



BERGEN KOMMUNE

KOMMUNEREVISJONEN

Lars Hillesgate 19
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 43 00
Telefaks 55 56 43 30
Org.nr. 964 338 531
Org.ledd (revisornr.) 982 609 399
postmottak.revisjon@bergen.kommune.no

Kontrollutvalget v/sekretariatet
Postboks 7700
5020 BERGEN

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

Emnekode

Dato

200914294-9
JBOE

REV-1266

8. oktober 2010

Forvaltningsrevisjonsprosjektet effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen i Bergen kommune

Vedlagt oversendes rapport for forvaltningsrevisjonsprosjektet "*Effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen i Bergen kommune*".

Ørjan Johannessen
Kst kommunerevisor

Jannicke Bøe
Jannicke Bøe

Kopi: Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø

Vedlegg: 1



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen i Bergen kommune

REVISJONSRAPPORT 81 / F-11 / 2010

Dato: 07.10.2010

Kontoradresse: Lars Hillesgt 19
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen Telefon 55 56 43 00 Telefax 55 56 43 30



Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen i Bergen kommune*. Prosjektet er gjennomført i tråd med plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av bystyret 23.02.09 sak 43-09 og kontrollutvalgets senere prioritering.

Kontrollutvalget er gjennom kommunelovens § 77 nr 4 blant annet pålagt å påse at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Innholdet i forvaltningsrevisjon er videre utdypet i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7, 1. ledd bokstav a-f.

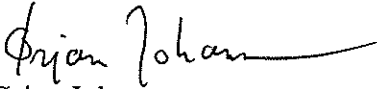
Vi presiserer at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av Bergen kommunerevisjon med bistand fra Deloitte.

Vi ønsker å takke Etat for byggesak og private planer for medvirkning underveis i prosjektet og da særlig medarbeidere som stilte opp i intervju og/eller deltok i spørreundersøkelsen.

Hørings svar fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø er innarbeidet i rapportens innledningskapittel og vurderingsdeler der revisjonen har funnet det riktig å kommentere byrådsavdelingens synspunkt. Byrådsavdelingens hørings svar er i sin helhet vedlagt rapporten.

Bergen, 8. oktober 2010


Ørjan Johannessen
konstituert kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2	Formål og problemstillinger	1
1.3	Revidert enhet.....	2
1.4	Avgrensning	3
1.5	Metode.....	3
1.5.1	Dokumentanalyse.....	3
1.5.2	Spørreundersøkelse	3
1.5.3	Intervjuer	3
1.5.4	Stikkprøvegjenomgang.....	3
1.5.5	Kommunikasjon med administrasjonen	4
2	REVISJONSKRITERIER	6
2.1.1	Kommuneloven.....	6
2.1.2	Forvaltningsloven	6
2.1.3	Forskrift om offentlege arkiv.....	6
2.1.4	Plan- og bygningsloven – lovendringer og lovbruk i prosjektet.....	6
2.1.5	Reguleringsplaner	7
2.1.6	Byggesaksbehandling.....	10
2.1.7	Tilsyn.....	11
2.1.8	Klagesaksbehandling.....	11
2.1.9	Dispensasjon.....	12
2.1.10	Kommunale mål og retningslinjer.....	13
3	BAKGRUNNSINFORMASJON OM REVIDERT ENHET.....	15
4	RUTINER FOR SAKSBEHANDLING	18
4.1	Data.....	18
4.1.1	Oppstart av saker.....	18
4.1.2	Fordeling av saker	20
4.1.3	Saksbehandlingssystem.....	21
4.1.4	Kvalitetssikringssystem.....	23
4.1.5	Kvalitetssikring av saker	26
4.1.6	Saksbehandlingstid.....	28
4.1.7	Synspunkt på effektivitet.....	37
4.1.8	Synspunkt på likebehandling.....	39
4.1.9	Habilitet	39
4.1.10	Truende situasjoner	41
4.2	Vurderinger.....	42
5	BEMANNINGSSITUASJONEN.....	47
5.1	Data.....	47
5.1.1	Kapasitet	47
5.1.2	Kompetanse	51
5.2	Vurderinger.....	54
6	PRIORITERING AV SAKER.....	56

6.1	Data.....	56
6.1.1	Hvilke saker blir prioritert?	56
6.1.2	Rutiner for prioritering	60
6.2	Vurderinger.....	61
7	REVISJONENS ANBEFALINGER.....	64

Figurer

Figur 1:	"Doculive er brukervennlig."	22
Figur 2:	"Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av Doculive."	22
Figur 3:	"Malene bør forbedres."	25
Figur 4:	"I hvilken grad har du tilstrekkelig tid til å utføre en god nok kvalitetssikring av saker behandlet av saksbehandlerne i din gruppe?"	27
Figur 5:	"Har vurdering av din habilitet blitt dokumentert i det eller de tilfeller du har meldt deg inhabil de siste to årene?"	40
Figur 6:	"I hvilken grad opplever du at ledelsen tilrettelegger for håndtering av truende situasjoner?"	42
Figur 7:	"I hvilken grad opplever du at etaten har et godt nok system for å gi saksbehandler råd og veiledning ved utføring av saksbehandlingen?"	53

Tabeller

Tabell 1:	KOSTRA-tall for byggesaksbehandling i Bergen kommune 2006-2009.....	29
Tabell 2:	KOSTRA-tall 2009 – Saksbehandlingstid i byggesaker, sammenlikning mellom kommuner	29
Tabell 3:	Statistikk for byggesaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009.....	30
Tabell 4:	KOSTRA-tall for plansaksbehandling i Bergen kommune 2006-2009.....	31
Tabell 5:	KOSTRA-tall 2009 – Saksbehandlingstid i plansaker, sammenlikning mellom kommuner	31
Tabell 6:	Statistikk for plansaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009.....	32
Tabell 7:	Fordeling av saksbehandlingstid (dager) i tre utvalgte plansaker	33
Tabell 8:	Fristoverholdelse og underretning om vedtak – tre utvalgte plansaker.....	35
Tabell 9:	Statistikk for klagesaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009. (Kilde: Bergen Kommune årsmelding 2009)	36
Tabell 10:	"I hvilken grad mener du at saksbehandlingen ved seksjonen utføres effektivt?"..	37
Tabell 11:	I hvilken grad mener du det er tilstrekkelig antall ansatte i forhold til saksmengde ved din seksjon?	47

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I plan for forvaltningsrevisjon prosjekt nr 12 "Effektivitet i saksbehandlingen i byggesaksavdelingen" pekt ut som et risikoområde i Bergen kommune. Kontrollutvalget behandlet i møtet 310309 sak 31-09 og fattet følgende vedtak hvor de bestilte prosjektet:

Kontrollutvalget godkjenner prosjektbeskrivelsene for prosjektene (...) og "*Effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen*".

Det vises også til følgende merknad med flertall fremsatt i Komite for miljø og byutvikling 12.02.2009.

"Komiteen mener at punkt 12, effektivitet i saksbehandlingen i byggesaksavdelingen bør være et prioritert område for forvaltningsrevisjon. Dette punktet går på en tjeneste som kommunen yter ut til sine innbyggere og det er derfor viktig å se på kvaliteten av denne. Samtidig vil det være viktig å få brakt på det rene hvordan bemanningssituasjonen påvirker saksbehandlingens kvalitet og likebehandling. "

1.2 Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å belyse effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen ved Etat for byggesak og private planer.

Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad har Etat for byggesak og private planer etablert rutiner som ivaretar hensynet til effektivitet, kvalitet og likebehandling?*
- 2. I hvilken grad påvirker bemanningssituasjonen etatens saksbehandling (med hensyn til effektivitet, kvalitet og likebehandling)?*
- 3. I hvilken grad er det en realitet at enkle saker blir prioritert mens mer kompliserte saker blir liggende?*

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, står det:

"Revisjonsprosjektets hovedformål er å belyse effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen ved etaten. Det oppfattes imidlertid som en svakhet ved rapporten at det ikke redegjøres nærmere for hvilke forståelse av begrepene effektivitet, kvalitet og likhet som legges til grunn. Forståelse av disse begrepene er ikke entydige."

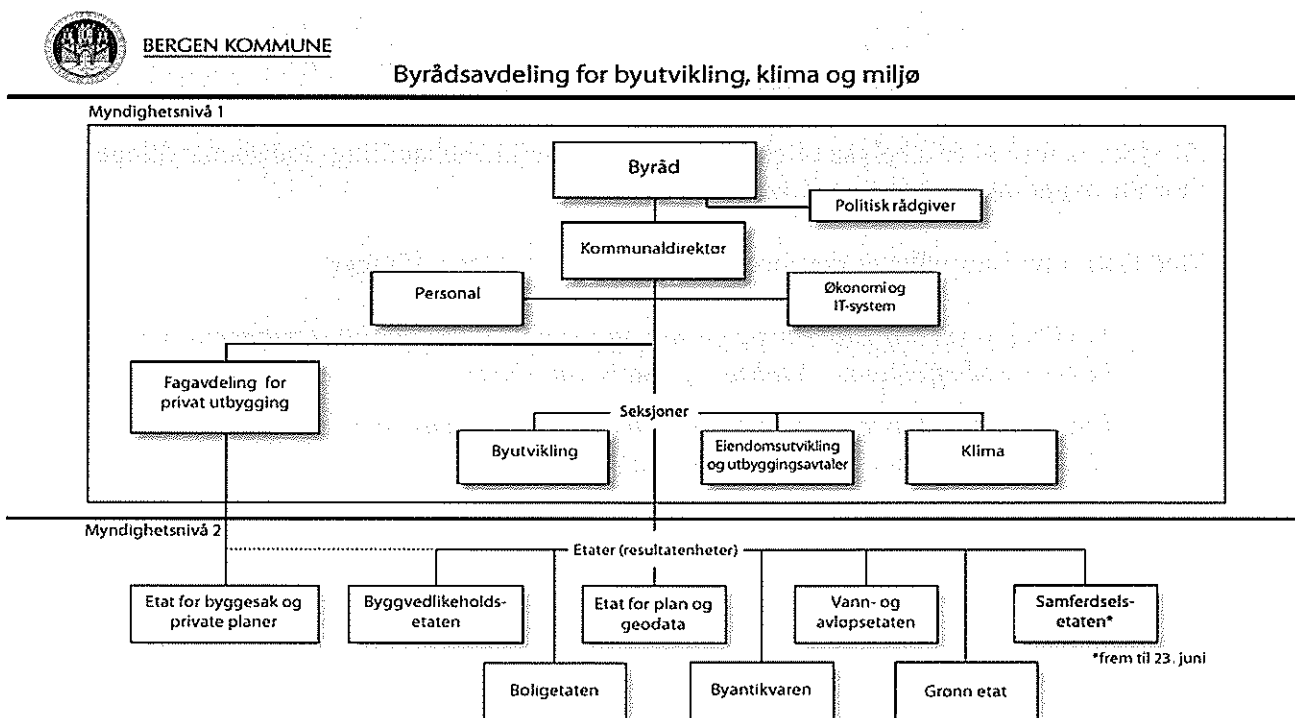
Med utgangspunkt i rapportens problemstillinger har revisjonen hatt fokus på rutiner og bemanningssituasjon for å vurdere effektivitet, kvalitet og likebehandling. Svar fra spørreundersøkelse, intervju og dokumentanalyse gir samlet sett et bilde på i hvilken grad etaten utfører sine arbeidsoppgaver effektivt, med kvalitet og sikrer likebehandling.

Revisjonen kan ikke se at etaten i sin rapportering/ registrering av data har tilrettelagt eller forberedt kvantitative data som vi gi et forsvarlig grunnlag for å vurdere for eksempel effektivitet kvantitativt, jf. effektkjede sammenheng mellom input og output nivå. Etaten har heller ikke klart og tydelig definert hva de legger i kvalitet. Revisjonen har derfor valgt å ha en kvalitativ tilnærming til effektivitetsbegrepet der vi bruker kvantitative data i den grad de er relevante og tilgjengelige. En allmenn definisjon på effektivitet er hensiktsmessig, praktisk eller rasjonell (får tingene unna)¹.

Fokus har vært om ansatte opplever saksbehandlingen som hensiktsmessig, praktisk eller rasjonell.

1.3 Revidert enhet

Som revidert enhet forholder vi oss i dette prosjektet primært til Etat for byggesak og private planer. Organisasjonskartet nedenfor viser etatens organisatoriske plassering i kommunen per april 2010:



Sist oppdatert 23.04.2010

¹ Bokmålsordboka

1.4 Avgrensning

Revisjonen har hatt fokus på fire seksjoner ved Etat for byggesak og private planer, herunder seksjon byggesak, seksjon private planer, juridisk seksjon og Kunde- og dokumentcenteret. Seksjonene stab, arealinformasjon og oppmåling inngår ikke i undersøkelsen.

1.5 Metode

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon - "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon".

1.5.1 Dokumentanalyse

Relevante dokumenter er i hovedsak innhentet fra Etat for byggesak og private planer. Revisjonen har også hentet inn KOSTRA - data fra Statistisk Sentralbyrå.

1.5.2 Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til 69 respondenter i forbindelse med revisjonen. Den samlede svarprosenten for undersøkelsen er 75 %.

Spørreundersøkelsen var åpen i 18 dager, fra 12.02 - 02.03.2010. Undersøkelsen ble gjennomført med full anonymitet.

I rapporten blir svar fra undersøkelsen i hovedsak rapportert for etaten samlet. Der det er store forskjeller mellom seksjonene blir svarene også rapportert seksjonsvis. Ettersom revisjonen bare har fått inn et svar fra Kunde- og dokumentcenteret (av to inviterte) blir det av anonymitetshensyn ikke rapportert seksjonsvis fra denne seksjonen.

Spørreundersøkelsen inneholdt flere åpne spørsmål og kommentarfelt der respondentene fritt kunne formulere sine svar. Svarene fra disse åpne tekstfeltene er benyttet som supplement til det kvantitative datamaterialet og kvalitative intervjuer.

1.5.3 Intervjuer

Revisjonen intervjuet et utvalg av representanter fra Etat for byggesak og private planer, samt en representant fra Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima. Til sammen ble 18 personer intervjuet i perioden 05.03 - 26.04.2010. For hvert intervju ble det utarbeidet et referat som ble sendt til intervjuobjektet for verifisering. Samtlige referater er verifisert.

1.5.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen gikk gjennom tre utvalgte plansaker. Sakene ble valgt ut med utgangspunkt i en liste over alle vedtatte planer i 2009. Hensikten med denne gjennomgangen var å få en oversikt over ulike instansers tidsbruk i sakene.

Ved utplukkingen av sakene la revisjonen vekt på at ulike bydeler skulle være representert, men vi kjente ikke til innholdet i sakene eller saksbehandlingstiden da sakene ble plukket ut.

1.5.5 Kommunikasjon med administrasjonen

Oppstartsbrev ble sendt til Byrådet 23.11.2009.

Administrasjonen har underveis vært holdt oppdatert med hensyn til fremdrift og utvikling i prosjektet. Revisjonen har avholdt flere møter med etatens ledergruppe, og innspill fra disse møtene er inkludert i rapportens faktagrunnlag.

Utkast til revisjonsrapport ble 16.07.2010 oversendt til byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø. Korrigert utkast til revisjonsrapport ble 16.09.2010 oversendt til byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø.

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, står det:

"Rapporten inneholder en rekke målinger og data som er innhentet i forbindelse med revisjonsoppdraget. Det er likevel vanskelig å lese seg til om disse målingene faktisk dokumenterer avvik, og eventuelt hvilken betydning disse har."

Revisjonen vil her henvide til § 7 i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, der forvaltningsrevisjon defineres slik:

"Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) regelverket etterleves,*
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,*
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd. "*

Hva som er under revisjon i det enkelte prosjekt styres av prosjektets problemstillinger. Problemstillingene i dette prosjektet orienterer seg mot *i hvilken grad* det foreligger rutiner som ivaretar hensynet til effektivitet, kvalitet og likebehandling mv. Problemstillinger formulert som *i hvilken grad* er ikke binære (avvik/ikke avvik), noe som medfører at svarene på problemstillingene heller ikke kan være det. I vurderingene gir revisjonen likevel klart uttrykk for hvilket syn den har på kommunens praksis på de ulike områdene. I tilfeller der det foreligger avvik i form av brudd på regelverk eller målsetninger, blir dette kommentert eksplisitt. Gjennom våre anbefalinger retter vi spesielt fokus mot hva vi mener kommunen bør gripe fatt i for å forbedre tjenesteområdet.

Vi vil videre presisere at standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, stiller krav om at det skal gå klart fram av rapporten hva som er presenterte fakta og hva som er revisors

vurderinger. Dette løses ofte ved å presentere fakta og vurderinger atskilt, slik vi også har gjort i denne rapporten. Det er dermed i rapportens vurderingsdeler revisor vurderer kommunens praksis med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger. Faktadelene av rapporten må leses som bakgrunnsinformasjon.

Videre kommer det følgende fram i høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010:

”Det er på flere steder i rapporten gjengitt sitater fra fritekstfeltet i foretatte spørreundersøkelse. Det er selvsagt viktig å kjenne til det som forekommer, men det er her tale om enkeltutsagn som ikke er verifisert av andre opplysninger. Det er da uheldig at disse gjengis uten nærmere undersøkelser, eller dokumentasjon for at innholdet er representativt. Et annet forhold er at kommentarene i forhold til en undersøkelse som skal være anonym. De som har avgitt svar, har ikke vært gjort kjent med at uttalelsen kunne bli trykt i rapporten.”

Revisjonen har etter å ha mottatt høringsuttalelsen fra byrådsavdelingen valgt å ikke bruke sitatformen ved gjengivelse av kommentarer fra respondenter i spørreundersøkelsen.

Revisjonen har benyttet kvalitativt materiale fra spørreundersøkelsen i form av kommentarer i fritekstfelt på ulike måter.

I hovedsak blir innholdet i kommentarene sett i sammenheng med informasjon som er fremkommet i intervju. Dermed vil kommentarene enten styrke eller svekke de andre opplysningene som er fremkommet i undersøkelsen. Vi trekker i denne sammenheng frem kommentarer som er representative med utgangspunkt i de syn som kommer fram i den samlede kommentarmengden.

I noen få tilfeller blir spesielle kommentarer trukket fram fordi de oppfattes som indikasjoner på mulige avvik som bør følges opp.

Spørreundersøkelsen har vært gjennomført som en anonym spørreundersøkelse. Kommentarene er ikke gjengitt med navn, men seksjonstilhørighet og stillingsnivå er angitt. Med utgangspunkt i antall ansatte ved de gjeldende seksjonene mener vi at anonymiteten er sikret.

2 REVISJONSKRITERIER

Vi presenterer her revisjonskriterier som vil være relevante når vi senere skal gjøre vurderinger med utgangspunkt i de respektive problemstillingene.

Nedenfor blir det først gitt en kort presentasjon av relevante bestemmelser fra kommuneloven, forvaltningsloven og forskrift om offentlige arkiv. Deretter presenteres bestemmelser i plan- og bygningsloven og kommunale målsetninger som er av relevans for problemstillingene i prosjektet.

2.1.1 Kommuneloven²

Kommunens plan- og byggesaksbehandling er underlagt de generelle pliktene til forsvarlig utredning mv. som fremgår av kommuneloven § 20 nr 2:

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

2.1.2 Forvaltningsloven³

Etter § 1-9 i plan- og bygningsloven av 2008 er plan- og byggesaksbehandlingen underlagt de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Relevante bestemmelser er knyttet til habilitet (kap.2), saksbehandlingstid og foreløpig svar (§ 11a), enkeltvedtakets innhold (kapittel V), og klagesaksbehandling (kapittel VI).

2.1.3 Forskrift om offentlige arkiv⁴

Alle offentlige organ er underlagt bestemmelsene i forskrift om offentlige arkiv. I forskriftens § 2-6 står det blant annet følgende om fullstendighet i journalføringen:

”Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentliglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. (...)”

2.1.4 Plan- og bygningsloven – lovendringer og lovbruk i prosjektet

Den nye plan- og bygningsloven (pbl 08)⁵ er blitt faset inn gradvis. Plandelen var gjeldende fra 1. juli 2009, mens byggesaksdelen trådte i kraft 1. juli 2010. Da data til revisjonen ble hentet inn, var den nye plandelen av loven trådt i kraft, men ikke den nye byggesaksdelen. For

² Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

³ Justis- og politidepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

⁴ Kulturdepartementet: Forskrift om offentlige arkiv. FOR-1998-12-11-1193.

⁵ Miljøverndepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.

de plansakene som ble gjennomgått i revisjonens stikkprøvegjennomgang var det den gamle planloven som var gjeldende.

I den videre presentasjon av sentrale lovkrav vil det bli referert til ny lov for plansaksbehandlingen med henvisning til gammel lov⁶ der det er innført endringer som er av relevans for denne revisjonen. Ved presentasjon av lovkrav knyttet til byggesaksbehandling vil det bli henvist til både ny og gammel lov.

2.1.5 Reguleringsplaner

Plikt til å utarbeide reguleringsplaner

I § 12-1 i plan- og bygningsloven av 2008 står det følgende om kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplaner:

”Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1⁷, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. (...)”

Områderegulering

Den nye plan- og bygningsloven innfører en distinksjon mellom to typer reguleringsplaner, henholdsvis områderegulering og detaljregulering (jf § 12-2 og 12-3):

”§ 12-2. Områderegulering

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. (...)”

”§ 12-3. Detaljregulering

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. (...)”

Områdereguleringsplaner er i utgangspunktet en kommunal oppgave, men kommunen har anledning til å overlate arbeidet med utarbeidningen av slike planar til andre. I departementets lovkommentar⁸ blir det presisert at det likevel er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og fremdrift i planprosessen. Kommunen har ikke anledning til å ta gebyr for områdereguleringsplaner.

Mindre og små reguleringsendringer

Enkelte reguleringsendringer kan behandles som *mindre* eller *små endringer* i reguleringsplan, jf. pbl 08, § 12-14. Det tilsvarende begrepet i pbl 85, var mindre vesentlig reguleringsendring, jf. pbl 85, § 28-1. I forarbeidene til pbl 08, defineres mindre endringer slik: ”Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen

⁶ Miljøverndepartementet: Plan- og bygningslov. LOV-1985-06-14-77. Opphevet 01.07.2010.

⁷ Paragrafen omhandler tiltak som krever byggetillatelse, og svarer til § 93 i plan- og bygningsloven av 1985.

⁸ Miljøverndepartementet: Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov, datert 01.07.09.

berørte parter eller interesser”. Behandling som mindre endring medfører at saken gis en vesenlig enklere saksbehandlingsprosedyre. Før det treffes vedtak om mindre endring av reguleringsplan, må imidlertid saken forelegges berørte myndigheter, og eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg, jf. pbl 08 § 12-14, 3. ledd.

Oppstartsmøte

Av § 12-8 går det fram at det alltid skal avholdes oppstartsmøte ved oppstart av privat planarbeid: *”Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.”* I departementets lovkommentar blir det presisert at det ikke foreligger formkrav for oppstartsmøtene, men at det følger av god forvaltningsskikk å skrive referat fra møtene⁹.

Det forelå ikke lovfestet krav om avholdelse av oppstartsmøte i plan- og bygningsloven av 1985.

Kunngjøring

Ved oppstart av privat planarbeid har forslagsstiller plikt til å varsle berørte offentlige organer mv., samt å kunngjøre oppstarten. Dette går fram av lovens § 12-8:

”Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. (...) Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.”

Planprogram og konsekvensutredning

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram og konsekvensutredning.

1.gangsbehandling av plansakene

Etter at kommunen har mottatt ferdigstilt forslag til reguleringsplan har den en frist på 12 uker til å avgjøre om planforslaget skal fremmes. Dette går fram av § 12-11 i pbl 08:

”Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.”

Behandlingen av innkommet planforslag i forkant av høringsrunden omtales ofte som ”1. gangsbehandlingen” av plansakene.

⁹ Miljøverndepartementet: Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov, datert 01.07.09, side 134.

Dersom kommunen overskrider fristen på 12 uker for 1.gangsbehandlingen av plansakene, skal den tilbakebetale deler av saksbehandlingsgebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfrister mv. for private forslag til detaljregulering¹⁰:

"Dersom kommunen har fastsatt gebyr i medhold av plan- og bygningsloven § 33-1 for behandling av private forslag til detaljregulering, skal kommunen ved overskridelse av fristen etter denne forskrift § 1 tilbakebetale forslagsstiller 10 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke fristen overskrides i inntil 10 uker."

Den samme bestemmelsen gikk fram av tidligere gjeldende forskrift til plan- og bygningsloven av 1985¹¹.

Høring og offentlig ettersyn

Etter § 12-11 i pbl 08 skal planforslag som kommunen velger å fremme, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Etter plan- og bygningsloven av 1985 skulle høringsfristen være rimelig, og ikke kortere enn 30 dager (§ 27-1 i pbl 85).

2.gangsbehandling av plansakene

Når høringsfristen er ute, skal kommunen etter § 12-11 ta planen opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

I § 12-12, 1. ledd, blir det stilt følgende krav til den videre behandlingen plansakene, som ofte omtales som "2. gangsbehandlingen":

"Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen."

Fristen på 12 uker for den politiske behandlingen av plansakene vil i Bergen kommune løpe fra Komité for miljø og byutvikling har gjort sitt vedtak i plansaken, til Bystyret gjør sitt vedtak.

Klageadgang, underretning, kunngjøring og departementets innsigelsesrett

Det følger av § 12-12 at kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages. Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, når de blir direkte berørt, underrettes særskilt ved brev. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgang og klagefrist. Planen med planbeskrivelse skal også kunngjøres gjennom presse og elektroniske medier.

¹⁰ Miljøverndepartementet: Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven. FOR 2010-06-11 nr 815.

¹¹ Miljøverndepartementet: Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven. FOR 2004-05-27 nr 779.

Av § 12-13 går det fram at departementet har anledning til å oppheve deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd dersom planen strider mot nasjonale interesser eller regional plan.

2.1.6 Byggesaksbehandling

Nedenfor beskrives de vanligste sakstypene innen byggesaksområdet.

Sakstyper og saksbehandlingsfrister

Tiltakstyper som krever byggesøknad og tillatelse fra kommunen gikk fram av pbl 85 § 93¹². Tillatelse kan gis trinnvis ved at det først gis en rammetillatelse, og deretter igangsettingstillatelse etter særskilt søknad. Tidsfristen for behandling av byggesaker i kommunen er ”snarest mulig, og senest innen 12 uker”, jf. § 95 i pbl 85 og § 21-7 i pbl 08. Dersom søknaden behandles trinnvis, gjelder 12-ukersfristen kun for behandling av rammetillatelsen. Tidsfristen på 12 uker gjelder ikke for saker som er i strid med overordnet arealplan eller byggeforbudet i strandsonen i plan- og bygningsloven § 17-2.

Dersom kommunen ikke overholder fristen på tolv uker for behandling av byggesaker, skal den tilbakebetale 25 % av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynt uke fristen er overskredet. Dette går fram av både gammel og ny byggesaksforskrift¹³.

Enkelte byggetiltak kan søkes inn som *enkle tiltak*, jf. § 95b i pbl 85 og § 20-2 i pbl 08. For at tiltaket skal kvalifisere som enkelt tiltak, må tiltaket være i samsvar med loven, det må ikke foreligge protester fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse fra annen myndighet må ikke være nødvendig eller innhentet på forhånd¹⁴. Fristen for behandling av denne typen tiltak er 3 uker, jf. § 95b i pbl 85 og § 21-7 i pbl 08. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Mindre tiltak på bebyggelse eiendom, eller *meldingssaker*, kunne etter § 86a i pbl 85 oppføres uten byggetillatelse etter § 93. Etter pbl 08 er byggemeldinger fjernet som sakskategori. De tiltakstypene som tidligere var meldepliktige regulert som søknadspliktige, men unntatt fra ansvarsretten.

Ansvarsrett

Etter § 93b i pbl 85 og § 23-1 i pbl 08 skal byggetiltak forestås av en ansvarlig søker. Enkelte tiltak er unntatt fra ansvarsretten¹⁵. Ansvarlig søker og ansvarlige prosjekterende foretak skal godkjennes av kommunen i hver enkelt sak. Når et byggetiltak er ferdigstilt, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll. Dersom tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og gjeldende bestemmelser, skal kommunen utstede ferdigattest.

Byggesøknaden

Krav til innholdet i byggesøknad (og melding etter pbl 85) er nærmere spesifisert i forskriftene til de respektive lovene¹⁶. Alle søknader skal blant annet inneholde opplysninger

¹² Bestemmelsene er i hovedsak videreført i § 20-1 i pbl 08.

¹³ Jf. § 23d i SAK av 2003 og § 7-4 i byggesaksforskriften av 2010.

¹⁴ Jf. § 14 i SAK av 2003 og § 21-7 i plan- og bygningsloven av 2008.

¹⁵ Jf. § 13 i SAK av 2003 og kapittel 3 i byggesaksforskriften av 2010.

¹⁶ Jf. § 19 i SAK av 2003, og § 5-4 i byggesaksforskriften av 2010.

om tiltakshaver, forhold til plangrunnlaget, beskrivelse av tiltakets art og nabovarsel. Tidsfrister i byggesakene begynner å løpe fra søknaden er fullstendig.

Behandling av søknaden i kommunen

Ved sin behandling av søknaden skulle kommunen etter pbl 85 *"ut fra de opplysninger som blir gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven"*. I pbl 08 er dette formulert noe annerledes: Kommunen skal i utgangspunktet *"...gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven"*. I saksbehandlingen skal kommunen *"...legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet."*

Etter at det er fattet vedtak i en byggesak, skal kommunen straks gi skriftlig melding til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som eventuelt har protestert, jf. § 21-4 i pbl 08 og § 95 6. i pbl 85.

Forhåndskonferanse

Etter § 93a i pbl 85 og § 21-1 i pbl 08 kan både kommunen og tiltakshaver kan kreve at det skal gjennomføres forhåndskonferanse for å få avklart rammer og innhold i tiltaket nærmere. Forhåndskonferanse skal avholdes senest 2 uker etter den dato tiltakshaver har fremmet fram om at det skal avholdes forhåndskonferanse. Dette går fram av § 93a i pbl 85 og § 23 i byggesaksforskriften av 2010.

2.1.7 Tilsyn

Kommunens plikt til å føre tilsyn etter plan- og bygningsloven ble utvidet ved overgangen fra pbl 85 til pbl 08. I pbl 85 § 10-1, står at kommunen skal *"...føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen"*. I § 35 i SAK - forskriften er dette utdypet noe, men kravene til hva tilsynet skal inneholde er lite konkretisert.

I pbl 08 står det at kommunen *"skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd"* og at *"kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold"*. I byggesaksforskriftens kapittel 15 er det gitt konkrete krav til strategiplan for tilsynsarbeidet, utarbeidelse av tilsynsrapporter og tema som skal være inkludert i tilsynsarbeidet den neste toårsperioden.

2.1.8 Klagesaksbehandling

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det fram at reglene for klagesaksbehandling for enkeltvedtak fattet etter plan- og bygningsloven følger av kapittel VI i forvaltningsloven, med unntak av særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven. Av § 28 i forvaltningsloven går det her fram at:

"Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)..."

I plan- og bygningsloven, § 1-9, 4. ledd, står det at departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. I praksis er fylkesmannen i Hordaland klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven fattet i Bergen kommune.

Følgende krav blir stilt til saksforberedelsen i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 33:

”Om forberedelse m.m. av klagesaker gjelder kapittel IV og V tilsvarende, når ikke annet følger av reglene i denne paragraf.

Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr. dog § 31.

Når noen reknes som motpart i saken skal underinstansen varsle vedkommende snarest mulig (...),

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. (...)

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.”

I § 23 i tidligere gjeldende forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, var tidsfristen for klagesaksbehandling satt til seks uker. Denne tidsfristen gjaldt kun klager knyttet til saker som var i samsvar med overordnede planer, jf. § 23 punkt 3.

I § 7-1 i den nye byggesaksforskriften er det innført en generell tidsfrist på 8 uker for alle klagesaker, inkludert saker som ikke er i henhold til overordnede planer:

”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.”

Ved behandling av klager på enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven i Bergen kommune, har Etat for byggesak og private planer myndighet til å behandle enkelte klagesakstyper (ansvarsrett, iverksettningstillatelse, ferdigattest, brukstillatelse, refusjon). Når det gjelder andre typer klagesaker har etaten myndighet til å omgjøre egne vedtak. Dersom etaten ønsker å fastholde vedtaket, blir klagesaken behandlet politisk, etter innstilling fra juridisk seksjon ved etaten. Avhengig av sakstype blir klagene behandlet i Bydelsstyrene, Komité for miljø og byutvikling eller i Bystyret.¹⁷

2.1.9 Dispensasjon

Utgangspunktet i for plan- og bygningsbehandlingen er at alle tiltak og planer skal være i samsvar med lov og overordnede planer. I enkelte tilfeller kan det imidlertid gis dispensasjon, eksempelvis fra et plankrav eller fra forbudet mot bygging i strandsonen (jf. pbl 08 § 1-8).

Ved behandling av dispensasjonssøknader må kommunen gjøre konkrete skjønsmessige vurderinger. I pbl 08, § 19-1, står det blant annet at: *”Dispensasjon kan ikke gis dersom*

¹⁷ Bergen kommune: Delegasjon av avgjørelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven (plandelen). Datert 26.06.2009.

hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Videre skal forhold konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet samt statlige og regionale rammer tillegges særlig vekt i vurderingene.

2.1.10 Kommunale mål og retningslinjer

Målformuleringer i Byrådsavdelingens budsjett for 2009

I Byrådsavdeling for byggesak og bydelers budsjett for 2009 fremgår blant annet følgende målsetninger for arbeidet som utføres ved Etat for byggesak og private planer:

- *Søknader som krever ett trinns behandling, og som er fullstendige, skal ha en gjennomsnittlig behandlingstid som ikke overskrider 12 uker, jf. Pbl. § 95-1. Tallfestingen av målet innebærer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være maksimum 12 uker, og at ingen saker skal overskride 12-ukersfristen.*
- *Søknad om tillatelse til enkle tiltak skal avgjøres innen 3 uker, dersom det ikke foreligger protester fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, jf. Pbl. § 95b. Tallfestingen av målet innebærer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være maksimum 3 uker, og at ingen saker skal overskride 3-ukers fristen.*
- *Fristen på 12 uker for førstegangsbehandling og 24 uker for andregangsbehandling av reguleringsplaner skal holdes for saker som er i samsvar med gjeldende overordnet plangrunnlag. Tallfestingen av målet innebærer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid maksimalt skal være henholdsvis 12 og 24 uker, og ingen saker skal overskride fristene.*
- *Administrativ frist på 6 uker i klagebehandling av planavklarte byggesaker overholdes. Øvrige klagesaker skal ved utgangen av 2009 ha en behandlingstid i etaten på under 3 måneder. Tallfestingen av målet innebærer at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skal overskride henholdsvis 6 uker og 3 måneder, og at ingen saker skal være eldre enn henholdsvis 6 uker og 3 måneder.*

De fleste fristene oppgitt i disse målsetningene er lovpålagte gjennom plan- og bygningsloven.

Habilitet

Etat for byggesak og private planer har rutiner for vurdering av habilitetsspørsmål. Disse rutinene er forankret i forvaltningsloven, og i rutinene blir det fortløpende vist til de relevante bestemmelsene i forvaltningsloven (§§ 6 til 10). Utgangspunktet er at den enkelte selv skal ta stilling til habilitetsspørsmålet, jf. forvaltningsloven § 8. I henhold til rutinene skal saksbehandler alltid dokumentere avgjørelse vedrørende habilitet, på fastsatt skjema, i følgende tilfeller:

- Der inhabilitet foreligger
- Der det er reist inhabilitetsinnsigelse i saken

- Der inhabilitet er drøftet med overordnet

I følge retningslinjene skal skjemaet registreres på saken. Det følger videre av retningslinjene at etter utfyllt skjema er aktivert:

- Dersom saksbehandler er inhabil, skal saken omgående overlates til nærmeste overordnede.
- Dersom saksbehandler er habil, skal saksbehandler gå videre med saken på ordinær måte.

Prioritering av saker

Bergen bystyre vedtok 30.03.09 (sak 56/09) å slutte seg til en lokal tiltakspakke knyttet til finanskrisen. Denne tiltakspakken inneholdt følgende underpunkt om prioritering av saker ved Etat for byggesak og private planer:

9. Kommunen vil gi "byggemodne prosjekter prioritet i plan- og byggesaksbehandlingen. En slik ordning innebærer at det etableres klare kjøreregler.

10. Prosjekter som er i samsvar med overordnet plan og der innlevert søknad er fullstendig, gis prioritet. Ufullstendige prosjekter og søknader sendes i retur.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten viser etaten til at også Byrådets tiltredelseserklæring gir føringer for hvilke saker som skal prioriteres.

3 BAKGRUNNSINFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Etat for byggesak og private planer er underlagt Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima. Etatsleder rapporterer til Fagdirektør for privat utbygging i Byrådsavdelingen.

Etat for byggesak og private planer består av etatssjef, stab og seks seksjoner, henholdsvis:

Kunde- og dokumententeret

Seksjon byggesak

Seksjon private planer

Juridisk seksjon

Seksjon arealinformasjon

Seksjon oppmåling

Seksjon stab

Denne forvaltningsrevisjonen omfatter ikke seksjonene for arealinformasjon, oppmåling og stab.

Kunde- og dokumententeret ble opprettet 01.11.2009 og har pt. 15 ansatte¹⁸. Seksjonen driver kundeveiledning i etatens resepsjon, behandler saker over disk, samt har ansvar for mottakskontroll av byggesaker og utsendelse av vedtak.

Seksjon byggesak har pt. 34 ansatte. Seksjonen behandler alle typer byggesaker, meldingssaker, søknader om ansvarsrett, dispensasjonssaker, delingssaker samt søknader om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

Seksjon private planer har pt. 24 ansatte. Seksjonen behandler de to sakstypene private reguleringsplaner mindre endringer og små endringer i reguleringsplaner.

Juridisk seksjon har pt. 12 ansatte. Seksjonen behandler i hovedsak klagesaker etter plan- og bygningsloven, men også saker vedrørende forkjøpsrett til kommunale leiegårder.

Hver av seksjonene har en seksjonsleder. Seksjonene for byggesak og private planer er organisert etter et system med inndeling etter sakenes geografiske plassering, slik at man ved begge seksjoner har en Gruppe Nord, en Gruppe Sør og en Gruppe Midt. Videre er en egen tilsynsgruppe underlagt seksjon byggesak. Hver av de geografiske gruppene har en gruppeleder¹⁹. Tilsynsgruppen i seksjon byggesak ledes også av en gruppeleder. Saksbehandlerne ved Kunde- og dokumententeret er også underlagt en gruppeleder, mens saksbehandlerne ved juridisk seksjon rapporterer direkte til seksjonsleder.

Det er etablert et system for tverrgående samarbeid ved etaten, kalt grupper på tvers, der representanter for alle seksjonene ved etaten kan delta. Hensikten med disse gruppene er kvalitetssikring av sakene. Det er fastsatt egne rutiner for hvilke saker som skal behandles tverrfaglig. Andre saker kan også behandles tverrfaglig når det vurderes å være behov for dette. Seksjonene for byggesak, private planer og juridisk har hver sin gruppe på tvers med

¹⁸ Antall ansatte ved hver seksjon er hentet fra liste oversendt fra etatsleder i juni 2010.

¹⁹ Etaten har nylig gjennomført endringer knyttet til gruppelederstillingene. Tidligere ble dette nivået kalt gruppekoordinator (med unntak av tilsynsgruppen som hadde gruppeleder). I rapporten benytter vi tittelen gruppeleder.

fast ukentlig møtetidspunkt. Her kan saksbehandlerne fremme saker der de mener tverrfaglig diskusjon vil være nyttig.

Etaten har fått delegert myndighet til å fatte avgjørelse i enkelte sakstyper, mens andre avgjørelser er delegert til byrådsavdelingen eller politiske organ. Politisk behandling av enkelte sakstyper er delegert til henholdsvis Komité for miljø og byutvikling eller Bydelsstyrene. Komité for miljø og byutvikling forbereder også saker som skal behandles i Bystyret.

Av kommunens delegasjonsreglement²⁰ for avgjørelser etter plan- og bygningsloven går det fram at myndighet til å fatte vedtak etter den delen av plan- og bygningsloven som forvaltes av etaten er lagt til følgende organ i Bergen kommune:

Etat for byggesak og private planer har delegert myndighet til blant annet å fatte vedtak i følgende saker:

I klagesaker har etaten myndighet til å omgjøre egne vedtak. Videre har etaten myndighet til å avgjøre klager på vedtak om ansvarsrett, igangsettingstillatelse, ferdigattest, brukstillatelse og refusjon. Etaten kan avgjøre at klager på vedtak som er truffet av bystyreorgan skal sendes direkte til fylkesmannen, forutsatt at det i forbindelse med klagebehandlingen ikke er kommet frem nye opplysninger i saken. Etaten kan også treffe avgjørelse om å avvise en klage dersom vilkårene for realitetsbehandling ikke er oppfylt, samt avgjøre klager på avgjørelser om avvising av en sak.

I private plansaker har etaten myndighet til å gi råd til private forslagsstillere, og til å legge frem forslag til reguleringsplan for Bystyret. Videre kan etaten beslutte høring og offentlig ettersyn av private planer, samt å avgjøre om forslag skal fremmes / sendes på høring eller ikke.

Av kommunens delegasjonsreglement fremgår det også at byggesaker ligger innenfor Etat for byggesak og private planer sitt ansvarsområde.

Kommunaldirektør ved Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om oppstart av områderegulering og offentlig detaljregulering.

Byrådet kan fremme alternative planforslag. Byrådet har også fått delegert myndighet til å behandle enkelte klagesaker og å fatte nytt planvedtak for mindre reguleringsplaner. Byrådet kan også fastsette planprogram, og har myndighet til å fatte vedtak knyttet til områderegulering.

Bydelsstyrene har fått delegert myndighet til å avgjøre klager på mindre byggesaker.

Komité for miljø og byutvikling behandler med enkelte unntak klager etter plan- og bygningsloven. Unntakene gjelder klager som kan behandles administrativt, saker som er delegert til bydelsstyrene og klagesaker som bystyret i plan eller vedtekt har fastsatt skal behandles av bystyret eller annet organ.

²⁰ Bergen kommune: Delegasjon av avgjørelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven (plandelen). Datert 26.06.2009.

Bystyret vedtar reguleringsplaner der Byrådet ikke har slik myndighet, samt at de kan gi retningslinjer for videre arbeid med en reguleringsplan. Klagesaker skal behandles i Bystyret i tilfeller der dette er bestemt gjennom plan eller vedtekt.

4 RUTINER FOR SAKSBEHANDLING

I dette kapittelet vil vi belyse følgende problemstilling:

I hvilken grad har byggesaksavdelingen etablert rutiner som ivaretar hensynet til effektivitet, kvalitet og likebehandling?

4.1 Data

4.1.1 Oppstart av saker

Postmottak

Post til Etat for byggesak og private planer blir først registrert ved postmottaket på Sentralarkivet, før den blir sendt til etatens dokumentcenter. Ved postmottaket blir nye saker lagt inn i Doculive med saksnummer, og innkomne dokument i eksisterende saker blir registrert på den aktuelle saken. Etter dette sendes byggesaker til mottakskontroll ved Kunde- og dokumentcenteret. Etaten mottar også en vesentlig andel, anslagsvis 50 % av byggesakssøknadene, elektronisk gjennom byggsøk. Plansaker og klagesaker blir sendt direkte fra postmottaket ved Sentralarkivet til henholdsvis seksjon for private planer og juridisk seksjon.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvorvidt Sentralarkivet sørger for at saksdokument som gjelder samme sak blir registrert på samme saksnummer i Doculive. Til dette svarte 17,3 % *ja, alltid*, mens et flertall på 78,8 % svarte *stort sett*²¹. Både gjennom intervju og kommentarfelt i spørreundersøkelsen går det fram at det av og til blir gjort feil ved sentralarkivets postmottak, for eksempel at feil gårds- og bruksnummer blir lagt inn eller at saksdokument blir registrert på feil sak. Dette kan blant annet føre til forsinkelser i saksgangen.

Byggesaker

Før det sendes inn søknad i byggesaker kan det avholdes forhåndskonferanse. I Bergen kommune kan tiltakshaver bestille dette på Internett, per brev eller e-post.

Saksbehandlere og gruppeledere ved seksjon byggesak ble spurt om det alltid blir avholdt forhåndskonferanse i deres saker dersom søker ber om dette. Til dette svarte 57,1 % *ja* og 4,8 % (1 person) *nei*²². De øvrige svarte at de ikke har ansvar for saker der forhåndskonferanse er aktuelt. Personen som har svart *nei* forklarer sitt svar med at det ikke blir avholdt forhåndskonferanse i saker der man ser at dette ikke er nødvendig fordi nødvendig informasjon kan formidles på e-post eller telefon.

De som har ansvar for saker der det avholdes forhåndskonferanse ble spurt om forhåndskonferansen alltid blir avholdt innen to uker etter at tiltakshaver har bedt om det. Til dette svarte 7,7 % *ja*, mens 92,3 % svarte *nei*²³. Det blir forklart at det i hovedsak blir innkalt til forhåndskonferanse innen to uker, men at selve møtet kan bli avholdt noe senere. Dette

²¹ N = 52 / Alle respondenter

²² N = 21 / Saksbehandlere og gruppeledere ved seksjon byggesak

²³ N = 13 / Personer som svarte "ja" på spørsmål om det alltid blir avholdt forhåndskonferanse i deres saker dersom søker ber om dette (spørsmålet over).

forekommer blant annet fordi det kan være vanskelig å finne et passende tidspunkt, fordi etaten trenger supplerende dokumentasjon eller på grunn av ferieavvikling.

Etaten etablerte i november 2009 et nytt Kunde- og dokumentcenter med mottakskontroll.²⁴ Her har det blitt gjennomført mottakskontroll av alle innkomne byggesakssøknader, men ikke meldingssaker. Fra 1. juli 2010 utgår meldingssakene som sakstype.

Mottakskontrollen gjennomføres ved at søknaden kontrolleres for fullstendighet ved hjelp av en sjekklister. Sjekklister skal sikre at manglende dokumentasjon eller behov for avklaringer blir identifisert. Sjekklister er satt opp i en prioritert rekkefølge, slik at de mest grunnleggende kravene til dokumentasjon gjennomgås først. Hvis et eller flere av de grunnleggende kravene mangler, sendes søknaden i retur til kunde med vedlagt sjekklister og forklarende tekst, slik at det skal være lett for kunden å forstå hva som mangler. Det kommer frem i intervju at det har vært innkjøringsproblemer i mottakskontrollen knyttet til at utsendte mangellister ikke har vært fullstendige. Det foreligger foreløpig ikke statistikk over hvor stor andel av søknadene som er fullstendige.

Ved mottakskontrollen blir det også undersøkt hvorvidt det må søkes dispensasjon for det omsøkte tiltaket. Dette gjøres på bakgrunn av hvilket arealformål det omsøkte prosjektet ligger innenfor.

Ved mottakskontrollen sjekker man også om søknaden i henhold til lovkrav skal sendes på høring i forbindelse med for eksempel dispensasjoner fra kommune- eller reguleringsplan. Mottakskontrollen sender saken på høring til fylkesmannen eller andre høringsinstanser ved behov.

Når dokumentcenteret har fått inn nødvendig tilleggsdokumentasjon fra søker, slik at søknaden er fullstendig, blir den sendt videre til seksjon byggsak for fordeling til saksbehandlere.

Plansaker

I forbindelse med plansaker kan tiltakshaver bestille oppstartsmøte ved etat for byggesak og private planer. Oppstartsmøte ble obligatorisk i ny lov (juni 2009) og skal avholdes så tidlig som mulig i planprosessen før innsendelse av planforslag.

Ansatte ved seksjon private planer ble spurt om det alltid avholdes *oppstartsmøte* i deres saker. Til dette svarte 84,2 % *ja* og 5,3 % (1 person) *nei*²⁵. 10,5 % svarte at de ikke har ansvar for saker der oppstartsmøte er aktuelt. Personen som svarte *nei* på spørsmålet begrunnet sitt svar med at oppstartsmøte ikke ble obligatorisk før juli 2009, og at enkelte planfremmere tidligere ikke ønsket et slikt møte.

I kommentarfelt i spørreundersøkelsen blir det gitt uttrykk for at det ikke alltid skrives referat fra oppstartsmøtene. Det ble ellers gitt uttrykk for at oppstartsmøtet er et svært viktig møtepunkt, og at representanter for andre kommunale og statlige etater burde vært flinkere til å delta på møtene.

²⁴ Etaten har også tidligere hatt mottakskontroll i en enklere form i Kundesenteret

²⁵ N = 19 / Saksbehandlere og gruppeledere ved seksjon private planer.

Ved seksjon private planer har etaten inntil nylig hatt en planmottaksordning der en person hadde ansvar for å motta henvendelser og å holde oppstartsmøte med alle planfremmere. Sakene ble ikke overført til saksbehandler før etter avholdt oppstartsmøte. Seksjonen har fortsatt planmottak, men nå er gruppelederne ansvarlige for dette. Saksbehandlerne er nå involvert fra starten av prosessen i forbindelse med oppstartsmøte. Av kommentarfelt i spørreundersøkelsen går det fram at den tidligere ordningen der en person var ansvarlig for planmottaket var problematisk grunnet kapasitetsproblem. Det ble også oppfattet som uheldig at saksbehandler ikke fikk tilstrekkelig informasjon om innholdet i oppstartsmøtet. Slik informasjon oppfattes som viktig i den videre saksbehandlingen.

Klagesaker

Innkommne klager på vedtak blir først vurdert av saksbehandler ved seksjonene for byggesak eller private planer. Dersom disse seksjonene mener vedtaket skal fastholdes, blir saken overført til juridisk seksjon.

4.1.2 Fordeling av saker

Saker blir fordelt til saksbehandlere ved seksjonene med utgangspunkt i elektroniske lister tatt ut fra saksbehandlingssystemet, Doculive. De ulike seksjonene har litt ulike løsninger i forhold til hvordan fordeling av saker blir gjennomført.

Ved ***seksjon byggesak*** blir sakene i hovedsak fordelt på gruppelederne med utgangspunkt i tiltakets geografiske beliggenhet, men saksbehandlers erfaring og kapasitet har også betydning for hvordan sakene blir fordelt. Det er hovedsak gruppeleder som fordele saker til saksbehandlerne, mens dette gjøres også unntaksvis av seksjonsleder. I tillegg til seksjonsleder og gruppeleder har to saksbehandlere anledning til å fordele saker i Doculive fordi disse vikarierer for gruppeleder. En av disse har også ansvar for mottakskontroll og fordeling av delingssaker.

Saker som blir behandlet ved ***Kunde- og dokumententeret*** kommer inn på to ulike måter. Søknader innkommet via postmottaket blir fordelt fra gruppeleder ved seksjon byggesak. For saksbehandlere som behandler byggesak over disk, vil det være tilfeldig hvilke saker en får til behandling. Slike saker gjennomgås først sammen med kunde, og registreres på saksbehandler i Doculive først etter at de er blitt behandlet.

Også ved ***seksjon private planer*** er det gruppelederne som fordele saker til saksbehandlerne, mens seksjonsleder foretar fordelingen i enkelte tilfeller. Inntil nylig har sakene blitt tildelt først etter at planmottaket har gjennomført møte med planfremmer. Seksjonen har nå begynt å fordele sakene på saksbehandler allerede etter første henvendelse fra planfremmer. Saker fordeles med utgangspunkt i sakens geografiske plassering, saksbehandlers erfaring og kapasitet.

Ved ***juridisk seksjon*** blir oppgaven med å fordele saker på saksbehandlere rullert mellom de ulike saksbehandlerne på ukesbasis. Dette blir gjort ved at den saksbehandleren som har ansvar for fordeling av saker den aktuelle uken får tilsendt liste over innkomne saker, som vedkommende fordele mellom tilgjengelige saksbehandlere. I etterkant er det seksjonsleder som kvalitetssikrer listen, og gjennomfører fordelingen i Doculive. I hovedsak fordeles sakene etter saksbehandlers kapasitet. Det er noen grad av spesialisering blant de ansatte, men i hovedsak får alle tildelt alle typer saker.

De ansattes synspunkt på rutiner for fordeling av saker

Gjennom spørreundersøkelsen gir nesten halvparten (48,1 %) av de ansatte ved etaten uttrykk for at det *i stor grad* foreligger gode rutiner for fordeling av saker ved deres seksjon. 32,7 % svarte *i middels grad*, mens 11,5 % svarte *i liten grad* på spørsmålet²⁶. De ansatte ved seksjon private planer er i minst grad fornøyde med rutinene for fordeling av saker; her svarte 52,6 % at de *i middels grad* var fornøyde med rutinene²⁷. Spørreundersøkelsen gir ikke tilstrekkelige data til å forklare hva som ligger bak den høye andelen som svarer at de *i middels grad* er fornøyde med rutinene.

4.1.3 Saksbehandlingssystem

Etat for byggesak og private planer bruker saksbehandlingssystemet Doculive. Saksbehandlingssystemet er spesialtilpasset for bruk i plan- og byggesaksbehandling. Systemet er utarbeidet i samarbeid med tilsvarende etat i Oslo kommune, men det er gjort spesialtilpasninger for Bergen kommune.

I november 2009 ble det foretatt en oppgradering av systemet som bl.a. innebar innføring av elektronisk signatur og forbedret funksjonalitet i forhold til å ta ut statistikk.

Systemet har best funksjonalitet for automatisk uttak av statistikk for byggesaker etter førstegangsbehandling. Ved behandling av alle andre sakstyper benyttes manuelle tilleggssystemer for å holde oversikt over saksbehandlingstid, frister m.v. Det ble kommentert at bruk av manuelle tilleggssystemer er tungvindt og tidkrevende. Det arbeides med forbedring av funksjonaliteten og ytterligere automatisering av statistikkopplysninger.

I spørreundersøkelsen sier om lag tre fjerdedeler av respondentene (74,6 %) seg *litt* eller *helt enige* i at Doculive er et godt system for å holde oversikt over saker og dokumenter²⁸. Andelen som sier seg *litt* eller *helt enige* i at Doculive er brukervennlig er noe lavere (56,9 %). Samtidig er 27,5 % *litt uenige*, og 15,7 % *helt uenige* i at Doculive er brukervennlig²⁹. Dette går fram av figur 1 nedenfor. Data fra intervjuene bekrefter inntrykket av at det er delte meninger blant saksbehandlerne om Doculive. De ansatte påpeker blant annet at Doculive har et gammeldags brukergrensesnitt, at det kreves mange museklikk per operasjon, og at det er tidkrevende å veksle mellom ulike saker.

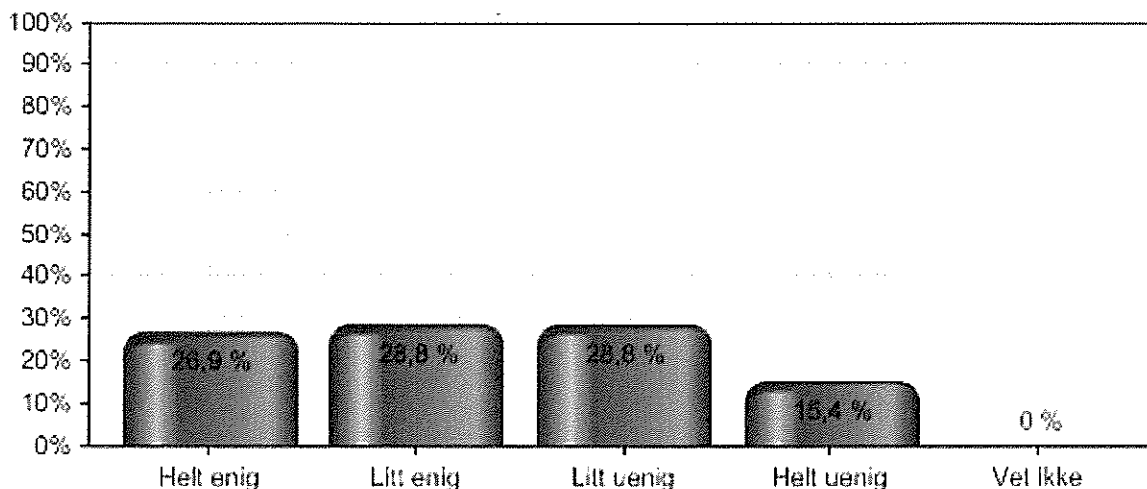
²⁶ N = 52 / Alle respondenter.

²⁷ N = 19 / Seksjon private planer.

²⁸ N = 52 / Alle respondenter.

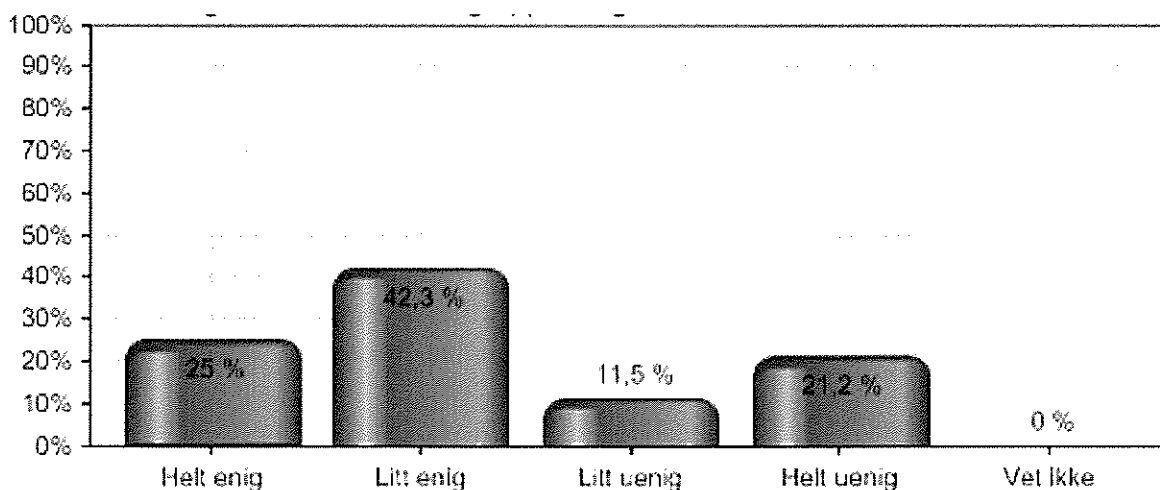
²⁹ N = 52 / Alle respondenter.

Figur 1: "Doculive er brukervennlig."³⁰



Om lag to tredeler av respondentene sier seg *litt* eller *helt enige* i at de har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av Doculive, mens 11,8 % er *litt uenige*, og 21,6 % er *helt uenige*. Dette går fram av figur 2 nedenfor. Respondentene ved juridisk seksjon er klart mest fornøyde med opplæringen.

Figur 2: "Jeg har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av Doculive."³¹



Under intervjuene kom det frem at flere saksbehandlere synes Doculive er blitt mye bedre etter oppdateringen høsten 2009. Intervjuobjektene har spesielt vist til at innføringen av elektronisk signatur, har gjort saksbehandlingen mer effektiv.

På spørsmål om respondentene sørger for at saksdokument som kommer direkte til dem blir registrert i Doculive, svarte 76,9 % *ja, alltid*, mens 19,2 % svarte *stort sett*. Videre svarte 1,9 % *sjelden* (en person), og 1,9 % *aldri*³². Seksjon private planer skiller seg ut ved å ha en høy andel respondenter (52,7 %) som svarer at de ikke alltid registrerer saksdokument i

³⁰ N= 52 / Alle respondenter.

³¹ N= 52 / Alle respondenter.

³² N= 52 / Alle respondenter.

Doculive³³. Det går fram av kommentarfelt at seksjon private planer ikke har tilstrekkelig klare rutiner for hva som skal lagres i Doculive, og flere nevner at e-postkorrespondanse med planfremmer ikke alltid registreres i saksbehandlingssystemet.

I svarene på spørsmål om Doculive bidrar til overholdelse av fristene i plan- og bygningsloven, var det også store variasjoner mellom de ulike seksjonene. Andelen som sa seg *litt* eller *helt uenige* i at systemet bidrar til overholdelse av fristene, var 17,3 % ved seksjon byggesak, 22,2 % ved juridisk seksjon og 52,6 % ved seksjon private planer³⁴. En representant for seksjon private planer kommenterer at systemet ikke får frem forskjellen mellom forslagsstillers tidsbruk og kommunens tidsbruk jf kap 4.1.6 om saksbehandlingstid.

Ledelsen ved Etat for byggesak og private planer oppfatter saksbehandlingssystemet Doculive som godt på mange områder, men de synes at behovet for statistikk krever mye av saksbehandlerne.

Ledelsen opplyser videre at IKT - avdelingene i Bergen og Oslo kommune i flere år har jobbet med å utforme kravspesifikasjoner til et nytt saksbehandlingssystem. Prosjektet har blitt utsatt flere ganger, blant annet på grunn av at det vil bli en stor investering for Bergen kommune som vil kreve ekstraordinære bevilgninger.

4.1.4 Kvalitetssikringssystem

Etat for byggesak og private planer har utarbeidet et system bestående av dokumentmaler og rutiner som spiller en viktig rolle i kvalitetssikringen av saksbehandlingen. Ledelsen opplyser at bakgrunnen for systemet var et kvalitetssikringsprosjekt som ble gjennomført med innleid konsulenthjelp i 2007.

Maler

Malene ligger i saksbehandlingssystemet Doculive. De danner utgangspunkt for utforming av vedtak og andre utgående dokumenter. Det er utarbeidet maler for en rekke sakstyper ved de ulike seksjonene. I malene har en tatt med alle relevante forhold som skal vurderes i en bestemt sakstype, og det ligger inne juridiske standardtekster som saksbehandlerne kan velge mellom ved skriving av saken.

I spørreundersøkelsen ble det stilt flere spørsmål knyttet til etatens maler. Svarene viser at et solid flertall på om lag 95 % sier seg *litt* eller *helt enige* i at de kjenner godt til innholdet i malene ved sin seksjon³⁵, og at det er gjort en god jobb for å gjøre malene kjent ved seksjonen³⁶. Videre mener nesten samtlige at malene bidrar til å sikre korrekt saksbehandling i henhold til regelverket (98,1 %)³⁷, og at de bidrar til å sikre effektivitet (94,2 %)³⁸. Et stort flertall av respondentene (82,7 %) er også *litt* eller *helt enige* i at malene bidrar til å sikre at like saker behandles likt³⁹. Til sammen 88,2 % sa seg *litt* eller *helt enige* i at malene er

³³ N = 19 / Seksjon private planer.

³⁴ Spørsmålet ble stilt til alle respondenter (total N = 52). Ved seksjon byggesak var N = 23, ved seksjon plansak var N = 19 og ved juridisk seksjon var N = 9.

³⁵ N = 52 / Alle respondenter.

³⁶ N = 49 / Alle saksbehandlere og gruppeledere.

³⁷ N = 52 / Alle respondenter.

³⁸ N = 52 / Alle respondenter.

³⁹ N = 52 / Alle respondenter.

utformet på et hensiktsmessig detaljeringsnivå⁴⁰. I kommentarfelt gir flere respondenter uttrykk for at malene kan forenkles eller kortes noe ned. Det blir også nevnt at malene trenger ortografiske forbedringer.

Inntrykket av at malene er godt kjent, og i all hovedsak fungerer bra, blir bekreftet gjennom intervjuene. Her blir det blant annet gitt uttrykk for at malene er et helt nødvendig verktøy, som gir trygghet under saksbehandlingen. Det fremkommer dessuten av intervjuene at malene er gode og bidrar til effektivitet i saksbehandlingen.

Datagrunnlaget viser at det bare unntaksvis utføres saksbehandling ved etaten uten bruk av maler. I tilfeller der maler ikke benyttes, er årsaken som regel at det ikke er utarbeidet mal for den aktuelle sakstypen. Det blir gitt uttrykk for at det mangler mal for dekning av saksomkostninger (juridisk) og mal for skifte av saksbehandler (private planer). Sakstyper som ikke er dekket av en mal er ofte spesielle saker. Det forekommer også at saksbehandlere unnlater å bruke maler fordi aktuell mal blir vurdert som for dårlig eller fordi den er ny og derfor ukjent for saksbehandler.

Både maler og rutiner krever kontinuerlig oppdatering, på grunn av stadige endringer i nasjonale, regionale og lokale krav, samt seksjonens erfaringer med de aktuelle sakstypene. Det siste året har innføringen av ny planlov (juni 2009) og ny bygningslov (juli 2010) medført at etaten har måttet legge ned mye arbeid i oppdatering av maler og rutiner.

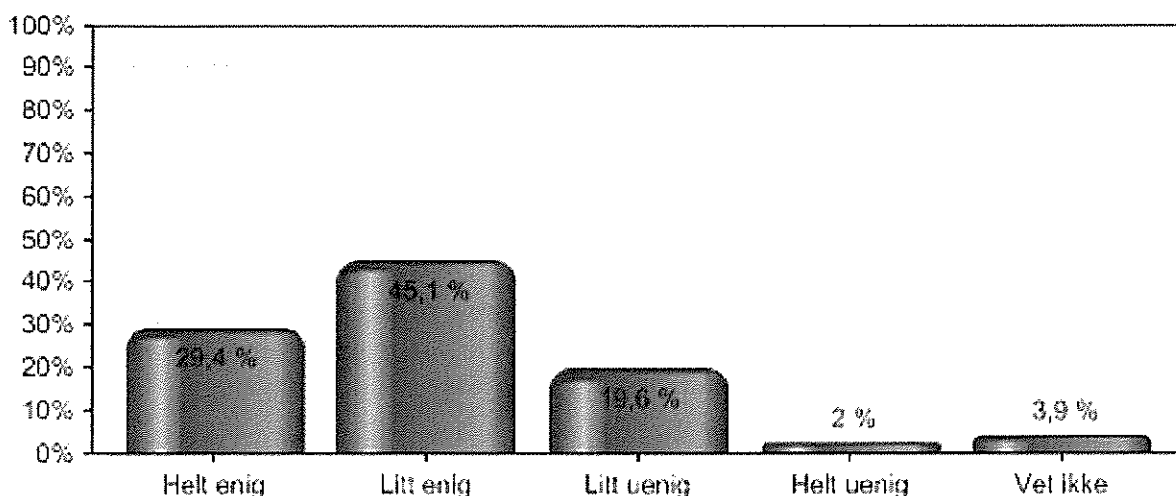
Intervjuene ble gjennomført i forkant av at den nye bygningsloven trådte i kraft, og intervjuobjekt fra byggesaksavdelingen, tilsynsavdelingen og juridisk avdeling gav uttrykk for at malene måtte oppdateres i henhold til nytt regelverk.

Ansatte ved seksjon private planer hadde ulike oppfatninger av hvorvidt malene var oppdatert. Et intervjuobjekt mente at malene er oppdatert og fungerer greit, mens flere ansatte ved seksjonen, i spørreundersøkelsen svarer at etaten ikke har avsatt nok ressurser til oppdatering av maler.

På spørsmål om malene bør forbedres, svarer 45,1 % av respondentene i spørreundersøkelsen *litt enig*, mens 29,4 % svarer *helt enig*.

⁴⁰ N = 51 / Alle respondenter.

Figur 3: "Malene bør forbedres."⁴¹



Rutiner

Etaten har en rekke rutiner som beskriver fremgangsmåte ved behandling av ulike typer saker. I intervju blir det nevnt at rutinene er svært nyttige for nyansatte ved etaten, mens mer erfarne ansatte bruker dem som oppslagsverk. Innholdet i rutinene er basert på etablert praksis for saksbehandling.

I spørreundersøkelsen svarer 91,7 % at de kjenner til at det eksisterer skriftlige rutiner for saksbehandling ved etaten i tillegg til malene⁴². Fire personer svarer nei til dette. Av de som kjenner til rutinene, svarer 93,2 % bekreftende på at rutinene er et nyttig verktøy i deres saksbehandlingsarbeid⁴³.

Rutinene er ikke kvalitetssikret av eksterne eksperter, men etaten har hatt et samarbeid med og drøftet rutinene med tilsvarende fagetat i Oslo kommune. Etatsleder opplyser dessuten at vedtak om omgjøring fra Fylkesmannen fungerer som rettesnor for etaten og etatens rutiner justeres ved behov som følge av slike vedtak.

Kvalitetssikringsarbeid

Arbeidet med oppdatering av maler og rutiner blir utført av en kvalitetssikringsgruppe som rapporterer til ledergruppen. Kvalitetssikringsgruppen er sammensatt av en representant fra hver seksjon, og seksjonsleder seksjon stab er leder for gruppen. I tillegg er det en kvalitetssikringsgruppe på hver seksjon.

Ansatte gir uttrykk for at personell med ansvar for kvalitetssikringsarbeidet har høy arbeidsbelastning, noe som har negative konsekvenser både for kvalitetssikringsarbeidet og dem selv. Ansatte mener derfor at personer med ansvar for kvalitetssikringsarbeidet burde fått redusert mengde saksbehandling, eller at etaten oppretter en egen stilling for kvalitetssikringsarbeid. Fra ledelsen blir det opplyst at etaten er i gang med å kartlegge ressursbehov og kompetansebehov med utgangspunkt i de krav som stilles til etaten. I møte med etatsledelsen ble det formidlet at denne kartleggingen skal ferdigstilles i august 2010.

⁴¹ N=52 / Alle respondenter.

⁴² N = 49 / Alle saksbehandlere og gruppeledere.

⁴³ N = 44 / Personer som svarte bekreftende på at de kjente til eksistensen av skriftlige rutiner.

Etatsleder opplyser at det i denne prosessen vil bli vurdert om det skal opprettes en egen kvalitetssikringsstilling.

I intervju går det frem at saksbehandlere i etaten kan melde inn feil og mangler i malsystemet til kvalitetssikringsgruppen eller gruppeleder. Enkelte har gitt uttrykk for at de savner en kanal for å melde inn behov for oppdatering av maler.

4.1.5 Kvalitetssikring av saker

Kvalitetssikring av saker gjennomføres ved at en eller flere av saksbehandlers overordnede går gjennom sakene og signerer. Ved seksjonene byggesak og plansak og ved Kunde- og dokumentcenteret har gruppeledere en sentral rolle i kvalitetssikringen. Juridisk seksjon har ikke gruppeledere, men sakene kvalitetssikres av seksjonsleder

Etaten har et internt delegasjonsreglement⁴⁴ som blant annet beskriver hvem som skal signere på hvilke saker. Signering skal skje i henhold til dette reglementet. Hovedprinsippet er at alle vedtak og svar på forespørsler som innebærer at det utøves forvaltningsmyndighet, skal signeres av to personer. Brev eller e-post for innhenting av uttalelser, manglende dokumentasjon mv. der det ikke utøves forvaltningsmyndighet signeres av saksbehandler alene.

Det er nærmere spesifisert i delegasjonsreglementet hvilke saker som skal signeres av henholdsvis saksbehandler og gruppeleder, gruppeleder og seksjonsleder, eller seksjonsleder og etatsleder. Eksempelvis skal dispensasjonssaker i strandsonen (bygg) og mindre reguleringsendringer (plan/bygg) signeres av gruppeleder og seksjonsleder. Etatsleder og seksjonsleder signerer blant annet saker som skal til politisk behandling, politianmeldelser, tvangsmulkt og gebyrklager som tas til følge (beløp over 5000 kr).

Ved seksjonen byggesak skal alle saker som fremgår av seksjonens sakliste signeres av saksbehandler og gruppeleder. Klagesaker som tas til følge av seksjon byggesak inngår ikke i saklisten, noe som impliserer at disse sakene skal signeres av saksbehandler og gruppeleder. Ved juridisk seksjon blir omgjorte klagesaker signert av seksjonsleder.

Ordningen med grupper på tvers i etaten er dessuten etablert med hensyn til å kvalitetssikre saker jf. kap 3. Revisjonen har ikke vurdert rutineene for hvilke saker som skal behandles i grupper på tvers.

De ansattes erfaringer

Under intervjuene har ansatte ved byggesaksavdelingen og juridisk avdeling gitt uttrykk for at det er god kvalitetssikring i etaten, mens det ved seksjon private planer fremkommer ulike synspunkt på kvalitetssikringen ved seksjonen.

Juridisk seksjon har en egen bolk på seksjonsmøtene der saksbehandlere kan melde inn saker de ønsker å få diskutert, mens ansatte ved seksjon byggesak sier at veldig mange av sakene er drøftet i gruppene på forhånd. Her kommenterer en saksbehandler ved seksjonen at gruppene burde hatt en mer formell rutine for gjennomgang av saker, og at det nå kan gå litt kjapt for seg når sakene gjennomgås. Representanter for alle seksjoner svarer dessuten at de har

⁴⁴ Etat for byggesak og private planer: *Fullmaktsdelegasjon*, signert og datert 20.01.2010.

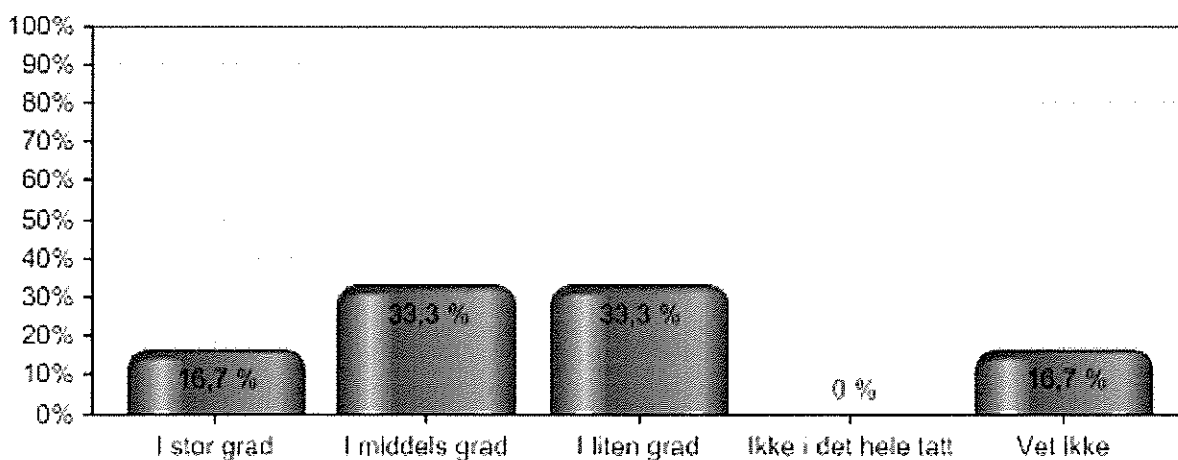
muligheter for å drøfte vanskelige saker som behandles, med flere personer utenom gruppeleder, så som kolleger, seksjonsleder og andre i etaten.

Seksjonsleder ved seksjon private planer gir uttrykk for at vurderingene i plansakene alltid er et resultat av samarbeid mellom flere fagpersoner, og at de ikke bare er basert på en enkelt saksbehandlers vurderinger. En saksbehandler ved seksjonen gir uttrykk for at kvalitetssikringen av plansakene ikke er god nok. Vedkommende sier at det ikke er faste rutiner for kvalitetssikring ved seksjon private planer, men at dette er under utarbeidelse. En annen ansatt ved seksjonen gir tilsvarende uttrykk for at etatens rutiner for kvalitetssikring trenger å oppdateres og ferdiggjøres. Gjennom verifiseringen av rapporten blir det presisert fra etaten at det foreligger rutiner for behandling av plansaker, men at det foreløpig mangler rutiner for behandling av mindre reguleringsendringer.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne spurt hvorvidt de opplever at gruppeleder går tilstrekkelig grundig gjennom deres saker før vedkommende signerer. Svarene fra seksjonene som har gruppeledernivå, viser at nesten samtlige er *helt* (71,4 %) eller *litt* (20 %) *enige* i at gruppeleder går tilstrekkelig grundig gjennom sakene før vedkommende signerer⁴⁵. To personer er *litt* eller *helt uenige*. I intervju gir ansatte ved alle seksjoner uttrykk for at gruppeleder går gjennom sakene på en tilstrekkelig grundig måte. Et intervjuobjekt ved byggesaksavdelingen presiserer at gruppeleder ved gjennomgang av sakene retter vesentlige forhold i innholdet, men ikke skjønnhetsfeil. Det hender at gruppeleder leverer saker i retur til saksbehandler med beskjed om hva som må forbedres.

Gruppelederne fikk spørsmål om i hvilken grad de opplever å ha tilstrekkelig tid til å utføre en god nok kvalitetssikring av saker behandlet i deres gruppe. Til dette svarte 16,7 % i *stor grad*, 33,3 % i *middels grad* og 33,3 % i *liten grad*. Dette er vist i figuren nedenfor.

Figur 4: ”I hvilken grad har du tilstrekkelig tid til å utføre en god nok kvalitetssikring av saker behandlet av saksbehandlerne i din gruppe?”⁴⁶



Flere ansatte ved seksjonene for byggesak og private planer gir uttrykk for at gruppelederne er for lite tilgjengelige. En ansatt ved seksjon private planer gir i tillegg uttrykk for at kvalitetssikringen kan ta lang tid, slik at vedkommende må sette seg inn i sakene på nytt når

⁴⁵ N = 35 / Saksbehandlere ved seksjoner for byggesak, private planer og Kunde- og dokumententeret.

⁴⁶ N=6 / Alle gruppeledere.

de kommer i retur. Etter evaluering av ordningen i 2009 er gruppelederne i utgangspunktet fritatt for saksbehandling.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om seksjonsleder går tilstrekkelig grundig gjennom sakene. Svarene fra alle seksjonene viser at det er et stort antall som er *helt* (65,1 %) eller *litt* (16,3 %) *enige* i at seksjonsleder går tilstrekkelig grundig gjennom sakene⁴⁷. To personer er helt uenige. Ved juridisk seksjon som ikke har gruppeleder var det høyere andeler som *helt* (87,5 %) eller *litt* (12,5 %) *enige* i at seksjonsleder går tilstrekkelig grundig gjennom sakene⁴⁸.

Alle de tre seksjonslederne mener at de *i stor grad* har tilstrekkelig tid til å utføre en god nok kvalitetssikring av saker behandlet i sin seksjon.

Intervjuobjekt fra seksjon byggesak og juridisk seksjon viser til at grupper på tvers blir brukt der saksbehandler opplever at det er behov for dette. Gruppene blir benyttet for å få bistand i vanskelige saker og for å sikre likebehandling. De ansatte ved seksjon private planer gir uttrykk for at grupper på tvers ikke har fungert i plansakene. Dette skyldes blant annet at avgjørelsene i plansakene er mer prosessorienterte enn byggesakene, der man fatter et konkret vedtak. Det blir også gitt uttrykk for at det ikke er hensiktsmessig at referatskjemaet som benyttes for disse møtene blir offentliggjort før det er gjort vedtak i plansaken. Vedkommende mener referatene fra møtene i grupper på tvers burde vært kategorisert som interne notat.

4.1.6 Saksbehandlingstid

På spørsmål om overskridelse av lovbestemte saksbehandlingsfrister er et problem ved respondentens seksjon, svarte vel halvparten (51,9 %) *i liten grad*, mens 19,2 % svarte *i middels grad*⁴⁹. 7,7 % svarte *i stor grad*, mens like mange svarte *ikke i det hele tatt*. Andelen som mener at overskridelse av lovbestemte saksbehandlingsfrister er et problem, er høyest ved juridisk seksjon. Her er det en tredel (33,3 %) som svarer at overskridelse av frister *i stor grad* er et problem, mens 44,4 %, svarer at fristoverskridelse *i middels grad* er et problem⁵⁰.

Seksjon byggesak

Tabell 1 nedenfor viser KOSTRA⁵¹-tallene knyttet til byggesaksområdet for de fire siste årene. Det går her fram at antallet byggesaker per 100 000 årsinnbygger var noe lavere i 2008 (81) og 2009 (87) enn i de to foregående årene (122 i 2006 og 98 i 2007). Antallet meldingssaker har vært relativt stabilt i perioden (ca. 39 saker), med et toppår i 2007 (47 saker).

Tallene viser videre at gjennomsnittlig saksbehandlingstid økte i perioden 2006 (62 dager) til 2008 (120 dager). Fra 2008 til 2009 var saksbehandlingstiden mer enn halvert (fra 120 til 52 dager). Med utgangspunkt i 12-ukersfristen (84 dager) for behandling av byggesaker, ser vi at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunen har ligget innenfor fristen i 2006, 2007 og

⁴⁷ N = 43 / Alle saksbehandlere.

⁴⁸ N = 8 / Saksbehandlere juridisk seksjon.

⁴⁹ N = 52 / Alle respondenter.

⁵⁰ N = 9 / Juridisk seksjon.

⁵¹ KOSTRA (KOMmune-STAT-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Statistisk Sentralbyrå står for innsamlingen av data fra kommunene.

2009, men ikke i 2008. Gjennom verifiseringen av rapporten fastholder kommunen at tidsfrist for saker med 12-ukersfrist ble overholdt også i 2008.

Tabell 1: KOSTRA - tall for byggesaksbehandling i Bergen kommune 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<i>Antall meldinger om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen</i>	38	47	39	39
<i>Antall søknader om tiltak mottatt siste år per 10 000 årsinnbygger i kommunen</i>	122	98	81	87
<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)⁵²</i>	62	84	120	52

I tabell 2 fremgår Bergen kommunens saksbehandlingstid i byggesaker i 2009 sammenliknet med andre bykommuner, kommunegruppe og landsgjennomsnitt. Det går her fram at saksbehandlingstiden i Bergen i 2009 (52 dager) var vesentlig kortere en Oslo kommunes (91 dager), men at Trondheim kommune hadde en kortere saksbehandlingstid (40 dager). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kommunegruppen (38 dager) og for landet ellers (39 dager) var også kortere enn i Bergen kommunes. Gjennom verifiseringen av rapporten presiserer etaten at det er avdekket at kommunene har ulike måter å rapportere KOSTRA - tall på, slik at tallene ikke er sammenliknbare. Det blir opplyst at Bergen kommune har tatt initiativ til aktivt interkommunalt samarbeid for forbedring og kvalitetssikring av rapportering via KOSTRA.

Tabell 2: KOSTRA - tall 2009 – Saksbehandlingstid i byggesaker, sammenlikning mellom kommuner

	Bergen kommune	Gjennomsnitt kommune-gruppe 14	Gjennomsnitt alle kommuner	Oslo kommune	Trondheim kommune
<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)</i>	52	38	39	91	40

⁵² I KOSTRA er indikatoren for saksbehandlingstid beskrevet slik: "Gjelder søknader som krever ett trinns behandling, jf. PBL §95, og som er i samsvar med gjeldende arealplaner. (...) Kommunene beregner selv gjennomsnittet av behandlede saker siste år. Saksbehandlingstiden for en enkeltsak beregnes slik: Starttidspunkt: Antall kalenderdager regnes fra søknaden er registrert mottatt. Sluttidspunkt: Når vedtak er sendt. For saker som behandles i flere trinn, skal sluttidspunkt settes når rammetillatelse eller avslag er gitt."

I sin tertial- og årsrapportering for saksbehandlingstid benytter etaten andre rapporteringskategorier og en annen beregningsmodell enn det som ligger til grunn for KOSTRA - tallene. I møte med ledelsen for etaten blir det overført revisjonen gitt uttrykk for at modellen som ligger til grunn for KOSTRA - tallene har vært endret i perioden, mens kommunens beregningsmodell har vært den samme. Kommunens egen statistikk for byggesaker er gjengitt i tabell i 3 nedenfor.

Kommunens statistikk viser en noe annen tendens når det gjelder antallet nye byggesaker enn KOSTRA - tallene. Her går det fram at toppåret for antall nye byggesaker var 2007 (4001 nye saker), mens antall saker i 2009 (3792) lå på linje med antallet i 2006 (3816). Når det gjelder saksbehandlingstid viser kommunens egne tall samme tendens som KOSTRA - tallene, men med mye mindre utslag. Også her var det en økning i saksbehandlingstiden fram til 2008 (68 dager), og kraftig nedgang fra 2008 til 2009 (47 dager). Gjennom verifiseringen av rapporten blir det presisert at ulikhetene i statistikkene beror på at det stilles ulike spørsmål i KOSTRA og kommunens egen statistikk.

Bergen Kommunes årsmelding for 2009 inneholder ikke statistikk som viser antall saker der 12-ukersfristen for saker som krever ett trinns behandling er overskredet. Det rapporteres imidlertid på dette gjennom etatens tertialrapportering. Tertialrapport for 2. tertial 2009 viser at etaten hadde overskredet fristen i 33 saker. Revisjonen har ikke mottatt en oversikt som viser resultatene for hele 2009.

Bergen Kommunes årsmelding for 2009 inneholder heller ikke statistikk som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for enkle tiltak med tre ukers frist, eller antall saker med overskredet frist. Av tertialrapport for 2. tertial 2009 går det fram at kommunen hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 16 dager og at kommunen hadde overskredet fristen i 14 saker for den gitte perioden. Revisjonen har ikke mottatt en oversikt som viser resultatene for hele 2009.

Tabell 3: Statistikk for byggesaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009.

	2006	2007	2008	2009
<i>Antall nye byggesaker</i>	3816	4001	3392	3792
<i>Gjennomsnittlig behandlingstid (dager)</i>	48	63	68	47

(Kilde: Bergen Kommune årsmelding 2009)

Seksjonsleder gir uttrykk for at nedgangen i behandlingstiden for byggesaker er et resultat av et målbevisst arbeid. I 2007 og 2008 ble det ansatt mange nye medarbeidere, og i løpet av 2008 ble det gjennomført flere dugnader der ansatte arbeidet overtid for å redusere sakskøene.

Seksjon private planer

Tabell 4 nedenfor viser KOSTRA - tallene knyttet til plansaksområdet for de fire siste årene. Det går her fram at Bystyret vedtok vesentlig færre reguleringsplaner i 2008 (16 planer) enn i de to foregående årene (40 i 2006 og 39 i 2007), mens det var en oppgang i tallet på vedtatte

planer fra 2008 til 2009 (27 planer). De aller fleste reguleringsplanene som vedtas i Bergen er fremmet som private forslag (over 80 prosent av vedtatte planer alle de fire årene).

Tallene viser videre at det i hele perioden har funnet sted en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for vedtatte reguleringsplaner, fra 440 dager i 2006, til 735 dager i 2009.

Tabell 4: KOSTRA - tall for plansaksbehandling i Bergen kommune 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<i>Antall reguleringsplaner vedtatt av kommunestyret siste år</i>	40	39	16	27
<i>Av disse fremmet som private forslag</i>	33	33	14	23
<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)⁵³</i>	440	651	714	735

I tabell 5 er Bergen kommunens saksbehandlingstid i plansaker i 2009 sammenliknet med saksbehandlingstiden i to andre bykommuner, den kommunegruppen Bergen tilhører og snitt for alle kommer. Det går her fram at Bergen kommune hadde lengre saksbehandlingstid i plansaker i 2009 enn alle sammenlikningsgruppene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var henholdsvis 402 dager i Oslo kommune, 298 dager i Trondheim kommune, 465 dager kommunegruppe 14 og 278 i snitt for alle kommuner. I møte med revisjonen gir etatsledelsen uttrykk for at andre kommuner kan ha andre rutiner for rapportering enn Bergen kommune, slik at tallene ikke er sammenliknbare

Tabell 5: KOSTRA - tall 2009 – Saksbehandlingstid i plansaker, sammenlikning mellom kommuner

	Bergen kommune	Gjennomsnitt kommune-gruppe 14	Gjennomsnitt alle kommuner	Oslo kommune	Trondheim kommune
<i>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)</i>	735	465	278	402	298

I forbindelse med tertial- og årsrapportering utarbeider kommunen statistikk for plansaksbehandlingen som supplerer de kategoriene som registreres i KOSTRA. Kommunens

⁵³ I KOSTRA er indikatoren for saksbehandlingstid beskrevet slik: "Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for privat forslag til reguleringsplan (antall kalenderdager). Gjelder planer etter pbl-85, områdereguleringer etter pbl-08 og detaljreguleringer etter pbl-08.

statistikk for plansaksbehandling er gjengitt i tabell 4 nedenfor. Det går der frem at antall mottatte planforslag har ligget stabilt på ca. 39 i perioden, unntatt i 2007, der antallet var lavere (28). Når det gjelder saksbehandlingstiden for 1. gangsbehandling av plansakene er hovedtendensen at behandlingstiden er blitt vesentlig redusert, fra 24 uker i 2006 til 11 uker i 2009. 2009 var dermed det første året i perioden der gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 1. gangsbehandling av plansakene var kortere enn den lovbestemte fristen på 12 uker. Det bekreftes i intervju at seksjonen tidligere har hatt store avvik fra 12-ukersfristen for 1.gangsbehandling. Det blir fra flere hold gitt uttrykk for at denne fristen nå etterleves.

Mens saksbehandlingstiden for 1. gangsbehandling av plansakene er gått ned, er saksbehandlingstiden for 2. gangsbehandling gradvis gått opp, fra 73 uker i 2006 til 94 uker i 2009. I saksutredning til Byrådssak 1356/09⁵⁴ blir det presisert at problemene med lang behandlingstid i plansakene først og fremst er knyttet til 2. gangs behandling av plansakene.

I intervju blir det gitt uttrykk for at seksjonen prioriterer behandling av 1. gangssakene foran 2.gangssakene for å overholde 12-ukersfristen, og for å unngå tap av gebyr. Videre går det fram at situasjonen i 2009 har vært spesiell: Ved innføringen av den nye planloven var det en forutsetning at 1. gangsbehandlingen av sakene var ferdige innen loven ble iverksatt 1. juli 2009 for at de skulle kunne behandles etter gammel lov. Det kom inn ekstra mange saker til 1. gangsbehandling våren 2009, slik at saker til 2. gangsbehandling måtte nedprioriteres i denne perioden og det ble en opphopning av saker. Seksjonen har også kapasitetsproblemer, noe som er nærmere omtalt i kapittel 5.

Tabell 6: Statistikk for plansaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009.

	2006	2007	2008	2009
<i>Antall mottatte planforslag</i>	39	28	38	39
<i>Saksbehandlingstid - 1. gang (uker)</i>	24	14	19	11
<i>Saksbehandlingstid - 2. gang (uker)</i>	73	82	90	94

(Kilde: Bergen Kommune årsmelding 2009)

Etat for byggesak og private planer iverksatte i samarbeid med Byrådsavdelingen høsten 2009 ulike strakstiltak for å redusere tidsbruken for behandling av private planforslag. Tiltakene ble fremmet som sak for Byrådet, og vedtatt 28.10.09⁵⁵. Tiltakene er utarbeidet med det utgangspunkt i målet om at saksbehandlingstiden i plansakene ikke skal være lenger enn 45 uker. Tiltakene innebærer følgende:

1. Planprosjektene skal søkes mest mulig avklart i oppstartsfasen
2. Skiftlige avtaler om en gjensidig forpliktende fremdriftsplan.

⁵⁴ Private reguleringsforslag. Strakstiltak for reduksjon av kø og saksbehandlingstid. 20.10.2009. Byrådssak 1356/09

⁵⁵ Private reguleringsforslag. Strakstiltak for reduksjon av kø og saksbehandlingstid. 20.10.2009. Byrådssak 1356/09

3. Tidsfrist avtalt med forslagsstiller skal være bindende. Dette innebærer at plan forberedes til politisk behandling på de premisser som foreligger, om nødvendig med negativ innstilling. Det skal ikke åpnes for omkamper.
4. Rydding i restansesaker. For å gjennomføre dette blir det forutsatt at det er behov for å oppbemanne etaten i en avgrenset periode.

Skriftlige avtaler med forslagsstiller (punkt 2) var ved tidspunktet for innsamling av datagrunnlaget (mars 2010) nylig tatt i bruk. Avtaleskjemaet der tidsbruken er spesifisert, blir signert av både forslagsstiller og en representant for seksjonen.

Flere intervjuobjekt presiserer at den samlede saksbehandlingstiden i plansaker som går fram av KOSTRA - tallene ikke bare er et uttrykk for etatens tidsbruk. Saken kan ligge hos forslagsstiller i flere perioder av planprosessen. Videre inkluderer saksbehandlingstiden en høringsperiode, administrativ behandling i Byrådsavdelingen, samt politisk behandling i komité og Bystyret. Seksjonsleder mener at seksjonen bør måles på egen tidsbruk i saksbehandlingen, ikke samlet tidsbruk for planprosessen. Det går fram av undersøkelsen at etaten ikke har noe system for å føre statistikk over tidsbruk hos henholdsvis kommunen og planfremmer.

For å kontrollere hvordan tidsbruken er fordelt, foretok revisjonen en gjennomgang av tre plansaker for å vurdere tidsbruk hos ulike instanser. Sakene ble valgt ut med utgangspunkt i en liste over alle vedtatte planer i 2009. Ved utplukkingen av saker la revisjonen vekt på at ulike bydeler skulle være representert, men vi kjente ikke til innholdet i sakene eller saksbehandlingstiden da sakene ble plukket ut. Tabell 7 nedenfor viser hvordan tiden var fordelt mellom ulike parter i de tre sakene.

Tabell 7: Fordeling av saksbehandlingstid (dager) i tre utvalgte plansaker

	Samlet behandlings- tid	Herav plan- fremmer	Herav kommunen v/etaten	Herav kommunen v/Byrådsavd	Herav politisk behandling	Høring mv ⁵⁶
<i>Sak 1 (Sandviken)</i>	1172	879	137	12	76	68
<i>Sak 2 (Arna)</i>	438	155	206	8	32	37
<i>Sak 3 (Fana)</i>	973	242	525	33	140	33

Tabell 7 viser at det er store variasjoner når det gjelder de ulike instansenes tidsbruk i de enkelte sakene.

Saksbehandlingstiden er vesentlig lenger enn kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid i to av sakene. I begge disse sakene var uenighet mellom kommunen og planfremmer knyttet til hva planene burde inkludere en viktig årsak til at saksbehandlingstiden ble lang. I de to sakene måtte revisjonen bruke skjønn ved allokering av tid mellom administrasjonen og planfremmer grunnet ulik situasjonsforståelse hos de to partene.

⁵⁶ I sak 1 var det en periode på 34 dager der revisjonen mente det ikke var klart om saken lå hos kommunen eller planfremmer. Denne tiden er derfor lagt inn i denne kategorien.

I sak 1 var uenigheten mellom kommunen og planfremmer knyttet til at kommunen mente det var vesentlige mangler ved det innsendte planforslaget. Blant annet manglet en plan for flomsikringstiltak. For å få reguleringsplanen igjennom besluttet kommunen selv å utarbeide plan for flomsikring, selv om dette ansvaret ligger hos planfremmer. For å komme videre i saken utarbeidet kommunen også et eget reguleringsplanalternativ. Overfor planfremmer ble det gitt uttrykk for at kommunens reguleringsplanforslag eventuelt ville bli fremmet som alternativt forslag. Planfremmer valgte imidlertid å fremme kommunens planforslag. Den lange saksbehandlingstiden skyldtes også at planfremmer brukte 821 dager fra høringsfristen var ute, til planforslag ble fremmet til 2.gangsbehandling.

I sak 3 var uenigheten mellom kommunen og planfremmer knyttet til at planfremmer ikke tok hensyn til kommunens anbefalinger på en rekke vesentlige punkter, så som utnyttelsesgrad, estetikk, beliggenhet i forhold til LNF-område, avstand til senterområde og universell utforming av tilgang på uteareal. Det ble presisert at planfremmers omfang av boligforslag var i strid med overordnet plan og politiske retningslinjer. I første omgang medførte dette økt tidsbruk i form av korrespondanse. Da det ble klart at planfremmer ikke ville utføre de anbefalte endringene, besluttet kommunen å utarbeide et alternativ planforslag fordi en mente det ville være for omfattende å skulle beskrive hvordan planen måtte endres i en saksfremstilling. Parallelt med at alternativt planforslag ble utarbeidet, ble saken lagt fram for Tilsynsutvalget for byens utseende. Dette skyldtes at etaten ved en forglemmelse ikke hadde inkludert utvalget i den opprinnelige høringen. Utover uenigheten med planfremmer skyldes kommunens lange saksbehandlingstid i sak 3 bytte av saksbehandler og behovet for å prioritere for å få ferdigbehandlet 1.gangssaker før ny planlov trådte i kraft.

Selv om kommunen utarbeidet alternative planer i begge disse sakene, blir det gitt uttrykk for at det er sjelden kommunen utarbeider komplette alternative planer. Seksjon private planer har ikke tilgang til det dataverktøyet som er nødvendig for å tegne planer, og måtte derfor få bistand fra avdeling for plan- og geodata ved utarbeidelsen av de alternative planene.

Som det går fram av tabell 8 ble fristen på 12 uker for 1.gangsbehandling overskredet i en av sakene. Fristoverskridelsen var bare en dag.

Fristen på 12 uker for behandling av planen i Bystyret etter at den var ferdigbehandlet i komiteen, ble overskredet med tre dager i en av sakene (sak 3). Årsaken til fristoverskridelsen var ferieavvikling, og dermed en lengre periode uten møte i Bystyret. Utsettelse av saken i Komité for miljø og byutvikling bidro også til at den samlede politiske behandlingstiden ble lang (140 dager).

Den politiske behandlingstiden i sak 1 var 76 dager. Dette ser ut til å skyldes juleferie og møteplanen i Komité for miljø og byutvikling i den forbindelse.

Det tok henholdsvis 59, 23 og 269 dager fra planen var vedtatt politisk i de tre sakene til det ble sendt ut underretning om vedtak til planfremmer.

Revisjonen fant videre enkelte eksempler på manglende dokumentasjon i sakene, selv om de i all hovedsak var tilstrekkelig dokumentert.

Tabell 8: Fristoverholdelse og underretning om vedtak – tre utvalgte plansaker

	Fristoverholdelse v/ 1. gangsbehandling	Fristoverholdelse v/ politisk behandling	Fra vedtak til underretning om vedtak
<i>Sak 1 (Sandviken)</i>	Ja (39 dager)	Ja (11 dager)	59 dager
<i>Sak 2 (Arna)</i>	Nei (85 dager, en dag over frist)	Ja (11 dager)	23 dager
<i>Sak 3 (Fana)</i>	Ja (84 dager)	Nei (87 dager, tre dager over frist)	269 dager

Juridisk seksjon

KOSTRA - tallene inneholder ikke statistikk for klagesaksbehandling.

I forbindelse med tertial- og årsrapportering oppgir etaten statistikk for klagesaksbehandling i form av oversikt over nye saker, behandlede saker og restanser. Dette er gjengitt i tabell 9 nedenfor. Tabellen viser at det i perioden 2006-2009 som helhet har funnet sted en økning i antall klagesaker (559 i 2006 og 674 i 2009). Antall behandlede klagesaker har gått opp, spesielt fra 2008 (573 saker) til 2009 (780 saker). Det er stor variasjon fra år til år når det gjelder antall ubehandlede klager ved årets utløp (restanser), men etaten hadde høyest antall ubehandlede klagesaker ved utgangen av 2009 (262 saker).

I Bergen Kommunes årsmelding 2009 er det ikke oppgitt statistikk over gjennomsnittlig saksbehandlingstid eller antall klagesaker med fristoverskridelse, verken for saker med 6-ukersfrist eller for saker uten frist.

I tertialrapport for 2. tertial 2009 er det oppgitt at etaten hadde 8 ferdig behandlede saker i den perioden der fristen på 6-uker var overskredet. I intern rapportering til Byrådsavdelingens ledelse⁵⁷ går det frem at Bystyrets frist på 6 ukers behandling i fagetat av planavklarte saker ble overholdt med unntak av 34 saker. Målsetting om saksbehandlingstid for øvrige klagesaker på 3 måneder eller kortere er ikke oppfylt for 2009. Det er 192 saker som er 3 mnd eller eldre, av en restanse på 262 saker

Revisjonen har fått opplyst at seksjonen per april 2010 hadde problemer med å overholde den lovpålagte 6-ukersfristen for behandling av klagesaker.

⁵⁷ Udatert powerpoint presentasjon fraetatsleder "BMS - rapport – mål og resultater 2009", mottatt 060910 av revisjonen. Presentasjonen ble opplyst å inngå i den interne rapporteringen i byrådsavdelingen.

Tabell 9: Statistikk for klagesaksbehandling, Bergen kommune 2006-2009. (Kilde: Bergen Kommune årsmelding 2009)

	2006	2007	2008	2009
<i>Antall nye klager</i>	559	516	573	780
<i>Antall behandlede klagesaker</i>	559	632	521	674
<i>Antall ubehandlede klager ved årets utløp</i>	206	87	141	262

I intervju blir det opplyst at seksjonen i august / september 2008 hadde redusert klagesakskøen. Seksjonen ventet med å ansette flere medarbeidere på grunn av forventning om at finanskrisen ville bidra til nedgang i saksmengde. Antallet klagesaker viste seg imidlertid å øke. Dermed bemannet seksjonen opp, og hadde en økning i antall ansatte fra høsten 2009. Det blir opplyst at seksjonen på intervjutidspunktet (våren 2010) var i ferd med å få ned saksbehandlingsskøen igjen.

Seksjonsleder gir uttrykk for at den politiske behandlingen av klagesakene (beskrevet i 2.1.8 og i kapittel 3) før endelig behandling hos Fylkesmannen har konsekvenser for etatens ressursbruk og saksbehandlingstid. Politisk behandling av sakene medfører at saksforberedelsen blir mer omfattende enn om vedtakene hadde vært gjort administrativt. Den politiske behandlingen innebærer også at representanter fra etaten må delta på møter i bydelsstyrene. Seksjonsleder sier i intervju at kommunen ikke vil klare å overholde den nye 8-ukersfristen for behandling av alle klagesaker, som trådte i kraft 1.7.2010 (omtalt i 2.1.8 i revisjonskriteriene). Kommunen gav uttrykk for dette på følgende måte i sin høringsuttalelse til ny byggesaklov med forskrifter⁵⁸:

*"(...)Byrådet finner det vanskelig å opprettholde dagens ordning med politisk behandling av klagesaker innenfor en 8-ukersfrist. Samtidig tilsier all erfaring at mange klagende parter ønsker å få sine saker vurdert av overordnet politisk instans.
(...)*

Byrådet anser det som fullt mulig å gjennomføre den administrative saksforberedelsen av klagesakene innenfor 8-ukersfristen. Den politiske behandlingen av klagesakene tar etter dagens ordning 4-6 uker. Det er derfor helt urealistisk å kunne overholde en 8-ukersfrist etter dagens fullmaktsordning.

Byrådet mener at de nye tidsfristene for kommunens behandling av klagesaker må forlenges slik at det gis rom for politisk behandling av klagesakene."

Departementet tok ikke hensyn til denne merknaden ved iverksettelsen av det nye regelverket.

Gebyrta

Framstillingen ovenfor viser at kommunen ved tidspunktet for datainnsamlingen i gjennomsnitt overholdt lovbestemte frister som har betydning for gebyrinnkrevingen. Dette gjelder 12-ukersfrist for behandling av byggsaker og 12-ukersfrist for 1. gangsbehandling av plansaker. Det går likevel fram at fristen ikke ble overholdt i enkeltsaker.

⁵⁸ Vedtatt av Komité for miljø og byutvikling, 29.10.09, sak 347-09.

Av etatens årsrapport for 2009 går det fram at etatens samlede gebyrtap i 2009 (1,3 MNOK) var vesentlig lavere enn samlet gebyrtap i 2008 (6,2 MNOK)⁵⁹. Tallene er ikke spesifisert for de enkelte seksjonene i etaten. I tertialrapport for 1. tertial 2009 går det imidlertid fram at etaten hadde et gebyrtap på 654.140 kr for byggesaker, og 47.440 for plansaker.

4.1.7 Synspunkt på effektivitet

På spørsmål om i hvilken grad saksbehandlingen ved respondentens seksjon utføres effektivt, svarte vel halvparten av respondentene (53,8 %) *i stor grad*, mens 40,4 % svarte *i middels grad*. 1,9 % (en person) svarte *i liten grad*⁶⁰. Tabellen nedenfor viser fordelingene av svarene i seksjonene og gjennomsnittet for etaten. Det går frem at andelen som mener at saksbehandlingen *i middels grad utføres effektivt* (73,7 %) er mye høyere ved seksjon private planer enn ved de andre seksjonene⁶¹.

Tabell 10: "I hvilken grad mener du at saksbehandlingen ved seksjonen utføres effektivt?"

	Byggesak	Private planer	Juridisk	Gjennomsnitt for etaten
<i>I stor grad</i>	73,8 %	21,1 %	77,8 %	53,8 %
<i>I middels grad</i>	17,4 %	73,7 %	22,2 %	40,4 %
<i>I liten grad</i>	0 %	5,3 %	0 %	1,9 %
<i>Ikke i det hele tatt</i>	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Vet ikke</i>	8,7 %	0 %	0 %	3,8 %
<i>N</i>	23	19	9	52

I intervju og fritekstfelt i spørreskjema kommer det frem ulike innspill til hva som virker positivt og negativt inn på effektiviteten.

Juridisk seksjon

Ansatte ved juridisk seksjon gir uttrykk for at systemet med politisk behandling av klagen bidrar til å forlenge saksbehandlingstiden. En person skriver at seksjonens bruk av midlertidige stillinger, kombinert med treghet i ansettelsesprosessene bidrar til at seksjonen mister arbeidstakere.

Seksjon byggesak

Kommentarene fra seksjon byggesak er i hovedsak knyttet til at telefonvaktordningen og rulleringsordningen ved Kunde- og dokumentsenderet binder opp mye tid, og at saksbehandlingssystemet oppfattes som lite effektivt. Rulleringsordningen ved Kunde- og dokumentsenderet er nå under avvikling. Et intervjuobjekt mener at det går mye tid til oppdatering av maler og rutiner, og at for mange personer er involvert i dette arbeidet.

Flere gir uttrykk for at ordningen med mottakskontroll er positivt for effektiviteten, men at den bør videreutvikles. Inndelingen i grupper og geografiske soner blir også betraktet som

⁵⁹ Etat for byggesak og private planer: Årsrapport 2009. Virksomhetsbeskrivelse – mål og resultatkrav.

⁶⁰ N = 52 / Alle respondenter.

⁶¹ N = 19 / Seksjon private planer.

positivt for effektiviteten. Et intervjuobjekt sier at det har bidratt positivt til effektiviteten at seksjonen har fått kontroll på restansene slik at hver saksbehandler har en håndterlig mengde saker. Tidligere, da saksmengden var større, ble saksbehandlingen mindre effektiv fordi det gikk mye tid vekk i å besvare henvendelser fra publikum grunnet lang saksbehandlingstid.

Private planer

Kommentarene fra ansatte ved seksjon private planer er blant annet knyttet til ønske om fritak fra merkantile oppgaver, forbedring av kvalitetssikringssystemet, bedre veiledning til saksbehandlere og strengere krav til planfremmere både når det gjelder innlevert materiale og overholdelse av frister. Systemet med planmottak (som nå er avviklet i den form det hadde da denne undersøkelsen ble gjennomført)) blir kritisert for å være for sårbart.

Det blir også nevnt at saksbehandlere har for mange parallelle saker, noe som medfører at arbeidsdagen blir oppstykket og mindre effektiv. Planprosessen innebærer en del uforutsigbarhet ved at en ikke alltid vet når planfremmerne vil levere planene. Noen ganger kan en få inn for mange saker samtidig.

Videre blir det gitt uttrykk for at seksjonen ville blitt mer effektiv dersom den ble flinkere til å ta vare på sine arbeidstakere slik at en hadde sluppet å erstatte disse med nye, uerfarne arbeidstakere. Intervjuobjektene fremhever at spesielt gruppelederne bruker mye tid i forbindelse med endringer i staben.

En representant fra byrådsavdelingen mener at en i en situasjon med høy arbeidsbelastning må veie kvalitetshensyn opp mot effektivitetshensyn. Vedkommende presiserer at tidsbruk i seg selv er et av kvalitetsmålene. Videre gir vedkommende uttrykk for at det økte fokuset på effektivitet i plansaksbehandlingen gjennom Byråds-saken høsten 2009 (omtalt i 4.1.6), utfordrer etablerte arbeidsmåter ved etaten. Ansatte ved seksjon private planer gir uttrykk for at de er kritiske til budskapet fra Byrådsavdelingen, som blir oppfattet som at ”saksbehandlerne skal prioritere effektivitet foran kvalitet”. En saksbehandler sier at den politiske ledelsen har kommunisert viktigheten av kvalitet i planene for Bergen, og saksbehandleren opplever således at ledelsen gir motstridende signaler.

Plangrunnlaget

Representanter for både seksjon byggesak og seksjon private planer gir uttrykk for at plangrunnlaget i kommunen påvirker effektiviteten i saksbehandlingen negativt fordi mange planer er gamle og mangelfulle. Dette medfører blant annet at dispensasjons sakene kan bli ekstra utfordrende og tidkrevende. Det blir videre nevnt at det enkelte ganger har hendt at usikkerhet knyttet til forhold i overordnede planer har medvirket til at en sak har blitt liggende lenge på politisk nivå. Det blir opplyst at det fra politisk hold i Bergen kommune legges opp til at det er private utbyggere som skal styre utviklingen, noe som gjør det mer utfordrende å få avklart mer overordnede forhold. Etatens representanter stiller seg positive til at det i den nye loven legges opp til mer overordnede offentlige planer i form av områdeplaner.

Både i byrådets tiltredelseserklæring og byrådets politiske plattform blir det lagt vekt på at byrådet vil utvikle områdeplaner og revidere eldre kommunedelplaner for å gi større forutsigbarhet. I sitt vedtak 30.03.09 sak 56-09 vedtok bystyret en lokal tiltakspakke knyttet til finanskrisen. I Punkt 15 i saksutredningen knyttet til vedtaket fremgår det at arbeidet med offentlige planer trappes opp ved at fagområdet tilføres 5 midlertidige stillinger ut 2010.

4.1.8 Synspunkt på likebehandling

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt hvorvidt søkere, ved behandling av elleve konkrete sakstyper, i tilstrekkelig grad er sikret likebehandling. Dispensasjonssaker skiller seg ut som den sakstypen der flest ansatte ved etaten mener det ikke er sikkerhet for likebehandling. Det er 12,2 % (seks personer) som har svart *nei* til at likebehandling er sikret ved behandling av dispensasjonssaker⁶². Svarene viser ellers at enkelte (8,2 % eller fire personer) svarer *nei* til at likebehandling er sikret i meldingssaker⁶³.

I intervjuene og kommentarfelt i spørreskjema kom det frem delte oppfatninger på spørsmål om likebehandling. Enkelte intervjuobjekt er klare på at etaten behandler søkerne likt, mens andre mener at det er umulig å sikre likebehandling fordi både sakene og saksbehandlerne er forskjellige. Representanter fra juridisk seksjon legger vekt på at hver sak skal vurderes på eggt grunnlag, og at forskjellsbehandling ikke er lovstridig.

Av kommentarfelt går det fram at likebehandling vanskeliggjøres i saker der det er rom for skjønn, og at saksbehandlere vil kunne vektlegge ulike forhold i en sak med utgangspunkt i sin utdanningsmessige bakgrunn og erfaring. Det vises til at estetikk er et saksområde der en må utøve skjønn, og hvor det kan være vanskelig å sikre likebehandling. Etaten har ikke felles retningslinjer vedrørende estetikk, og enkelte intervjuobjekt mener felles retningslinjer for skjønnsutøvelse ville gitt et bedre utgangspunkt for likebehandling.

Enkelte gir uttrykk for at manglende kapasitet hos gruppeleder til å diskutere saker, kan være en trussel mot likebehandlingen. Andre mener at etaten har gode fora for å diskutere hvordan en skal tilnærme seg ulike sakstyper og sikre likebehandling.

Flere legger vekt på at politisk behandling av saker kan være en kilde til vilkårlighet med hensyn til utfallet av saken. Blant annet vil saker kunne få ulik behandling i ulike bydeler. Videre blir det stilt spørsmål ved politikers kompetanse og habilitet. To personer gir uttrykk for at politiske utvalg har tatt avgjørelser som har vært lovstridige.

4.1.9 Habilitet

Etatens system for vurdering av habilitet er beskrevet under punkt 2.3 i revisjonskriteriene.

I intervjuer kom det frem at de ansatte har god kunnskap om regelverket knyttet til habilitet. Et stort flertall av de ansatte (86,3 %) sier seg i spørreundersøkelsen *helt enige* i at de har god kjennskap til lovkravene knyttet til habilitet. 11,8 % er *litt enige*⁶⁴. Samtlige ansatte svarer at de alltid vurderer sin habilitet når de får ansvar for en ny sak⁶⁵. 66,7 % svarer *helt enige*, og 23,5 % *litt enige* i at kommunen har et velfungerende system for å sikre saksbehandlers habilitet⁶⁶. Et stort flertall av de ansatte sier seg *helt enige* i at ledelsen (88,5 %) og ansatte (71,2 %) har høy bevissthet rundt habilitetsproblematikk⁶⁷.

⁶² N = 49 / Alle respondenter.

⁶³ N = 49 / Alle respondenter.

⁶⁴ N = 51 / Alle respondenter.

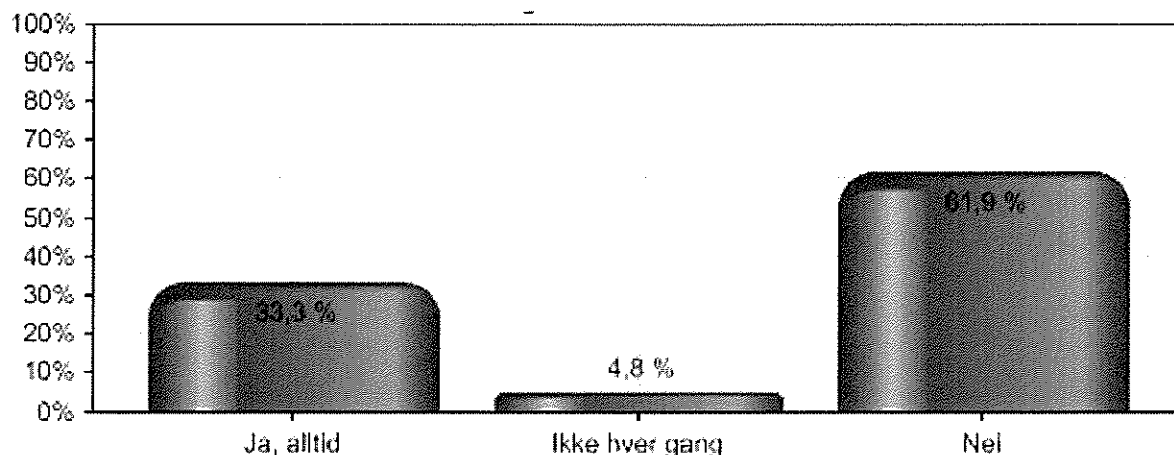
⁶⁵ N = 51 / Alle respondenter.

⁶⁶ N = 51 / Alle respondenter.

⁶⁷ N = 52 / Alle respondenter.

Over halvparten (61,9 %) av de som har meldt seg inhabile de siste to årene svarer at vurderingen av deres habilitet ikke er blitt dokumentert i det eller de tilfellene de har meldt seg inhabile de siste to årene⁶⁸. Dette går fram av figur 6 nedenfor.

Figur 5: "Har vurdering av din habilitet blitt dokumentert i det eller de tilfeller du har meldt deg inhabil de siste to årene?"⁶⁹



Flertallet (68,4 %) svarer *nei* til at vurderingen av habilitet er blitt dokumentert i det eller de tilfellene de to siste årene der respondenten har drøftet sin habilitet med overordnet⁷⁰. Den ene personen som i løpet av de to siste årene har opplevd å få reist habilitetsinnsigelse mot seg, svarer også *nei* til at vurderingen av vedkommendes habilitet ble dokumentert. I følge svarene forekommer manglende dokumentasjon av habilitetsforhold ved alle seksjoner.

Årsaken til at habilitetsproblematikk ikke er dokumentert blir både i intervju og kommentarfelt oppgitt å være at saksbehandlere gir beskjed om at de er inhabile enten før de får tildelt saken i saksbehandlingssystemet, eller før saksbehandlingen er påbegynt. Sakene blir da tildelt en annen saksbehandler uten at skjemaet for dokumentering av habilitetsproblematikk blir benyttet.

I møte med revisjonen gir ledelsen for etaten uttrykk for at de har hatt høyt fokus på habilitet. Ledelsen ved etaten stiller seg uforstående til at ansatte ikke benytter dokumentasjonsskjemaene i samsvar med rutinene. Også ledelsen ved etaten viser til at fordeling av saker skjer i gruppemøter, og at ansatte på disse møtene kan gi beskjed om eventuell inhabilitet før de blir tildelt en sak. Etatsledelsen presiserer at skjema for registrering av habilitet skal benyttes så fremt saksbehandler har fått tildelt saken. Dersom en fanger opp habilitetsproblematikk på gruppemøte, før saken er formelt tildelt, er det ikke nødvendig å fylle ut dokumentasjonsskjemaet. Ledelsen mener svarene på spørsmål om dokumentasjon av inhabilitet kan bero på misforståelser av spørsmålet eller av etatens rutiner for dokumentasjon av habilitet.

⁶⁸ N = 21 / Personer som svarte "ja" til at de har meldt seg inhabil i en eller flere saker de siste to årene.

⁶⁹ N = 21 / Personer som svarte "ja" på spørsmål om de hadde meldt seg inhabil i en eller flere saker i løpet av de siste to årene.

⁷⁰ N = 19 / Personer som svarte "ja" på spørsmål om de hadde drøftet sin habilitet med overordnet ved tildeling av en eller flere saker de siste to årene.

Undersøkelsen viser videre at 44,2 % svarte *nei* at på spørsmål om de hadde fylt ut skjemaet *Habilitet – skjema for innhenting av informasjon*, mens 13,5 % oppgav at de ikke husket om de hadde fylt ut skjemaet⁷¹. Med utgangspunkt i resultatet i spørreundersøkelsen ble også de fleste intervjuobjektene stilt spørsmål om utfylling av dette skjemaet. Enkelte svarte først at de ikke hadde fylt ut skjemaet, men endret oppfatning da revisjonen viste fram et eksemplar av skjemaet.

I spørreundersøkelsen svarte en person *ja* til at vedkommende i løpet av de to siste årene hadde behandlet en sak der vedkommende hadde oppfattet seg selv som inhabil. Fire personer svarte *ja* til at de i løpet av samme tidsperiode hadde behandlet en sak der de hadde vært i tvil om sin habilitet. Tre personer svarte *ja* til at de hadde oppfattet seg selv som inhabile i en eller flere saker, og meldt fra om dette, men fått beskjed fra overordnet om at de likevel skulle behandle sakene.

Undersøkelsen viser ellers at saksbehandlere som er ansvarlige for å behandle byggesak over disk selv er ansvarlig for å vurdere om de er habile til å behandle de sakene de får inn, ettersom disse sakene ikke blir fordelt gjennom det etablerte systemet for fordeling av saker.

4.1.10 Truende situasjoner

I spørreundersøkelsen svarte 36,7 % av de ansatte ved etaten *ja* til at de har opplevd truende situasjoner i møte med publikum⁷². Det er en større andel av de ansatte ved seksjon private planer (52,6 %) som har opplevd slike situasjoner enn ansatte ved seksjon byggesak (33,3 %) ⁷³. Ingen av de ansatte ved juridisk seksjon har opplevd truende situasjoner i møte med publikum. Gjennom kommentarfelt og intervju går det fram at de fleste trusler mot etatens ansatte blir fremsatt gjennom telefonsamtaler, men at slike situasjoner også forekommer i ulike typer møter og i kundesenteret. Enkelte sier at slike truende situasjoner i hovedsak dreier seg om generell utskjelling eller bruk av hersketeknikker, mens andre viser til alvorlige trusler om drap, selvmord, bruk av torpedo eller at de vil sørge for at vedkommende blir oppsagt. Det fremkommer ikke informasjon om at intervjuobjektene har vært utsatt for fysisk vold.

På spørsmål rettet mot saksbehandlere og gruppeledere om ledelsen tilrettelegger for håndtering av truende situasjoner, svarer 27,1 % *i stor grad*, 33,3 % *i middels grad*, 6,3 % *i liten grad* og 2,1 % *ikke i det hele tatt*⁷⁴.

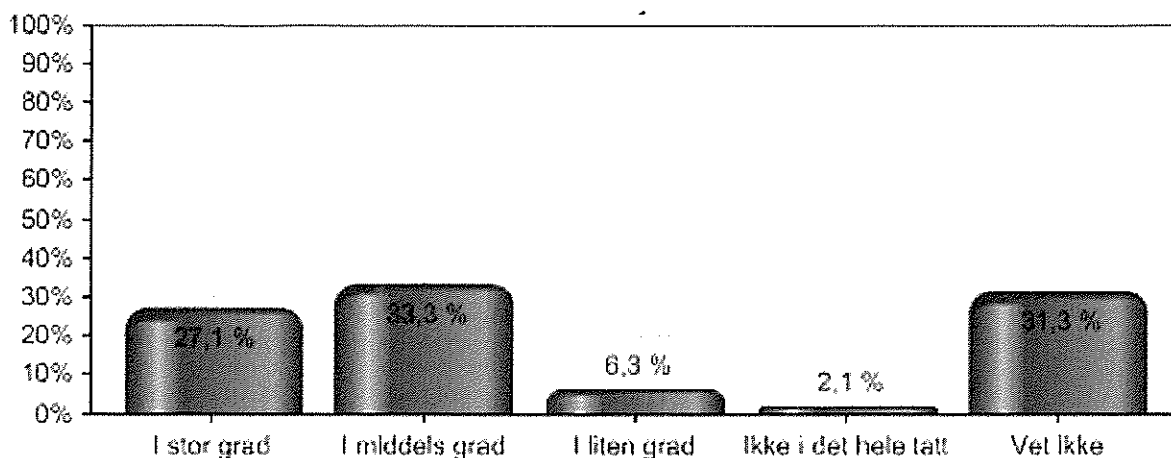
⁷¹ N = 52 / Alle respondenter.

⁷² N = 49 / Saksbehandlere og gruppeledere.

⁷³ N = 19 ved seksjon plansak og 21 ved seksjon byggesak.

⁷⁴ N = 48 / Saksbehandlere og gruppeledere.

Figur 6: ”I hvilken grad opplever du at ledelsen tilrettelegger for håndtering av truende situasjoner?”⁷⁵



I forbindelse med verifisering av rapporten bemerker etaten at truende situasjoner er håndtert i HMS-plan, og at avviksmelding skal sendes til etatsledelsen. Revisjonen har ikke undersøkt oppfølgingen av truende hendelser nærmere.

4.2 Vurderinger

Mottak og fordeling av saker

I forbindelse med oppstart av byggesaker avholdes ikke alltid forhåndskonferanse innen den lovpålagte fristen på to uker etter anmodning fra tiltakshaver. 92,3 % av de som har ansvar for saker der avholdelse av forholdskonferanse er aktuelt, svarer at konferansen ikke alltid avholdes innen fristen. Revisjonen ser at det kan være praktiske utfordringer knyttet til å overholde denne fristen. Vi mener likevel etaten bør etterstrebe fristetterslevelse.

Kommunen må sørge for at postmottaket ved Sentralarkivet er bevisste på betydningen av riktig saksregistrering for å sikre effektiv og riktig saksbehandling.

Det er positivt at etaten har opprettet en ordning med mottakskontroll av byggesaker da denne ordningen virker effektiviserende på saksbehandlingen. Etter revisjonens mening synes de feilene som er identifisert ved mottakskontrollen å være knyttet til oppstartsproblemer ved innføring av en ny ordning. God kommunikasjon mellom seksjonene er viktig for å sikre at nødvendige justeringer i ordningen kommer på plass.

Revisjonen ser positivt på de endringene som er foretatt i forbindelse med planmottaket der mottaksfunksjonen fordeles på gruppelederne, samtidig som saksbehandler involveres fra oppstart av saken. Dette vil sikre bedre kapasitet i planmottaket, samt bedre kontinuitet og informasjonsflyt i saksgangen.

Det blir opplyst at det har forekommet at det ikke har vært skrevet referat fra oppstartsmøter. Manglende referat fra oppstartsmøter er i ikke i samsvar med god forvaltningsskikk, jf.

⁷⁵ N= 48 / Saksbehandler og gruppeledere.

miljøverndepartementets lovkommentar til den nye planloven, side 134. Kommunen må sikre at det alltid skrives referat fra møter med planfremmer.

Revisjonen mener etatens systemer for fordeling av saker ved de ulike seksjonene er hensiktsmessige.

Saksbehandlingssystem

De ansatte ved etaten har ulike oppfatninger om saksbehandlingssystemet Doculive. Systemets arkivfunksjon synes å fungere tilfredsstillende, men bruken av systemet framstår som tidkrevende og lite brukervennlig. De ulike seksjonene bruker i dag andre systemer for å registrere frister og saksbehandlingstid. Dette medfører at saksbehandlingen blir mindre effektiv, og øker risikoen for at registreringene blir feil og ufullstendige. Revisjonen mener det er viktig å sørge for at de ansatte har fått tilstrekkelig opplæring i bruk av Doculive.

Kvalitetssikringsarbeid

Etatens kvalitetssikringssystem er etter revisjonens vurdering godt, og synes dekkende for etatens behov. Både ledelse og ansatte gir i hovedsak uttrykk for at de er fornøyde med systemet. Det er behov for kontinuerlig oppdatering av maler og rutiner. Blant annet har innføring av ny plan- og bygningslov i 2009 og 2010 medført et behov for en fullstendig gjennomgang av systemet.

For at kvalitetssystemet til en hver tid skal fungere etter forutsetningene er det viktig at arbeidet med å vedlikeholde og oppdatere systemet blir prioritert. Revisjonens inntrykk er at dette arbeidet har høy prioritet ved etaten og at det arbeides med å finne gode løsninger. Etaten synes imidlertid å ha utfordringer med å få avsatt tilstrekkelig ressurser til oppdatering av kvalitetssikringssystemet, og å få organisert arbeidet på en optimal og effektiv måte.

Etatens system for kvalitetssikring av enkeltsaker ved bruk av dobbel signatur medfører at sakene blir gjenstand for god kontroll. Bruk av elektronisk signatur i byggesaker gjør systemet mer effektivt. Revisjonen mener at det vil representere en styrket kontroll med klagesaker som er omgjort ved seksjon byggesak dersom disse blir signert av seksjonsleder. Omgjøring av klagesaker ved seksjon byggesak kan innebære at det er gjort feil i saksbehandlingen. Det er derfor viktig å sikre at seksjonsleder er informert om innholdet i disse sakene.

Revisjonen mener også at det er grunn til å vurdere behovet for å se nærmere på rutineene for kvalitetssikring av saker ved seksjon private planer og/eller etterlevelsen av disse, da enkelte ansatte oppfatter rutineene som mangelfulle. Som en del av denne gjennomgangen bør etaten finne ordninger som gjør at tverrfaglige grupper i plansaker oppleves å gi utbytte for deltakerne.

Det er positivt at etaten har satt i verk tiltak for å frigjøre tid hos gruppelederne til kvalitetssikring og å være tilgjengelige for saksbehandlerne.

Saksbehandlingstid og gebyrer

Det er positivt at etaten klarte å redusere den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i byggesaker i vesentlig grad fra 2008 til 2009. Andre kommuner har likevel kortere gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og dette viser at kommunen fortsatt har noe å strekke seg etter.

I 2009 hadde etaten en gjennomsnittlig behandlingstid for behandling av byggesaker som var vesentlig kortere enn fristen på 12 uker, men fristen ble overskredet i enkeltsaker. Overskridelse av 12-ukersfrist i byggesaker som krever behandling i ett trinn er ikke i samsvar med § 95 i plan- og bygningsloven av 1985. Manglende etterlevelse av 12-ukersfrist for behandling av byggesaker innebærer gebyrtap for etaten. Etaten har overholdt det ene av målsetningene for 2009 knyttet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men ikke målsetningen om at ingen saker skulle overskride fristen.

Når det gjelder 3-ukersfrist for behandling av enkle tiltak hadde etaten en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som var kortere enn fristen, men fristen ble overskredet i enkeltsaker. Overskridelse av 3-ukersfrist i saker med enkle tiltak er ikke i samsvar med § 95b i plan- og bygningsloven av 1985. Også her har etaten overholdt den ene av målsetningene for 2009 knyttet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men ikke målsetningen om at ingen saker skulle overskride fristen.

Den samlede saksbehandlingstiden for plansaker er etter revisjonens mening for lang. Samlet saksbehandlingstid inkluderer den tiden etaten bruker, men også planfremmers tidsbruk og tid til politisk behandling. Revisjonen mener at etaten bør utarbeide statistikk som viser henholdsvis kommunens og planfremmers behandlingstid slik at kommunen kan evaluere egen tidsbruk.

Det er positivt at saksbehandlingstiden for 1.gangsbehandling av plansaker har gått vesentlig ned. Kommunen har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er kortere enn fristen på 12 uker. Etaten rapporterer ikke antall saker der frist er overskredet, men det går fram at seksjonen har tapt gebyr i plansaker trolig som en følge av fristoverskridelse. Manglende etterlevelse av 12-ukersfrist for 1.gangsbehandling av plansaker er ikke i samsvar med § 12-11 i plan- og bygningsloven av 2008 og mål satt i budsjettvedtak for 2009.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2.gangsbehandling av plansaker var i følge kommunens egen rapportering 94 uker i 2009. Dette er ikke i samsvar med budsjettmål satt for byrådsavdelingen. Saksbehandlingstiden for 2.gangsbehandling av plansakene har økt de siste årene, og dette bør tilsi at etaten øker sitt fokus på hvordan denne utviklingen kan snus. I de tre sakene som ble gjennomgått av revisjonen var det stor variasjon med hensyn til den tiden etaten brukte ved behandling av plansaker.

Revisjonen vurderer det som positivt at Etaten i samarbeid med byrådsavdelingen høsten 2009 iverksatte tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i plansakene. Disse tiltakene har etter vår mening karakter av å være retningslinjer for plansaksbehandlingen.

Revisjonen mener at det er viktig med god dialog mellom ledelse og ansatte i arbeidet med å utvikle arbeidsmåtene i det private planarbeidet. En bør her forsøke å komme til en felles forståelse av kvalitets- og innholdskrav til planprosessen. I to av tre gjennomgåtte saker har kommunen utført arbeid utover det den er pålagt etter loven. For å effektivisere saksbehandlingen ved seksjonen bør det avklares i hvilken grad etaten skal gjøre dette.

Revisjonens gjennomgang av plansaker viser at det kan ta relativt lang tid fra det er fattet vedtak i en sak til planfremmer blir underrettet. Kommunen bør etablere rutiner som sikrer at det blir sendt ut underretning innen rimelig tid.

Når det gjelder klagesaksbehandling går det frem at etaten har overskredet tidligere gjeldende 6-ukersfrist for behandling av klagesaker i samsvar med plan, jf. § 23 forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (opphevet 01.07.2010). Dette innebærer samtidig at etaten ikke har nådd mål i budsjett for 2009 om at ingen klagesaker skal overskride frist.

Kommunen må sikre at systemet for behandling av saker gjør det mulig å etterleve den nye fristen på 8 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-1 d).

I kommunens årsmelding rapporteres ikke all relevant statistikk knyttet til målsetninger gitt i budsjettfremlegg (eks. byrådets forslag til budsjett 2009) for samme år. Undersøkelsen viser at etaten rapporterer relevant statistikk knyttet til flere av målsetningene i budsjettvedtaket for 2009 internt i byrådsavdelingen. Det er imidlertid uklart for revisjonen hvordan denne rapporteringen videreformidles til Bystyret fra byrådsavdelingen ettersom informasjonen ikke fremgår av kommunens årsmelding.

Effektivitet

Spørreundersøkelsen synes å underbygge at særlig seksjon private planer har et potensial for en mer effektiv saksbehandling. Blant annet har nærmere $\frac{3}{4}$ av de ansatte ved seksjonen svart at saksbehandlingen bare i middels grad blir utført effektivt.

Det fremkommer av undersøkelsen at gammelt og mangelfullt plangrunnlag har negativ innvirkning på etatens effektivitet ved at en del saker blir ekstra utfordrende og tidkrevende å behandle. Kommunen bør derfor prioritere arbeidet med å oppdatere offentlige planer i samsvar med byrådets tiltredelseserklæring, politisk plattform og bystyrets vedtak av 30.03.09.

Etaten bør også vurdere om det kan være mer effektivt at hver saksbehandler ved seksjon private planer håndterer færre saker samtidig. Dette må imidlertid sees i forhold til muligheten for å overholde frister.

Gjennom intervju og spørreundersøkelsen er det kommunisert en del misnøye og frustrasjon blant ansatte ved seksjon private planer som sannsynligvis påvirker effektiviteten. Etaten bør se nærmere på årsakene til negative tilbakemeldinger fra ansatte og vurdere mulige tiltak.

Likebehandling

Sakene som behandles ved etaten involver ofte bruk av skjønn. Etaten har etablert egnede fora for å diskutere saker som involverer bruk av skjønn. Det synes å ha vært en utfordring at gruppelederne ikke har hatt kapasitet til å diskutere aktuelle problemstillinger med saksbehandlerne.

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, står det:

”Når det gjelder likebehandling (punkt 4.1.8), mangler det definisjon av hva som er utgangspunktet for denne typen vurderinger, jf. ovenfor under punkt 1. Hver sak skal behandles individuelt og konkret. Det er bare forskjellsbehandling basert på usaklige og urimelige vurderinger som ikke er tillatt. Dette forutsetter at saker som sammenliknes både faktisk og rettslig sett er like. Det skal generelt mye til før det kan konstateres at det foreligger brudd på likebehandlingsprinsippet ved behandling av den enkelte sak.”

Revisjonens datamateriale knyttet til likebehandling er basert på ansattes synspunkt om temaet. I dette materialet har vi ikke funnet noen indikasjoner på at Etat for byggesak og private planer forskjellsbehandler sine kunder ved behandlingen av sakene. Vi har likevel bemerket at det kan være en utfordring for gruppelederne å få tid til å kvalitetssikre saker. Slik kvalitetssikring bidrar til å sikre likebehandling.

Når det gjelder likebehandling knyttet til rekkefølge for behandling av saker viser vi til kapittel 7 om prioriteringer.

Habilitet

I spørreundersøkelsen svarte et flertall (61,9 %) at de ikke hadde dokumentert vurderingen av sin habilitet i de tilfeller hvor de hadde meldt seg inhabile. Etter spørreundersøkelsen var gjennomført viste det seg at fortolkningen av dette resultatet er problematisk. Gjennom samtaler med etatsledelsen fremkom det at det er uklart hva de ansatte legger i begrepet "å melde seg" inhabil. Ledelsen ved etaten mener at svarene kan skyldes at saksbehandlere har formidlet at de er inhabile før de har fått tildelt sakene, (og dermed ikke forstått spørsmålet i spørreskjemaet) eller at de ikke har forstått hvordan skjemaet for dokumentering av habilitet skal brukes. Revisjonen mener etaten må sikre at ansatte har forstått hvordan systemet for registrering av habilitet skal benyttes.

Undersøkelsen viser at ikke alle ansatte har fylt ut kommunens skjema for registrering av habilitetsforhold. Dersom etaten skal benytte dette skjemaet, bør det følges opp at alle ansatte fyller ut skjemaet.

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, står det:

"...Det er utfra rapporten uklart om revisjonen mener at det foreligger avvik med hensyn dokumentasjon av habilitet i den enkelte sak eller om det er mangler ved utfylling av det generelle habilitetsskjemaet som mer er tenkt som en "egenerklæring". Sistnevnte skal for øvrig nå revideres og tilpasses etatens behov."

Det er ikke mulig å gi en klar tolkning av resultatene i spørreundersøkelsen. Revisjonen kan derfor ikke gi et klart svar på om det foreligger avvik i forhold til etterlevelse av etatens retningslinjer for dokumentasjon av habilitet.

Truende situasjoner

I spørreundersøkelsen svarer flertallet av de ansatte at ledelsen ikke i tilstrekkelig grad har tilrettelagt for håndtering av truende situasjoner. Det er derfor viktig at etaten etablerer rutiner som de ansatte opplever som tilstrekkelige når det gjelder forebygging og hvordan vanskelige/truende situasjoner skal/kan håndteres.

Arkivering

Gjennom både spørreundersøkelse, intervju og gjennomgåtte plansaker fremkommer det at relevant dokumentasjon ikke alltid blir arkivert i plansakene. Dette er ikke i samsvar med forskrift om offentlige arkiv § 2-6, hvor det fremgår at kommunen har ansvar for at alle saksdokument i en sak er oppført i sakens journal.

5 BEMANNINGSSITUASJONEN

I dette kapittelet belyser vi følgende problemstilling:

I hvilken grad påvirker bemanningssituasjonen etatens saksbehandling?

5.1 Data

5.1.1 Kapasitet

På spørsmål om hva som er de viktigste utfordringene ved Etat for byggesak og private planer, skilte *kapasitet* seg ut som den største utfordringen for etaten, målt i andel personer som valgte dette svaralternativet⁷⁶. 86,3 % hadde merket av kapasitet som en viktig utfordring for etaten, mens det var 52,9 % som hadde merket av den nest mest valgte kategorien *maler, rutiner og saksbehandlingssystem*. Andelen som har merket av kapasitet som en utfordring er høyest ved juridisk seksjon (100 %), etterfulgt av seksjon private planer (89,5 %) og byggesak (77,3 %)⁷⁷.

De ansatte ved etaten ble også spurt om i hvilken grad de opplever at det er tilstrekkelig antall ansatte i forhold til saksmengde ved sin seksjon. 7,7 % svarer *i stor grad* og 59,6 % *i middels grad*. Videre svarer 21,2 % *i liten grad*, mens 5,8 % (3 personer) svarer *ikke i det hele tatt*⁷⁸. Av tabellen nedenfor går det fram at det er stor grad av variasjon mellom de ulike seksjonene i svarene på dette spørsmålet. Seksjon private planer skiller seg ut ved at over halvparten av de ansatte har svart at seksjonen *i liten grad* (47,4 %) eller *ikke i det hele tatt* (15,8 %) har tilstrekkelig antall ansatte⁷⁹.

Tabell 11: I hvilken grad mener du det er tilstrekkelig antall ansatte i forhold til saksmengde ved din seksjon?

	Total	Byggesak	Private planer	Juridisk seksjon
<i>I stor grad</i>	7,7%	4,3%	10,5%	11,1%
<i>I middels grad</i>	59,6%	82,6%	21,1%	88,9%
<i>I liten grad</i>	21,2%	4,3%	47,4%	0,0%
<i>Ikke i det hele tatt</i>	5,8%	0,0%	15,8%	0,0%
<i>Vet ikke</i>	5,8%	8,7%	5,3%	0,0%
<i>N</i>	51	23	19	9

⁷⁶ Respondentene fikk oppgitt syv spesifiserte utfordringer, i tillegg til en *annet* kategori. Respondentene kunne merke av inntil tre svaralternativ.

⁷⁷ Totalt sett var N = 51 på dette spørsmålet. Ved seksjon byggesak var N = 22, ved seksjon plansak var N = 19, ved juridisk seksjon var N = 9 og ved Kunde- og dokumentsenenteret var N = 1.

⁷⁸ N = 51 / Alle respondenter.

⁷⁹ N = 19 / Seksjon private planer.

På spørsmål til saksbehandlerne om de opplever å ha tilstrekkelig tid til å behandle de sakene de er blitt tildelt, svarer 20,9 % i stor grad, 60,5 % i middels grad, og 16,3 % i liten grad⁸⁰. Andelen som har svart i liten grad er høyest ved seksjon private planer, der en tredel (33,3 %) av respondentene oppgir dette svaralternativet⁸¹.

Fra ledelsen blir det opplyst at etaten er i gang med en kartlegging av ressursbehov og kompetansebehov med utgangspunkt i de krav som stilles til etaten. I møte med etatsledelsen ble det formidlet at denne kartleggingen skal ferdigstilles i august 2010. Etatsleder vil ikke ta stilling til hvilke ressursbehovet ved etaten før denne kartleggingen er ferdigstilt.

I forbindelse med etatens ressursituasjon blir det understreket at de fleste av etatens tjenester er gebyrfinansierte. Etatens inntekter er avhengig av antall behandlede saker og gebyrnivå. Antall saker som kommer inn til behandling varierer over tid, blant annet grunnet konjunktursvingninger. Videre har det skjedd store endringer i regelverket de siste årene. Etaten opplyser at de er forsiktige med ansettelse for å unngå å komme i en situasjon med overkapasitet.

Nærmere om kapasitet ved juridisk seksjon

Arbeidsbelastningen ved juridisk seksjon har i perioder har vært høy, spesielt i perioden høsten 2008 / våren 2009. Det blir opplyst at hver saksbehandler hadde 40 - 50 saker samtidig i denne perioden, mens de i dag har ca 20 saker. I forbindelse med finanskrisen avventet seksjonen noe med å ansette nye medarbeidere grunnet en forventning om nedgang i saksmengden. Antallet klagesaker viste seg imidlertid å øke. Dermed bemannet seksjonen opp, og det ble ansatt fire nye medarbeidere ved seksjonen høsten 2009. Seksjonsleder gir uttrykk for at seksjonen generelt sett har fått handlingsrom til å ansette flere medarbeidere når den har signalisert ønske om dette. Det blir videre opplyst at seksjonen har ansatt personell i kortere engasjement (6-12 måneder) for å korte ned køen av klagesaker. Revisjonen har fått oversendt oversikt over overtidarbeid ved seksjonen i 2008 og 2009. Av denne går det fram at det totale antall overtidstimer blant de ansatte i seksjonen lå mellom 150 og 160 timer både i 2008 og 2009. Gjennomsnittlig ca 17 – 18 timer pr ansatt.

Intervjuobjektene gav uttrykk for at bemanningen ved seksjonen var riktig dimensjonert. Denne situasjonsbeskrivelsen gir et noe annet bilde enn det som går fram av resultat fra spørreundersøkelsen, referert innledningsvis i kapittelet. Dette skyldes trolig at kapasiteten ved seksjonen ble styrket i perioden fra spørreundersøkelsen ble utført til intervjuene ble gjennomført.

I den grad det er kapasitetsproblemer ved seksjonen, viser undersøkelsen at ansatte mener manglende kapasitet til å behandle tildelte saker først og fremst fører til *fristoverskridelser* dernest *risiko for feil i saksbehandlingen*. Av fritekstfelt går det fram at en annen konsekvens av manglende kapasitet er at en kan få lang saksbehandlingstid på saker uten lovbestemt tidsfrist.

Seksjonsleder opplyser at det er en viss turnover ved seksjonen. Seksjonsleder har vært ansatt i etaten siden 2005, og han er den som har vært ansatt lengst ved seksjonen. 7 ansatte har sluttet ved juridisk seksjon i perioden 2007-2009. I dag er det 12 ansatte ved seksjonen. Dette

⁸⁰ N = 43 / Saksbehandlere.

⁸¹ N = 15 / Saksbehandlere ved seksjon private planer.

betyr at 58 % av de ansatte har vært ansatt i mindre enn tre år. Seksjonsleder opplyste at noen har vært ansatt i midlertidige stillinger i denne perioden, noe som delvis vil kunne være en forklaring på det høye tallet. Han viser til at ansettelse ved etaten kan fungere som et springbrett for videre karriere for jurister. Seksjonsleder mener imidlertid at opplæring av nye medarbeidere går relativt raskt.

Nærmere om kapasitet ved seksjon byggesak

Ved seksjon byggesak har bemanningen økt de siste årene. I 2007 var det mange nyansettelser, og i 2008 ble alle stillinger fylt opp. Gjennom verifiseringen av rapporten blir det presisert at nyansettelsene i 2007 i første rekke var i tilsynsgruppen. Seksjonslederen opplyser at seksjonen har tilstrekkelig kapasitet på saksbehandlersiden etter nyansettelsene våren 2010. De beregner imidlertid 6 måneder opplæringstid før nyansatte vil kunne håndtere mer komplekse saker. Etaten har en buffer ved at 3-4 personer ved Kunde- og dokumentsenderet kan behandle byggesaker ved behov.

Oversikt over ansattes overtidsarbeid i 2008 og 2009 viser at den samlede overtidsbruken ved seksjonen var vesentlig lavere i 2009 (minst 1817 timer) enn i 2008 (minst 2698, 5 timer)⁸². Det går også fram at noen ansatte ved seksjonen arbeidet mer enn 200 timer overtid begge de to årene (4 personer i 2008 og 3 personer i 2009).

Gjennom intervjuene kommer det fram at saksbehandlere ved seksjon byggesak nå opplever at det er god kapasitet ved seksjonen. Den situasjonsbeskrivelsen gir et noe annet bilde enn det som går fram av resultat fra spørreundersøkelsen, referert innledningsvis i kapittelet. Seksjonsleder presiserer imidlertid at seksjonen ikke har større fleksibilitet i bemanningen enn at tid benyttet på kurs må jobbes inn ved bruk av overtid.

I den grad det er kapasitetsproblemer ved seksjonen, viser undersøkelsen at de ansatte ved seksjonen mener dette først og fremst fører til *overtidsarbeid* (63,6 %), dernest *risiko for feil i saksbehandlingen* (54,5 %) og *fristoverskridelser* (45,5 %)⁸³. Av fritekstfelt går det fram at andre konsekvenser av manglende kapasitet ved seksjonen kan være at vanskelige saker blir liggende.

Fra flere hold blir det nevnt at kapasiteten ved tilsynsgruppen er for lav. Dette medfører at det må gjøres strenge prioriteringer i forhold til hvilke i nye saker en følger opp. Seksjonsleder mener at utformingen av ny forskrift vil være avgjørende for hvilken bemanning etaten skal ha på tilsynsområdet. Han sier at det kan bli aktuelt å lyse ut nye stillinger til tilsynsgruppen.

16 ansatte har sluttet ved seksjon byggesak i perioden 2007-2009. Hovedtyngden av de som har sluttet, har sluttet i løpet av årene 2007 og 2008. Per i dag er det 34 ansatte ved seksjonen. Dette betyr at om lag 47 % av de ansatte har vært ansatt i mindre enn tre år.

⁸² I oversikten over ansattes overtidsarbeid som revisjonen har mottatt, var det ikke indikert seksjonstilhørighet for enkelte ansatte. Summen av overtidstimer per seksjon kan være høyere enn det tallet vi får når vi summerer ansatte med kjent seksjonstilhørighet.

⁸³ N = 11 / Ansatte ved seksjon byggesak som hadde valgt andre svaralternativ enn "i stor grad" på spørsmål om de har tilstrekkelig tid til å behandle de saker de er blitt tildelt. Respondentene fikk tre faste svaralternativ, samt et *annet* alternativ med mulighet for fritekst, hvorav de kunne velge så mange alternativ som de oppfattet som relevant.

Nærmere om kapasitet ved Kunde- og dokumentssenteret

Grunnet praktiske problemer knyttet til rulleringsordningen av personell fra seksjon byggesak har saksbehandlerfunksjonen ved Kunde- og dokumentssenteret enkelte dager vært redusert. En årsak til dette er dels at ansatte fra seksjon byggesak ikke alltid har hatt anledning til å ta sin vakt i kundemottaket grunnet tidspress ved egen seksjon. Videre har det oppstått enkelte misforståelser i kommunikasjonen mellom seksjonene vedrørende vaktene ved Kunde- og dokumentssenteret. Våren 2010 ble det planlagt å ansette faste saksbehandlere ved seksjonen. Hensikten med dette er å bedre kapasiteten og forutsigbarheten for seksjonen.

I løpet av perioden 2007 - 2009 har 3 ansatte sluttet ved seksjonen.

Nærmere om kapasitet ved seksjon private planer

Gjennom spørreundersøkelsen kommer det frem at de ansatte ved seksjon private planer er minst fornøyde med kapasiteten ved egen seksjon, jf. tabell 11 ovenfor. Også i intervju og gjennom kommentarfelt blir det formidlet at seksjonen har vært underbemannet over lengre tid. Det går fram at seksjonen hadde hatt vakante stillinger i forkant av at revisjonen gjennomførte sine intervju, men at disse ved intervjutidspunktet (mars 2010) nylig var blitt besatt. Antallet stillinger er ikke økt. Det blir imidlertid opplyst at seksjonen har kjøpt inn konsulenttenester for å få unna etterslep i saksbehandlingen.

Av oversikt over overtidsarbeid i 2008 og 2009 går det fram at seksjonens samlede overtidsbruk var høyere i 2009 (minst 1293 timer) enn i 2008 (minst 1089 timer)⁸⁴. Det går også fram at noen ansatte ved seksjonen arbeidet mer enn 200 timer overtid begge de to årene (2 personer i 2008 og 2 personer i 2009).

Undersøkelsen viser at de ansatte mener manglende kapasitet til å behandle tildelte saker først og fremst fører til *overtidsarbeid* (76,9 %), dernest *risiko for feil i saksbehandlingen* (46,2 %), *fristoverskridelser* (30,8 %)⁸⁵.

Det blir oppgitt følgende øvrige konsekvenser av lav kapasitet:

- 2.gangssakene blir liggende (fordi 1.gangssakene prioriteres),
- høyt arbeidspress,
- stressrelaterte lidelser og misnøye blant de ansatte,
- høy turnover
- misfornøyde kunder

Fra lederhold blir det påpekt at det har vært en del utskiftning av ansatte i seksjonen over tid. Oversikt over turnover for perioden 2007 - 2009 viser at 6 ansatte ved seksjonen har sluttet i denne perioden. I tillegg har 2 ansatte fra seksjonen blitt overført til andre seksjonen i etaten. Per i dag er det 24 ansatte ved seksjonen. Revisjonen har fått opplyst at flere av de siste ansettelsene ved seksjonen er foretatt i stillinger som har vært ubesatt over lengre tid. Mer enn 33 % av de ansatte har vært ansatt i mindre enn tre år.

⁸⁴ I oversikten over ansattes overtidsarbeid som revisjonen har mottatt, var det ikke indikert seksjonstilhørighet for enkelte ansatte. Revisjonen må derfor ta høyde for at summen av overtidstimer per seksjon kan være høyere enn det tallet vi får når vi summerer ansatte med kjent seksjonstilhørighet.

⁸⁵ N = 13 / Ansatte ved seksjon plansak som hadde valgt andre svaralternativ enn "i stor grad" på spørsmål om de har tilstrekkelig tid til å behandle de saker de er blitt tildelt. Respondentene fikk tre faste svaralternativ, samt et *annet* alternativ med mulighet for fritekst, hvorav de kunne velge så mange alternativ som de oppfattet som relevant.

Det blir nevnt flere årsaker til at ansatte slutter ved seksjonen, blant annet enkeltpersoners behov for karriereutvikling og lønnsforhold. Det blir her presisert at seksjonen har mellomstjikt av ansatte (personer med 2-3 års erfaring) som etaten ikke klarer å løfte raskt nok i lønn. Det blir påpekt at lønnspolitikken bestemmes sentralt i kommunen, og at kommunen ikke kan konkurrere med det private næringslivet når det gjelder lønnsnivå. Gjennom verifiseringen av rapporten blir det presisert at Etaten ikke har avgjørende innflytelse på fastsettelse av lønn. Forhandlingene skjer på Byrådsavdelingsnivå etter fullmakt fra Bystyret med de ansattes organisasjoner iht. hovedtariffavtalens bestemmelser.

Det er som oftest nyutdannede som blir ansatt i ledige stillinger ved seksjonen. Seksjonen får i liten grad erfarne søkere selv når de spesifikt søker etter dette. Det blir opplyst at seksjon private planer har hatt problemer med å fylle opp ledige stillinger. Fra lederhold blir det anslått at nyansatte trenger ca 1 års opplæring, mens ansatte mener opplæringstiden er noe lenger.

Flere ansatte påpeker at høy turnover fører til høyere arbeidspress, både i forbindelse med vakanser og opplæring av nyansatte. Det blir også gitt uttrykk for at usikkerhet knyttet til hvor lenge ansatte blir værende, preger arbeidsmiljøet. Det blir sagt at mange ansatte vurderer å slutte for å begynne i det private næringsliv eller andre kommuner. Det hender at seksjonen mister saksbehandlere i løpet av den tiden det tar å behandle en sak, og at utskifting av ansvarlig saksbehandler underveis påvirker effektiviteten i planprosessen.

Ansatte opplyser at årsaker til høy turnover ved seksjonen er misnøye knyttet høyt arbeidspress, opplevelse av ikke å bli verdsatt, lønnsnivå og rettferdighet i avlønning. Etatsleder påpeker at kriteriene for lønnsfastsettelse er klare, men at alle ansatte ikke kan løftes samtidig. Det er imidlertid kommunenes forhandlingsseksjon som fastsetter lønn etter innspill fra etaten.

I byrådssak 1356/09 om strakstiltak for å redusere kø og saksbehandlingstid ble det vedtatt at det ville være behov for å oppbemanne etaten i en begrenset periode for å få unna restansesakene.

5.1.2 Kompetanse

Av spørreundersøkelsen går det fram at flertallet av de ansatte ved etaten (92,4 %) har universitets- eller høyskoleutdanning. Ingeniører (30,8 %), jurister (15,4 %) og sivilarkitekter (15,4 %) er godt representert⁸⁶.

På spørsmål om hva som er de viktigste utfordringene ved Etat for byggesak og private planer, skilte *kompetanse* seg ut som den tredje utfordringen for etaten, målt i andel personer som valgte dette svaralternativet⁸⁷. 51 % hadde merket av kompetanse som en viktig utfordring for etaten.⁸⁸

⁸⁶ N = 52 / Alle respondenter.

⁸⁷ Respondentene fikk oppgitt syv spesifiserte utfordringer, i tillegg til en *annet* kategori. Respondentene kunne merke av inntil tre svaralternativ.

⁸⁸ Totalt sett var N = 51 på dette spørsmålet. Ved seksjon byggesak var N = 22, ved seksjon plansak var N = 19, ved juridisk seksjon var N = 9 og ved Kunde- og dokumentsenteret var N = 1.

I spørreundersøkelsen oppgav 83,7 % av respondentene at de selv *i stor grad* har tilstrekkelig kunnskap til å gjennomføre saksbehandling etter gjeldende regelverk, mens 14,3 % svarte *i middels grad*⁸⁹. På spørsmål om ansatte ved respondentens seksjon har tilstrekkelig kunnskap til å gjennomføre saksbehandling etter gjeldende regelverk, svarte nesten like mange (80,8 %) *i stor grad*, mens 13,5 % svarte *i middels grad*. 1,9 % (en person) svarte *i liten grad*⁹⁰.

I intervju gir enkelte uttrykk for at kompetansen ved Kunde- og dokumentssenteret kan være mangelfull. Flere representanter fra ledelsen gir uttrykk for at saksbehandlerne ved seksjonen har lang erfaring, og at kompetansen er godt tilpasset de oppgavene som skal gjennomføres. Ved ansettelse av to nye faste saksbehandlere ved Kunde- og dokumentssenteret vil det bli rekruttert erfarne saksbehandlere til stillingene. Videre blir det forklart at ansatte i kundemottaket har anledning til eksempelvis å tilkalle personell fra juridisk seksjon ved behov.

Opplæring

Etaten har et opplæringsprogram for nyansatte som alle seksjoner følger. Etaten har også en fadderordning for nyansatte. I intervju blir det opplyst at det kan være vanskelig å følge opp nyansatte i hektiske perioder. En nyansatt ved seksjon byggesak mener det kunne vært nyttig om nyansatte fikk utlevert et samlet hefte med informasjon om de viktigste lover, forskrifter, rutiner m.v., samt hvem som har ansvar for hva.

På spørsmål om i hvilken grad etaten har sørget for at respondenten har fått tilstrekkelig opplæring, svarer et flertall på 61,5 % *i middels grad*, mens 26,9 % svarer *i stor grad*. Videre svarer 9,6 % *i liten grad*, mens 1,9 % (en person) svarer *ikke i det hele tatt*⁹¹. En sammenligning av svarene ved ulike seksjoner viser at ansatte ved juridisk seksjon generelt sett er mest fornøyde med opplæringen, mens ansatte ved private planer er minst fornøyde⁹². Det er størst grad av variasjon i svarene i forhold til om opplæringen er tilstrekkelig blant de ansatte ved seksjon byggesak. Undersøkelsen viser videre at flere ønsker å få bedre opplæring i bruk av Doculive.

I intervju kom det frem at gruppelederne ved seksjon private planer og seksjon byggesak er lite tilgjengelige, og det kan være en terskel for saksbehandlere å spørre gruppelederne dersom de trenger råd og veiledning.

I spørreundersøkelsen svarte halvparten av de ansatte at etaten *i middels grad* har et godt nok system for å gi saksbehandler råd og veiledning underveis i saksbehandlingen. En noe mindre andel, 44,2 %, svarte at etaten *i stor grad* har et slikt system. 3,8 % (to personer) svarte *i liten grad*⁹³. Det er en viss variasjon mellom seksjonene i svarene på dette spørsmålet, og de ansatte ved seksjon private planer er i minst grad fornøyde med systemet for oppfølging av saksbehandlere. Ved denne seksjonen svarte 63,2 % at de *i middels grad* er fornøyde med etatens system for å gi råd og veiledning underveis, mens 31,6 % *i stor grad* er fornøyde. En person svarte *i liten grad*⁹⁴.

⁸⁹ N = 49 / Alle saksbehandlere og gruppeledere.

⁹⁰ N = 52 / Alle respondenter.

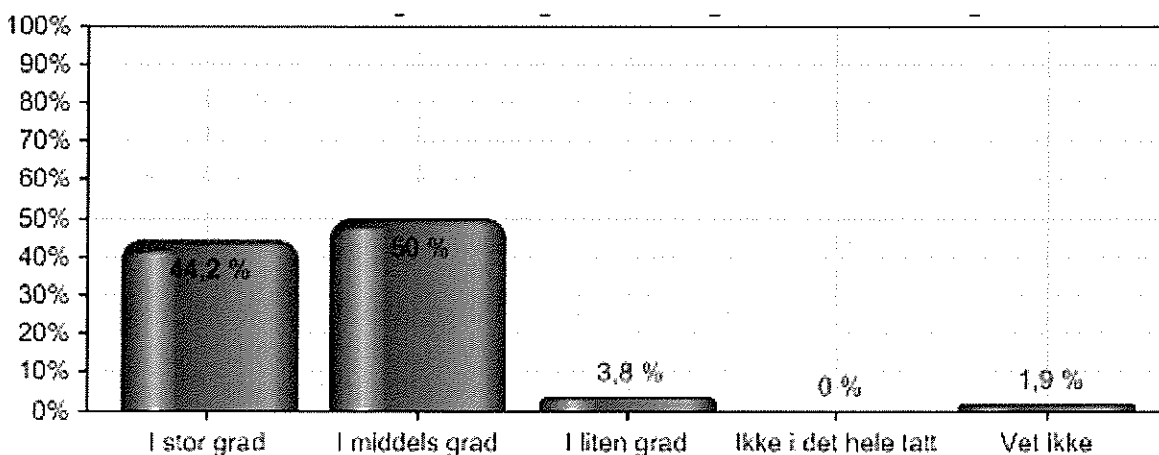
⁹¹ N = 52 / Alle respondenter.

⁹² N = 9 ved juridisk seksjon og 19 ved seksjon private planer.

⁹³ N = 52 / Alle respondenter.

⁹⁴ N = 19 ved seksjon private planer.

Figur 7 "I hvilken grad opplever du at etaten har et godt nok system for å gi saksbehandler råd og veiledning ved utføring av saksbehandlingen?"⁹⁵



Det går videre fram av spørreundersøkelsen at det er gruppelederne som har den viktigste rollen i forhold til å gi saksbehandler veiledning underveis i saksbehandlingen. 97,1 % av saksbehandlerne svarte at de henvender seg til gruppeleder for å få råd og veiledning ved behandling av vanskelige saker. Det går også fram at 16,7 % konsulterer sin fadder, og at flertallet også har andre personer de kan spørre⁹⁶.

På spørsmål om i hvilken grad de var tilfredse med gruppeleders tilgjengelighet, svarte 51,4 % av saksbehandlerne ved etaten *i stor grad*. 28,6 % svarte *i middels grad*, mens 17,1 % svarte *i liten grad*⁹⁷. Ansatte ved seksjon private planer var i minst grad fornøyde med gruppeleders tilgjengelighet. Her svarte 38,5 % *i middels grad*, og 30,8 % at de *i liten grad* var fornøyde med gruppeleders tilgjengelighet⁹⁸.

Fra etatens ledelse blir det opplyst at en har iverksatt tiltak for å løse problemet med manglende tilgjengelighet hos gruppeledere ved at disse nå er fritatt for saksbehandling og dermed får frigjort tid til veiledning.

Etaten utarbeider årlige opplæringsplaner og det er satt av midler til ulike typer kurs. Budsjetterte opplæringsmidler for 2010 er 1.009.000 kr (8000 kr per ansatt)⁹⁹. De ansatte har anledning til å delta på opplærings- og oppdateringskurs. Undersøkelsen viser at et flertall av de ansatte ved etaten har deltatt på kurs / opplæringstiltak i løpet av de siste tre årene. De kurstypene som flest har deltatt på de siste tre årene, er generell opplæring i plan- og/eller byggesaksbehandling (57,8 %) og kurs i ny plan- og bygningslov (59,6 %).

I intervju har det blitt opplyst at etaten har en opplæringsplan for ansatte i den nye plan- og bygningsloven. Den nye planloven ble innført i juni 2009, og blant de ansatte ved seksjon private planer svarte 76,5 % at de hadde deltatt på kurs om den nye loven. På spørsmål om i hvilken grad de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i den nye planloven, mener likevel

⁹⁵ N=52 / Alle respondenter.

⁹⁶ N = 42 / Saksbehandlere.

⁹⁷ N = 35 / Saksbehandlere som har merket av for at de henvender seg til *gruppeledere* for å få råd og veiledning ved behandling av vanskelige saker.

⁹⁸ N = 13 ved seksjon private planer.

⁹⁹ Etat for byggesak og private planer: *Opplæringsplan 2010*.

flertallet av de ansatte ved seksjon private planer (52,6 %) at opplæringen *i middels grad* er tilstrekkelig. Videre svarer 15,8 % at de *i stor grad* har fått tilstrekkelig opplæring i ny lov, mens 26,3 % mener at de *i liten grad* har fått dette¹⁰⁰.

Når det gjelder byggesaksdelen opplyser seksjonsleder ved seksjon byggesak at etaten har hatt kort tid på seg fra de nye forskriftene var ferdig utarbeidet (1. april 2010) til de trådte i kraft (1. juli 2010). Fylkesmannen har gjennomført ressursgruppesamlinger i forbindelse med ny plan- og bygningslov, der seksjonen har deltatt. Fylkesmannen skal holde et generelt kurs i forbindelse med innføringen av byggesaksdelen av ny lov, som de ansatte ved juridisk seksjon, seksjon byggesak samt Kunde- og dokumentsentret vil få tilbud om å delta på.

Ved juridisk seksjon blir det nevnt som en utfordring at det tilbys få relevante kurs innen plan- og bygningsrett på markedet. Mange ansatte ved seksjon private planer gir uttrykk for at det er relativt god mulighet til å delta på kurs av kortere varighet, men de savner muligheten til å delta på mer omfattende videreutdanningstiltak som gir studiepoeng. Det blir gitt uttrykk for at mange savner en langsiktig opplæringsplan for kompetanseheving på seksjonsnivå. I opplæringsplanen for 2010, går det fram at det er satt av 45.000 kr til kompetanseheving av denne typen¹⁰¹. Revisjonen har fått opplyst at disse utviklingsmidlene er et nytt tiltak fra 2010.

5.2 Vurderinger

Ledelsen i etaten er i ferd med å gjennomføre en kartlegging av ressursbehov og kompetansebehov med utgangspunkt i de krav som stilles til etaten. Kartleggingen er planlagt ferdigstilt i august 2010. En slik kartlegging er nødvendig for å kunne ta stilling til det reelle ressurs- og kompetansebehovet i etaten.

Gjennomførte intervjuer indikerer at ansatte ved juridisk seksjon og seksjon byggesak opplevde å ha tilstrekkelig kapasitet/bemanning på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. Ved seksjon private planer og tilsynsgruppen (tilknyttet seksjon byggesak) oppleves imidlertid ikke bemanningen som tilstrekkelig. Revisjonen konstaterer at byrådet vedtak om oppbemanning i en begrenset periode for å ta unna restansesakene ved seksjon private planer, ikke er iverksatt.

Både juridisk seksjon og seksjon byggesak oppgir å ha hatt perioder med kapasitetsutfordringer de senere år. At den samlede overtiden ved seksjon byggesak utgjorde mer enn et årsverk i 2009 kan etter revisjonens mening indikere at bemanningen i perioder ikke var tilpasset arbeidsmengden i seksjonen.

Konsekvenser av manglende saksbehandlingskapasitet/bemanning er i følge de ansatte ved etaten, risiko for feil i saksbehandlingen og fristoverskridelser. Det er viktig at etaten kontinuerlig vurderer hvordan ressursene kan tilpasses endringer i arbeidsmengden. Ettersom etaten vektlegger at det er stor variasjon i etterspørselen av deres tjenester, mener revisjonen at etaten bør sørge for å ha ordninger som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet i bemanningen i forhold til svingende etterspørsel innen alle tjenesteområdene.

¹⁰⁰ N = 19 / Seksjon private planer.

¹⁰¹ Etat for byggesak og private planer: *Opplæringsplan 2010*.

Undersøkelsen viser at det er flere forhold, ut over nivået på bemanningen, som har innvirkning på etatens kapasitet til å ivareta saksbehandlingsoppgaver. Dette knytter seg til:

- at det har vært relativt stor utskifting av personell i perioden 2007-2009. Dette har krevd betydelige ressurser til opplæring samt at det tar tid før nye medarbeidere er ferdig opplært.
- høy bruk av overtid på enkeltpersoner indikerer at etaten er avhengig av noen nøkkelpersoner.
- økende opplæringsbehov på grunn av nytt lovverk og behov for råd og veiledning i saksbehandlingen
- de ansattes jobbtilfredshet

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, står det:

"Det er på noen punkter i rapporten bemerkninger rundt "turnover". (punkt 5.1.1.) Byråden vurderer ikke dette som større enn normalt, eller at det har vært et stort problem at ansatte slutter og det må foretas nyansettelser. Det medgår riktignok ressurser knyttet til kostnader og tidsbruk ved tilsetting av nye medarbeidere, men en viss grad av "turnover" kan også være sunt for en organisasjon."

Rapporten viser at mellom 33 % og 58 % av de ansatte har vært ansatt mindre enn ett år. Revisjonen mener at dette indikerer at det har vært en høy grad av utskifting av ansatte ved seksjon byggesak, seksjon private planer og juridisk seksjon det siste året. Ansatte gir uttrykk for at opplæring av nye medarbeidere har krevd mye ressurser de siste årene.

6 PRIORITERING AV SAKER

I dette kapittelet undersøker vi hvilke rutiner etaten har for prioritering av saker. Vi belyser følgende problemstilling:

I hvilken grad er det en realitet at enkle saker blir prioritert mens andre mer kompliserte saker blir liggende?

6.1 Data

6.1.1 Hvilke saker blir prioritert?

Både ledelsen og ansatte ved etaten gir uttrykk for at dato for mottak av sakene i utgangspunktet bestemmer rekkefølgen for behandlingen av sakene ved alle etatens seksjoner. Behandling av saken starter når søknaden er fullstendig. Informasjon fra intervju viser likevel at det ved alle seksjoner finnes prinsipper for prioritering av enkelte sakstyper.

Gjennom intervju og fritekstfelt i spørreundersøkelsen blir det opplyst hvilke typer saker som prioriteres. Det fremgår at prioritering av bestemte kategorier av saker i stor grad er forankret i politiske og administrative vedtak. Revisjonen har bedt etaten om få oversendt politiske og administrative vedtak knyttet til prioritering, samt en oversikt over slike vedtak. Revisjonen har mottatt enkelte av de vedtak det blir vist til i intervjuene. Dette inkluderer et byrådsvedtak som omhandler reduksjon av kø og saksbehandlingstid ved behandling av private plansaker¹⁰². Videre har revisjonen mottatt et bystyrevedtak vedrørende lokal tiltakspakke i forbindelse med finanskrisen¹⁰³. Revisjonen har ikke mottatt noen samlet oversikt over vedtak knyttet til sakstyper som skal prioriteres ved etaten.

Informasjon fra intervju og spørreskjema viser at følgende sakstyper blir prioritert ved etaten:

1. Lovbestemte tidsfrister

Ved seksjon byggesak prioriteres meldingssaker og enkle tiltak, som har tre ukers behandlingsfrist, samt ordinære byggesaker med 12-ukersfrist foran dispensasjonssaker. Seksjon private planer prioriterer 12-ukersfristen for 1. gangs behandling av planene. Juridisk seksjon har inntil lovendringen 1. juni 2010 prioritert klagesaker som har 6 ukers frist, det vil si byggesaker uten dispensasjon som ikke skal behandles politisk.

2. Planavklarte saker

Etaten prioriterer prosjekter som er i samsvar med overordnet plan. Denne typen prioriteringer er forankret punkt 1 i bystyrevedtak av 30.03.09, sak 56-09, der bystyret slutter seg til en rekke punkt i saksfremstillingen. Et av disse punktene (punkt 10) omhandler planavklarte saker.

3. Barnehager

Det blir nevnt at barnehager er en sakstype som har blitt spesielt prioritert i forbindelse med sikring av full barnehagedekning. I møte med ledelsen ved etaten blir det vist til at det er fattet

¹⁰² Byråd for byutvikling, næring og klima, sak 1356/09, datert 20.10.09: *Private reguleringsforslag. Strakstiltak for reduksjon av kø og saksbehandlingstid.*

¹⁰³ Bergen bystyre, sak 56-09, behandlet 30.03.09: *Lokal tiltakspakke.*

et byrådsvedtak vedrørende prioritering av barnehager. Revisjonen har ikke mottatt kopi av dette vedtaket.

4. Samfunnsmessig betydning

Saker som gjelder offentlige bygg og prosjekt blir prioritert. Eksempler som blir gitt er skoler, offentlige institusjoner, idrettsanlegg og Bybanen. Seksjonsledere gir uttrykk for at vurderingen av om en sak skal prioriteres med utgangspunkt i dens samfunnsmessige betydning blir gjort på seksjonsledernivå eller høyere, og at det blir orientert om slike prioriteringer på seksjonsmøter. En av lederne ved etaten presiserer at det ikke er nedfelt skriftlig at slike saker skal prioriteres, men at dette er tydelig formidlet fra byrådsavdelingen.

5. Risiko for liv og helse

Dette gjelder tilsynssaker og kan for eksempel dreie seg om saker der etaten blir gjort oppmerksom på brannfarlige boforhold.

6. Oppsettende virkning

Oppsettende virkning innebærer at utbygger får pålegg om å stanse/ikke iverksette tiltak i påvente av klagesaksbehandling. Slike saker blir gitt prioritet ved juridisk seksjon fordi slik prioritering er i samsvar med lovens system¹⁰⁴.

7. Byggeklare prosjekter / sysselsetting

Etaten prioriterer byggeklare prosjekter. Denne typen prioriteringer er forankret punkt 1 i bystyrevedtak av 30.03.09, sak 56-09, der bystyret slutter seg til en rekke punkt i saksfremstillingen. Et av disse punktene (punkt 10) omhandler byggeklare prosjekter.

I intervju blir denne typen prioriteringer omtalt på noe ulike måter. Representanten fra byrådsavdelingen sier at tiltak med *potensial for å skape nye arbeidsplasser* skal prioriteres. Flere representanter fra etaten gir en noe annen beskrivelse, nemlig at man *i forbindelse med finanskrisen* har fått beskjed om å prioritere *byggeklare prosjekt for virksomheter som er truet med konkurs, med konsekvenser for mange arbeidsplasser*. I møte med etaten gir ledelsen uttrykk for at det bør være en selvfølge at etaten skal prioritere byggeprosjekt for virksomheter der mange arbeidsplasser er truet. Seksjonsledere gir uttrykk for at vurderingen av om en sak skal prioriteres med utgangspunkt i dens betydning for sysselsetting blir gjort på seksjonsledernivå eller høyere, og at det blir orientert om slike prioriteringer på seksjonsmøte.

8. Gamle plansaker

I forbindelse med byrådssak behandlet 20.10.09 knyttet til tiltak for å redusere saksbehandlingstiden for private planer¹⁰⁵, ble det vedtatt at etaten skal prioritere å få unna restansesakene. Disse sakene blir derfor gitt prioritet.

9. Effektivitetshensyn

Det blir gitt ulike eksempler på prioriteringer med bakgrunn i effektivitetshensyn. Et eksempel er at man ved juridisk seksjon noen ganger har valgt å behandle "like" saker parallelt for å få mest mulig effektiv saksbehandling. Et annet eksempel er at juridisk seksjon har et system der de samkjører saksbehandlingen med frister for innlevering i henhold til

¹⁰⁴ Jf. Rundskriv H-13/03 fra Kommunal- og regionaldepartementet "Lovendringer om tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m., avsnitt 3.1.3.

¹⁰⁵ Byrådssak 1356/09, 20.10.09; *Private reguleringsforslag. Strakstiltak for reduksjon av kø og saksbehandlingstid.*

politiske møteplaner, og at en prioriterer saker med utgangspunkt i å nå fristene for de ulike møtene. Ved seksjon byggesak blir det fra flere hold opplyst at når saksbehandlerne skal ta fatt på en ny sak litt utpå dagen velger de heller en enkel sak som kan ferdigstilles i løpet av dagen fremfor en komplisert sak som de bare får påbegynt.

Etaten prioriterer også enkelte saker ut fra effektivitetshensyn hvor det er stor pågang fra publikum. Det fremkommer av intervju at både byrådsavdelingen, etatsledelsen, seksjonsledere og saksbehandlere får mange henvendelser fra representanter fra publikum så som tiltakshavere, planfremmere og naboer, om at deres sak må prioriteres. Flere gir uttrykk for at enkelte utbyggere forsøker å legge press på flere nivå i organisasjonen, enten samtidig eller sekvensielt, for å påskynde behandlingen av sin sak.

Mange av de som tar kontakt er fornøyde når de får konkret informasjon om når saken deres skal behandles. Videre kan kommunen i en del tilfeller benytte henvendelser fra publikum på en konstruktiv måte ved at kontakten med tiltakshaver/planfremmer benyttes til å innhente førstehåndsinformasjon i saken. Enkelte representanter for publikum er mer pågående og tar kontakt gjentatte ganger, slik at de stadige henvendelsene blir ressurskrevende for etaten. Pågang fra publikum medfører at etaten i enkelte tilfeller velger å prioritere saken for å få arbeidsro. Ved juridisk seksjon blir det opplyst at høyt konfliktnivå i enkeltsaker kan være en årsak til at en velger å prioritere saken, eksempelvis hvis det er veldig mange naboklager. Et eksempel på en sak som ble prioritert i klagesaksbehandlingen var Svartedikerveien. Seksjonsleder ved juridisk seksjon anslår at antall saker som blir prioritert på slikt grunnlag utgjør 1-3 saker årlig.

Revisjonen har fått ulike tilbakemeldinger om hvem som tar beslutning om at en sak skal prioriteres for å få arbeidsro. Seksjonsledere gir uttrykk for at prioritering av saker på grunnlag av stor pågang i en sak blir tatt på ledernivå. Saksbehandlere i seksjonene opplyser imidlertid at de på eget initiativ prioriterer saker på grunnlag av henvendelser eller "mas" fra publikum. Saksbehandlere opplyser imidlertid at de bare unntaksvis tar slike beslutninger.

I spørreundersøkelsen svarte 21,7 % av de ansatte bekreftende på at de hadde prioritert en sak foran en annen på tvers av etablert prioriteringsrekkefølge på grunn av *press fra tiltakshaver/planfremmer*. Press fra tiltakshaver/planfremmer er i større grad en årsak til prioritering av saker ved seksjon byggesak (28,6 %) og seksjon private planer (20 %), enn ved juridisk seksjon (11,1 %) ¹⁰⁶.

Ledelsen ved etaten anslår at ca. to saker i året blir prioritert ved etaten på bakgrunn av press fra publikum / uro i saken.

10. Politisk press

Flere saksbehandlere og ledere gir uttrykk for at politisk press knyttet til enkelte saker kan føre til at disse sakene blir prioritert.

I fritekstfelt i spørreundersøkelsen viser mange til "*politisk press*" som en årsak til at enkeltsaker blir prioritert. Samtidig går det fram at det noen ganger kan være uklart for saksbehandler hvor presset om å prioritere en sak har sitt utgangspunkt. Utbyggere kan henvende seg til politikere eller ulike nivå i administrasjonen, og politikere henvender seg

¹⁰⁶ Samlet sett var N = 46 på spørsmålet, som var rettet mot alle respondentene i undersøkelsen. N = 21 ved seksjon byggesak, 15 ved seksjon plansak og 9 ved juridisk seksjon.

linjevei til administrasjonen. En saksbehandler ved private planer har i spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at noen politikere presser på, gjennom overordnet på ulike nivå, for å få enkelte saker prioritert foran i køen.

Det blir vist til at en konsekvens av ikke å behandle saker med "masete utbyggere" ofte har vært at utbygger tar kontakt med byråden eller andre politikere, og at etaten deretter må prioritere saken som følge av politisk press. I kommentarfelt i undersøkelsen har en saksbehandler gitt uttrykk for at dersom søkere er pågående nok velger de å behandle saken for å få arbeidsro og slippe å få flere telefoner. Den ansatte er av den oppfatningen at om saken ikke blir behandlet vil vedkommende likevel få pålegg om å behandle den fordi pågående søkere "går til topps" i kommunen.

Flere ansatte ved seksjon private planer gir uttrykk for at press fra politikere og media har negativ innvirkning på ansattes motivasjon og trivsel.

11. Henvendelser fra byrådsavdeling

Det blir fra flere hold gitt uttrykk for at henvendelser fra byrådsavdelingen til etaten kan føre til at enkeltsaker blir prioritert.

En representant for byrådsavdelingen forklarer at det forekommer at avdelingen i enkeltsaker tar kontakt med byggesakssjefen og ber etaten rette fokus mot en bestemt sak. Slike henvendelser kan eksempelvis skyldes at saken burde vært prioritert etter gjeldende retningslinjer, eller henvendelsen kan være et tiltak for å få løst en konfliktpreget sak. Det blir presisert at slike henvendelser går linjevei, via etatsleder.

Etatsleder gir uttrykk for at vedkommende ikke kan huske at etaten har fått beskjed fra overordnede om å prioritere enkeltsaker. Etaten har imidlertid fått purringer på saker ovenfra, men disse purringene har etter hennes mening vært rettmessige. En seksjonsleder opplyser at etaten kan få signaler om forventet fremdrift fra byrådsavdelingen uten at de nødvendigvis kjenner til bakgrunnen for dette.

Det går fram at utbyggere både i plan- og byggesaker kan få innvilget møte med fagdirektør i saker som ligger til behandling ved etaten. Etaten blir også innkalt til disse møtene. Henvendelser fra byrådsavdelingen om status i sakene kan være knyttet til at det skal avholdes slike møter. Etatsleder gir uttrykk for at et slikt møte kunne vært en legitim grunn å prioritere en sak dersom det hadde latt seg gjøre å ferdigstille saken til møtet. Hun mener imidlertid at det stort sett ikke er mulig å ferdigstille saker til slike møter fordi møtene gjerne holdes på kort varsel. Hun husker ingen konkrete saker der en sak er prioritert for å rekke et slikt møte.

Flere saksbehandlere ved seksjon private planer gir uttrykk for at det forekommer at byrådsavdelingen gir "løfter om prioritering" til utbyggere. En annen saksbehandler ved samme seksjon mener at henvendelser fra byrådsavdelingen ikke kan karakteriseres som instruksjoner om å prioritere en sak, men at det snarere er henvendelser der det blir spurt om status i saken. I møte med etatsledelsen blir det gitt uttrykk for at en ikke kjenner til at byrådsavdelingen gir løfter om prioritering til utbyggere.

Det blir gitt uttrykk for at byrådsavdelingens signaler om enkeltsaker har ført til at disse sakene er blitt prioritert på bekostning av andre prioriterte oppgaver, eksempelvis barnehagesaker. En saksbehandler gir i spørreundersøkelsen uttrykk for at det er uholdbart at

saksbehandlere i slike tilfeller opplever å måtte "stå til rette" overfor barnehageutbyggere på bakgrunn av prioriteringer vedkommende ikke selv kan innestå for.

Undersøkelsen viser ellers at informasjon om at enkeltsaker er gitt prioritering av byrådsavdelingen ikke alltid har nådd fram til saksbehandler. I kommentarfeltet i spørreundersøkelsen blir det bl.a. vist til en enkelthendelse der saksbehandler fra seksjonsleder hadde fått klarert at en sak ikke skulle prioriteres, men der byrådsavdelingen siden tok kontakt fordi saksbehandleren ikke hadde prioritert den aktuelle saken. Vedkommende som nevner dette eksemplet er en av flere som peker på at det bør etableres tydeligere rutiner som identifiserer de saker som skal prioriteres og som påpeker at det er viktig at disse løftene om prioritering når fram til den som skal behandle saken.

Revisjonen har ikke systematiske data som viser i hvilket omfang av prioritering av saker i de ulike kategoriene som er nevnt i punktene 1-11 ovenfor forekommer.

I tillegg til prioriteringer som faller inn under de ulike kategoriene skissert ovenfor, nevner etatsleder noen tommelfingerregler som benyttes for å prioritere mellom grupper av saker med samme alder: Næring før bolig, tillatelser før avslag (gjelder klagesaker), boliger før garasjer etc. Her er det samfunnsinteressene og hvor mange som blir berørt av saken som er utslagsgivende.

6.1.2 Rutiner for prioritering

Gjennom intervju og fritekstfelt i spørreundersøkelsen går det fram at det i utgangspunktet er saksbehandlerne selv som skal vurdere om en sak skal prioriteres. Etatsleder gir i intervju uttrykk for at hun forventer at etatens medarbeidere selv er i stand til å vurdere hvilke saker som faller inn under de prioriterte kategoriene. Etatsleder gir uttrykk for at hun ikke gir beskjeder om at enkeltsaker skal prioriteres, men at hun deltar i drøftinger der man kan bli enige om at en sak faller inn i en av prioriteringskategoriene.

Ved tilsynsgruppen er det utarbeidet en prioriteringsliste som også angir rekkefølge for prioritering av saker. Denne er lagt frem for revisjonen. Det er ikke utarbeidet noen samlet oversikt over hvilke andre sakstyper som prioriteres ved etaten. Beskjeder til de ansatte knyttet til prioritering av saker blir formidlet muntlig på seksjonsmøter.

Selv om ledelsen er klar på at prioritering av enkelte sakstyper forekommer ved alle seksjoner, viser spørreundersøkelsen at dette ikke like klart for alle ansatte. På spørsmålet "er det noen saker som blir prioritert ved din seksjon?" svarer 7,7 % av de ansatte *nei*. 76,9 % svarer bekreftende på at det er noen saker som blir prioritert ved deres seksjon, mens de øvrige (15,4 %) svarer at de ikke vet. Ved juridisk seksjon svarer samtlige ansatte bekreftende på at det er enkelte saker som prioriteres ved deres seksjon. Andelen ansatte som svarer *nei* til at enkelte saker blir prioritert er høyest ved seksjonen byggesak (13 %), mens andelen som svarer *vet ikke* er høyest ved seksjon private planer (26,3 %) ¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Samlet sett var N = 52 på spørsmålet, som var rettet mot alle respondentene i undersøkelsen. N = 23 ved seksjon byggesak, 19 ved seksjon plansak og 9 ved juridisk seksjon.

Etatsleder sier at hun mener at etatens prioriteringer burde være klare for de ansatte. En representant for byrådsavdelingen gir uttrykk for at det kan være en utfordring for etaten at det foreligger mange parallelle signal om prioritering av saker.

Flere av de ansatte gir uttrykk for at de opplever prioriteringsinstruksene som uklare, og en bedre styring på i hvilken rekkefølge sakene skal prioriteres, blir etterlyst. Dette synes spesielt å være et problem ved seksjon private planer. En saksbehandler ved seksjon private planer mener at klarere retningslinjer for prioritering og prioriteringsrekkefølge ville lettet kommunikasjonen med planfremmer. Det blir nevnt som eksempel at det kan være vanskelig å forklare planfremmere at en sak med prioritering har kommet lenger bak i saks køen enn en annen sak med prioritering. En annen saksbehandler ved samme seksjon gir uttrykk for at en bedre styring med prioriteringsrekkefølgen av sakene kunne bidratt til å effektivisere saksbehandlingen ved seksjonen.

Av kommentarene i spørreundersøkelsen går det ellers frem at saksbehandlerne ved etaten i ulik grad er informert om årsakene til at saker skal prioriteres. Enkelte viser til byrådsvedtak, andre viser til at de har fått beskjed fra sin leder.

Flere ansatte stiller spørsmålsteget ved etatens og overordnede praksis knyttet til prioritering av saker. Blant annet er flere saksbehandlere, både fra seksjonene for byggesak og private planer, kritiske til at de mest pågående kundene kan bli prioritert i saksbehandlingskøen. En annen saksbehandler ved seksjon private planer kommenterer i spørreundersøkelsen at byrådsavdelingen og politikere ikke vilkårlig bør la frekke utbyggere slippe fram i køen fordi de maser mest. Vedkommende peker på at dette også er uheldig for andre som har fulgt formelle og gode prosesser. Vedkommende mener dessuten at seksjon for private planer har best kunnskap om hvilke saker som er klare for neste steg i saksbehandlingen.

En saksbehandler fra seksjon byggesak sier at vedkommende ikke kan utelukke at saker som er blitt prioritert ikke burde vært prioritert.

Flere saksbehandlere ved seksjon private planer gir signaler om at de mener enkelte prioriteringer som gjøres ved etaten eller av overordnede ikke er rettfærdige overfor utbyggerne. Det blir her vist til at enkelte store og pengesterke utbyggere har lettere for å bli prioritert. Etatsleder understreker i intervju at det fra etatens side aldri er noen som blir prioritert fordi de er den de er.

6.2 Vurderinger

Etatens samlede oversikt over politiske og administrative føringer om prioritering av sakstyper er mangelfull. Det er ikke utarbeidet noen samlet oversikt over vedtak knyttet til prioriteringer, og de ansatte har ikke en enhetlig oppfatning av hvilke saker som skal prioriteres.

Saksbehandlere er forventet å gjøre selvstendige kvalifiserte vurderinger knyttet til prioritering av enkelte sakstyper basert på overordnede føringer og vedtak. Det representerer en risiko for feilprioriteringer at enkelte ansatte gir uttrykk for manglende kunnskap om etatens prioriteringer og for at informasjon om prioritering av saker ikke blir klart kommunisert fra ledelsen.

Undersøkelsen viser også at det er ulike oppfatninger i organisasjonen av hva som er innholdet i vedtak om prioriteringer knyttet til byggeklare prosjekt / sysselsetting. Det er ikke utarbeidet kjøreregler for denne typen prioriteringer, slik bystyrets vedtak forutsetter.

Det synes nødvendig å utarbeide klarere retningslinjer for prioriteringsrekkefølge. Dette vil gjøre det lettere for etaten både å foreta prioriteringer og å begrunne disse i etterkant. Det bør også vurderes hvordan prioriteringer av saker som ikke er begrunnet ut i fra plan- og bygningslovens bestemmelser og intensjon (saker med lovbestemte tidsfrister, saker med oppsettende virkning) skal dokumenteres.

Undersøkelsen viser at etaten prioriterer saker med lovbestemte tidsfrister. Utover dette gir ikke undersøkelsen grunnlag for å si at enkle saker prioriteres foran vanskelige saker. Mange prioriteringskriterier og manglende felles oppfatning av hvordan kriteriene skal veies opp mot hverandre, kan imidlertid føre til at saker ikke blir gitt rett prioritet. Prioriteringskriteriene er til dels skjønsmessige og det vil derfor kunne være ulike oppfatninger om hva som er rett prioritering.

I høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø datert 30. september 2010, fremkommer det blant annet:

"Byråden er av den oppfatning at dette punktet har fått et uheldig fokus i forhold til omfanget av prioriteringer som gjøres. (...) De hovedprioriteringer som gjøres fremgår av revisjonens rapport. I forhold til det totale antall saker som behandles ved Etat for byggesak og private planer er det imidlertid ikke tale om mange saker som gis en særskilt prioritering.

Kommunerevisjonen registrerer at prioriteringer av saker er et område der ansatte ved etaten uttrykker bekymring. De ansatte gir uttrykk for usikkerhet knyttet til hva som er etatens rutiner på dette området. Revisjonen har derfor funnet det riktig å påpeke dette.

Videre i byrådsavdelingens høringsuttalelse fremkommer det blant annet følgende om bruk av data i dette kapittelet:

"Byråden viser til påstanden som er gjengitt på side 57 i rapporten om at den som skriker høyest kan bli prioritert i perioder med kø/restanser, og at ressurssterke utbyggere blir prioritert. Påstandene som kommer frem i disse enkeltuttalelsene er verken i samsvar med Byrådens eller Etat for byggesak og private planer sin saksbehandlingsstandard."

"Byråden finner ut fra det materiale som foreligger ikke konkrete holdepunkter for at uttalelsene i rapporten knyttet til politisk press og press fra enkelte utbyggere medfører uriktige prioriteringer av enkeltsaker. (...)"

"Det oppfattes videre som en svakhet i rapporten at enkeltuttalelser om politisk press og press fra større utbyggere fremheves så lenge innholdet ikke er verifisert av andre opplysninger. (...)"

Som tidligere nevnt har revisjonen etter å ha mottatt høringsuttalelsen fra byrådsavdelingen valgt å ikke bruke sitatformen ved gjengivelse av kommentarer fra respondenter i spørreundersøkelsen. Revisjonen har brukt kommentarer fra spørreundersøkelsen for å vise at enkelte ansatte stiller spørsmålstegn ved etatens prioriteringer. Disse kommentarene er ikke

statistisk representative. Kommentarene er brukt for å illustrere en mulig problematikk som bør undersøkes og følges opp nærmere.

7 REVISJONENS ANBEFALINGER

På bakgrunn av innsamlet faktagrunnlag og vurderinger vil revisjonen anbefale at Bergen kommune og Etat for byggesak og private planer vurderer følgende tiltak:

- Sørge for at arkivert journal i alle saker er fullstendige, jf. forskrift om offentlige arkiv § 2-6.
- Gjennomgå organisering og ressursbruk i kvalitetssikringsarbeidet. Herunder
 - se nærmere på rutinene for kvalitetssikring av saker ved seksjon private planer.
 - etter en periode evaluere ny gruppelederstruktur i forhold til om gruppeledere har tilstrekkelig tid til å veilede saksbehandlere og drive kvalitetssikring.
- Gjennomgå alle forhold som er nødvendig for å sikre at lovbestemte frister for saksbehandling i alle plan-, bygge- og klagesaker, jf. plan- og bygningslovens §§ 21-7, 12-11 og byggesaksforskriftens §§ 7-1 og 7-4 overholdes.
- Sikre at det blir rapportert til Bystyret på de budsjettmål som er satt for etaten.
- Utvikle løsninger for registrering av plansaker som gjør det mulig å vurdere hvor lang tid som benyttes av etaten, planfremmer, overordnet administrativt nivå og politisk behandling.
- Sikre en felles forståelse av hvilke kvalitets- og innholdskrav som skal stilles til planprosessen.
- Etablere rutiner som sikrer at det blir sendt ut underretning om vedtak i plansaker innen rimelig tid.
- Vurdere i hvilken grad ansattes jobbtilfredshet påvirker effektiviteten i saksbehandlingen.
- Vurdere om ansatte benytter systemet for dokumentasjon av habilitet som tiltenkt.
- Sikre at alle ansatte har fylt ut kommunens skjema for vurdering av habilitetsforhold.
- Sørge for at det blir opprettet gode og klare rutiner for håndtering av truende situasjoner i møte med publikum.
- Sørge for at tilsynsgruppen har bemanning som er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av nye lovkrav til tilsynsarbeidet.
- Sørge for å ha ordninger som sikrer fleksibilitet i bemanningen i forhold til varierende behov innen alle tjenesteområdene.
- Gjøre en nærmere analyse av om etatens opplæringsplan dekker etatens og de ansattes opplæringsbehov.

- Konkretisere og vekte prioriteringskriterier og sikre at det eksisterer en enhetlig oppfatning av hvilke saker skal prioriteres.
- Sørg for at ansatte får tilstrekkelig opplæring i bruk av Doculive.






BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BYUTVIKLING, KLIMA
OG MILJØ

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 05556/55566275
Telefaks 55566330
klima.miljo.byutvikling@bergen.kommune.no

Kommunerevisjonen
Postboks 7700
5020 BERGEN

 BERGEN KOMMUNE
Kommunerevisjonen

Saks nr.: 200914294 Dok.nr.: 6
Mottatt dato: 01/10/10
Kontor/Saksbeh.: OUO
Offentlig: _____
Arkiv nr.: 1266

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

200814976-18
SIDS

Emnekode

SARK-52

Dato

30. september 2010

Forvaltningsrevisjonsprosjektet effektivitet i saksbehandlingen ved byggesaksavdelingen i Bergen kommune

1. Innledning

Det vises til korrigert utkast til revisjonsrapport datert 16.9.2010.

Generelt bemerkes at Etat for byggesak og private planers saksområde knyttet til behandling av byggesaker og private planforslag etter plan- og bygningsloven er et krevende saksområde. Mange av sakene er av stor økonomisk betydning for partene og for samfunnet. I mange av sakene er det derfor sterke interessemotsetninger og hverdagen er preget av høy temperatur og krysspress fra partene og andre interessenter.

Som revisjonen er gjort kjent med i forbindelse med møter i anledning revisjonsoppdraget, står alle de tema som er nevnt i revisjonens anbefalinger på dagsorden i Etat for byggesak og private planer. Det har over flere år vært ut ført et betydelig utviklingsarbeid ved etaten. Dette er blant annet knyttet til HMS arbeid, organisering av etaten med tilhørende evaluering, tiltak for å overholde tidsfrister, utarbeidelse av rutiner for kvalitetssikring av saker mv. Arbeidet ved Etat for byggesak og private planer stiller store krav til de ansattes faglige og personlige egenskaper.

Revisjonsprosjektets hovedformål er å belyse effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen ved etaten. Det oppfattes imidlertid som en svakhet ved rapporten at det ikke redegjøres nærmere for hvilke forståelse av begrepene effektivitet, kvalitet og likhet som legges til grunn. Forståelse av disse begrepene er ikke entydige.

Rapporten inneholder en rekke målinger og data som er innhentet i forbindelse med revisjonsoppdraget. Det er likevel vanskelig å lese seg til om disse målingene faktisk dokumenterer avvik, og eventuelt hvilken betydning disse har.

Det er på flere steder i rapporten gjengitt sitater fra fritekstfeltet i foretatte spørreundersøkelser. Det er selvsagt viktig å kjenne til det som fremkommer, men det er her tale om enkeltutsagn som ikke er verifisert av andre opplysninger. Det er da uheldig at disse

gjengis uten nærmere undersøkelser, eller dokumentasjon for at innholdet er representativt. Et annet forhold er at kommentarene er gitt i forhold til en undersøkelse som skal være anonym. De som har avgitt svar, har ikke vært gjort kjent med at uttalelsen kunne bli trykt i rapporten.

2. Kommentarer til punkt 4 om rutiner for saksbehandling

Når det gjelder likebehandling (pkt. 4.1.8), mangler det definisjon av hva som er utgangspunktet for denne type vurderinger, jf ovenfor under punkt 1. Hver sak skal behandles individuelt og konkret. Det er bare forskjellsbehandling basert på usaklige og urimelige vurderinger som ikke er tillatt. Dette forutsetter at saker som sammenliknes både faktisk og rettslig sett er like. Det skal generelt mye til før det kan konstateres at det foreligger brudd på likebehandlingsprinsippet ved behandling av den enkelte sak.

Når det gjelder habilitet (4.1.9) er utgangspunktet at den enkelte ansatte skal vurdere sin egen habilitet, jf. forvaltningslovens § 8. Dette regelverket er det samme for alle ansatte og medlemmer av folkevalgte organer i kommunen. I Etat for byggesak og private planer foreligger det spesielt utarbeidede rutiner for dokumentasjon av habilitet i den enkelte sak. Saksbehandler skal benytte et eget skjema som føres i saken dersom vedkommende har fått tildelt en sak og vurdering av habilitet er aktuelt. Videre har det vært gjennomført et pilotprosjekt ved Etat for byggesak og private planer knyttet til utfylling av et generelt skjema for opplysninger om ansattes interesser og verv. Det er utfra rapporten uklart om revisjonen mener at det foreligger avvik med hensyn til dokumentasjon av habilitet i den enkelte sak eller om det er mangler ved utfylling av det generelle habilitetsskjema som mer er tenkt som en ” egenerklæring ”. Sistnevnte skal for øvrig nå revideres og tilpasses etatens behov.

Byråden er av den oppfatning at det er etablert gode rutiner for dokumentasjon av habilitet i den enkelte sak ved Etat for byggesak og private planer. Utfra tilbakemelding fra etatsledelsen har for øvrig alle medarbeidere fått tilbud om kurs i habilitetsreglene og rutinene vedrørende dette.

3 Kommentar til punkt 5 i rapporten om bemannings situasjon

Det er på noen punkter i rapporten bemerkninger rundt ” turnover ”. (punkt 5.1.1). Byråden vurderer ikke dette som større en normalt, eller at det har vært et stort problem at ansatte slutter og det må foretas nyansettelser. Det medgår riktignok ressurser knyttet til kostnader og tidsbruk ved tilsetting av nye medarbeidere, men en viss grad av ” turnover ” kan også være sunt for en organisasjon.

Byråden har ellers merket seg de synspunkter som fremkommer i spørreundersøkelsen fra enkelte ansatte om høyt arbeidspress, og er opptatt av at de ansatte skal ivaretas på en god måte. Ved Etat for byggesak og private planer er det som nevnt i rapporten iverksatt arbeid med kartlegging av ressursbehov med sikte på en mest mulig hensiktsmessig dimensjonering av etaten. Det er forøvrig innført rutinemessig tilbud om sluttsamtaler slik at årsak til at medarbeidere slutter kan fanges opp i den grad dette berøres av forhold ved arbeidsplassen, lønnsvilkår mv.

4. Kommentar til punkt 6 i rapporten om prioritering av saker

Byråden er av den oppfatning at dette punktet har fått et uheldig fokus i forhold til omfanget av prioriteringer som gjøres. Utgangspunktet er at alle saker behandles i forhold til den dato de kommer inn. Det må imidlertid være et visst spillerom for å avvike dette bla. annet av effektivitetshensyn. Det må ellers være adgang til å prioritere noen saker fremfor andre – enten dette fastlegges gjennom beslutning på overordnet nivå - eller på etatsnivå. De hovedprioriteringer som gjøres fremgår av revisjonens rapport. I forhold til det totale antall saker som behandles ved Etat for byggesak og private planer er det imidlertid ikke tale om mange saker som gis en særskilt prioritering.

Byråden viser til påstanden som er gjengitt på side 57 i rapporten om at den som skriker høyest kan bli prioritert i perioder med kø/restanser, og at ressurssterke utbyggere blir prioritert. Påstandene som kommer frem i disse enkeltuttalelsene er verken i samsvar med Byrådets eller Etat for byggesak og private planer sin saksbehandlingsstandard.

Som regel vil saker med mye henvendelser og hvor store utbyggere er involvert være saker som faller inn under kategorier som etter sin art skal prioriteres. Dette gjelder for eksempel større utbygginger av samfunnsmessig betydning så som barnehager, skoler, studentboliger, institusjoner mv.

Byråden finner ut fra det materiale som foreligger ikke konkrete holdepunkter for at uttalelsene i rapporten knyttet til politisk press og press fra enkelte utbyggere medfører uriktige prioriteringer av enkeltsaker. Samtidig oppfattes dette punktet i rapporten som noe unyansert. Det er ikke ulovlig å drive lobbyvirksomhet, og i et parlamentarisk styresett som i Bergen kommune er det på flere nivåer adgang til å reise spørsmål om enkeltsaker. For eksempel gjelder dette adgang til å stille spørsmål fra Komite for miljø- og byutvikling til Byrådet. Myndighet i plan- og byggesaker er delegert fra bystyret via byrådet og til Etat for byggesak og private planer. At det kommer spørsmål, henvendelser og instruksjoner fra overordnet nivå til Etat for byggesak og private planer er i samsvar med delegasjonsrekkefølgen.

Det oppfattes videre som en svakhet ved rapporten at enkeltuttalelser om politisk press og press fra større utbyggere fremheves så lenge innholdet ikke er verifisert av andre opplysninger. Byråden har merket seg at rapporten ikke inneholder spesielle anbefalinger på dette punkt utover anbefaling om gjennomgang av rutiner for prioritering av saker. Byråden ser imidlertid alvorlig på de påstandene som fremkommer og vil sammen med Etat for byggesak og private planer gå nærmere gjennom dette tema. Revisjonens anbefaling om gjennomgang av rutiner for prioritering av saker vil bli fulgt opp.

I den grad de nevnte påstander måtte inneholde antydninger om mulige ulovlige forhold bemerkes at alle ansatte ved Etat for byggesak og private planer er orientert om og skal være kjent med regelverket for varsling om kritikkverdige forhold gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven.

5. Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil Byråden igjen fremheve at tema som er nevnt i revisjonens anbefalinger står på dagsorden i Etat for byggesak og private planer. Etter Byrådets oppfatning har Etat for

byggesak og private planer arbeidet godt med alle temaene over lengre tid. Dette er og vil være en kontinuerlig prosess.

Utover kommentarene som fremkommer ovenfor vil Byråden knyttet følgende tilleggskommentarer til enkelte anbefalinger i rapporten :

- Tilsyn. Kvaliteten i byggesaker skal i utgangspunktet være sikret gjennom plan- og bygningslovens ansvars- og kontrollsystem. Det har vært opp til kommunen i hvilken grad det skal utføres ytterligere tilsyn i byggesaker. Bergen kommune har i denne sammenheng ligget i forkant av utviklingen. Det er bygget opp en egen tilsynsgruppe ved Etat for byggesak og private planer, og det er etablert gode rutiner for utførelse av tilsyn. Kommunen står godt rustet for å følge opp de krav som stilles til tilsyn i ny plan- og bygningslov.
- Bemanning
Som det fremkommer i rapporten er det fokus på riktig bemanning i Etat for byggesak og private planer i forhold til saksmengde. Det er imidlertid en betydelig utfordring knyttet til vurdering av fremtidig saksmengde. Saksmengden er sterkt knyttet til aktiviteten i byggemarkedet, og denne aktiviteten kan svinge betydelig.
- Frister
Etat for byggesak og private planer har et sterkt fokus på å overholde lovbestemte frister, og det gjøres et betydelig arbeid på dette området. Byråden er spesielt oppmerksom på behovet for redusert saksbehandlingstid i reguleringssaker. Det er iverksatt en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i plansaker og det er knyttet store forventninger til virkningen av disse. Det vises til byrådssak 1356/09 i tillegg til rapportering til KMBY på virksomheten.



Lisbeth Iversen
Byråd for byutvikling, klima og miljø