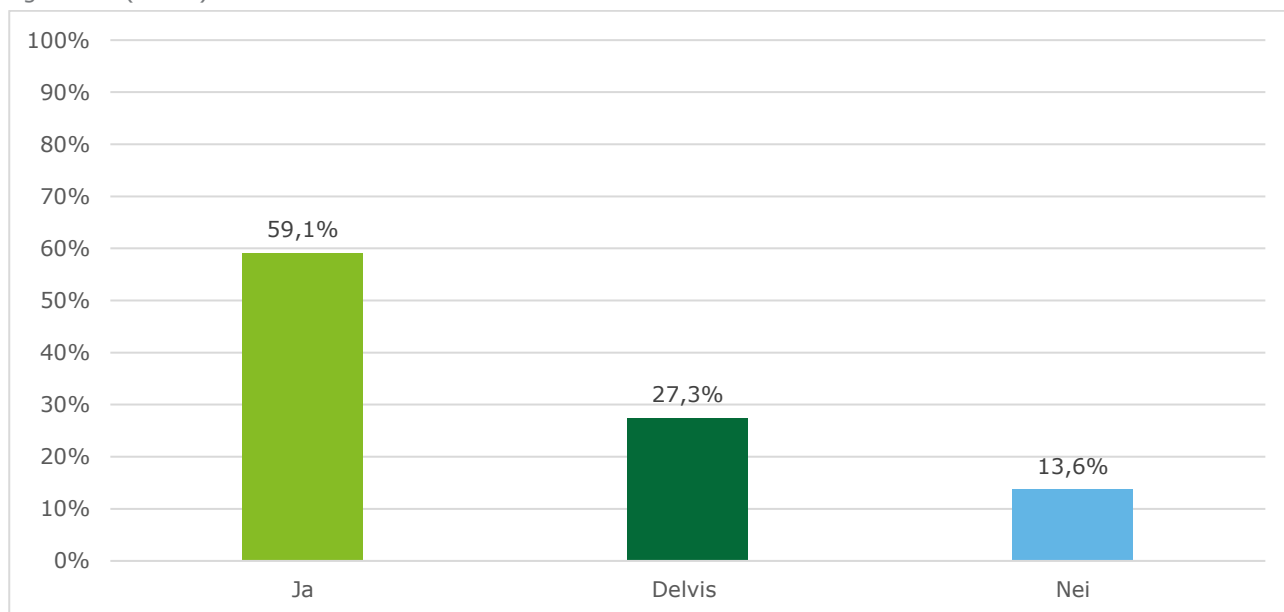
#### **8.4.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingens hovedarenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer blir opplyst å være de ukentlige seksjonsmøtene, samt avdelingsmøter som blir avholdt annenhver uke. I disse møtene er det vanlig at det blir gitt orienteringer om hva som er nytt i etaten, både organisatorisk og faglig. Særlig seksjonsmøtene blir i intervju pekt på som en viktig arena for diskusjon og avklaring av faglige spørsmål. Det blir opplyst fra seksjonslederne at både konkrete saker og aktuelle problemstillinger i saker blir diskutert i seksjonsmøtene, og at overordnede og mer prinsipielle spørsmål knyttet til saksbehandling ofte blir gjennomgått og drøftet i plenum. På denne måten får en adressert i plenum sentrale faglige spørsmål, som angår mange/alle som arbeider med behandling av byggesaker, og på denne måten sikret en deling og spredning av kunnskap og viktige faglige avklaringer.

Utover seksjonsmøtene og avdelingsmøtene, er det ikke etablert noen andre interne møteplasser eller arenaer der det er lagt spesifikt til rette for deling av erfaringer, kompetanse og faglige avklaringer.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer cirka 59 prosent av saksbehandlere som har besvart undersøkelsen at de opplever at er etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling i byggesaksavdelingen, der for eksempel faglige avklaringer som er relevante for alle saksbehandlere kan tas opp og deles. Cirka 27 prosent av saksbehandlere svarer at det *delvis* er etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling, mens cirka 14 prosent svarer *nei* på spørsmål om de opplever at er etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling i byggesaksavdelingen, der for eksempel faglige avklaringer som er relevante for alle saksbehandlere kan tas opp og deles. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 8: Er det etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling i byggesaksavdelingen, der for eksempel faglige avklaringer som er relevante for alle saksbehandlere kan tas opp og deles? (N=22)



På spørsmål om hvilke arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling saksbehandlerne savner, med tanke på deling av kunnskap/faglige avklaringer mv. knyttet til saksbehandling, blir det i åpne svarfelt i spørreundersøkelsen etterlyst mer organisert og systematisert arbeid med kompetanse- og erfaringsdeling i byggesaksavdelingen. Det blir opplyst at det med de arenaene som er etablert i en del tilfeller oppleves som tilfeldig hvorvidt man som saksbehandler får med seg viktig informasjon som kan være relevante for byggesaksbehandling, og at det ikke oppleves som om faglige avklaringer, aktuelle saker og sentrale problemstillinger som blir tatt opp nødvendigvis er den samme på tvers av de ulike seksjonene/geografiske områdene avdelingen er inndelt i. Det blir i spørreundersøkelsen etterlyst flere felles faglige avklaringer på avdelingsnivå, der alle saksbehandlerne i alle seksjonen er samlet.

#### 8.4.2 Vurdering

På bakgrunn av det som fremgår av undersøkelsen, er det revisjonens vurdering at byggesaksavdelingen har etablert interne møteplasser der det er anledning til å ta opp og diskutere faglige spørsmål og avklaringer, men at den erfaringsdelingen som skjer på disse møteplassene likevel ikke dekker de behovene en del av saksbehandlerne opplyser at de har. I spørreundersøkelsen blir det etterlyst mer helhetlig og systematisk arbeid med kompetanse- og erfaringsdeling i byggesaksavdelingen, og det blir vist til at det oppleves som usikkert om de samme faglige spørsmålene og avklaringene blir tatt opp i alle seksjonene. For å sikre et mer koordinert og helhetlig arbeid med erfarings- og kompetansedeling i byggesaksavdelingen, herunder at alle saksbehandlere blir gjort like godt kjent med viktige faglige avklaringer, mener revisjonen at kommunen bør vurdere å etablere/videreutvikle arenaer/interne møteplasser som kan understøtte dette. Det vil etter revisjonens vurdering være i samsvar med praksis for god internkontroll (herunder utvikling av kompetanse og kontrollmiljø), og også kunne bidra til over tid å styrke kvaliteten i arbeidet med saksbehandling i avdelingen.

### 8.5 Systematisering av faglige avklaringer

#### 8.5.1 Datagrunnlag

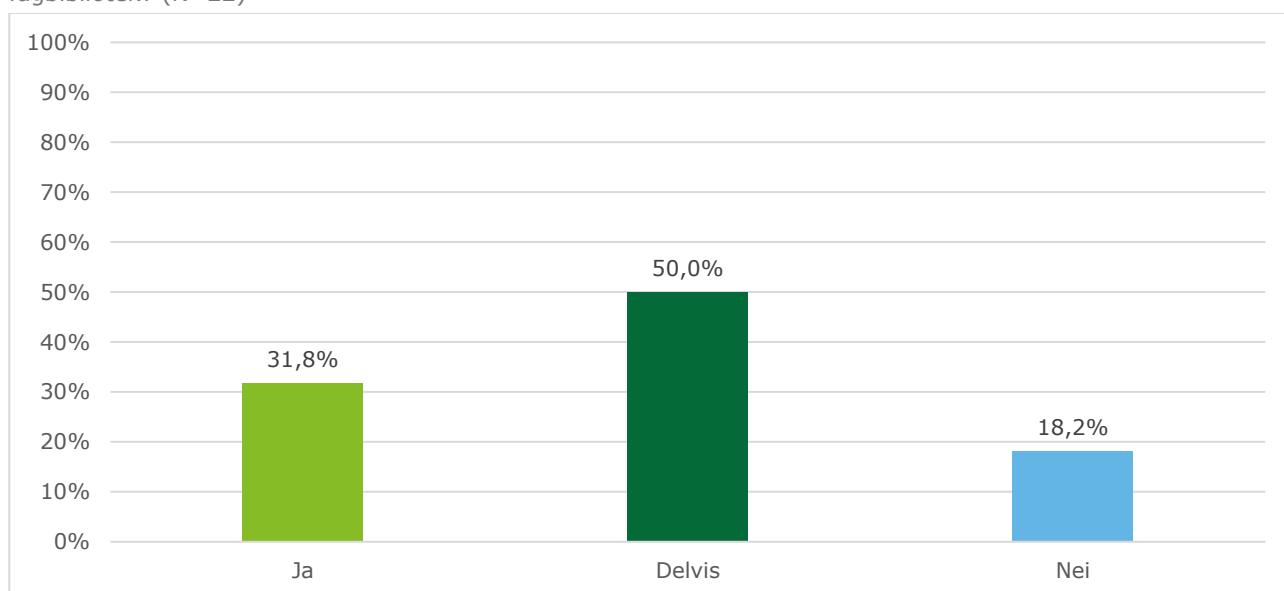
Byggesaksavdelingen har etablert et digitalt fagbibliotek til bruk for systematisering av blant annet faglige avklaringer som er relevante for behandling av byggesaker. Fagbiblioteket ligger i en Sharepoint-løsning, og er tilgjengelig for alle saksbehandlere via en lenke på byggesaksavdelingens sider på kommunens intranett. Fagbiblioteket er organisert i en tematisk mappestruktur, med egne mapper for eksempel for vedtak fra Fylkesmannen, veiledere fra Direktoratet for Byggkvalitet, interne notater, referater fra viktige møter og andre nyttige faglige kilder knyttet til behandling av byggesaker. Fagbiblioteket er avgrenset til faglig materiale, og at det ikke skal legges inn dokumentasjon knyttet til intern administrasjon (ferielister

o.l.). Biblioteket ble opprettet våren 2018, og ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek opplyser at dette var en betydelig oppgradering fra tidligere med hensyn til systematisering av faglige avklaringer og støttemateriale. Tidligere lå alt fagmateriale på fellesområdet til byggesak i én samlet mappe, og det var en mindre grad av systematikk i plassering av de ulike dokumentene.

I intervju opplyser ansvarlig for rutineutvikling og fagbibliotek i byggesaksavdelingen at han jevnlig sender ut informasjon til alle ansatte i avdelingen med tips til bruk av og søk i fagbiblioteket. Det er også planlagt at det etter hvert skal opprettes en egen mappe i fagbiblioteket for veiledningsmateriale i bruk av biblioteket.

Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført viser at alle saksbehandlerne er helt eller delvis kjent med avdelingens fagbibliotek og de fagrelevante dokumentene som ligger tilgjengelig der. Når det gjelder bruk av fagbiblioteket, kommer det imidlertid frem at ikke alle opplever at det er tilstrekkelig enkelt å finne frem til relevant informasjon og dokumenter i avdelingens fagbibliotek. 50 prosent av saksbehandlerne som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at det kun *delvis* er tilstrekkelig enkelt å finne frem til relevant informasjon i biblioteket, mens cirka 18 prosent svarer *nei* når de blir spurt om det er tilstrekkelig enkelt å finne frem til relevant informasjon og dokumenter i avdelingens fagbibliotek. Den samlede svarfordelingen på spørsmålet går frem av figuren under:

Figur 9: Opplever du at det er tilstrekkelig enkelt å finne frem til relevant informasjon og dokumenter i avdelingens fagbibliotek? (N=22)



På spørsmål om hvilken informasjon og dokumenter saksbehandlerne opplever at ikke ligger tilstrekkelig enkelt tilgjengelig i avdelingens fagbibliotek, blir det i åpne svarfelt pekt på at biblioteket oppleves som uorganisert/rotete, og at det kan være vanskelig og/eller tidkrevende å finne frem til den informasjonen eller de dokumentene man har behov for. Det blir også pekt på at mappeorganiseringen i biblioteket i noen tilfeller oppleves som for overordnet/grovkornet, noe som gjør at det er vanskelig å lete seg frem til det man ser etter, og at man gjerne er avhengig av å treffe på de søkene man gjør i systemet for å finne frem til ønsket informasjon. Bedre søkefunksjonalitet blir også vist til som et forbedringspunkt i fagbiblioteket.

Også i intervju med saksbehandlere blir det pekt på at fagbiblioteket som er etablert har forbedringspotensial. Saksbehandlerne som har blitt intervjuet opplyser at biblioteket ikke oppleves som tilstrekkelig enkelt og effektivt i bruk, og at det kan være krevende faktisk å finne frem til den informasjonen man har behov for (selv om man vet at den skal ligge inne i fagbiblioteket). Potensialet i biblioteket oppleves imidlertid som stort, dersom man klarer å legge til rette den riktige søke- og sorteringsfunksjonaliteten. De intervjuede saksbehandlere peker også på at de opplever fagbiblioteket som et positivt tiltak når det gjelder faglig støtte, og at biblioteket blir benyttet aktivt av saksbehandlerne i byggesaksavdelingen.

### **8.5.2 Vurdering**

Det er revisjonens vurdering at etableringen av et fagbibliotek er et positivt grep for å sikre at faglige avklaringer blir systematisert og gjort tilgjengelig for ansatte. Fagbiblioteket er imidlertid relativt nytt, og det går frem av undersøkelsen at flere saksbehandlere opplever at fagbiblioteket har forbedringspotensial knyttet til praktisk bruk, herunder når det gjelder å legge til rette funksjonalitet som gjør det enkelt å finne frem til den informasjonen man leter etter (søk, sortering o.l.). For å sikre at fagbiblioteket blir et så nyttig verktøy som mulig, som saksbehandlerne kan benytte til støtte og veiledning i faglige spørsmål, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for at biblioteket i den grad det lar seg gjøre videreutvikles i samsvar med de ønskene og behovene bibliotekets hovedmålgruppe opplyser at de har.

## **8.6 Opplæringsopplegg for nyansatte**

### **8.6.1 Datagrunnlag**

Byggesaksavdelingen har etablert en fadderordning, der alle nyansatte får en egen fadder som har ansvar for oppfølging/opplæring i praktiske forhold, herunder hvor man finner rutiner og sjekklistene mm. som benyttes i saksbehandlingen. Det er utarbeidet en skriftlig rutine som omtaler de overordnede oppgavene fadder skal utføre. Dette inkluderer å informere om etaten og hvordan den er organisert, introdusere informasjon som den nyansatte bør sette seg inn i (nettkurs for nyansatte i Bergen kommune, samt kommunens og etatens hjemmesider, etatens HMS-håndbok og -rutine, faglig rettet informasjon), samt orientere om spesielle forhold ved arbeidet som det er nødvendig for den nyansatte å kjenne til for å kunne utføre arbeidet tilfredsstillende, herunder lover og forskrifter, informasjonsprosedyrer (oppslagstavler, kursinvitasjoner og tidsskrifthyller) og tekniske løsninger/arbeidsverktøy. Ifølge rutinen skal fadder også være den spesielle kollegaen den nyansatte kan henvende seg til for spørsmål og avklaringer, samt ha ansvar for å følge opp den nyansatte sosialt.

I intervju opplyser avdelingsleder for byggesaksavdelingen at det utover den generelle rutinen som beskriver hovedoppgavene til fadderne, ikke er utarbeidet mer spesifikke retningslinjer som omtaler hva fadder skal gjennomgå av faglig informasjon, hvilke detaljer den fagspesifikke delen bør omfatte e.l. Hva den enkelte fadder tar opp og gjennomgår i fadderrollen, vil variere en del ut fra behov og ønsker hos den nyansatte. Det gjennomføres heller ingen sentral kontroll av om alle nyansatte gjennom fadderordningen får gjennomgått sentrale og relevante forhold knyttet til rollen som saksbehandler i byggesaksavdelingen, slik som for eksempel innholdet i etablerte rutiner og maler for saksbehandling.

Seksjonslederne peker i intervju på at byggesaksavdelingens fadderordning er viktig med tanke på å sikre at alle nyansatte følges opp og får opplæring i de sentrale oppgavene saksbehandlere skal utføre. Det blir også pekt på at fadder ofte er en nyttig sparringpartner i saksbehandlingen for nyansatte, og at det er vanlig praksis at fadder leser gjennom vedtak og gir tilbakemeldinger i de første sakene en nyansatt utarbeider. Seksjonslederne opplever at denne metoden å drive opplæring på, gjennom oppfølging og veiledning i faktiske saker, bidrar til rask og effektiv læring.

I intervju blir det vist til at det utover fadderordningen i liten grad er etablert andre opplæringstiltak rettet spesifikt mot nyansatte.

### **8.6.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering er det etablert et hensiktsmessig opplæringsopplegg for nyansatte som omfatter oppfølging/opplæring knyttet til ulike praktiske forhold, samt noe faglig oppfølging i de første sakene den nyansatte arbeider med. Revisjonen mener likevel at byggesaksavdelingen med fordel kan vurdere å legge noe klarere føringer for hvilken faglig opplæring den enkelte nyansatte får, for å redusere risikoen for at det er stor variasjon i opplæringen og oppfølgingen av nyansatte.

## 9. Intern samhandling

### 9.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

*I hvilken grad har Byggesaksavdelingen etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige rutiner for intern samhandling mellom ulike avdelinger i etaten i saker der dette er hensiktsmessig?*

### 9.2 Revisjonskriterier

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.».

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) blir det vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Flere rammeverk gir retningslinjer for utarbeidelse av overordnede internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen. Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll. De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. I byggesaksforskriften § 1-1 går det videre frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

«(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

### 9.3 Datagrunnlag

I byggesaksavdelingens rutine for saksbehandling av byggesøknader, ligger det inne som et fast punkt at det for alle tiltak det søkes om tillatelse til skal kontrolleres om tiltaket er en pågående tilsynssak, og om det er nødvendig å opprette kontakt med saksbehandler på tilsynsavdelingen for dialog rundt saken. Videre går det frem av saksbehandlingsrutinen at saksbehandler i forbindelse med behandling av søknad og utarbeidelse av vedtak alltid må sikre at nødvendige uttalelser og samtykker er innhentet, og at disse blir hensyntatt i saksbehandlingen.

I tillegg til de punktene om samhandling som fremgår av rutine for saksbehandling av byggesøknader, har byggesaksavdelingen etablert en egen rutine for samhandling mellom byggesaksavdelingen og seksjon for

tilsyn. Rutinen knytter seg til samhandling om tilsyn før utsteding av eventuell midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, og har som formål å påse at tiltak i kommunen faktisk oppføres i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Av rutinen går det frem hvilke byggetiltak seksjon for tilsyn skal ha tilmeldt (blant annet barnehager, skoler, sykehus, sykehjem, samt større utbyggingsprosjekt og saker med store mangler/flere endringssøknader underveis som gir grunn for nærmere kontroll). Videre omtaler rutinen fremgangsmåte for å kontakte seksjon for tilsyn, samt hvilke arbeidsoppgaver saksbehandlerne på henholdsvis byggesak og tilsyn har i den videre tilsynsprosessen.

I intervju blir det vist til at byggesaksavdelingen gjennomfører faste møter en gang i uken med både seksjon for tilsyn og dokumentseneteret, for å sikre god samhandling internt. I disse møtene tas det opp ulike saker og problemstillinger knyttet til for eksempel ansvarsretter (knyttet spesielt til selvbyggere, svake/dårlige søkere), forståelsen av regelverk (for eksempel hva som utgjør en boenhet, omfanget av søknadsplikt generelt og i enkeltsaker, om spørsmål ligger innenfor avdelingens kompetanseområde). Det blir opplyst at møtene er med på å sikre en felles forståelse av regelverk og en lik praksis utad. Møtene oppleves også å være nyttige for å sikre god avklaring av den interne arbeidsfordelingen mellom byggesaksavdelingen, seksjon for tilsyn og dokumentseneteret.

Videre blir det opplyst i intervju at det også gjennomføres mange møter med byplanavdelingen, både i konkrete saker og mer generelt. Dette følger ikke noen fast møteplan, men avhenger av behov. Intervjuede seksjonsledere og saksbehandlere peker i intervju på at det har blitt enklere å samhandle internt i etaten etter at man flyttet kontorer, og at terskelen for å ta kontakt med hverandre oppleves å være enda lavere nå enn det den var tidligere. I intervju blir det opplyst at byggesaksavdelingen på revisjonstidspunktet arbeider med å etablere en egen samhandlingsrutine knyttet til samhandling mellom byggesaks- og byplanavdelingen. Denne er per i dag ikke ferdigstilt. Rutinen skal blant annet ta for seg hvordan byggesak bør/skal involveres i arbeid med utforming av nye planer, og hvordan samhandling mellom de ulike avdelingene i forbindelse med planarbeid skal koordineres.

#### **9.4 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten på de områdene der dette er mest relevant. Rutinene som er etablert for samhandling med tilsynsavdelingen bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre kontroll med at det blir gjort nødvendige avklaringer av at byggetiltak er oppført i samsvar med søknad før sentrale tillatelser og attester blir utstedt. Det er også positivt at det basert på et identifisert behov blir utarbeidet nye samhandlingsrutiner for samhandlingen mellom byggesaks- og byplanavdelingen. Revisjonen mener det er viktig at det som del av en eventuell risikovurdering i avdelingen (jf. kapittel 3.7.1) vurderes om det foreligger noen risikoer knyttet til samhandling som bør adresseres for eksempel gjennom utarbeidelse av ytterligere rutiner eller justering av eksisterende rutiner.

## 10. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser etter revisjonens vurdering at byggesaksavdelingen i Bergen kommune har etablert hensiktsmessige system og rutiner for mottak, fordeling og behandling av byggesøknader, som revisjonen mener er med på å bidra til at byggesaker blir behandlet effektivt og i samsvar med regelverket. Dette omfatter en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver innenfor byggesaksbehandling, rutiner for fordeling av saker til saksbehandlere, samt rutiner, maler og sjekklister knyttet til ulike sentrale steg i saksbehandlingsprosessen. Byggesaksavdelingen har etter revisjonens vurdering også etablert system som sikrer saksbehandlerne oversikt over saksbehandlingstid og status for fristetterlevelse i byggesaker, og hensiktsmessig rutiner knyttet til samhandling internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten der dette er relevant.

Samtidig avdekker forvaltningsrevisjonen etter revisjonens vurdering flere mangler og forbedringspunkter i byggesaksavdelingen, både når det gjelder overordnet internkontroll knyttet til saksbehandlingsprosessen og i tilknytning til selve behandlingen av byggesøknader. Byggesaksavdelingen har etter revisjonens vurdering ikke gjennomført tilstrekkelig med risikoanalyser av de sentrale arbeidsprosessene knyttet til saksbehandling av byggesaker. Det er heller ikke gjennomført systematiske egenkontroller av saksbehandlingen i avdelingen, og om saksbehandlingspraksisen som er etablert bidrar til å sikre etterlevelse av gjeldende regelverk. Videre avdekker forvaltningsrevisjonen et behov for ytterligere rutiner for å sikre tilstrekkelig med støtte og veiledning til saksbehandlerne, samt enkelte mangler knyttet til etterlevelse av interne rutiner for saksbehandling.

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen ikke alltid klarer å etterleve frister for saksbehandling av byggesaker og klagesaker. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, og revisjonen mener det er viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at både byggesaker og klager i byggesaker blir behandlet innenfor de fristene som følger av lov og forskrift.

Basert på det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen anbefaler revisjonen at Bergen kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Skriftliggjør gjeldende praksis for:
  - a) Prioritering mellom ulike byggesaker som skal behandles, og
  - b) Arkivering av dokumentasjon i byggesaker, samt eksemplifiserer hvilke dokumenter som skal regnes som arkivverdige i ulike sakstyper.
2. Gjennomfører risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, og foretar justeringer i eksisterende rutiner på bakgrunn av eventuelle funn i risikovurderinger.
3. Vurderer å gjennomføre systematiske, overordnede egenkontroller av saksbehandling av byggesaker.
4. Vurderer å etablere rutiner for dokumentasjon av at habilitet er vurdert, for eksempel gjennom bruk av sjekklister.
5. Sikrer at etablerte rutiner, sjekklister og maler for saksbehandling i så stor grad som mulig dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlere i byggesaksavdelingen har.
6. Sikrer etterlevelse av gjeldende tidsfrister for behandling av bygge- og klagesaker og gjennomføring av forhåndskonferanser.
7. Vurderer tiltak for å legge bedre til rette for at saksbehandlere enkelt skal kunne holde oversikt over ettersendt dokumentasjon fra søker i pågående byggesaker.
8. Videreutvikler egne systemer for læring og forbedring knyttet til behandling av byggesaker, herunder arbeid med intern erfarings- og kompetansedeling og faglige avklaringer, fagbibliotek og opplæring av nyansatte.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BYUTVIKLING  
BBU - kommunaldirektørens stab

DELOITTE AS AVD BERGEN  
Postboks 6013  
5892 BERGEN

Vår referanse: 2019/74900-1  
Saksbehandler: Rune Morten Børslid  
Dato: 19. september 2019  
Deres ref.:

## Tilbakemelding på forvaltningsrapport til høring; Saksbehandling av byggesaker i Bergen kommune.

Jeg viser til e-post av 13.09.2019 vedrørende ovennevnte, der det gis frist for tilbakemelding på rapport etter forvaltningsrevisjon av saksbehandling av byggesaker for høring og uttale til 19.09.2019.

Innledningsvis vil jeg bemerke at det rapporten synes i all hovedsak å gi et adekvat bilde av dagens situasjon, og at de tilbakemeldinger jeg har fått fra Plan- og bygningsetaten peker på at forvaltningsrevisjonen har vært gjennomført på en god og tillitsvekkende måte. Gjennomføringer av revisjonsrapporter er viktige virkemidler for å forbedre kvaliteten på forvaltningens oppgaveløsninger, og de endrings- og læringspunkter som revisjonene peker på vil være sentrale elementer når forbedringer skal gjennomføres.

I den foreliggende revisjonsrapporten er det tilfredsstillende å se at byggesaksavdelingen i Bergen kommune har en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver, og har etablert prinsipper for fordeling av byggesøknader til saksbehandlere og praksis for prioritering mellom saker i forbindelse med saksbehandling. Samtidig er det etablert system for å evaluere og justere avdelingens rutiner. Revisjonsrapporten peker, som riktig er, at det er viktig at rutinene også kontinuerlig blir tilpasset slik at saksbehandlingen kan bli best mulig.

Når det gjelder systemer og rutiner for saksbehandling viser rapporten at byggesaksavdelingen har hensiktsmessige rutiner, sjekklister og maler for behandling av byggesaker og utarbeidelse av vedtak som dekker de ulike stegene i saksgangen for behandling av byggesaker. Jeg er også fornøyd med at dette etter revisjonen vurdering, bidrar til en forsvarlig saksbehandling og lik behandling av like saker, samt etterlevelse av regler og frister. Etter revisjonens vurdering har byggesaksavdelingen gjennom sitt saksbehandlingssystem i utgangspunktet etablert et system som sikrer god oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av gjeldende saksbehandlingsfrister i de ulike typene byggesaker avdelingen behandler.

Det er viktig at forvaltningen har lærende organisasjoner. Forvaltningsrevisjonen peker på at byggesaksavdelingen har etablert en hensiktsmessig praksis for å sikre at saksbehandlerne blir orientert om avgjørelser fra Fylkesmannen i klager i byggesaker, herunder eventuelle kommunale vedtak som blir omgjort av Fylkesmannen. Praksisen gir etter revisjonens vurdering grunnlag for læring og forbedring i organisasjonen knyttet til de saker/momentene i saker som Fylkesmannen har behandlet. Samtidig er det et viktig grep at byggesaksavdelingen har etablert interne møteplasser der det er anledning til å ta opp og diskutere faglige spørsmål og avklaringer.

Når dette er sagt, peker også forvaltningsrevisjonen på forbedringspunkter. Interne risikovurderinger knyttet til arbeidsprosesser kan avdekke risiko for svikt, feil eller manglende

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Allehelgensgate 5

**Telefon:** 408 09 879  
**E-post:** byutvikling@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no



etterlevelse av regelverk eller rutiner. Det samme gjelder gjennomføring av systematiske egenkontroller av saksbehandlingen. Når det gjelder arbeid med å redusere risiko knyttet til manglende registrering av data, mener jeg at dette vil være et kontinuerlig arbeid i alle store organisasjoner med store saks- og dokumentmengder. Plan- og bygningsetaten har arbeidet med dette, og det ligger allerede langt oppe på etatens prioriteringsliste hva gjelder det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Det samme gjelder for vurderinger av saksbehandlernes egen habilitet, som nå vil bli lagt inn i sjekklister som eget pkt.

Jeg opplever at Plan- og bygningsetaten har en høy grad av bevissthet omkring registrering og sikring av dokumentasjon i sakene, men registrer også at revisjonen peker på at dette er et moment som kan forbedres. I den forbindelse vises det til at innføring av nytt saksbehandlingssystem vil gjøre det enklere for saksbehandlerne selv å registrere dokumenter i sakene, samtidig som det vil bli laget rutiner sammen med det sentrale postmottaket.

Både ledelsen og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten har et klart fokus på å overholde tidsfrister i saksbehandlingen, og fremhever selv at dagens saksbehandlingssystem så vel som fremtidig saksbehandlingssystem vil ivareta dette svært godt. Det er imidlertid en erkjennelse at det alltid er mulighet for å bli bedre, og at kommunen må strekke seg lenger så lenge ikke alle frister overholdes. I den forbindelse kan jeg opplyse om at etaten allerede satt har i gang arbeid med en retningslinje/veileder for hvordan prioritering av saker skal skje.

Revisjonsrapporten viser i sin anbefaling til åtte tiltak som kommunen bør sette i verk for å bedre saksbehandlingen i byggesakene. Jeg mener at de tiltakene som anbefales, peker på at saksbehandlingen av byggesakene i Plan- og bygningsetaten foregår i trygge rammer, med gode og oppdaterte systemer og rutiner. Samtidig er det alltid rom for forbedringer, og Bergen kommune ønsker å være en kommune som hele tiden vil se etter bedre og sikrere måter gjennomføre sine oppgaver på.

Med hilsen

Rune Bakervik  
Byråd for byutvikling

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Internkontroll

I NOU 2016:4 Ny kommunelov er internkontroll et eget tema som blir drøftet. Det blir pekt på at:

For enhver virksomhet er det å ha kontroll med at virksomheten drives i tråd med de mål og rammer som gjelder for virksomheten, en sentral del av styringen og av det å drive en virksomhet. Internkontroll vil kunne sikre at det ikke skjer avvik på vesentlige områder. Dette gjelder selvsagt også for kommuner. Slik kontroll med kommunens virksomhet er viktig både for kommunen selv, for innbyggere og mottakere av tjenester, for folkevalgt styring og for allmennhetens tillit til forvaltningen.

I § 20 nr. 2 i kommuneloven omtales kommunerådets oppgaver og myndighet:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven:

«Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

I Ot.prp. nr.70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og

«(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»

Flere rammeverk gir retningslinjer for utarbeidelse av overordnede internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen. Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere ulike rammeverk for internkontroll. De sentrale elementene er:

- Styrings- og kontrollmiljø
- Risikokartlegging og -vurdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikasjon og informasjon
- Oppfølging fra ledelsen

## Behandling av byggesaker

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir utført i samsvar med lov, forskrift og plan. Av byggesaksforskriften § 1-1 går det frem at formålet til forskriften blant annet er å sikre

«(...) effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker for å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder god kvalitet i byggverk.»

I § 21-4 i plan- og bygningsloven står det følgende om behandling av søknader om byggesaker i kommunen:

«Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

### **Forhåndskonferanse**

Plan- og bygningsloven § 21-1 omhandler forhåndskonferanser:

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

Av byggesaksforskriften § 6-1 tredje ledd går det frem at forhåndskonferanse skal avholdes før innsending av søknad. Forhåndskonferanse skal avholdes av kommunen innen 2 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 bokstav a. Der eksisterende byggverk er ødelagt av brann, naturskade, ulykke eller lignende hendelse, skal forhåndskonferanse avholdes innen 5 dager.

For avholdelse av forhåndskonferanse gjelder tidsfristen fra anmodning med tilstrekkelige opplysninger er mottatt, og til forhåndskonferanse er avholdt, jf. byggesaksforskriften § 7-2 andre ledd.

### **Tidsfrister**

Tidsfrister knyttet til saksbehandling av søknader etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven er omtalt i § 21-7:

«Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. For søknad om rammetillatelse gjelder ikke andre og tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

...

«Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen innen tre uker. Har ikke kommunen avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.»

### **Klagesaksbehandling**

I tillegg til saksbehandlingsfristene som fremgår av plan- og bygningsloven § 21-7, gjelder byggesaksforskriftens tidsfrister for kommunens og klageinstansens saksbehandling. I forskriftens § 7-1 går følgende frem om frist for behandling av klage i byggesaker:

«c) Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven»

Om kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven blir klaget på, er det departementet som er klageinstans, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, 5. ledd. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen i det enkelte fylke.

### **Krav til saksbehandling og vedtak**

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningsloven gjelder for blant annet behandling av byggesaker. Forvaltningsloven stiller en rekke krav til saksbehandling i kommunen. Blant annet skal kommunen:

- Fatte skriftlig vedtak (§ 23)
- Grunngi vedtak (§§ 24 og 25)
- Vise til de regler vedtaket bygger på (§ 25)
- Gi skriftlig melding om vedtak og opplysninger om klagegang mv. (§§ 23 og 27)
- Informere i underretning om vedtak om retten etter § 18, jf. § 19 til å se dokumentene i saken (§ 27).

I saker der det etter forvaltningsloven eller særlover skal fattes enkeltvedtak, følger det av god forvaltningsskikk at enkeltvedtaket som hovedregel være skriftlig og det skal være klart formulert og begrunnet. Begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på, de faktiske forhold som har vært avgjørende, og vise til eventuelle hovedhensyn som er lagt vekt på i vurderingen. I underretningen til partene skal det bli opplyst om at det er mulig å klage, klagefrist og måten en eventuell klage skal fremsettes på. Det skal også bli opplyst om at partene kan se dokumentene i saken.<sup>7</sup>

Av forvaltningsloven § 17 går det frem at et forvaltningsorgan skal på se en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre er det et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven.<sup>8</sup>

Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av søknader, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Forsvarlig saksbehandling etter saklighetsprinsippet innebærer videre at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling av søknader, og at like saker skal behandles likt. Av dette følger at like byggesøknader skal behandles ut fra like kriterium og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

### **Habilitet**

Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det frem når en offentlig tjenestemann er å regne som inhabil. Videre går det frem av § 6 andre ledd at en offentlig tjenestemann er «(...) ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Dersom den overordnede tjenestemannen er inhabil, kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

---

<sup>7</sup> Se fvl. kap. 6 og Molven «Forvaltningsrett» i Andenæs m.fl. *Sosialrett* (Oslo, 2003).

<sup>8</sup> Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, 2002.

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Miljøverndepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften). FOR-2010-03-26-488.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

## Veiledere

- Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO): *Internal Control – Integrated Framework. Framework and Appendices*. May 2013.

## Dokumenter fra Bergen kommune

- Intern delegering av fagfullmakter for plan- og bygningsetaten i Bergen kommune (13. september 2018).
- Rutine for fordeling av byggesøknader til saksbehandlere (14. september 2018)
- Rutine for leders godkjenning av vedtak (30. august 2018)
- Rutine for behandling av søknad om tillatelse til tiltak og rammetillatelse (30. oktober 2018)
- Sjekkliste for mottakskontroll av byggesøknader (ikke daterte)
- Veiledning til gjennomføring av vurdering av habilitet (24. mai 2019)
- Skjema for habilitetsvurdering (18. juli 2019)
- Rutine for behandling av klagesaker (4. september 2018)
- Veiledende prosedyre for nyansatte (28. september 2018)
- Introduksjonsprogram for nyansatte (28. september 2018)
- Rutine for samhandling mellom byggesaksavdelingen og seksjon for tilsyn (22. mai 2018)



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2019 Deloitte AS