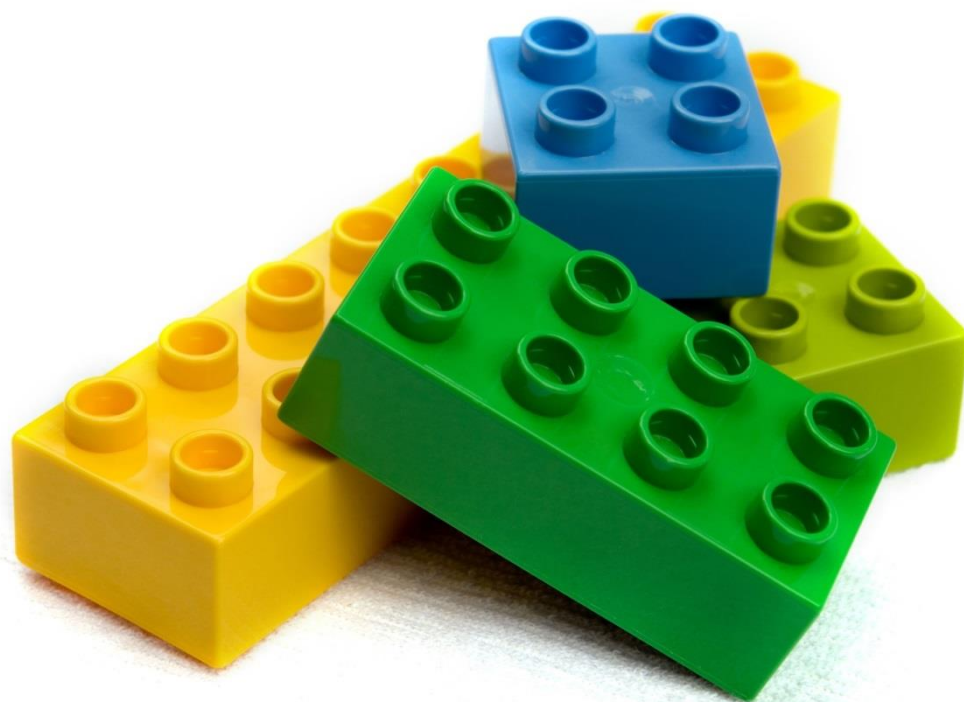


Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Juridisk kvalitetssikring i

Etat for byggesak og private planer



Sammendrag

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget 21. november 2012, i sak 94-12, gjennomført en forvaltningsrevisjon av juridisk kvalitetssikring i Etat for byggesak og private planer i Bergen kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Etat for byggesak og private planer har retningslinjer, rutiner, system og prosedyrer som sikrer at byggesaker blir juridisk kvalitetssikret.

På bakgrunn av de opplysninger som er forelagt revisjonen, er det revisjonen sin vurdering at Etat for byggesak og private planer har etablert et hensiktsmessig system for internkontroll, som i stor grad bidrar til å sikre juridisk kvalitetssikring av byggesaker. Etaten har ikke etablert et system for melding av avvik knyttet til kvalitet i saksbehandlingen, og revisjonen mener at et avvikssystem bør være et sentralt element i et internkontrollsystem.

Revisjonen vil videre presisere viktigheten av at systemet revideres jevnlig; dette er et prinsipp som anbefales i anerkjente standarder for internkontroll. Revisjonen finner det positivt at det ved etableringen av etatens kvalitetssystem i 2008 ble gjennomført risikovurderinger av saksbehandlingen. Endringer i etatens rutiner og organisering de siste årene medfører samtidig at risikobildet kan være endret, og revisjonen anbefaler at det i forbindelse med den planlagte revisjonen av internkontrollsystemet gjennomføres nye risikovurderinger.

Etaten har organisert saksbehandlingen på en måte som i stor grad bidrar til at saker kontrolleres for fullstendighet ved mottak, fordeles, kvalitetssikres og sendes ut på en hensiktsmessig måte. Revisjonen vurderer det som positivt at etaten har identifisert behovet for å øke juristers involvering ved førstegangsbehandling av byggesakene, og revisjonen mener det er viktig at etaten arbeider videre med å iverksette denne intensjonen i praksis.

På bakgrunn av de opplysninger revisjonen har blitt forelagt, mener revisjonen at Etat for byggesak og private planer har hensiktsmessige rutiner for å sikre oppdatering av saksbehandlingsmalene. Det foreligger imidlertid et forbedringspotensial knyttet til oppdatering av etatens rutiner. Revisjonen mener videre at alle sentrale arbeidsområder knyttet til behandling av bygge- og tilsynssaker er dekket av maler og rutiner. Undersøkelsen viser at malene er oppdatert i forhold til endringer i plan- og byggesakslovgivningen, og at etaten har gode system for å holde seg oppdatert om endringer i plan- og byggesakslovgivningen. Det ble avdekket et eksempel på at malene ikke var oppdatert på en endring i forvaltningsloven, og revisjonen vil presisere at det er viktig at etaten holder seg oppdatert på endringer i andre relevante regelverk. Revisjonen mener at måten saksbehandlingen er organisert på, gjennom bruk av saksbehandlingssystemet Doculive, gir en god sikkerhet for at det kun er oppdaterte/godkjente maler som benyttes i saksbehandlingen. Revisjonen mener også at etaten har gode system for å gjøre endringer i maler og rutiner kjent for de ansatte.

I to av de gjennomgåtte malene går det fram at etaten stiller krav til at søker selv må henvende seg til andre aktuelle forvaltningsorgan for å innhente tillatelse/samtykke der dette kreves. En slik lovforklaring er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med plan- og bygningsloven § 21-5.

Undersøkelsen viser at etatens maler og rutiner i all hovedsak blir fulgt innenfor ulike områder, med unntak av enkelte formalia-avvik. Samtidig avdekker stikkprøvegjennomgangen noen feil og mangler ved saksbehandlingen, i form av formelle saksbehandlingsfeil, et brudd på egne rutiner og at det ikke alltid sendes ut orientering om politiske vedtak i klagesaker.

Etaten har ikke etablert en egen nedskrevet rutine for hvordan en skal gå fram ved behandling av kompliserte saker, og det er ikke utarbeidet kriterier for hvilke sakstyper som blir vurdert som

særlig kompliserte. Revisjonen mener at etaten har gode operative rutiner knyttet til behandling av kompliserte saker, og at rutineene med fordel kan nedtegnes skriftlig.

Etaten fører månedlig statistikk over antall innkomne og behandlede klagesaker, saksbehandlingstid og restanser. Klagesaksstatistikken er fordelt på overordnet sakstype (f.eks. byggesak, tilsynssak, plansak mv.). Etaten holder seg løpende orientert om utfallet av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannen, og eventuelle omgjøringer av etatens vedtak danner grunnlag for diskusjon og eventuell endring av etatens saksbehandlingspraksis. Revisjonen mener det er positivt at etaten på denne måten gjør bruk av fylkesmannens avgjørelser til læring og forbedring. Revisjonen merker seg samtidig at etaten mangler et søkbart system der man kan finne fram til tidligere avgjørelser hos fylkesmannen, og mener dette kan vanskeliggjøre bruk av disse avgjørelsene i framtidig saksbehandling.

Etter revisjonens vurdering har etaten innarbeidet flere kontrolltiltak i organiseringen av saksbehandlingen, som bidrar til å sikre saksbehandlers habilitet. Det går samtidig fram av undersøkelsen at etatens ordning for «byggesak over disk» er organisert på en måte som gjør at disse sakene ikke går gjennom etatens ordinære system for mottakskontroll og tildeling av saker, og revisjonen finner dette uheldig med hensyn til å sikre saksbehandlers habilitet.

Etaten har utarbeidet et eget system for vurdering av saksbehandlers habilitet, som inkluderer en rutine, en veileder og et dokumentasjonsskjema. Revisjonen merker seg imidlertid at disse dokumentene ikke er oppdaterte. Videre mener revisjonen at rutine og veileder for vurdering av habilitet i liten grad gir saksbehandler tilleggsinformasjon for å kunne vurdere egen habilitet utover det som går fram av lovteksten. Etaten bør også vurdere om rekkefølgen på de spørsmål som skal vurderes i dokumentasjonsskjemaet, er hensiktsmessig.

Når det gjelder prioritering av saker, gir tidsfrister nedfelt i lov og forskrift klare føringer for hvordan kommunen skal prioritere byggesakene. Stikkprøvegjennomgang viste at etaten hadde overholdt tidsfristene i alle de fire byggesakene som hadde lovpålagt tidsfrist. At kommunen i all hovedsak klarer å overholde lovpålagte tidsfrister i byggesaker betyr etter revisjonens vurdering at etaten gjør hensiktsmessige prioriteringer med hensyn til tidsbruk i ulike saker. Samtidig går det fram at lovpålagt tidsfrist i klagesaker ikke blir overholdt, og revisjonen mener derfor at etaten må prioritere klagesaksbehandlingen i høyere grad.

Utover de lovpålagte tidsfristene får etaten signal om ulike sakskategorier som skal prioriteres gjennom føringer fra statlige myndigheter og kommunens politikere. Revisjonen mener at etaten innenfor forvaltningens frie skjønn har mulighet til å prioritere bestemte sakskategorier eller enkeltsaker, dersom dette kan begrunnes på saklig grunnlag. Slike prioriteringer bør gjennomføres av ledelsen ved Etat for byggesak og private planer.

Det er ikke nedfelt skriftlig hvilke sakstyper som skal prioriteres ved seksjon Byggesak. For å sikre åpenhet om etatens prinsipper for prioritering av sakskategorier eller enkeltsaker, samt for å sikre at disse prinsippene overholdes på en sams måte i organisasjonen, mener revisjonen det vil være hensiktsmessig at etaten nedfeller sine prinsipper for prioritering av byggesaker skriftlig. Etatens prioriteringer på tilsynsområdet blir etter revisjonens vurdering formidlet på en god måte gjennom etatens årlige strategiplan for tilsyn. Revisjonen mener imidlertid at seksjon Tilsyn bør spisse sin årsrapportering i strategiplan for tilsyn, slik at det går tydelig fram hvorvidt de mål og prioriteringer som var satt for det foregående året, er oppfylt.

Undersøkelsen viser at signal fra kommunens politikere om prioritering av bestemte sakskategorier eller enkeltsaker i all hovedsak blir formidlet linjevei i organisasjonen, men at politikere ved enkelte anledninger har forsøkt å påvirke saksbehandlerne direkte. Etter revisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig å innføre et varslingstiltak der saksbehandlere melder fra til ledelsen, eksempelvis i form av avviksmelding, dersom politikere eller andre interessenter forsøker å ta direkte kontakt med saksbehandler for å påvirke deres prioriteringer eller saksbehandling.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Formål og problemstillinger	6
2. Metode	8
2.1 Dokumentanalyse	8
2.2 Intervju	8
2.3 Stikkprøver.....	8
2.4 Verifiseringsprosesser	8
3. Revisjonskriterier	9
3.1 Kommuneloven – om internkontroll.....	9
3.2 Plan- og bygningsloven med forskrifter	9
3.2.1 Søknad om tiltak	9
3.2.2 Dispensasjon	10
3.2.3 Tilsyn.....	10
3.2.4 Saksbehandlingsfrister	10
3.2.5 Særlige bestemmelser av relevans for gjennomgåtte maler, rutiner og saker	11
3.3 Forvaltningsloven	12
3.4 Prinsipper for internkontroll	12
3.4.1 COSO-modellen	12
4. Data	14
4.1 Etat for byggesak og private planer	14
4.2 Organisering og arbeidsdeling	15
4.2.1 Delegasjonsfullmakter	15
4.2.2 Mottak av søknader og meldinger	15
4.2.3 Seksjon Byggesak	15
4.2.4 Seksjon Tilsyn.....	16
4.2.5 Involvering av juridisk kompetanse i kvalitetssikringen	16
4.3 Internkontrollsystemet – overordnet beskrivelse.....	17
4.4 Risikovurdering og system for håndtering av ikke kurante saker	18
4.5 Kontroll- og avvikssystem.....	19
4.5.1 Saksbehandlingssystem og utforming av maler.....	19
4.5.2 Gjennomgang av maler og rutiner	19
4.6 System for utarbeidelse, bruk og vedlikehold av maler og rutiner	22
4.6.1 Oppdatering av maler	22
4.6.2 Oppdatering av rutiner, sjekklister og veiledere	23
4.6.3 Informasjon til ansatte.....	24
4.7 Etterlevelse av maler, sjekklister, veiledere og rutiner.....	24
4.7.1 Stikkprøver i byggesaker	24
4.7.2 Stikkprøver i klagesaker	25
4.7.3 Stikkprøver i tilsynssaker	26
4.8 Klagesaksbehandling	28
4.8.1 Prosess for klagesaksbehandling ved seksjon Byggesak	28
4.8.2 Prosess for klagesaksbehandling ved seksjon Tilsyn	28

4.8.3 Politisk klagesaksbehandling.....	28
4.8.4 Klagesaksstatistikk, læring og forbedring.....	28
4.9 Ivaretagelse av habilitet.....	30
4.9.1 Etatens system for ivaretagelse av habilitet.....	30
4.9.2 Opplæring i habilitet.....	31
4.10 Prioritering av saker.....	32
4.10.1 Prioriterte sakskategorier - byggesak.....	32
4.10.2 Prioriterte sakskategorier - tilsyn.....	33
4.10.3 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister - byggesak.....	34
5. Vurdering.....	35
5.1 System for internkontroll som sikrer juridisk kvalitetssikring.....	35
5.2 System for utarbeidelse, bruk og vedlikehold av maler og rutiner.....	36
5.3 Etterlevelse av maler og rutiner.....	37
5.4 Klagesaksbehandling.....	38
5.5 Ikke kurante saker.....	39
5.6 Habilitet.....	39
5.7 Prioritering av saker.....	40
6. Revisjonens forslag til tiltak.....	42
Vedlegg 1: Høringsuttalelse.....	44
Vedlegg 2: Juridisk gjennomgang av maler og rutiner.....	45
Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur.....	51

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget 21. november 2012, i sak 94-12, gjennomført en forvaltningsrevisjon av juridisk kvalitetssikring i Etat for byggesak og private planer i Bergen kommune.

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere om Etat for byggesak og private planer har retningslinjer, rutiner, system og prosedyrer som sikrer at byggesaker blir juridisk kvalitetssikret. Med utgangspunkt i dette formålet har Deloitte formulert følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

- 1. Har Etat for byggesak og private planer et system for internkontroll som sikrer juridisk kvalitetssikring av byggesaker?**
 - a) Har etaten en hensiktsmessig organisering og arbeidsdeling som sikrer juridisk kvalitetssikring?
 - b) Har etaten et system for å kartlegge og vurdere risiko i forhold til juridisk kvalitetssikring?
 - c) Har etaten et kontroll- og avvikssystem som bidrar til å avdekke avvik i etaten og som benyttes av de ansatte?
 - d) Har Etat for byggesak og private planer et system som sikrer at juridisk kompetanse blir involvert i kvalitetssikringen av byggesakene?
- 2. Har Etat for byggesak og private planer et system for utarbeidelse, bruk og vedlikehold av maler og rutiner?**
 - a) Er malverk og rutiner oppdaterte i forhold til og i samsvar med lov og regelverk (ny plan- og bygningslov av 2008 og ny byggesaksforskrift av 2010)?
 - b) I hvilken grad er maler og rutiner dekkende for de oppgaver som skal løses av etaten?
 - c) Hvilke rutiner har etaten for å sikre at alle maler knyttet til byggesaker er oppdaterte?
 - d) Hvordan utvikles nye rutiner og maler til bruk i byggesaker og hvordan kvalitetssikres disse?
 - e) I hvilken grad sikrer system og rutiner at det kun er oppdaterte/ godkjente maler som blir benyttet når byggesaker blir behandlet?
 - f) Hvordan blir endringer i maler og rutiner gjort kjent for de ansatte?
- 3. Blir etatens maler og rutiner fulgt innenfor ulike områder?**
- 4. Hvilket system har etaten for å sikre korrekt juridisk behandling og kvalitetssikring av ikke kurante saker?**
 - a) Hvilke kriterier ligger til grunn for at en sak skal få oppfølging i tråd med ev. rutiner for håndtering av ikke kurante saker?
 - b) Blir systemet for håndtering av ikke kurante saker fulgt opp?

- 5. Har Etat for byggesaker og private planer oversikt over klagesaker og hvilke sakstyper det klages på innenfor byggesaksområdet?**
 - a) Brukes denne oversikten, inkludert eventuelle oversikter over avgjørelser hos fylkesmannen, til å sikre systematisk læring og forbedring i organisasjonen?

- 6. Har Etat for byggesak og private planer rutiner som sikrer ivaretagelse av forvaltningslovens habilitetsregler?**

- 7. Har etaten et system som definerer i hvilken rekkefølge saker skal prioriteres?**
 - a) I hvilken grad prioriterer de ansatte saker i tråd med etatens system for prioritering av saker?
 - b) Har rutine for prioritering av saker blitt fulgt i de byggesaker vi har gjennomgått der saksbehandlingsfristen ikke er overholdt?

2. Metode

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått relevant dokumentasjon fra Bergen kommune som beskriver kvalitetssystemet. Fokus har vært rettet mot system for saksbehandling med tilhørende maler, rutiner, veiledere og sjekklister, samt system for oversikt over klagesaker.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med tre ledere på etats- og seksjonsnivå ved Etat for byggesak og private planer, for å kartlegge system for internkontroll og juridisk kvalitetssikring ved seksjon Byggesak og seksjon Tilsyn. Vi har i tillegg gjennomført et fokusgruppeintervju med fire personer som er sentrale i kvalitetssikringen av henholdsvis bygge- og tilsynssakene.

2.3 Stikkprøver

Deloitte har i tillegg til å se nærmere på system for rutiner og maler, valgt ut fire maler, fire rutiner, én sjekkliste og én veileder for gjennomgang og juridisk kvalitetssjekk. Formålet med denne gjennomgangen var å undersøke om dokumentene er oppdaterte og i samsvar med gjeldende regelverk, samt om de er dekkende for de formål de er ment å ivareta.

Etat for byggesak og private planer behandler et stort antall saker årlig (anslått til 4500 saker). Revisjonen har derfor ikke hatt mulighet til å ta et antall stikkprøver som utgjør et representativt utvalg av de sakene etaten behandler. Vi har valgt ut 15 saker for å kontrollere om de ansatte benytter riktige maler og rutiner i saksbehandlingen, og om etatens maler og rutiner blir fulgt innenfor ulike sakstyper. Av de 15 sakene var det seks byggesaker av ulike kategorier og tre klagesaker knyttet til byggesaker. Videre ble seks tilsynssaker, herav to foretakstilsyn og fire tilsynssaker knyttet til ulovlighetsoppfølging, gjennomgått.

2.4 Verifiseringsprosesser

Referat fra intervju har blitt sendt til intervjuobjektene for verifisering, og det er informasjon fra verifiserte intervjureferat som er benyttet i rapporten.

Rapportens datadel ble sendt til Etat for byggesak og private planer for verifisering. Det ble gjort enkelte mindre endringer i rapportens datadel som følge av innspill fra etaten.

Endelig rapport, inkludert vurderinger og anbefalinger, ble sendt på høring til Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø. Byrådsavdelingens høringsuttalelse er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterier

Innsamlet datagrunnlag er blitt vurdert opp mot revisjonskriterier i form av lover, annet regelverk, aktuelle styringsdokument og gjeldende retningslinjer. Kriteriene har blitt utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹.

3.1 Kommuneloven – om internkontroll

Byrådets overordnede ansvar for internkontroll går frem av § 20-2 det det står:

«Kommunerådet og fylkesrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Av forarbeidene til kommunelovens § 20 går det fram at siktemålet med § 20 er å tydeliggjøre at kommunerådet/fylkesrådet har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Det står videre:

«Selv om kommunerådet/fylkesrådet etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det vises her til at kommunerådet/ fylkesrådet erstatter administrasjonssjefen ved parlamentarisk styreform. Bestemmelsen samsvarer med forslaget til endring i § 23 om administrasjonssjefens ansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»

3.2 Plan- og bygningsloven med forskrifter

Byggesaksdelen til ny lov om planlegging og byggesaksbehandling trådte i kraft i juli 2009. Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) trådte i kraft ett år etter, i juli 2010.

Forskrift om byggesak (SAK10) utfyller plan- og bygningslovens regler, mens forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK10) trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge.

3.2.1 Søknad om tiltak

Plan- og bygningsloven § 20-1 er innfallsporten til lovens regler om byggesaksbehandling. Bestemmelsen angir de tiltak som krever søknad, evt. dispensasjon og tillatelse. Bestemmelsen må sammenholdes med pbl § 1-6 første ledd første punktum som definerer begrepet «tiltak».

Plan- og bygningsloven § 20-2 gjelder tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver. Lovens utgangspunkt er at søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltak skal forestås av foretak med ansvarsrett. I § 20-2 blir det unntak for enkelte mindre byggetiltak som kan forestås av tiltakshaver selv.

Det går fram av § 20-2, andre ledd at byggesøknader kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Tiltak vil da ikke kunne settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

¹ RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

Kapittel 21 i plan- og bygningsloven gir regler om krav til både innholdet i søknader og behandling av søknader, herunder forhåndskonferanse, regler om hva søknad om tillatelse skal inneholde, nabovarsel, behandling av søknaden i kommunen, innhenting av samtykke fra annen myndighet, tidsfrister, regler for når tillatelse faller bort, regler om sluttkontroll og ferdigattest.

3.2.2 Dispensasjon

Plan- og bygningsloven kapittel 19 gir regler om søknad om dispensasjon, regler for dispensasjonsvedtaket, regler om midlertidig dispensasjon, og hvem som har myndighet til å gi dispensasjon.

Det går fram av § 19-1 at dispensasjon krever grunnlagt søknad. I § 19-2 står det følgende om adgangen til å dispensere:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom 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. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

3.2.3 Tilsyn

Det går fram av kapittel 25 i plan og bygningsloven at kommunen i byggesaker har plikt til å føre tilsyn med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Det går videre fram at kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.

I § 15-1 i byggesaksforskriften går det fram at kommunen skal utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven. I § 15-3 blir det stilt tidsavgrensede krav om tilsyn. For 2013 gjelder følgende:

«Kommunen skal ved utløpet av perioden på 2 år etter første ledd, i en ny periode på 2 år fra 1. januar 2013, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- a) At krav til universell utforming er oppfylt i tiltaket
- b) At krav til energibruk er oppfylt i tiltaket.»

3.2.4 Saksbehandlingsfrister

I henhold til plan- og bygningsloven § 21-7 er saksbehandlingsfristen i byggesaker i utgangspunktet 3 eller 12 uker, avhengig av sakstype:

«Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt, skal også behandles av kommunen innen 3 uker, men tillatelse regnes i slike tilfelle ikke for gitt selv om kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.»

Bestemmelsen innebærer at det ikke foreligger noen lovpålagt saksbehandlingsfrist i dispensasjonssaker.

Det går fram av § 7-1 i byggesaksforskriften at kommunens saksbehandlingsfrist i klagesaker er 8 uker. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon.

3.2.5 Særlige bestemmelser av relevans for gjennomgåtte maler, rutiner og saker

Avstand til nabogrense

Det går fram av § 29-4, 2. ledd, i plan- og bygningsloven at «*hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal byggverk ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter*».

Om den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt

Følgende går fram om den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt i § 21-5 i plan- og bygningsloven:

«Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 fjerde ledd. Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd. (...)

I byggesaksforskriften § 6-2 er den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt presisert på følgende måte:

«Kommunens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 omfatter følgende myndigheter:

- a) helsemyndighet
- b) brannvernmyndighet
- c) arbeidsmiljømyndighet
- d) vegmyndighet
- e) havnemyndighet
- f) forurensningsmyndighet
- g) Sivilforsvaret
- h) jordlovmyndighet
- i) friluftsmyndighet
- j) kulturminnemyndighet
- k) reindriftsmyndighet
- l) kirkelig myndighet
- m) luftfartsmyndighet
- n) bergverksmyndighet.

Søker kan selv forelegge saken for berørte myndigheter.»

Videre følger det av forarbeidene til plan og bygningsloven § 21-5 at «(...) *Bygningsmyndighetene pålegges plikt til å forelegge saken for den eller de aktuelle særlovsmyndigheter dersom uttalelse eller avgjørelse ikke er innhentet på forhånd*»².

Det vises også til «plan- og bygningsloven med kommentarer»³ der byggesaksforskriften § 6-2 tolkes slik at det er tale om at «*tiltakshaver eller ansvarlig søker har (...) en valgfrihet med hensyn til om saken først skal forelegges for aktuelle sektormyndigheter eller om saken skal sendes direkte til kommunen.*»

3.3 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven kap. II gir regler for habilitetskrav, når en tjenestemann treffer foreløpig avgjørelse selv om han er inhabil, oppnevning av stedfortreder og hvem habilitetsreglene gjelder for.

Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det fram at forvaltningsloven gjelder for klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Forvaltningsloven kap. IV gir regler for klage i forvaltningssaker, herunder hvilke vedtak som kan påklages, og klagefrist.

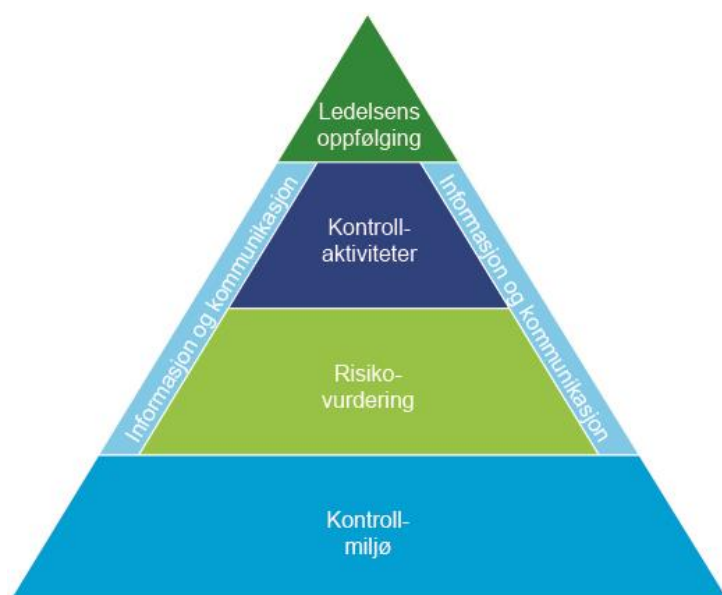
3.4 Prinsipper for internkontroll

Det fins det flere anerkjente rammeverk som beskriver klare grunnprinsipper for hva som er god internkontroll. Det mest utbredte rammeverket for vurdering og utvikling av internkontroll er kjent som COSO. COSO er et globalt anvendt rammeverk som angir elementer som bør inngå i et system for internkontroll.⁴

3.4.1 COSO-modellen

Hovedelementene i COSO-modellen er: kontrollmiljø, risikokartlegging, vurdering og iverksetting av risikoreducerende tiltak, kontrollaktiviteter, kommunikasjon og informasjon og ledelsesoppfølging. Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av internkontrollsystemet. COSO-modellen kan illustreres på følgende måte:

Figur 1 Illustrasjon av COSO-modellen



² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 323.

³ Innjord, Frode A (2010): Plan og bygningsloven med kommentarer, s. 629.

⁴ Se norsk oversettelse i *Internkontroll – et integrert rammeverk*. (1996). Norges interne revisorers forening (NIRF).

I modellen er kontrollmiljøet grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeiderne sine holdninger, etiske verdier og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påvirket av hvordan virksomheten er organisert, hvilken ledelsesfilosofi som er gjeldende og hvordan lederskap blir praktisert.

Videre skal risikovurderinger sikre at de områder hvor det er høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse, måloppnåelse og rapportering blir identifisert.

Kontrollaktivitetene er de tiltak som blir iverksatt for å håndtere risikoer som blir avdekket i risikovurderingen. Formålet med kontrollaktivitetene er å bidra til at rutiner og system fungerer som forutsatt.

For å oppnå god internkontroll er det i følge COSO-modellen videre viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne ivareta det ansvaret han eller hun er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå en god internkontroll, er også ledelsens oppfølging viktig. Resultatene skal bli fulgt opp for å avdekke om de er i samsvar med virksomhetens strategier og planer.

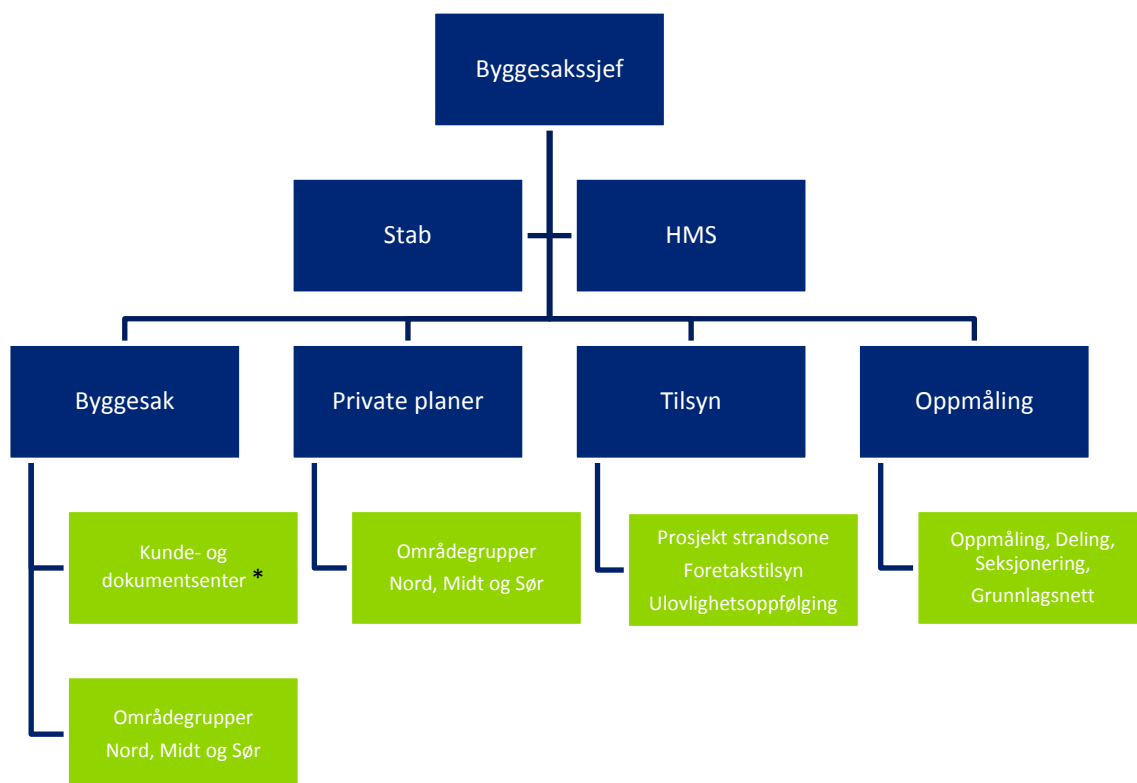
4. Data

4.1 Etat for byggesak og private planer

Etat for byggesak og private planer ble etablert i 2010-2011, og er underlagt Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø. Etaten er ledet av byggesakssjefen, og består av seksjonene Byggesak, Private planer, Tilsyn, Kunde- og dokumentcenter og Oppmåling (se fig.2). I tillegg har etaten en stabs- og HMS-funksjon.

Denne forvaltningsrevisjonen fokuserer på seksjonene Byggesak og Tilsyn. Ved seksjon Byggesak har en organisert seg i tre ulike grupper etter geografiske kriterier (se fig. 2). Seksjon Tilsyn er organisert i tre prosjektgrupper, som henholdsvis arbeider med Foretakstilsyn, Ulovlighetsoppfølging og Prosjekt strandsone. Ved seksjon Byggesak er det til sammen 38 ansatte, hvorav 17 jurister, mens det i seksjon Tilsyn er til sammen 16 ansatte, hvorav fire jurister.

Figur 2 Etat for byggesak og private planer, Bergen kommune 2013.



* Kunde- og dokumentcenteret er per i dag en del av seksjon Byggesak. Revisjonen har fått opplyst at Kunde- og dokumentcenteret skal overføres til stabsseksjonen i løpet av 2013.

4.2 Organisering og arbeidsdeling

4.2.1 Delegasjonsfullmakter

Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø har delegert fullmakter til byggesakssjefen innen etatens fagfelt. På bakgrunn av dette er det utarbeidet et delegasjonsskriv for interne delegasjoner i etaten⁵, der blant annet stedfortrederfunksjon ved leders fravær, og signeringsrutiner framgår. Det går fram av skrevet at alle vedtak alltid skal signeres av to personer. For seksjonene Byggesak og Tilsyn går det også fram at alle vedtak i utgangspunktet skal signeres av gruppe- /prosjektledere og saksbehandler, med unntak av særlige sakstyper som er listet opp i skrevet.

4.2.2 Mottak av søknader og meldinger

Det går fram av intervju at alle søknader om byggetillatelse i Bergen kommune først kommer inn til kommunens felles postmottak, som tildeler saken til en elektronisk postboks. Når postmottaket har tildelt saken, overtar dokumententeret i etaten saken. Dokumententeret sjekker om saken er fullstendig, det vil si om all lovpålagt dokumentasjon i saken er på plass, og etterspør eventuelt manglende dokumentasjon fra søker. Etaten har utarbeidet en sjekklister for mottakskontroll, samt egne brevmalere som dokumententeret benytter i sitt arbeid, herunder foreløpig svar ved mottatt søknad og mangelbrev for søknader etter henholdsvis § 20-1 og § 20-2. Prinsippet er dermed at det først er når saken er fullstendig at den skal overføres til seksjon Byggesak.

Det blir opplyst at etaten også har en tjeneste kalt «byggesak over disk». Av nettsidene til etaten går det fram at dette er en tjeneste der ansvarlig søker/tiltakshaver kan få en timeavtale med saksbehandler og, dersom alle forhold er i orden, vil kunne få saken behandlet samme dagen som det er gjort en avtale. Det går fram av nettsidene at dette er en tjeneste som er avgrenset til enkelte sakstyper og at det kreves at ansvarlig søker/tiltakshaver selv møter opp i etatens kundesenter for gjennomgang av dokumentasjonen⁶. I etterkant av et slikt møte sender saksbehandler saken til kommunens felles postmottak, som så formelt tildeler saken til den samme saksbehandleren. I revisjonens stikkprøvekontroll av seks relevante byggesaker går det fram at det i de fire sakene som er tildelt via dokumententeret i etaten er dokumentert mottakskontroll, mens det i to saker som er såkalte «byggesak over disk»-saker⁷ ikke er dokumentert at det er gjennomført mottakskontroll. I «byggesaker over disk» har det fram til nå vært saksbehandler som har kontrollert sakene for fullstendighet.

Revisjonen har fått opplyst at etaten planlegger å legge ned tjenesten «byggesak over disk» i sin nåværende form. Dette skyldes at ledelsen ikke synes dagens løsning gir tilstrekkelig kvalitetssikring med hensyn på mottakskontroll og tildeling av saker, herunder sikring av saksbehandlers habilitet. Se også punkt 4.9.1 i rapporten, der habilitetshensyn er omtalt.

4.2.3 Seksjon Byggesak

Når saker blir overført til seksjon Byggesak blir de fordelt på de tre geografiske gruppene, og gruppelederen for den enkelte gruppe tildeler saker til saksbehandlerne i sin gruppe. Saksbehandlere blir fordelt på grupper med utgangspunkt i eget bosted, slik at de kun skal behandle saker for andre deler av byen enn der de selv bor. Det blir opplyst at når gruppelederne fordeler sakene er det vanlig praksis at de kompliserte sakene tildeles ansatte med lang erfaring og høy kompetanse.

⁵ Etat for Byggesak og private planer: Fullmaktsdelegasjon, interne delegasjoner. Delegasjonsdato 24.01.13

⁶ Se <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/bolig-og-eiendom/bygging/byggesak/byggesak-over-disk> for mer informasjon.

⁷ Dette gjelder saksnummer 2012 06422 og saksnummer 2012 06790.

Gruppelederne kvalitetssikrer saksbehandlingen i sine grupper og gjør en vurdering av hva som er omsøkt i de sakene som behandles, hvilke tillatelser som er gitt, hvilke lovhjemler som er benyttet, og om vedtaket er tydelig og klart formulert. Hvis noe framstår som uklart etter denne gjennomgangen, går gruppeleder inn i saken og sjekker underlagsdokumentasjonen. Det blir opplyst at saksbehandlers erfaring også vil være en faktor som påvirker hvor omfattende kvalitetssikring som foretas av gruppeleder.

Etter gruppeleders gjennomgang, sendes saken til seksjonsleder for signering. Det endelige vedtaket sendes så tilbake til etatens dokumentcenter. Her sjekkes adressat og lay out, før det ferdige vedtaket legges ut på en egen server, der det hentes ut og sendes til adressaten av et firma som kommunen har satt denne oppgaven ut til. En gjennomgang av seks byggesaker og tre klagesaker viser at vedtakene i alle disse sakene er signert av to personer.

Det blir nevnt i intervju at sidemannskontroll benyttes ved etaten, men det er ikke presisert nærmere om dette benyttes gjennomgående i alle saker, og på hvilke tidspunkt i saksbehandlingen sidemannskontroll benyttes.

4.2.4 Seksjon Tilsyn

Ved seksjon Tilsyn er det prosjektlederne⁸ som har ansvar for å fordele sakene til saksbehandlerne. Krevende saker blir også her fordelt til de mest erfarne saksbehandlerne, og det blir opplyst i intervju at ingen saksbehandlere gjennomfører tilsyn alene. En gjennomgang av seks tilsynssaker som revisjonen har gjort viser at det i ett ulovlighetstilsyn bare er dokumentert at det var én deltaker fra seksjonen på tilsyn (saksnummer 2010 05821).

Videre opplyses det at når ansvarlig saksbehandler har skrevet rapport fra tilsynet, leveres denne til kollegaen som deltok på tilsynet for sidemannskontroll, før den går til godkjenning/kvalitetssikring hos prosjektleder. Det blir forklart at prosjektleder i kvalitetssikringen sjekker både rapporter og vedtak, og at en ved kvalitetssikringen har særlig fokus på at det fremgår tydelig hvilke avvik som er avdekket, og hva som må rettes/tilbakeføres. Ved ulovlighetstilsyn kan prosjektleder også foreta stikkprøver av dokumentasjon i forhold til godkjente tegninger i søknad/tillatelser. Det blir opplyst at vedtak signeres av både saksbehandler, prosjektleder og seksjonsleder. En gjennomgang som revisjonen har gjort av vedtak fattet i seks tilsynssaker viser at det i to vedtak mangler signatur fra prosjektleder (saksnummer 201005821 og saksnummer 201107252), mens det i ett vedtak mangler signatur fra seksjonsleder (saksnummer 201005821).

Det blir nevnt i intervju at sidemannskontroll benyttes ved etaten, men det er ikke presisert nærmere om dette benyttes gjennomgående i alle saker, og på hvilke tidspunkt i saksbehandlingen sidemannskontroll benyttes.

4.2.5 Involvering av juridisk kompetanse i kvalitetssikringen

I 2012 ble det gjennomført en omorganisering i etaten der juridisk seksjon, som hovedsakelig arbeidet med klagesaksbehandling, ble nedlagt. Da juridisk seksjon ble nedlagt, ble personellet ved denne seksjonen fordelt ut på de andre seksjonene ved etaten.

Gruppe- og prosjektledere og saksbehandlere ved seksjon Byggesak og seksjon Tilsyn gir i intervju uttrykk for at omorganiseringen i 2012 har ført til at det nå er hyppigere og tettere kontakt mellom jurister og andre ansatte i etaten. Det opplyses at ved seksjon Tilsyn gjør juristene gjør mye av de samme oppgavene som andre ansatte, i tillegg til at de fungerer som samtalepartnere for alle i seksjonen, og er aktive i gruppemøter. Skrivning av overtredelsesgebyrer er en oppgave

⁸ Prosjektlederne ved seksjon Tilsyn har organisasjonsmessig samme funksjon som gruppelederne ved seksjon Byggesak.

som bare utføres av jurister.

Ved seksjon Byggesak arbeider juristene ennå i hovedsak med klagesaksbehandling. Dette skyldes at det har vært store utskiftninger av jurister i seksjonen, slik at nesten alle juristene har blitt erstattet med nyansatte i 2013. Dette har medført at det har gått mye tid med til opplæring, og at etaten har et betydelig etterslep i klagesaksbehandlingen. Det blir samtidig gitt uttrykk for at juristene ved seksjon Byggesak i større grad enn før er involvert i saksbehandling og drøftelser før vedtak fattes, og ikke bare i forbindelse med klagesaksbehandlingen. Juristene blir ofte benyttet i saker der det søkes om dispensasjon, i saker som omhandler rettigheter knyttet til vei, vann og avløp, samt i saker knyttet til strandsoneproblematikk. Seksjon Byggesak har også en seniorrådgiver som er utdannet jurist og har lang fartstid i kommunen som saksbehandlere kan rådføre seg med.

4.3 Internkontrollsystemet – overordnet beskrivelse

Det går fram av intervjuer med ansatte og ledelse at etatens kvalitetssikringssystem består av rutiner og malverk med tilhørende veiledere og sjekklister til bruk i saksbehandlingen, system som benyttes for å sikre habilitet, samt kommunens HMS-system. Malene ligger i kommunens saksbehandlingssystem, Doculive, mens rutiner, sjekklister og veiledere ligger i kommunens system BK-dok og er tilgjengelig via etatens intranett. Hver av seksjonene har en egen side der disse dokumentene ligger tilgjengelig, og der også andre seksjoner ved etaten har tilgang. I tillegg ligger rutinedokument som er felles for etaten på intranettet. Dette gjelder blant annet rutine, veileder og dokumentasjonsskjema for habilitet, samt rutiner for samarbeid mellom seksjoner i tilsynssaker.

Etatens stabsleder har tilsynsansvar for kvalitetssikringssystemet, men etaten har ikke en dedikert stilling knyttet til kvalitetssikringsarbeidet. Revisjonen har fått opplyst at det fortløpende blir vurdert om det skal innføres en egen funksjon/stilling som kvalitetsleder. Ledelsen opplyser at det er gjort et bevisst valg om å delegere ansvaret for kvalitetssikring til linjen for å ansvarliggjøre lederne i linjen. Det blir samtidig opplyst at det er byggesakssjef som har det overordnede kvalitetssikringsansvaret.

Arbeidet med å etablere et kvalitetssystem i etaten ble startet opp i 2006, i regi av det som da var Byrådsavdeling for Byggesak og Bydeler. Hensikten med å opprette kvalitetssikringssystemet var å sikre at etaten hadde tilfredsstillende system med prosedyrer, rutiner, maler og veiledere. Innledningsvis gikk arbeidet ut på å dokumentere en rekke rutiner og prosedyrer som allerede ble benyttet, og identifisere problemområder knyttet til daværende praksis. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon knyttet til denne gjennomgangen⁹. På bakgrunn av dette arbeidet ble det gjennomført en revisjon av systemet, der man trakk ut de viktigste rutinene og supplerte disse med nye der man så at det var behov for dette.

Det går videre fram av intervju at etatens kvalitetssikringssystem skulle vært revidert i 2012, men at dette ikke ble gjennomført da den som skulle være ansvarlig for dette arbeidet, sluttet i stillingen. Etaten har planlagt å gjennomføre en revisjon av internkontrollsystemet mot slutten av 2013, der man skal evaluere hvordan systemet fungerer, og hva det er behov for å oppgradere og forbedre. Det opplyses at det også kan være aktuelt å vurdere formell sertifisering av internkontrollsystemet i etaten.

Alle de som er intervjuet opplever at etatens kvalitetssikringssystem bidrar til å sikre kvaliteten på arbeidet som gjennomføres ved etaten, og/eller de enhetene de intervjuede tilhører, og at de maler og rutiner som er utarbeidet er dekkende for de arbeidsoppgaver som skal utføres.

Revisjonen har mottatt oversikter over antall og tittel på maler og rutiner ved seksjon Byggesak og seksjon Tilsyn. Det går her fram at seksjon Byggesak har 28 maler knyttet til saksbehandling i

⁹ Bergen kommune: *Prosjekt ny kommuneportal for Bergen kommune. Appendix – Beskrivelse av kartlagte prosesser samt problemmatriser*. Datert 08.03.2007.

byggesaker, og 12 maler knyttet til saksbehandling i klagesaker. I tillegg er 16 maler knyttet til de deler av byggesaksbehandlingen som gjennomføres ved Kunde- og dokumententeret. Seksjon Tilsyn har 35 maler knyttet til ulovlighetsoppfølging, og 12 maler knyttet til foretakstilsyn. I tillegg har begge seksjoner en rekke rutiner, veiledere og sjekklister som benyttes som støttedokument for saksbehandlingen.

Det går fram av oversiktene at det er etablert maler og rutiner for alle sentrale faser og sakstyper i bygge- og tilsynssaker.

4.4 Risikovurdering og system for håndtering av ikke kurante saker

Ledelsen i etaten opplyser at risikovurderinger sto sentralt da etaten utarbeidet sitt kvalitetssystem. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon fra gjennomførte risikovurderinger av saksbehandlingen, gjennomført i mars 2008.

Det blir opplyst at de prosedyrer og rutiner som er etablert i etatens kvalitetssystem, gjenspeiler det risikobildet som ble avdekket i denne analysen. I den oversendte dokumentasjonen går det fram at det i 2008 var mulig for saksbehandlere å fordele saker til seg selv. Dette er nå endret, og i dag er det gruppe- og prosjektlederne som har ansvaret for fordeling av saker, som beskrevet i 4.2.3 og 4.2.4. Det går også fram av den oversendte dokumentasjonen at det i 2008 ble gjennomført mottakskontroll etter at en sak var tildelt saksbehandler. I dag skjer mottakskontrollen i Dokumententeret, før saken blir tildelt saksbehandler, som omtalt i 4.2.2.

I intervju gir representantene fra etaten uttrykk for at begrepet «ikke kurante saker» ikke er et begrep som blir benyttet, ettersom en oppfatter alle saker som unike. Det blir likevel vist til at enkelte saker kan være spesielt kompliserte. Det går fram av intervju at etaten over tid har opparbeidet seg erfaring i forhold til hvilke saker som er kompliserte og/eller kan skape utfordringer. Det understrekes at saksbehandlere og ledere skal kunne behandle enhver sak med utgangspunkt i egen fagkompetanse, eventuelt kunne identifisere behov for å innhente annen fagkompetanse fra andre fagmiljø i organisasjonen. I større og mer kompliserte saker fordeles ofte ulike oppgaver i saken til flere ulike fagpersoner i gruppen, og det kan således være flere involverte som kommer med tekstbidrag til vedtaket.

Innen seksjon Byggesak blir kompliserte saker gjerne tatt opp i gruppemøte, der de blir vurdert av andre saksbehandlere, gruppeleder og jurister i gruppen. Det opplyses at dette er saker der regelverket kan være uklart, og der saksbehandler må ta høyde for både nasjonale regler, gjeldende kommuneplan, og ny kommuneplan som ligger til godkjenning i departementet. Hvis gruppemøtet ikke blir enige om vurderingen av saken, blir seksjonsleder involvert, og det er seksjonsleder som tar den endelige avgjørelsen. Kompliserte saker kan også bli vurdert i forumet «grupper på tvers». «Grupper på tvers» er samarbeidsgrupper som består av personer fra andre seksjoner ved etaten der man diskuterer enkeltsaker for å koordinere vurderinger og beslutninger mellom de ulike fagseksjonene. Gruppeleder med ansvar for den aktuelle saken kaller inn til møte i «gruppe på tvers» ved behov. Saker som blir gjenstand for behandling i «grupper på tvers» er ofte saker som er prinsipielt viktige, og i etterkant av møte i «gruppe på tvers» blir andre grupper ved seksjonen informert om avgjørelsen i den saken som har vært diskutert.

Innen seksjon Tilsyn er det gjerne saker etter forurensningsloven som oppleves som kompliserte. Det opplyses at i slike saker er det ofte mange offentlige etater involvert, og det kan være uklart hvem som har gitt tillatelse, og hvem som er ansvarlige for å følge opp. Hvis saksbehandler opplever en sak som komplisert, blir den først tatt opp med prosjektleder. Det blir da vurdert om saken skal tas opp med seksjonsleder eller i «grupper på tvers», men det opplyses at i tilsynssakene diskuteres saken oftere direkte med de kommunale instanser som er involverte eller aktuelle i saken.

4.5 Kontroll- og avvikssystem

Etaten har ikke etablert et avvikssystem for melding av avvik knyttet til kvalitet i saksbehandlingen.

Det blir opplyst at etaten har etablert en praksis der alle ansatte kan gi tilbakemelding om forbedringsforslag på gruppemøter eller direkte til den aktuelle seksjonsleder. Videre går det fram at eventuelle faglige avvik som oftest vil bli fanget opp i sidemannskontrollen eller den formelle kvalitetssikringen i forbindelse med saksbehandlingen, men at enkelte feil først blir fanget opp gjennom at saker blir påklaget, og behandlet som klagesaker.

4.5.1 Saksbehandlingssystem og utforming av maler

Behandlingen av saker, herunder utforming av utgående brev og vedtak, gjøres i det elektroniske saksbehandlingssystemet Doculive. Ved oppretting av et nytt dokument i en sak, må saksbehandler velge hvilken mal vedkommende vil benytte ved hjelp av en nedtrekksmeny i systemet. I malene ligger ulike makroer og merknadstekster som er koblet til saksbehandlingssystemet. Makroer er kvalitetssikrede standardtekster, og saksbehandler kan velge mellom ulike tekster, men ikke slette eller modifisere det valgte lovtekstalternativet. Når det gjelder andre standardtekster kan saksbehandler velge om vedkommende vil beholde eller slette for å tilpasse saken. Merknadstekstene i malene er hjelpekommentarer, som blant annet presiserer i hvilke tilfeller det er nødvendig å inkludere ulike typer vurderinger i sakene. Til slutt i alle malene ligger en standardtekst med opplysning om saksbehandlers navn og etatens adresse, og mulighet til å følge saken på internett. Alle vedtaksmaler har også opplysninger om mulighet til å reise sak for domstolene. Etaten har videre utarbeidet et eget vedlegg med opplysninger om klageadgang, som følger alle enkeltvedtak som blir fattet.

Det blir opplyst at det alltid er den nyeste versjonen av en mal som kommer opp når man velger en mal i saksbehandlingssystemet. Eldre versjoner av maler ligger lagret, men disse er vanskelig tilgjengelige fordi en ikke får dem opp i saksbehandlingssystemet.

I byggesaker med lovpålagte frister får saksbehandler automatisk melding i Doculive i form av fargekodning av sakene på saklisten når det nærmer seg frist i sakene (etter 69 dager for saker med 12 ukers frist og etter 13 dager for saker med tre ukers frist).

Ved behandling av tilsynssaker foreligger det ingen lovpålagte tidsfrister, men frister blir fastsatt av kommunen i den enkelte sak. Siden fristene varierer fra sak til sak, har seksjon Tilsyn ikke mulighet til å få varsel om utløp av frist via Doculive, men holder oversikt over frister i tilsynssakene ved hjelp av meldinger som saksbehandlerne selv legger inn i Outlook. Det går fram at det nylig har vært gjort en vurdering av denne ordningen i seksjonen, og at de ansatte opplever at den fungerer.

4.5.2 Gjennomgang av maler og rutiner

Deloitte har gjennomført en juridisk gjennomgang av fire maler, fire rutiner, en veileder og en sjekklister. Dokumentene som ble valgt ut for gjennomgang, omhandler følgende sentrale arbeidsområder i etatens virksomhet: Rammetillatelse, byggetillatelse i ett trinn, behandling av dispensasjonssøknader og etatens system for vurdering av habilitetsspørsmål. Følgende dokument er valgt innenfor de ulike arbeidsområdene:

Tabell 1: Juridisk gjennomgang av maler, rutiner, sjekklister og veileder

Tema	Navn på rutine/mal/veileder	Observasjoner
Rammetillatelse	«Rutine for rammetillatelse» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet lister opp forhold som må kontrolleres og vurderes. Videre hvordan, og på hvilket grunnlag saksbehandler skal konkludere, og regler for den videre saksgangen. • Rutinen henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst og forskrift. • I punkt 1 «Kontroller», strekpunkt 11, er det ikke henvisning til reglene om fritak for varslingsplikt, og utvidet varslingsplikt etter § 21-3. • Under punkt 2 «Vurdering» er ikke regelen om vurdering av behov for ny varsling til naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-4 (2), tatt med. • Rutinen er sist revidert 25.05.2011.
Rammetillatelse	«Rammetillatelse» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått malen med både innfyllingstekst og merknadstekst. Innfyllingstekst og merknadstekst henviser gjennomgående til aktuelle regler og forskrifter. • Det går fram av innfyllingsteksten under overskriften «saksbehandling med hjemmel i pbl § 21-5» at søker selv må henvende innhente tillatelse/samtykke fra andre forvaltningsorgan for å få behandlet søknad om igangsettingstillatelse: <i>«Dette medfører at søknad om igangsettelse ikke kan behandles før tillatelse fra <fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunen, helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, Statens vegvesen, Samferdselsetaten, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet, kikeligmyndighet, luftfartsmyndighet, bergverksmyndighet og kulturminnemyndighet> foreligger. Søker må selv innhente nevnte <tillatelse/samtykke>, og den må være vedlagt søknaden om igangsettelse.»</i>
Rammetillatelse	«Igangsettingstillatelse» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått mal med noen forslag til innfyllingstekst. • Malen henviser gjennomgående til aktuell lovtekst og forskrift.
Byggetillatelse i ett trinn	«Rutine for tillatelse i ett trinn» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet lister opp hvilke forhold som må kontrolleres og vurderes. Videre på hvilket grunnlag saksbehandler skal konkludere, og generelle regler for saksgangen. • Dokumentet henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst eller forskrift. • Rutinen viser ikke til fristreglene i § 21-7, og følgene dersom fristene ikke overholdes. • Under punkt 1 «Kontrollere» er det ikke tatt med noe om hvorvidt kommunen har kontrollert om det er behov for utvidet varsling eller fritak for varsling. Det er ikke tatt med noe sjekkpunkt om hvorvidt oppdeling av søknaden til søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse er vurdert. • Rutinen er sist revidert 25.05.2011.
Byggetillatelse i ett trinn	«Tillatelse til tiltak etter § 20-2» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått malen med merknadstekst. Merknadsteksten utdyper hva som skal vurderes/hva som må med under de ulike punktene. • Under overskriften «Ansvar» på side 2 står det følgende om tiltakshavers ansvar overfor andre myndigheter: <i>«Forhold til</i>

		<p>annen myndighet og lovverk er tiltakshavers ansvar og er bygningsmyndighetene uvedkommende.» I merknadsteksten står det blant annet: «Hvis vi etter en samlet vurdering finner at dette vil være mest hensiktsmessig i denne saken, krever vi at søker selv innhenter nødvendig tillatelse eller...».</p> <p>(Resten av setningen mangler i den versjonen av malen revisjonen har fått tilsendt.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det går fram av merknadsteksten til at søker selv må henvende seg til det aktuelle forvaltningsorgan for å innhente tillatelse/samtykke dersom dette kreves.
Dispensasjon	«Rutine for behandling av dispensasjonssøknad» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet lister opp forhold som må kontrolleres, når det må innhentes uttalelse/samtykke fra annen kommunal avdeling, og hvilke kriterier dispensasjonssøknaden må vurderes opp mot. Videre vurdering av midlertidige dispensasjoner, hvordan det skal konkluderes og saksgangen videre. • Rutinen henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst og forskrift. • Rutinen utdyper ikke nærmere de skjønsmessige vurderinger som regelverket åpner for i § 19-2, 2. ledd. • Under punkt 3 er det henvist til «§ 19». Henvisningen er ikke i overensstemmelse med oppsettet i plan- og bygningsloven. • Under punkt 1 «Kontroller», under strekpunktet som gjelder nabovarsling, er det ikke henvist til unntaksbestemmelsene i pbl § 19-1. • Opplistingen under punkt 2 «Uttalelse/samtykke fra annen myndighet/kommunal avdeling» viser til de konkrete myndigheter saksbehandlerne i Bergen kommune skal forholde seg til. Opplistingen er ikke koplet opp mot de myndigheter det er vist til i SAK 10 § 6-2. • Setningen avslutningsvis i punkt 2 «Saker som åpenbart er i strid med plan gis avslag uten at saken sendes på høring», er ikke utdypet. • Rutinen er sist revidert 25.05.2011.
Dispensasjon	«Avslag på søknad om dispensasjon» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått malen med merknadstekst. Merknadsteksten utdyper hva som skal vurderes/hva som må med under de ulike punktene. • Malen henviser gjennomgående til aktuell lovtekst og forskrift.
Habilitet	«Rutine for vurdering av habilitet» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet viser til overordnede regler og vurderingsmomenter for habilitetsvurderingen. Det er ikke utdypet hva som ligger i de ulike vilkårene i lovteksten. • Lovhenvvisningen er ikke oppdatert jf. endringer i fvl. § 6-2 (2) bokstav e. • Rutinen er sist revidert 01.03.2009.
Habilitet	«Veiledning for håndtering av habilitetsspørsmål» (veileder)	<ul style="list-style-type: none"> • Veiledningen skal gi en overordnet forståelse av regelverket, hva inhabilitet er, hvem som kan bli inhabil, hvordan en kan bli inhabil, hva inhabilitet innebærer, hvem som avgjør inhabilitetsspørsmålet og dokumentasjon av habilitetsvurdering. • Punkt 6 i veiledningen omhandler hvem som avgjør spørsmålet om inhabilitet. Her står det at tjenestemannen selv skal avgjøre om vedkommende er ugild, uten at dette er videre utdypet. • Det står at de viktigste bestemmelsene om habilitet er omtalt i forvaltningsloven §§ 6-10. De enkelte vilkårene i

		<p>forvaltningsloven § 6 er ikke omtalt i veiledningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De subjektive vilkårene i andre ledd er ikke omtalt i veiledningen. • Det er ikke vist til hva den nye bestemmelsen i § 6 (1) bokstave omfatter, og til at reglene i første ledd er objektive regler som automatisk medfører inhabilitet. • Det er ikke klargjort i hvilke tilfeller en tjenestemann kan treffe en foreløpig avgjørelse etter § 7, selv om vedkommende er inhabil. Det er heller ikke kommentert når og i hvilke tilfeller en foreløpig avgjørelse må erstattes av en ny og formell avgjørelse. • Veiledningen henviser gjennomgående til «Rutine for vurdering av habilitet». Veiledningen gir ikke noe mer utfyllende informasjon eller presiseringer av regelverket enn det rutinen gjør.
Habilitet	«Dokumentasjon – vurdering av habilitet»	<ul style="list-style-type: none"> • Skjemaet er laget delvis som et avkrysnings skjema hvor saksbehandler krysser av hvilke regler som er aktuelle, og evt. hjemler hans/hennes inhabilitet. Videre om han/hun på tross av inhabilitet vil behandle saken videre og bl.a. begrunnelse for beslutning. • Skjemaet inneholder flere spørsmål der det skal krysses av med «ja» eller «nei». Det innleder med spørsmål om det er reist inhabilitetsinnsigelse i saken. Deretter skal det svares på om en er inhabil etter ulike ledd i § 6. Det blir så spurt om en er inhabil, men likevel akter å fatte en foreløpig avgjørelse. Til slutt skal det fylles ut om en er habil. • Saksbehandlers overordnede skal signere skjemaet, men det framgår ikke av skjemaet om spørsmålet om habilitet er forelagt og drøftet med denne.
Orientering om klagerettigheter	«Orientering om rett til å klage på forvaltningsvedtak» (Vedlegg til alle vedtaksmaler)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått vedlegget «orientering om rett til å klage på forvaltningsvedtak», som ligger som vedlegg til alle maler der det blir fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dokumentet henviser kort til noen av de aktuelle reglene for klageadgangen. • Dokumentet utdyper ikke hva som ligger i begrepet «rettslig klageinteresse». • Når det gjelder klagefrist er det ikke henvist til ettårsregelen etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd. • Det er ikke henvist til innsynsreglene i forvaltningsloven §§ 18-21.

Ut over det som framgår av tabellen fant revisjonen at oppsettet i rutinen ikke alltid korresponderer kronologisk med den tilhørende malen.

4.6 System for utarbeidelse, bruk og vedlikehold av maler og rutiner

4.6.1 Oppdatering av maler

Revisjonen har fått opplyst at bakgrunnen for å endre maler kan være endringer i regelverket. Det blir i intervju opplyst at det ved større endringer i lov og regelverk kan være nødvendig med omfattende revisjon av etatens maler og rutiner, noe som er et svært tidkrevende arbeide. Det går fram av intervju at etaten har flere kilder til å holde seg oppdatert om endringer i regelverket. Gjennom deltakelsen i et storbynettverk sammen med byggesaksavdelinger i andre større

kommuner, får etaten informasjon om planlagte lov- og regelendringer i forkant. Etaten er også høringsinstans, og får oversendt forslag til regelendringer til høring. Videre blir det opplyst at endringer i regelverk fanges opp gjennom kunngjøringer fra departement eller direktorat.

I tillegg til endringer i regelverket har revisjonen fått opplyst at tilbakemeldinger fra fylkesmannen har dannet grunnlag for endringer i malene. Det blir også opplyst at det gjennom kvalitetssikring av saker oppdages behov for å endre eller standardisere malene, og at det er rom for at alle ansatte kan komme med innspill eller forslag dersom de ser behov for endringer av malene.

Ved seksjon Tilsyn er ansvaret for å endre og oppdatere maler gitt til de to prosjektlederne, men seksjonsleder må gi godkjenning til endringene. Det blir opplyst at seksjonen nylig har fjernet noen maler, da seksjonsledelsen opplevde at en hadde så mange og spesifikke maler at det kunne være vanskelig for de ansatte å finne fram til det rette dokumentet.

Ved seksjon Byggesak er det en gruppe bestående av en jurist og to seniormedarbeidere som vurderer behov for å revidere malverket. Dersom det er aktuelt å endre en mal, legger denne gruppen et forslag om endring fram for diskusjon på seksjonens gruppeledermøte. I etterkant av møtet utarbeider gruppen en revidert mal, og denne må endelig godkjennes av seksjonsleder. Etatens IKT-avdeling legger nye maler ut i etatens elektroniske saksbehandlingssystem. Når IKT-ansvarlig har lagt inn ny/endret mal er den låst for endringer.

Revisjonens gjennomgang av fire maler under pkt. 4.5.2 avdekket ikke maler som ikke var oppdaterte i henhold til regelverket.

4.6.2 Oppdatering av rutiner, sjekklister og veiledere

Det går fram av intervju at seksjonslederne hvert år får automatisk beskjed gjennom BK-dok, der seksjonenes rutiner ligger lagret, om å endre eller forlenge dem. I tillegg kan endringer i rutiner gjøres ved behov, utenom de årlige oppdateringene.

En gjennomgang av 20 rutiner, tatt ut fra intranettsiden til seksjon Byggesak i mai 2013, viser at ti av rutinene sist ble revidert i mai 2011, åtte ble sist revidert høsten 2010, mens to av rutinene ikke har vært revidert siden 2008. I en av disse rutinene¹⁰, blir det vist til en forskrift som er opphevet, og det som blir opplyst å være saksbehandlingsfrist i klagesaker (6 uker), er ikke lenger korrekt. I en annen rutine¹¹ blir det vist til at «juridisk avdeling» har ansvar for klagesaksbehandlingen, mens denne avdelingen per i dag ikke lenger eksisterer. I «Rutine for endring av rutiner med mer», som blir opplyst å være sist revidert i 2008 av tidligere leder for etaten, blir det vist til en «KS¹²-gruppe» og en «KS-leder», som skal ha ansvar for endring av rutiner. Som det går fram under pkt 4.3, har ikke etaten per i dag egne kvalitetssikringsfunksjoner, utover at etatens stabsleder har et tilsynsansvar for kvalitetssikringssystemet. Tidspunkt for revisjon av de rutiner som inngikk i revisjonen juridiske gjennomgang, går fram av tabell 1 på side 18-20.

En gjennomgang av åtte rutiner, veiledere og sjekklister som benyttes ved seksjon Tilsyn, viser at alle har vært oppdatert mindre enn et år før vi mottok dem, henholdsvis i 2012 eller 2013. En stikkprøvegjennomgang av seks tilsynssaker som revisjonen har gjennomført viser samtidig to eksempler på at en sjekklister som seksjon Tilsyn benytter ved mottak av melding om ulovlige forhold og ved befaring, er benyttet i en eldre utgave enn den som var godkjent på det tidspunktet de ble benyttet. De utgavene av sjekklister som var benyttet, viste til paragrafer i den tidligere plan- og bygningsloven, som var opphevet på det tidspunktet sjekklister ble benyttet. Revisjonen har fått forklart at dette trolig skyldes at listen benyttes i papirform, og at enkelte ansatte derfor kan ha eldre utskrifter av sjekklister liggende på kontoret. Det blir fra seksjonens side presisert at denne sjekklister kun er til internt bruk.

¹⁰ Rutine for behandling av klage i bygge- og delesaker. Nr 05-81-1101.

¹¹ Rutine for mottatt klage på vedtak. Nr 05-95-3123.

¹² «KS» er her en forkortelse for «kvalitetssikring».

4.6.3 Informasjon til ansatte

Det går fram at alle nyansatte får informasjon om etatens mal- og rutineverk gjennom etatens opplæringsprogram for nyansatte. Seksjonsleder for seksjon Tilsyn understreker at de skriftlige rutinene ved seksjonen er særlig viktige som støtte i arbeidet for nyansatte.

Når det gjøres endringer i maler og rutiner innen de enkelte seksjonene i etaten, får ledere informasjon om dette gjennom gruppeleder-, prosjektleder- og seksjonsledermøter. Ansatte får informasjon om nye eller oppdaterte maler på e-post, og i seksjons- eller gruppemøter. Det blir opplyst i intervju at endringer i rutiner blir gjennomgått i gruppe- og seksjonsmøter.

4.7 Etterlevelse av maler, sjekklister, veiledere og rutiner

4.7.1 Stikkprøver i byggesaker

Revisjonen har gjennomgått til sammen seks byggesaker. I disse sakene har revisjonen kontrollert sakenes dokumenter opp mot de maler, sjekklister og rutiner som har vært aktuelle å benytte i sakene. Til sammen har dokumentene blitt kontrollert opp mot ti maler, to sjekklister og én rutine.

Gjennomgangen viser følgende:

Tabell 2: Gjennomgang av byggesaker

Tema	Navn på rutine/mal/sjekkliste/veileder	Observasjon
Mottak og vurdering av søknad	«Mottakskontroll» (sjekkliste)	Sjekklisten har vært aktuell i fire av seks kontrollerte saker. I tre saker har revisjonen ikke indentifisert avvik fra sjekklisten. I én sak har revisjonen merket seg at det i mottakskontrollen ikke er tatt stilling til om dispensasjonssøknad er tilstrekkelig begrunnet. Det blir opplyst i gjennomgang av saken med ledelsen ved seksjonen at slike vurderinger burde vært dokumentert.
	«Forhåndskonferanse» (sjekkliste)	Sjekklisten har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke indentifisert avvik fra sjekklisten.
	«Foreløpig svar» (mal)	Malen har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke indentifisert avvik fra mal, men revisjonen merker seg at dato for mottatt søknad ikke er ført inn i første avsnitt i det ene brevet, jf. oppsett i mal.
	«Mangler ved søknad» og «Anmodning om innsending av tilleggsdokumentasjon» (maler)	Malene har vært aktuelle i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke indentifisert avvik fra mal.
Rammetillatelse	«Rammetillatelse original» (mal)	Malen har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke indentifisert avvik fra mal.

	«Rammetillatelse» (rutine)	Rutinen har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra rutine.
Igangsettings- tillatelse	«Igangsettelsestillatelse» (mal)	Mal har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Avslag på søknad om igangsettelse» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Tillatelse til endring	«Tillatelse til endring» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Tillatelse til tiltak	«Tillatelse til tiltak etter 20-1» (mal)	Malen har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal, men revisjonen merker seg at det i den ene saken på den ene side er gitt fritak for nabovarsling, samtidig som malens krav til nabovarsling ikke har blitt fjernet i det utsendte vedtaket.
	«Tillatelse til tiltak 20-2» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Dispensasjon	«Avslag på søknad om dispensasjon» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Klage på vedtak	«Bekreftelse på mottatt klage» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker, da en av de utvalgte byggesakene er blitt påklaget. Gjennomgangen har identifisert at dokumentet mangler navn på og telefonnummer/epost til saksbehandler. Det blir opplyst at dette var opplysninger som ble tatt inn i mal i august 2012, og at det derfor skulle ha vært opplyst om, da dette dokumentet er fra 2013. Det opplyses at årsaken kan være at den saksbehandler som sender ut bekreftelsen på at klagen er mottatt, ikke er den samme som behandler klagesaken videre, og derfor ikke ønsker sine kontaktopplysninger i dokumentet.

I en av de seks byggesakene som er gjennomgått, (2012 12792) var det søkt om innsetting av takvindu og bruksendring av loftsrom til oppholdsrom. I tillatelsen til dette tiltaket er det samtidig tatt inn et vilkår i vedtaket. Det opplyses fra ledelsen ved seksjonen at det i denne saken burde vært gitt en rammetillatelse, og ikke en tillatelse til tiltak.

4.7.2 Stikkprøver i klagesaker

Revisjonen har gjennomgått til sammen tre klagesaker knyttet til byggesaker. I disse sakene har revisjonen kontrollert sakenes dokumenter opp mot de maler, rutiner og veiledere som har vært aktuelle i sakene. Til sammen har dokumentene blitt kontrollert opp mot ni maler, én rutine og to veiledere. Gjennomgangen viser følgende:

Tabell 3: Gjennomgang av klagesaker

Tema	Navn på rutine/mal/sjekkliste/veileder	Observasjon
Bortfall av tillatelse	«Bortfall av tillatelse» (mal)	Malen har vært aktuell i én av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Avslag	«Avslag på søknad» (mal)	Malen har vært aktuell i én av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Tillatelse	«Tillatelse etter § 20-1» (mal)	Malen har vært aktuell i to av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Rutine for tillatelse i ett trinn»	Malen har vært aktuell i én av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har identifisert at det i denne saken ikke er sjekket om det foreligger samtykke fra nåværende nabo for tiltak nær nabogrensen etter plan-

	(rutine)	og bygningslovens § 29-4 tredje ledd, jf. rutinens pkt 1., strekpunkt 14.
	«Bekreftelse på mottatt klage» (mal)	Malen har vært aktuell i alle kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Underretning om vedtak» (mal)	Malen har vært aktuell i alle kontrollerte saker. I en sak viser gjennomgangen at det ikke er sendt underretning.
	«Orientering om saksgang i klagesak» (mal)	Malen har vært aktuell i to av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Klage behandling	«Fagnotat» (mal)	Malen har vært aktuell i to av tre kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Oversendelse av klagesak til fylkesmannen» (mal)	Malen har vært aktuell i alle kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Rutine for behandling av klage i bygge- og delesaker» (rutine)	Rutinen har vært aktuell i alle kontrollerte saker. Gjennomgangen har identifisert at det i én sak ikke er avvik fra rutinen. I en av de to andre sakene ble det ikke sendt ut underretning om vedtak, mens det i den andre saken gikk i overkant av tolv uker fra klage ble mottatt, til brev om mottatt klage ble sendt ut. Samtidig tok det i denne saken elleve måneder fra klagen ble levert, til sak ble behandlet i Komité for miljø og byutvikling, og det ble heller ikke gitt underretning før nesten tolv måneder etter at vedtak var fattet.

I den ene klagesaken som er gjennomgått (saksnummer 2011 26883), er det i følge Fylkesmannen gitt tillatelse til tiltak på feil grunnlag, da man har lagt til grunn et samtykke fra tidligere nabo om oppføring av trapp i tomtegrensen, og ikke en samtykkeerklæring fra nåværende eier. Fylkesmannen omgjorde i sitt vedtak av 14.03.13 kommunens vedtak.

4.7.3 Stikkprøver i tilsynssaker

Revisjonen har gjennomgått til sammen seks tilsynssaker. I disse sakene har revisjonen kontrollert sakenes dokumenter opp mot de maler, sjekklister og rutiner som har vært aktuelle i sakene. Til sammen har dokumentene blitt kontrollert opp mot åtte maler, én sjekkliste, to veiledere og tre rutiner. Gjennomgangen viser følgende:

Tabell 4: Gjennomgang av tilsynssaker

Tema	Navn på rutine/mal/sjekkliste/veileder	Observasjon
Melding om ulovlighet	«Melding om mulige ulovligheter» (sjekkliste)	Malen har vært aktuell i fire av seks kontrollerte saker. I én av sakene er årsak og utfall av tilsynet ikke fylt ut i sjekklisten, og i to tilfeller har man benyttet eldre versjoner av sjekklisten som henviser til det gamle lovverket som gjaldt før 1. juli 2010. Revisjonen har fått opplyst at det i disse to tilfellene kan skyldes at mange saksbehandlere har hatt liggende gamle papir-sjekklister på kontoret, og at denne sjekklisten er et internt dokument og ikke sendes ut til foretak eller eier/tiltakhaver.
Anmodning om redegjørelse	«Anmodning om redegjørelse» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. I denne saken har det har vært sendt ut to anmodninger om redegjørelse. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal, men revisjonen merker seg at det i den første anmodningen i saken er oppgitt feil gårds- og bruksnummer.
Rapport	«Rapport fra tilsyn» (mal)	Sjekklisten har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Retting, tvangsmulkt og	«Varsel om pålegg om retting og tvangsmulkt»	Malen har vært aktuell i tre av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert større avvik fra mal, men gjennomgangen viser at billegddokumentasjon i det ene tilfellet er satt inn et annet sted i varselet, enn det mal tilsier, og i et annet tilfelle er avviket

opphør av bruk	(mal)	skriftlig beskrevet og ikke dokumentert med bilder. Det opplyses at det gjøres en vurdering i hver enkelt sak på om bilder skal benyttes. I noen saker er bildene av dårlig kvalitet pga. lysforhold, mens det i andre tilfeller blir vurdert dithen at det ikke vil være riktig å legge ut bilder av hensyn til eier, enten fordi det er uryddig eller uhygienisk eller fordi det er store verdier i boligen. Hvor i varselet bilder legges inn kan også variere, alt etter hva som er hensiktsmessig for framstilling av saken.
	«Pålegg om opphør av bruk, pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
	«Pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt» (mal)	Malen har vært aktuell i fire av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal
Klage	«Bekreftelse på mottatt klage» (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har identifisert at det i bekreftelsen på mottatt klage ikke gjøres oppmerksom på at selv om det klages på mulkt så løper denne.
	Fagnotat på klage over pålegg (mal)	Malen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har identifisert at fagnotatet mangler oversiktsbilder og varsel. I notatet er det under pkt. 1 "Hva saken gjelder?" ikke angitt hovedtema i klagen slik malen tilsier. Dette kommer først under pkt 3 i fagnotatet.
Avsluttet ulovlighet	«Avsluttet ulovlighet» (mal)	Malen har vært aktuell i to av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra mal.
Oppfølging av ulovlighet	Rutine for tilsyn med ulovligheter (rutine)	Rutinen har vært aktuell i alle gjennomgåtte tilsynssaker. I én sak har en ilagt tvangsmulkt ikke blitt fulgt opp i samsvar med rutinens pkt. 3.2 <i>Pålegg om retting og ileggelse av tvangsmulkt</i> , og det opplyses også i sakens dokumenter at saken ikke har blitt behandlet i samsvar med etatens egne rutiner på dette punktet. I møte med etaten får revisjonen opplyst at de tvangsmulker som er gitt, skal inndrives fortløpende. Det er uklart hvorfor dette ikke skjedde i den aktuelle saken, men det blir forklart at dette trolig skyldes omorganiseringen av etaten.
Foretakstilsyn	Rutine for foretakstilsyn (rutine)	Rutinen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra rutinen.
Tvangsmulkt og sanksjoner	Rutine for innkassering av tvangsmulkt (rutine)	Rutinen har vært aktuell i én av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert større avvik fra rutine, men det går fram at vedtak om frafall av tvangsmulkt bare er signert av saksbehandler og seksjonsleder, mens det i rutinen går fram at det også skal være signert av prosjektleder. Det blir opplyst at dette trolig skyldes at prosjektleder ikke har vært til stede da vedtak ble signert, og at det ville være mer alvorlig hvis det var seksjonsleder som ikke hadde signert vedtaket.
	Veiledning for klassifisering av størrelse på løpende tvangsmulkt (veileder)	Veilederen har vært aktuell i tre av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra veilederen.
	Veiledning for bruk av sanksjoner (veileder)	Veilederen har vært aktuelt i fire av seks kontrollerte saker. Gjennomgangen har ikke identifisert avvik fra veileder.

4.8 Klagesaksbehandling

4.8.1 Prosess for klagesaksbehandling ved seksjon Byggesak

Ved seksjon Byggesak blir klager på enkeltvedtak først tildelt opprinnelig saksbehandler. Denne går gjennom saken i samarbeid med gruppeleder. I denne gjennomgangen blir det først vurdert om det er tilkommet nye momenter i saken som gjør det naturlig å omgjøre vedtaket. Hvis dette er tilfelle, kan gruppeleder og saksbehandler omgjøre vedtaket. Dersom disse derimot konkluderer med at det ikke er grunnlag for å omgjøre vedtaket, sendes saken videre til vurdering hos en av seksjonens klagesaksbehandlere, som vanligvis er en jurist. Samtidig sender opprinnelig saksbehandler brev til klager om at klage er mottatt. I stikkprøvegjennomgangen beskrevet ovenfor under pkt. 4.7.2 går det frem at i ett tilfelle ble brev om bekreftelse på mottatt klage først sendt til klager 12 uker etter at seksjonen hadde mottatt klagen.

Etatens klagesaksbehandler vurderer så om det er grunnlag for å ta klagen til følge. Dersom heller ikke klagesaksbehandlers vurdering tilsier at vedtaket skal omgjøres, legges saken frem for seksjonsleder og byggesakssjef med anbefaling om å opprettholde vedtaket. I de klagesaker der etaten i samsvar med delegasjonsreglementet har myndighet til å fatte vedtak, blir dette gjort, og saken oversendes deretter direkte til fylkesmannen som klageinstans.

4.8.2 Prosess for klagesaksbehandling ved seksjon Tilsyn

Ved seksjon Tilsyn blir det opplyst at alle saksbehandlere i utgangspunktet behandler klagesaker knyttet til de saker der de selv har hatt ansvar for saksbehandlingen i den opprinnelige saken. Saksbehandleren sender ut bekreftelse på mottatt klage. Det er bare klaget på vedtak i én av de seks tilsynssakene revisjonen har gjennomgått. I denne saken er brev om bekreftelse på mottatt klage sendt ut samme dag som klagen ble mottatt. Det blir opplyst i intervju at dersom saksbehandler blir forelagt nye momenter i saken, som gjør det naturlig å omgjøre vedtaket, så kan saksbehandler gjøre dette i samarbeid med prosjektleder. I de klagesaker der etaten i samsvar med delegasjonsreglementet har myndighet til å fatte vedtak, og der etatens vedtak opprettholdes, sendes saken direkte til fylkesmannen som klageinstans.

4.8.3 Politisk klagesaksbehandling

Dersom klagen skal behandles politisk, skriver etaten et fagnotat til Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø for videre politisk behandling i henhold til kommunens delegasjonsfullmakter. Fagnotatet signeres av byggesakssjef og seksjonsleder, og legges ved saken ved oversendelse til byrådsavdelingen. Det blir opplyst at jurister ved byrådsavdelingen vurderer saken og fagnotatet, og skriver forslag til byrådssak.

Etter at saken er ferdigbehandlet hos Byrådet eller Komite for miljø og byutvikling, sendes den tilbake til fagavdelingen. Dersom den politiske behandlingen har stadfestet administrasjonens vedtak, sendes saken videre til Fylkesmannen for endelig avgjørelse. Som vist i stikkprøvegjennomgang beskrevet under pkt. 4.7.2, gikk det i én av de tre klagesakene elleve måneder fra klage ble mottatt, til saken ble behandlet i Komite for miljø og byutvikling. Det ble heller ikke gitt underretning om vedtaket før nesten tolv måneder etter at vedtak var fattet.

4.8.4 Klagesaksstatistikk, læring og forbedring

Det blir opplyst at etaten fører månedlig statistikk på mottatte og behandlede klager, samt restanse på klagesaker. Revisjonen har mottatt statistikk over saksbehandling i klagesaker for perioden juli 2012 – april 2013. Revisjonen har summert opp sentrale tall i den mottatte statistikken i tabell 5 nedenfor. For perioden totalt går det fram at etaten har behandlet 393 klagesaker. Av disse hadde 70,2 % av sakene overskredet den lovpålagte tidsfristen på 8 uker for klagesaksbehandling. Andelen klager med overskredet tidsfrist knyttet til byggesaker, var 82 %. Det var ingen klager med overskredet tidsfrist knyttet til tilsynssaker.

Tabell 5: Klagesaksstatistikk for perioden juli 2012 – april 2013.

	Klager på byggesaker	Klager på tilsynssaker	Klager på andre sakstyper	Totalt i etaten
Antall saker behandlet i perioden juni 2012 – april 2013	302	40	51	393
Antall saker med overskredet frist	248	0	28	276
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, ant. uker	28	2		
Restanse pr. april 2013	173	0	47	220

Etaten fører ikke statistikk på utfallet av klagesakene, og statistikken inneholder ikke informasjon om hvilke typer saker det klages på. Fra seksjon Byggesak blir det kommentert at etaten får inn klager i alle typer saker, og at det ikke er noen spesielle sakstyper som peker seg ut.

I et notat som etaten har utarbeidet på forespørsel fra Sivilombudsmannen¹³ blir lang saksbehandlingstid i klagesaker forklart på følgende måte:

«Bemanning på fagfeltet viser seg å være ustabil. Det benyttes i vesentlig grad jurister til arbeidet med klagesaksbehandling. Med noen års erfaring hos oss blir fagfolkene attraktive i arbeidsmarkedet og de går relativt fort over i andre stillinger, i stor grad i privat sektor. Vi har i lengre perioder også hatt høyt sykefravær. Begge disse faktorene påvirker kapasiteten i betydelig grad.»

I intervju blir det i tillegg pekt på at kommunens interne delegasjonsfullmakter medfører at kommunens totale saksbehandlingstid i klagesaker forlenges. I notatet til Sivilombudsmannen går det fram at etaten planlegger å gå fram på følgende måte for å redusere sin saksbehandlingstid i klagesaksbehandlingen:

«Vår plan består i hovedsak i å bygge opp tilstrekkelig kapasitet til å ta unna sakene som kommer inn. Målet vi har satt er at saker skal være ferdig behandlet administrativt ved vår etat innenfor fristen i plan- og bygningsloven på 8 uker. I tillegg arbeides det med organisatoriske tiltak som sikrer best mulig sammenheng mellom førstegangsbehandling av byggesaker og klagesaksbehandling. Dette skal først og fremst bidra til optimal kvalitetssikring i førstegangsfasen og dernest forhindre unødvendig dobbeltarbeid i senere klageomganger.»

Det opplyses at omorganiseringen av etaten i 2012, der juridisk seksjon ble fordelt ut på de andre seksjonene i etaten, foreløpig har virket for kort til at det er mulig å være sikker på effekten av omleggingen. Det opplyses likevel at foreløpige tall indikerer at etaten får inn færre klager enn før. Det går fram at ansatte og ledelse opplever at ved at juristene nå i større grad deltar i saksbehandlingen, gjøres det en ekstra kvalitetssikring av sakene slik at man i noen grad reduserer risikoen for klage. I tillegg fører endringen til at det er lettere å behandle de klagene som kommer inn, fordi juristene kjenner til sakene fra før.

¹³ Notatet er ikke datert.

Klagesaksstatistikken utarbeides i dag i Excel med utgangspunkt i manuell telling. Revisjonen får opplyst i intervju at etaten på undersøkelsestidspunktet arbeidet med å få integrert oversikt over klagesaksbehandlingen i Doculive, noe som vil føre til at en får et enklere og bedre system i forhold til å følge opp klagesakene, og å ta ut statistikk på klagesaksbehandling. Det nye systemet vil etter planen innebære at Doculive også skal fungere som et erfaringsarkiv for fylkesmannens avgjørelser, slik at en vil kunne søke opp tidligere avgjørelser som har interesse for de sakene en behandler.

Per i dag er det saksbehandler i den aktuelle sak som har ansvar for å sende ut Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker til gruppe- eller prosjektlederne i sin seksjon og til byrådsavdelingen. I de tilfeller der fylkesmannen har omgjort etatens vedtak, sender gruppe- eller prosjektlederne avgjørelsen videre til alle ansatte i sin gruppe. I saker der fylkesmannen har omgjort etatens vedtak blir det også diskutert hvorvidt fylkesmannens endring av etatens vedtak danner grunnlag for endring av praksis ved etaten. Ledelsen gir videre uttrykk for at etaten forsøker å tilpasse sin praksis til de signal som politikerne sender gjennom vedtak i klagesaker, så lenge den praksisen politikerne ønsker er innenfor regelverket.

4.9 Ivaretagelse av habilitet

I intervju gir ledelsen uttrykk for at de tar som utgangspunkt at Etat for byggesak og private planer kan være eksponert for forsøk på korrupsjon. Etaten har derfor høy bevissthet i forhold til å hindre korrupsjon og å sikre at regelverket om habilitet blir overholdt. Det blir opplyst i intervju at etaten praktiserer en utvidet tolkning av habilitetsbegrepet, som innebærer at ansatte i etaten oppfordres til å melde seg inhabil hvis en er i tvil, selv om vedkommende formelt sett ikke er inhabil etter forvaltningsloven.

4.9.1 Etatens system for ivaretagelse av habilitet

Etaten har utviklet et system for å sikre habilitet hos saksbehandler og ledelse, som inkluderer en rutine, en veileder og et dokumentasjonsskjema for habilitetsvurdering. Det går fram av rutinen¹⁴ at det er den enkelte ansatte selv, enten det gjelder en saksbehandler eller ledere på ulike nivå, som har ansvar for å vurdere sin egen habilitet så snart de mottar en sak. Habilitet skal vurderes med utgangspunkt i lovverket og kommunens interne rutiner, og dersom en saksbehandler er usikker skal nærmeste overordnede konsulteres.

I rutinen står det følgende om avledet inhabilitet:

«Dersom seksjonsleder er inhabil:

- Saken tas ut av seksjonen. Etatsleder omfordeler saken til annen seksjonsleder.

Der dette rent praktisk ikke lar seg gjennomføre, er rutinen slik:

- Saken omfordeles til etatsleder. Etatsleder sørger for å oppnevne en saksbehandler.
- Saksbehandler bør ikke være ordinært underordnet inhabil seksjonsleder.
- Der det ikke finnes aktuelle saksbehandlere utover de som er ordinært underordnet seksjonsleder, skal saksbehandlingen ikke innebære noen avgjørelse.

Der gruppekoordinator eller gruppeleder er inhabil:

- Saken tas ut av gruppen. Seksjonsleder omfordeler til en annen gruppe.

Der etatsleder er inhabil:

- Saken tas ut av etaten og løftes til Kommunaldirektøren.»¹⁵

¹⁴ Bergen kommune, Etat for byggesak og private planer: *Rutine for vurdering av habilitet*. Sist revidert 01.03.2009.

¹⁵ *Rutine for vurdering av habilitet*, s. 3 av 4.

Det bekreftes i intervju at etaten benytter prinsippene for avledet inhabilitet som går fram av *Rutine for vurdering av habilitet*. Det blir opplyst at for at de ansatte skal ha informasjon om mulig inhabilitet hos ledelsen i etaten, har byggesakssjefen bokført hvor han bor på gårds- og bruksnummeret i etatens saksbehandlingssystem. Denne informasjonen er således tilgjengelig for saksbehandlerne når de går inn i saker tilknyttet naboeiendommer mv. Seksjonsleder for Byggesak har på tilsvarende måte informert sine overordnede og ansatte om hvor han bor, hvor han har båt plass mv. Seksjonsleder for Tilsyn sier at dersom han selv er inhabil, vil dette sannsynligvis først oppdages når han får saken på sitt bord til gjennomgang og signering. Ved seksjon Byggesak blir det opplyst i intervju at dersom en saksbehandler opplever seg som inhabil, blir saken flyttet ut av gruppen som saksbehandleren arbeider i.

Det går også fram av rutinen at saksbehandler skal dokumentere sin habilitetsvurdering på et eget skjema i følgende tilfeller:

- «Der inhabilitet foreligger
- Der det er reist inhabilitetsinnsigelse i saken
- Der inhabilitet er drøftet med overordnet»¹⁶

I intervju blir det kommentert at skjemaet bare skal fylles ut dersom saksbehandler har begynt å behandle saken før vedkommende oppdager at han eller hun er inhabil. Hvis saksbehandler oppdager at hun eller han er inhabil før vedkommende har begynt å behandle saken, kan saken overføres til en annen saksbehandler uten at opprinnelig saksbehandler trenger å fylle ut dokumentasjonsskjemaet. Det blir opplyst at utfylte dokumentasjonsskjema arkiveres på den aktuelle saken.

Rutine og veileder for habilitet var sist revidert i 2009, og det er ikke dagens byggesakssjef som står oppført som eier av disse dokumentene. Dokumentasjonsskjema ble sist revidert i 2007. Etaten sin rutine, veileder og dokumentasjonsskjema for habilitetsvurdering er også gjennomgått som en del av revisjonens juridiske kvalitetssjekk av maler og rutiner, se tabell 1 på side 17-18. Som det går fram av tabell 1, er ikke lovhenviseingen i «Rutine for vurdering av habilitet» oppdatert jf. endringer i fvl. § 6-2 (2) bokstav e. Gjennomgangen viser også at rutine og veileder for vurdering av habilitet ikke omhandler saksbehandler sin mulighet for å legge fram habilitetsspørsmålet for sin overordnede, og det går ikke fram av dokumentasjonsskjemaet hvorvidt ansatte har konsultert sin overordnede og drøftet spørsmålet om habilitet med vedkommende.

Det blir opplyst at restriksjoner knyttet til hvem som kan tildele saker utgjør en viktig del av etatens system for å sikre habilitet. Det går fram av intervju at det kun er gruppe- /prosjektleder, seksjonsleder eller etatens IKT-ansvarlige som kan tildele eller flytte en sak til/fra saksbehandlere. Det er således ikke mulig for saksbehandlere å tildele saker til seg selv.

Et unntak fra dette er ved etatens løsning for «Byggesak over disk», nærmere beskrevet under punkt 4.2.2. Denne løsningen fungerer per i dag slik at saksbehandler behandler byggesaker for de personer som henvender seg, uten at sakene er tildelt via gruppe- eller seksjonsleder. Revisjonen har fått opplyst at etaten planlegger å endre denne løsningen, slik at også saker som kommer inn som «Byggesak over disk», blir tildelt saksbehandlere gjennom det ordinære systemet for tildeling av byggesaker.

4.9.2 Opplæring i habilitet

I intervju blir det opplyst at habilitetsproblematikk er en del av introduksjonskurset for nyansatte. Innen seksjon Tilsyn gir leder i tillegg de nyansatte en egen innføring i etatens rutiner for å sikre habilitet. Korrupsjon, etikk og kvalitet er også tema på innføringskurset for nyansatte, og etikk er et tema i kommunens medarbeiderundersøkelse.

¹⁶ *Rutine for vurdering av habilitet*: s. 4 av 4.

4.10 Prioritering av saker

Av informasjon oversendt fra etaten, samt av intervju med de ansatte, går det fram at det i utgangspunktet er plan- og bygningslovens tidsfrister i byggesaker som er styrende for prioriteringsrekkefølgen. Det blir samtidig opplyst at seksjon Byggesak prioriterer enkelte saks kategorier. Disse kategoriene går fram av avsnitt 4.10.1 under. Prioriteringene av saks kategorier ved seksjon Byggesak blir opplyst å ha utgangspunkt i politiske signaler om prioritering, og slike signal kan komme fra bystyret, byrådet, eller fra statlige myndigheter. Ved seksjon Tilsyn går det fram av seksjonens strategiplan hvilke saks kategorier som skal prioriteres, nærere presisert i avsnitt 4.10.2. I tillegg til at bestemte saks kategorier blir prioritert, går det fram av intervju at også enkeltsaker kan bli prioritert ved etaten.

Etatsleder opplever at politiske signal knyttet til prioritering av saker følger kommunens linjestruktur, slik at byråden gir føringer til kommunaldirektør, som videre gir føringer til etatsleder. Det blir opplyst at politikerne ikke tar direkte kontakt med saksbehandlere. I intervju med de ansatte i etaten støttes i hovedsak denne beskrivelsen, men det påpekes at det har forekommet at enkeltpolitikere har sendt e-post direkte til saksbehandler, der saksbehandler blir forespurt om vedkommende kan prioritere en enkeltsak. Disse innspillene har gjerne utgangspunkt i at utbyggere og innbyggere har kontaktet den aktuelle politiker. Det kan også komme politiske signaler fra Komite for miljø og byutvikling i forbindelse med konkrete saker som skal prioriteres.

4.10.1 Prioriterte saks kategorier - byggesak

Når det gjelder byggesaker opplever ledelsen at kommunens politikere har gitt klare signal om å prioritere skoler og barnehager. Det går videre fram at etaten i tillegg prioriterer helseinstitusjoner, eldreboliger og sykehjem, og til dels kirker. I det siste har byggesaksseksjonen også prioritert mindre reguleringsendringer knyttet til bybaneutbyggingen. Oljerelaterte saker skulle tidligere prioriteres, men det blir pekt på at dette ikke lenger er aktuelt, da etaten ikke har behandlet slike søknader på flere år. Revisjonen får opplyst at det også er et politisk ønske i kommunen om at etaten skal prioritere boligbygging, noe som også er et signal fra statlige myndigheter. Etaten opplever det som utfordrende å prioritere saker med utgangspunkt i alle disse forventningene, da plan- og bygningsloven setter krav om å holde tidsfrister uansett hvilke type prosjekter som behandles.

Representanter fra ledelsen peker på at dersom det er sterke grunner for dette, kan man også prioritere enkeltsaker som ikke faller inn under de grupper av saker som er nevnt ovenfor. Dette skjer kun etter seksjonsleders involvering.

I intervju med ansatte i etaten blir det bekreftet at ansatte har fått beskjed om å prioritere skole- og barnehagebygg, sykehjem og oljerelatert virksomhet. I tillegg peker ansatte på at etaten prioriterer bygg som rommer mange arbeidsplasser, eller som skal realisere mange fremtidige arbeidsplasser. Ansatte nevner ikke boligbygging, reguleringsendringer knyttet til bybaneutbygging eller kirker som prioriterte sakstyper.

Revisjonen har ikke fått skriftlig dokumentasjon på signal fra politikere om at bestemte saks kategorier skal prioriteres. Etaten har ikke utarbeidet noen skriftlig oversikt som angir hvilke saks kategorier knyttet til byggesak som skal prioriteres, eller som angir prioriteringsrekkefølge mellom de ulike kategoriene av prioriterte saker. Det opplyses at ansvaret for hvilke saker som skal prioriteres i hovedsak ligger hos byggesakssjefen, og at instruksjonslinjen går fra byggesakssjef til seksjonsleder til gruppelederne. Det blir i intervju forklart at prioritering og endringer i prioritering drøftes løpende, og formidles gjennom seksjons- og gruppemøter, samt ved hjelp av e-post til de ansatte. Byggesakssjefen mener saksbehandlere har fått klar informasjon om hvilke saker som skal prioriteres, og at saksbehandlere derfor ikke bør være i tvil om hvilke av de sakene de får tildelt som skal behandles først.

4.10.2 Prioriterte sakskategorier - tilsyn

Innen seksjon Tilsyn prioriteres saker på bakgrunn av seksjonens strategiplan¹⁷, som rulleres årlig. Det blir opplyst i intervju at planen er godkjent av byggesakssjefen, men ikke vedtatt politisk. I planen blir det presisert at kommunens prioritering i tilsynssaker tar utgangspunkt i kravene til gjennomføring av tilsyn i lov og forskrift. Ut over dette har kommunen satt målsettinger for tilsynsarbeidet i 2013, som blant annet innebærer at etaten skal:

- Slutføre kartlegging av ulovligheter i strandsonen
- Utføre 350 foretakstilsyn
- Utføre 400 ulovlighetstilsyn
- Gjennomføre minst 3 årlige konferanser/seminar for bransjen/publikum
- Samhandle med brannvesenet om brannprosjektering og gjennomføring av branntilsyn
- Behandle klager innen 8 uker

Det blir kommentert i intervju at det er nytt av året at det er tatt inn mål om å gjennomføre tilsyn med 10 % av byggesakene, noe som er i samsvar med statlige føringer. Innen områdene foretakstilsyn og ulovlighetsoppfølging er det nærmere presisert hvilke sakstyper som skal prioriteres. Innen *foretakstilsyn/byggeplasstilsyn* står det at tilsynene i hovedsak vil bli fordelt på følgende sakstyper:

- «Byggeplasstilsyn generelt i siste halvdel av utførelsen
- Tilsyn ved anmodning og midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest på større prosjekter og tiltak med samfunnsmessig betydning.
- Årsakstilsyn grunnet mangelfulle søknader, feil/avvik ved prosjektering eller utførelse. Alle funksjonene er aktuelle for tilsyn.
- Tilsyn med universell utforming og energibruk (PRO+UTF), jf. SAK 10 § 15-3, 2. ledd.
- Tetthetskontroll (dokumenttilsyn)
- Tilsyn med brannprosjektering
- Tilsyn med avfallsplaner/miljøsanering. Det vil bli spesielt satt søkelys på rivings- og rehabiliteringsprosjekter. I slike søknader vil tilsynet være tidlig ute i forkant av prosjektet. Ved nybygg og liknende bør tilsyn komme inn etter prosjektet er påbegynt.
- Tilsyn med SØK (ansvarlig søker) vedr. sluttokumentasjon som samsvarserklæringer, kontrollerklæringer, avviksmeldinger, og overleveringsdokumentasjon til eier (FDV). (Dokumenttilsyn)»

Når det gjelder *ulovlighetsoppfølging*, står det at tilsynene skal gjennomføres etter følgende prioritering:

«1. prioritet

- Ulovlige tiltak i bygg som er fredet. Ulovlige tiltak i bevaringsverdige bygg i samråd med Byantikvar
- Rasfarlige større bygg og høye murer (over 2 m)
- Ulovlige boenheter
- Større ulovlige tiltak, etter pbl § 20-2 (tilbygg, påbygg, garasjer)
- Større tiltak i strid med tillatelse, eller etter at avslag er gitt (tilbygg, påbygg)
- Terrenginngrep/utfylling av masser innenfor byfjellsgrensen, funksjonell strandsoner eller innenfor vassdragsgrense ref KPA pkt 29

2. prioritet

- Rasfarlige mindre bygg og mindre murer (under 2 m)
- Mindre ulovlige tiltak etter pbl § 20-2 (terrasser, murer, bod)
- Bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel
- Terrenginngrep/utfylling i LNF-områder eller andre områder som ikke er nevnt under 1. prioritet.»

¹⁷ Bergen kommune, Etat for byggesak og private planer, seksjon tilsyn: *Strategiplan for tilsyn 2013*. Sist revidert 12.02.13.

Det går fram av planen at seksjonsleder/prosjektledere skal prioritere sakene etter overstående ved fordeling av saker, samt sørge for at saksbehandlere ikke har flere aktive saker enn det er mulig å håndtere.

I strategiplanen blir det rapportert på gjennomført tilsynsaktivitet for foregående år innen en rekke ulike områder. Målene er imidlertid endret fra 2012 til 2013, og det går ikke fram av rapporteringen i strategiplanen hvorvidt målene for tilsynsarbeidet i 2012 ble nådd, og hvorvidt de planlagte prioriteringene ble overholdt.

For å undersøke måloppnåelse og etterlevelse av prioriteringer, har revisjonen sammenholdt strategiplan for tilsyn for 2012¹⁸ med tertialrapporteringen for 3. tertial 2012. Det går her fram at seksjon Tilsyn oppnådde sine mål for 2012 knyttet til antall gjennomførte tilsyn. Seksjonen hadde mål om å gjennomføre 120 foretakstilsyn, og gjennomførte 254. Innen ulovlighetsoppfølging var målet å gjennomføre 350 tilsyn, og det ble gjennomført 717 slike. Det går ikke tydelig fram hvorvidt målsetningen om å videreføres strandsoneprojektet for strekningen Godvik – Salhus ble nådd, da rapporteringen knytter seg til antall saker som er fulgt opp i dette prosjektet. Det går heller ikke tydelig fram av rapporteringen hvorvidt gjennomførte tilsyn har funnet sted innenfor de temaområder som er prioritert i strategiplanen. Dette skyldtes blant annet at kategoriene i rapporteringen er delt inn på en annen måte enn de kategoriene som er angitt som prioriteringer i strategiplanen.

4.10.3 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister - byggesak

Revisjonen har gjennomgått seks byggesaker. Fire av disse sakene hadde lovpålagte saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven. Gjennomgangen viser at kommunen etterlevde de lovpålagte saksbehandlingsfristene i alle de fire sakene. En av sakene dreide seg om utbygging av ny skole, der byggesøknaden omfattet en søknad om rammetillatelse med saksbehandlingsfrist på 12 uker, og tre søknader om igangsettingstillatelse med saksbehandlingsfrist på tre uker. De tre andre sakene dreide seg om søknader med saksbehandlingsfrist på tre uker.

De to resterende sakene dreide seg om søknader der det etter plan- og bygningsloven ikke er noen lovpålagt tidsfrist, da søknadene krevde dispensasjoner. I den ene av sakene, som omhandlet tilbygg til en skole, brukte etaten i underkant av åtte uker før det ble fattet vedtak om å innvilge dispensasjon. I den andre saken, som dreide seg om rammetillatelse for utbygging av et større leilighetskompleks, ble det gitt avslag på søknad om dispensasjon. Etaten brukte i overkant av elleve uker på å behandle denne søknaden.

¹⁸ Bergen kommune, Etat for byggesak og private planer, seksjon tilsyn: *Strategiplan for tilsyn 2012*. Sist revidert 01.02.12.

5. Vurdering

5.1 System for internkontroll som sikrer juridisk kvalitetssikring

På bakgrunn av de opplysninger som er forelagt revisjonen, er det revisjonen sin vurdering at Etat for byggesak og private planer har etablert et hensiktsmessig system for internkontroll, som i stor grad bidrar til å sikre juridisk kvalitetssikring av byggesaker.

Det går fram av undersøkelsen at Etat for byggesak og private planer i 2006 har etablert et dokumentert kvalitetssystem / system for internkontroll. I dette systemet inngår det delegasjon av myndighet, herunder signeringsrutiner, rutiner og maler med tilhørende veiledere og sjekklister som dekker hele saksbehandlingen, og systemer for å vurdere og sikre habiliteten til ansatte og ledere. Etaten gjør også bruk av elektroniske systemer som sikrer tilgangskontroll til saker, at korrekt versjon av malverk blir benyttet i saksbehandlingen, gir påminning om saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven og behov for oppdatering av rutiner, sjekklister og veiledere, og gir ledelsen mulighet for å holde oversikt over status i saksbehandlingen. Revisjonen mener at foreliggende kontrollmekanismer er en stor styrke for å sikre både habilitet, juridisk kvalitet, og effektivitet i saksbehandlingen.

Samtidig går det fram at internkontrollsystemet ikke er revidert som planlagt i 2012, men at man planlegger å få dette gjennomført i 2013. Revisjonen vil presisere viktigheten av at systemet revideres jevnlig, jf. blant annet krav til ledelsens oppfølging i COSO. Det går fram av undersøkelsen at etaten vurderer å sertifisere internkontrollsystemet, og revisjonen vil her bemerke at en ved en eventuell sertifisering basert på f.eks. ISO 9001:2008, også vil måtte etterleve krav om systematiske ledelsesgjennomganger og revisjon av internkontrollsystemet.

Revisjonen mener at etaten har organisert saksbehandlingen på en måte som i stor grad bidrar til at saker kontrolleres for fullstendighet ved mottak, fordeles, kvalitetssikres og sendes ut på en hensiktsmessig måte. Undersøkelsen viser at det er etablert en praksis der saker tildeles saksbehandlere med utgangspunkt i saksbehandlers erfaring, at saksbehandler underveis i sitt arbeid kan konferere med både etatens jurister eller andre ansatte med relevant kompetanse, og at det er etablert et system for ledelsens kvalitetssikring og signering av vedtak før utsending til ansvarlig søker/tiltakshaver.

Samtidig viser undersøkelsen at juristene i etaten ennå i stor grad først blir involveres i en sak dersom den blir påklaget. Dette gjelder særlig ved seksjon Byggesak. Etaten har gjennom en nylig gjennomført omorganisering startet arbeidet med å involvere juristene også i førstegangsbehandling av sakene, men fram til nå har stort etterslep i klagesaksbehandlingen medført at juristene ikke har hatt kapasitet til å delta i førstegangsbehandlingen av sakene i samsvar med det som var intensjonen med omorganiseringen. Etter revisjonens vurdering er det positivt at etaten har identifisert behovet for å øke juristers involvering ved førstegangsbehandling av byggesakene, og vi mener det er viktig at etaten arbeider videre med å iverksette denne intensjonen i praksis.

Undersøkelsen viser at Etat for byggesak og private planer gjennomførte risikovurderinger av saksbehandlingen i 2008, i forbindelse med utarbeidelsen av kvalitetssystemet. Revisjonen mener det er positivt at etaten har gjennomført risikovurderinger av saksbehandlingen, og at resultatet av disse er lagt til grunn for endringer i etatens prosedyrer og organisering i ettertid. Det faktum at det er gjort en rekke endringer i etatens organisering og rutiner siden 2008, medfører samtidig at det risikobildet som ble avdekket for fem år siden, vil være vesentlig endret.

Revisjonen anbefaler derfor at det i forbindelse med den forestående revisjonen av etatens internkontrollsystem gjennomføres nye risikovurderinger. Slike risikovurderinger vil kunne avdekke hvor det er særlig behov for juridisk kvalitetssikring, slik at de kontrollaktiviteter som etableres vil være hensiktsmessige med utgangspunkt i de risikoer som er identifiserte.

I form av etatens rutiner for kvalitetssikring og signering av saker, mener revisjonen at det er etablert et hensiktsmessig system for kontroll av saksbehandlingen i byggesaker. Etaten har ikke etablert et avvikssystem for melding av avvik knyttet til kvalitet i saksbehandlingen. Etter revisjonens vurdering er et avvikssystem et sentralt element i et internkontrollsystem, da det blant annet vil kunne bidra til å avdekke risiko og identifisere eventuelle behov for endringer i system og rutiner.

5.2 System for utarbeidelse, bruk og vedlikehold av maler og rutiner

På bakgrunn av de opplysninger revisjonen har blitt forelagt, mener revisjonen at Etat for byggesak og private planer har hensiktsmessige rutiner for å sikre oppdatering av saksbehandlingsmalene. Etter det revisjonen har erfart, er malene levende dokument som brukes i den daglige saksbehandlingen, og malene oppdateres relativt hyppig.

Revisjonen finner det positivt at etaten utfører oppdatering av malene både på bakgrunn av regelendringer, tilbakemeldinger fra eksterne faginstanser, behov som avdekkes gjennom kvalitetssikring av saker, og innspill til forbedringer fra ansatte i etaten. Etaten har ikke noe særskilt system for å sikre at maler automatisk blir oppdatert i forbindelse med regelendringer, men undersøkelsen viser at etaten har gode system for å holde seg orientert om endringer i plan- og byggesakslovgivningen. Revisjonen har ikke funnet eksempler på at malene er utdaterte i forhold til gjeldende regelverk på plan- og byggesaksområdet, bortsett fra en mindre feil knyttet til lovhenvvisning i rutine for behandling av dispensasjonssøknad. Samtidig er det avdekket et eksempel på at en rutine, «Rutine for vurdering av habilitet», ikke er oppdatert jf. endringer i forvaltningsloven § 6-2 (2) bokstav e¹⁹. Basert på dette vil revisjonen bemerke at det er viktig at etaten i tillegg til å holde seg orientert om plan- og byggesakslovgivningen, holder seg oppdatert om endringer i andre relevante regelverk.

Med utgangspunkt i de oversikter revisjonen har mottatt over maler og rutiner, mener vi at alle sentrale arbeidsområder knyttet til behandling av bygge- og tilsynssaker er dekket. Revisjonen mener også at de gjennomgåtte *malene* er utarbeidet på en måte som generelt sett er hensiktsmessig i forhold til sentrale vilkår og vurderingskriterier i de aktuelle lovtekster og forskrifter. Malene viser også i all hovedsak gjennomgående til de mest relevante bestemmelsene i regelverket. Malene synes dermed dekkende for de forhold som etter loven skal vurderes i forbindelse med behandling av ulike sakstyper.

Det går fram av innfyllings-/merknadsteksten til to av malene at etaten legger til grunn at søker selv må henvende seg til andre aktuelle forvaltningsorgan for å innhente tillatelse/samtykke dersom dette kreves. Etter revisjonens vurdering er en slik lovforklaring ikke i samsvar med plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd siste setning. Revisjonen vil i denne forbindelse vise til byggesaksforskriften § 6-2, forarbeidene til loven og Innjords kommentarutgave til plan- og bygningsloven, jf. punkt 3.2.5 i revisjonskriteriene.

Rutinene har i mindre grad lov- og forskriftshenvisninger, og revisjonen mener det vil være hensiktsmessig å styrke henvisningene til lov- og forskriftstekst i disse. Det bør også vurderes om det i større grad bør henvises til unntak fra hovedreglene i lov og forskrift. Revisjonen mener videre at rutinene bør korrespondere kronologisk med den tilhørende malen så langt dette er hensiktsmessig, for å øke etterlevelse og forenkle bruken. Revisjonen mener at enkelte av rutinene kunne vært mer systematiske og utfyllende i forhold til loven. Etter revisjonens vurdering framstår rutinen knyttet til behandling av dispensasjonssøknad som noe usystematisk i forhold til

¹⁹ Lovendringen trådte i kraft i 2011.

oppsett i lov og forskrift. For revisjonens kommentarer til rutine og veileder for vurdering av habilitet, se punkt 5.6.

Revisjonens spesifikke vurderinger knyttet til gjennomgangen av enkeltmaler og -rutiner er gjengitt i tabell 1b i vedlegg 2.

Etat for byggesak og private planer har etter revisjonens vurdering et tilfredsstillende kontrollsystem knyttet til oppdatering av maler. Vi legger her vekt på at ansvaret for revisjon av malene er delegert til bestemte medarbeidere, at gruppeledernivået er involvert i kvalitetssikringen, og at ansvar for godkjenning av endrede maler er lagt til seksjonsleder. Revisjonen mener også at etaten har gode system for å gjøre endringer i maler og rutiner kjent for de ansatte, ved at det informeres om slike endringer i e-poster og i møter på seksjons- og gruppenivå. Etaten har også gode system for å sikre medvirkning fra ansatte ved utvikling av nye byggesaksmaler og endringer i eksisterende maler.

Når det gjelder oppdatering av rutiner, mener revisjonen at Etat for byggesak og private planer har et forbedringspotensial. Kommunens elektroniske system for oppdatering av rutiner tilsier at disse skal oppdateres årlig, men revisjonen har funnet flere eksempler på at etaten har rutiner som ikke har vært oppdatert siden 2008-2009. Revisjonen har også funnet eksempler på at maler inneholder feil, eksempelvis knyttet til navn på leder for etaten.

Revisjonen mener at måten saksbehandlingen er organisert på gjennom bruk av saksbehandlingssystemet Doculive gir en god sikkerhet for at det kun er oppdaterte/godkjente maler som benyttes i saksbehandlingen. Saksbehandling kan kun utføres ved bruk av maler, og det er bare godkjente maler og siste versjon av disse som kan hentes opp gjennom Doculive.

Revisjonen har gjennom stikkprøver avdekket to eksempler på at det som et ledd i saksbehandlingen i tilsynssaker har vært benyttet en utdatert utskrift av en intern sjekklister, som henviser til bestemmelser i tidligere plan- og bygningslov. Ved revisjoner av dokument som benyttes i papirform, mener revisjonen etaten bør sikre at ansatte ikke lenger benytter gamle utskrifter av dokumentene.

5.3 Etterlevelse av maler og rutiner

Undersøkelsen viser at etatens maler og rutiner i all hovedsak blir fulgt innenfor ulike områder. Revisjonens gjennomgang av til sammen 15 bygge- og tilsynssaker, viser at dokumentene som er kontrollert i all hovedsak er i samsvar med maler og rutiner. Det forekommer enkelte mindre formalia-avvik, for eksempel rekkefølge på plassering av bilder og tekst, eller manglende sletting av standardtekst som ikke er aktuell. Samtidig viser stikkprøvene at det forekommer tilfeller av saksbehandlingsfeil, og at det ikke alltid sendes ut orientering om politisk vedtak i klagesaker. Dette er nærmere beskrevet i de følgende avsnittene.

Byggesaker

I gjennomgangen av seks byggesaker er det i hovedsak ikke identifisert avvik. Samtidig er det identifisert en saksbehandlingsfeil knyttet til en tillatelse til tiltak etter § 20-1, da det i tillatelsen samtidig er tatt inn et vilkår. Revisjonen oppfatter dette som et avvik fra mal, da malen tiltak etter § 20-1 ikke er utformet med tanke på at det skal stilles vilkår til tillatelsen. Revisjonen presiserer at det ikke kan gis endelig byggetillatelse på vilkår.

Revisjonen fant også at det i mottakskontrollen for en av sakene, ikke var tatt stilling til om en dispensasjonssøknad var tilstrekkelig begrunnet. Revisjonen viser til plan og bygningsloven § 19-1, og mener etaten bør dokumentere at man har vurdert om dispensasjonssøknader er tilstrekkelig begrunnet.

Klagesaker

I gjennomgangen av tre klagesaker går det fram at det i en sak ikke har blitt sendt ut underretting om vedtak. I en annen sak har det både tatt uforholdsmessig lang tid å sende ut brev om mottatt klage (12 uker), behandle klagesaken (11 måneder), og å sende underretning om at vedtak var fattet i saken (12 måneder etter vedtak). Saksbehandlingen i denne saken er i strid med krav til behandlingstid i klagesaker etter plan- og bygningsloven, og den er etter revisjonens vurdering heller ikke i samsvar med god saksbehandlingsskikk etter forvaltningsloven §§ 11a og 27.

I en av de gjennomgåtte klagesakene gjorde seksjon Byggesak en saksbehandlingsfeil, ved at et eksisterende tiltak ble godkjent, uten at det forelå samtykke fra nåværende nabo til bygging nær nabogrense, jf. plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd. Resultatet av dette var at Fylkesmannen omgjorde kommunens vedtak.

Tilsynssaker

Ved gjennomgangen av de seks tilsynssakene ble det i en av sakene identifisert at en ilagt tvangsmulkt ikke var fulgt opp i tråd med seksjonens egne rutiner. I tillegg ble det identifisert et tilfelle der det i seksjonens bekreftelse på mottatt klage ikke ble informert om at tvangsmulkt løper selv om et vedtak påklages. Etter den aktuelle saksbehandlingsmalen skal det gis slik informasjon.

5.4 Klagesaksbehandling

Etat for byggesak og private planer fører månedlig statistikk over antall innkomne og behandlede klagesaker, saksbehandlingstid og restanser. Klagesaksstatistikken er fordelt på overordnet sakstype (f.eks. om det er snakk om byggesak, tilsynssak, plansak etc.), men ikke på hvilken sakstype det er snakk om innen hver kategori.

Utfallet av klagesakene inngår ikke i etatens statistikk. Revisjonen mener antallet av etatens vedtak som omgjøres av fylkesmannen kan fungere som en indikator på kvaliteten på saksbehandlingen, og revisjonen mener derfor det vil være hensiktsmessig å føre statistikk på i hvilken grad fylkesmannen omgjør etatens vedtak.

Selv om etaten ikke fører statistikk på utfallet av klagesaker, går det fram av undersøkelsen at etaten holder seg løpende orientert om utfallet av klagesaksbehandlingen hos Fylkesmannen, og at eventuelle omgjøringer av etatens vedtak danner grunnlag for diskusjon og eventuell endring av etatens saksbehandlingspraksis. Revisjonen mener det er positivt at etaten på denne måten gjør bruk av fylkesmannens avgjørelser til læring og forbedring. Revisjonen merker seg samtidig at etaten mangler et søkbart system (arkivløsning), der man enkelt kan finne frem til tidligere avgjørelser fra fylkesmannen, og mener at dette kan vanskeliggjøre bruk av disse avgjørelsene i framtidig saksbehandling. Revisjonen stiller seg derfor positiv til at etaten er i ferd med å opprette en løsning i saksbehandlingssystemet som gjør det mulig å søke opp fylkesmannens avgjørelser.

Revisjonen mener ordningen der det er klagesaksbehandler som har ansvar for å oversende fylkesmannens avgjørelse i klagesaker til sin leder og til byrådsavdelingen, kan være uheldig. Dette med tanke på at saksbehandler noen ganger kan ha interesse av å ikke rette fokus mot eventuelle egne saksbehandlingsfeil. Revisjonen mener derfor at etaten bør vurdere om ansvaret for å registrere og sende ut fylkesmannens avgjørelser i klagesaker bør bli tillagt en mer uavhengig funksjon, for eksempel gruppeledernivå.

Fra etatens ledelse blir det gitt uttrykk for at etaten forsøker å tilpasse sin praksis i samsvar med de signal politikerne sender gjennom klagesaksbehandlingen. Etter det revisjonen kjenner til, har Etat for byggesak og private planer likevel ikke noe system for systematisk registrering og intern formidling av informasjon om politiske avgjørelser til organisasjonen, slik at disse kan danne grunnlag for eventuell læring og endring av praksis. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig at relevante parter i organisasjonen blir informert på en systematisk måte om politiske avgjørelse i klagesaker.

Det går fram av etatens klagesaksstatistikk at Etat for byggesak og private planer i liten grad overholder saksbehandlingsfristen i klagesaker. Dette gjelder særlig ved seksjon Byggesak. Revisjonen mener etaten må iverksette tiltak for å sikre at tidsfristen på 8 uker for klagesaksbehandling av byggesaker, jf. § 7-1 i byggesaksforskriften, blir overholdt. Revisjonen merker seg også at etaten har en målsetning om at *etatens* saksbehandling skal bli gjennomført innenfor saksbehandlingsfristen i forskriften. Revisjonen vil her bemerke at saksbehandlingsfristen viser til den totale saksbehandlingstiden i kommunen.

5.5 Ikke kurante saker

Ledelse og ansatte ved Etat for byggesak og private planer benytter ikke begrepet «ikke kurante saker», ettersom en oppfatter alle saker som unike. Det blir likevel vist til at enkelte saker kan være spesielt kompliserte. Etaten har ikke en egen nedskrevet rutine for hvordan en skal gå fram ved behandling av kompliserte saker, og det ikke er utarbeidet kriterier for hvilke sakstyper som blir vurdert som særlig kompliserte.

Etter revisjonens vurdering har etaten gode operative rutiner knyttet til behandling av kompliserte saker. Gjeldende praksis ved både seksjon Byggesak og seksjon Tilsyn er at saker som vurderes som kompliserte, løftes opp i organisasjonen, først til gruppeleder/gruppemøte, og deretter til seksjonsleder hvis nødvendig. Etaten gjør også bruk av forumet «grupper på tvers» for å diskutere kompliserte saker som er prinsipielt viktige. Etaten kan også ta kontakt med andre etater i kommunen for å kvalitetssikre sine vurderinger i vanskelige saker.

Revisjonen mener etatens rutiner for håndtering av kompliserte saker med fordel kan nedtegnes skriftlig. Det kan for eksempel være aktuelt å lage retningslinjer for hvilke sakstyper som bør løftes i linjen, og hva som kjennetegner en prinsipielt viktig sak som skal drøftes i «grupper på tvers».

5.6 Habilitet

Etter revisjonens vurdering er habilitetsproblematikk et særlig viktig tema i forbindelse med behandling av plan- og byggesaker. Revisjonen stiller seg dermed positiv til at Etat for byggesak og private planer har et særlig fokus på denne tematikken, blant annet i forbindelse med opplæring av nyansatte.

Etter revisjonens vurdering har etaten innarbeidet flere kontrolltiltak i organiseringen av saksbehandlingen som bidrar til å sikre saksbehandlers habilitet. Ordningen med uavhengig mottakskontroll av byggesakene, fra en annen seksjon enn den seksjonen som fatter vedtak, bidrar til likebehandling av søkere og til å sikre saksbehandlers habilitet. Systemet med geografisk inndeling av grupper, der saksbehandlere behandler saker for andre deler av kommunen enn der de selv bor, bidrar også til å sikre habilitet. I tillegg mener revisjonen at ordningen med at saker tildeles via gruppe- eller prosjektleder, slik at saksbehandler ikke har anledning til å tildele saker til seg selv, er et godt tiltak for å sikre saksbehandlers habilitet.

Revisjonen mener at dagens ordning knyttet til «byggesak over disk» er uheldig med hensyn til saksbehandlers habilitet, fordi sakene ikke går gjennom mottakskontroll ved Dokumentsenteret, og saksbehandler ikke får tildelt saker gjennom etatens ordinære system for tildeling av saker. Revisjonen mener etaten bør sikre saksbehandlers habilitet også i «byggesak over disk» ved å la saker som kommer inn til etaten ved hjelp av denne ordningen gå gjennom etatens ordinære system for mottakskontroll og tildeling av saker.

Revisjonen mener det er positivt at etaten har utarbeidet et eget system for vurdering av saksbehandlers habilitet, som inkluderer en rutine, en veileder og et dokumentasjonsskjema. Revisjonen merker seg likevel at disse dokumentene ikke er oppdaterte i samsvar med

kommunens system for årlig oppdatering av rutiner. Dokumentene inneholder dermed enkelte opplysninger som ikke er oppdaterte, slik som navn og stillingsbetegnelse for etatens leder, samt de siste endringene i forvaltningsloven (omtalt under punkt 5.1.1.). Basert på dette er det revisjonens vurdering at Etat for byggesak og private planer må sikre at dokumentene snarest blir oppdaterte, og at dette utføres på jevnlig basis i fremtiden.

Revisjonen mener at rutine og veileder knyttet til vurdering av habilitet i relativt liten grad gir saksbehandler tilleggsinformasjon for å kunne vurdere egen habilitet, utover det som går fram av lovteksten. Revisjonen mener blant annet at rutine og/eller veileder for håndtering av habilitetsspørsmål i større grad burde utdypet de subjektive vilkårene i forvaltningsloven § 6, andre ledd. Revisjonen mener også at det bør komme tydeligere fram av rutine eller veileder at saksbehandler skal forelegge habilitetsspørsmålet for sin overordnede dersom en part krever det og det kan gjøres uten tidsspille, eller tjenestemannen selv finner grunn til det. Det bør også klargjøres i hvilke tilfeller en tjenestemann kan treffe en foreløpig avgjørelse etter § 7 selv om vedkommende er inhabil.

Revisjonen mener videre at etaten bør vurdere om rekkefølgen av de spørsmål som skal vurderes i dokumentasjonsskjemaet, er hensiktsmessig. Det bør videre fremgå av dokumentasjonsskjemaet hvorvidt andre/overordnede har vært med på å beslutte eller drøfte saken sammen med saksbehandler.

5.7 Prioritering av saker

Lovpålagte tidsfrister for behandling av ulike sakstyper nedfelt i plan og bygningsloven og/eller byggesaksforskriften, reiser klare føringer for hvordan kommunen skal prioritere byggesakene.

Stikkprøvegjennomgangen viser at etaten hadde overholdt tidsfristene i alle de fire byggesakene som hadde lovpålagt tidsfrist. En av disse fire dreide seg om utbygging av en skole, som er en prioritert sakstype seksjon Byggesak. Revisjonen gikk også gjennom de to byggesakene som ikke hadde lovpålagt tidsfrist fordi de innbefattet dispensasjonssøknad. Disse to sakene omhandlet tilbygg til en skole og utbygging av et større leilighetskompleks, og de to er dermed innenfor kategorien av prioriterte sakstyper ved etaten. Også disse to sakene ble behandlet innen tolv uker, og er således blitt behandlet like raskt som de skulle vært behandlet dersom de hadde vært underlagt lovpålagt tidsfrist. At kommunen i all hovedsak klarer å etterleve lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker betyr etter revisjonen sin vurdering at etaten gjør hensiktsmessige prioriteringer av saker med hensyn på tidsbruk i ulike saker. Samtidig går det fram at lovpålagt tidsfrist i klagesaker ikke blir overholdt, og revisjonen mener derfor at Etat for byggesak og private planer må prioritere klagesaksbehandlingen i høyere grad.

Utover de lovpålagte tidsfristene får Etat for byggesak og private planer signal om ulike sakskategorier som skal prioriteres både gjennom føringer fra statlige myndigheter, og gjennom føringer fra kommunens politikere. Revisjonen mener etaten innenfor forvaltningens frie skjønn har mulighet til å prioritere bestemte sakskategorier eller enkeltsaker, dersom dette kan begrunnes på saklig grunnlag. Slike prioriteringer bør gjennomføres av ledelsen ved Etat for byggesak og private planer, og ved prioritering av enkeltsaker bør etaten være særlig bevisst på hvordan prioriteringene er begrunnet.

Det ikke nedfelt skriftlig hvilke sakstyper som skal prioriteres ved seksjon Byggesak. Undersøkelsen viser at ledelsen har fokus på å orientere ansatte gjennom e-poster og på møter om bestemte sakskategorier eller enkeltsaker som skal prioriteres. På spørsmål om hvilke sakstyper som blir prioritert, angir de ansatte i all hovedsak de samme sakskategoriene som ledelsen. For å sikre åpenhet om etatens prinsipp for prioritering av sakskategorier eller enkeltsaker, samt for å sikre at disse prinsippene overholdes på en sams måte i organisasjonen, mener revisjonen det vil være hensiktsmessig at etaten nedfeller sine prinsipp for prioritering av byggesaker skriftlig.

Revisjonen mener at kommunen sine prioriteringer på tilsynsområdet blir formidlet på en god måte gjennom etatens årlige strategiplan for tilsyn. Revisjonen finner det positivt at Etat for byggesak og private planer tar høyde for krav til prioriteringer i regelverket, ved at de to områdene som kommunen er pålagt å prioritere i 2013 etter byggesaksforskriften § 15-3, 2. ledd, er inkludert i kommunens prioriteringer knyttet til foretakstilsyn. Etter revisjonens vurdering går det ikke tydelig fram av årsrapporteringen i strategiplanen for 2013 hvorvidt mål og prioriteringer på tilsynsområdet for 2012 er blitt etterlevd. Av tertialrapporteringen framgår det at seksjon Tilsyn har oppnådd målet om antall gjennomførte tilsyn med god margin, men det går ikke tydelig fram om andre mål og prioriteringer på tilsynsområdet er etterlevd. Revisjonen mener seksjon Tilsyn bør spisse sin årsrapportering i strategiplan for tilsyn, slik at det går tydelig fram hvorvidt de mål og prioriteringer som var satt for det foregående året er oppfylt.

Det går fram av rapporten at signal fra kommunens politikere om prioriteringer av bestemte saks kategorier eller enkeltsaker i all hovedsak blir formidlet linjevei i organisasjonen, men at politikere ved enkelte anledninger har forsøkt å påvirke saksbehandlerne direkte. For å sikre seg mot korrupsjon eller påstander om dette, mener revisjonen det er sentralt at etaten er tydelig, både utad og overfor sine ansatte, på at beslutninger knyttet til prioritering av saker skal ligge til etatens ledelsesnivå, og at saksbehandler aldri skal la seg påvirke av direkte henvendelser fra politikere eller andre interessenter. Etter revisjonens vurdering kan det være hensiktsmessig å innføre et varslingstiltak der saksbehandlere melder fra til ledelsen, eksempelvis i form av avviksmelding, dersom politikere eller andre interessenter forsøker å ta direkte kontakt med saksbehandler for påvirke deres prioriteringer eller saksbehandling.

6. Revisjonens forslag til tiltak

På bakgrunn av våre vurderinger foreslår revisjonen at Etat for byggesak og private planer iverksetter følgende tiltak:

1. Sikrer at etatens internkontrollsystem revideres som planlagt i 2013, og at det i forbindelse med dette arbeidet gjennomføres nye risikovurderinger.
2. Etablerer et system for å melde avvik knyttet til kvalitet i saksbehandlingen.
3. Sikrer at etatens rutiner blir revidert årlig, i samsvar med kommunens retningslinjer.
4. Vurderer om etatens rutiner i tilstrekkelig grad henviser til lov og forskrift, og korresponderer med tilhørende mal.
5. Finner løsninger som gjør at juridisk kompetanse kan involveres på en hensiktsmessig måte i førstegangsbehandlingen av byggesakene.
6. Vurderer om etaten har en korrekt tolkning av kommunens og søkers plikter knyttet til plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd siste setning.
7. Sikrer at vedtak i byggesaker som behandles i ett trinn ikke inneholder vilkår.
8. Sikrer at ilagte tvangsmulfter blir fulgt opp i samsvar med rutinene ved seksjon Tilsyn.
9. Vurderer å opprette statistikk på utfallet av fylkesmannens avgjørelser i klagesaker.
10. Oppretter et system som gjør det enkelt å søke opp tidligere avgjørelser fra fylkesmannen, slik at disse kan danne grunnlag for framtidig saksbehandling.
11. Vurderer om ansvaret for å registrere og sende ut fylkesmannens avgjørelser i klagesaker bør bli tillagt en mer uavhengig funksjon enn saksbehandler for klagesaken.
12. Sikrer at lovpålagt tidsfrist på 8 uker i klagesaker blir overholdt.
13. Vurderer om etatens rutiner for behandling av kompliserte saker skal nedfelles skriftlig.
14. Gjennomgå etatens system for vurdering av habilitet for å sikre at det i tilstrekkelig grad utdyper de spørsmål som skal vurderes, og at dokumentasjonsskjemaet inneholder alle relevante opplysninger.
15. Endrer sitt system for behandling av «byggesak over disk» slik at saksbehandlers habilitet i større grad er sikret.
16. Nedfeller prinsippene for prioritering av sakskategorier og enkeltsaker ved seksjon Byggesak skriftlig.

17. Vurderer om det bør innføres et varslingstiltak i tilfeller der utenforstående interessenter tar direkte kontakt med saksbehandler for å påvirke deres prioriteringer eller saksbehandling.
18. Sørger for at det i årsrapporteringen i strategiplan for tilsyn går tydelig fram hvorvidt de mål og prioriteringer som var satt for det foregående året, er oppfylt.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Revisjonen har i e-post av 27.08.2013, mottatt høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø:

«Byrådsavdelingen har i samarbeid med Etat for byggesak og private planer gjennomgått rapporten og kommet til at vi har følgende kommentarer til rapportens innhold.

Generelt ser det ut til at kvalitetssikringsprosessene våre er å betrakte som rimelig gode og godt dokumentert. Det er vi tilfredse med.

Vi har merket oss listen med forslag til tiltak. Den vil bli nøye gjennomgått og fulgt opp der det er behov for dette.

- Av spesifikke tiltak i rapporten vil følgende bli fulgt opp:
 - Habilitetsskjema. Oppdatering er iverksatt.
 - Rutiner for avvikshåndtering: Etablerte rutiner vil bli gjennomgått og vurdert
 - Større grad av regelmessighet og systematikk i revisjon av kvalitetssystemet vil bli vurdert i forbindelse med hovedrevisjon som er planlagt iverksatt i 2013.
 - Etablering av rutiner for å sikre maksimal læringseffekt av avvik så vel som av fylkesmannsavgjørelser, vil bli vurdert.
 - Klagesaker: tiltak med sikte på endring i prosess med sikte på å innfri pålagte behandlingsfrister vurderes og iverksettes fortløpende.
 - Endring i system for håndtering av byggesak over disk skjer i samsvar med revisors anbefalinger.
- Tiltak vi mener ikke skal følges opp videre:
 - Innføring av egne rutiner for «kompliserte saker»: Dette lar seg ikke gjøre. Det vil heller ikke være klart hva formålet er.
 - Prioriteringsprinsipp nedfelt i rutiner: Dette lar seg ikke gjøre.
 - Varsling når utenforstående tar kontakt med saksbehandler for å påvirke saksbehandling. De fleste som tar kontakt, har nok ønsker om å påvirke prosess, prioritering og utfall. Dagens varslingsrutiner ansees som tilfredsstillende. Vi må være på vakt mot utilbørlig press, korrupsjon ol. Beredskapen på dette feltet ivaretas i dag gjennom etablerte saksbehandlings- og kvalitetsrutiner.

Mvh Anne Iren Fagerbakke

Kommunaldirektør
Bergen kommune
Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø
E-post: anne.iren.fagerbakke@bergen.kommune.no
Tlf: (+47) 95 84 95 40 / 55 56 61 90 »

Vedlegg 2: Juridisk gjennomgang av maler og rutiner

Tabell 6b: Juridisk gjennomgang av maler, rutiner, sjekklister og veileder – inkludert revisjonens vurderinger

Tema	Navn på rutine/mal/veileder	Observasjoner	Revisors vurderinger
Rammetillatelse	«Rutine for rammetillatelse» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentet lister opp forhold som må kontrolleres og vurderes. Videre hvordan, og på hvilket grunnlag saksbehandler skal konkludere, og regler for den videre saksgangen. Rutinen henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst og forskrift. I punkt 1 «Kontroller», strekpunkt 11, er det ikke henvist til reglene om fritak for varslingsplikt, og utvidet varslingsplikt etter § 21-3. Under punkt 2 «Vurdering» er ikke regelen om vurdering av behov for ny varsling til naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-4 (2), tatt med. Rutinen er sist revidert 25.05.2011. 	<ul style="list-style-type: none"> Etter revisjonens vurdering vil det være hensiktsmessig å styrke henvisning til lov eller forskrift løpende. I punkt 1 «Kontroller», strekpunkt 11, bør det henvises til reglene om fritak for varslingsplikt, og evt. utvidet varslingsplikt etter pbl § 21-3. Under punkt 2 «Vurdering» bør regelen om vurdering av behov for ny varsling til naboer og gjenboere tas med, jf. pbl § 21-4 (2). Rutinen bør revideres jevnlig i samsvar med kommunen sine rutiner.
Rammetillatelse	«Rammetillatelse» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> Revisjonen har gjennomgått malen med både innfyllingstekst og merknadstekst. Innfyllingstekst og merknadstekst henviser gjennomgående til aktuelle regler og forskrifter. Det går fram av innfyllingsteksten under overskriften «saksbehandling med hjemmel i pbl § 21-5» at søker selv må henvende innhente tillatelse/samtykke fra andre forvaltningsorgan for 	<ul style="list-style-type: none"> Revisjonen kan ikke se at praksisen med at søker selv må henvende seg til det aktuelle forvaltningsorgan for å innhente tillatelse/samtykke, er i tråd med pbl § 21-5 første ledd siste setning. Det følger av bestemmelsen at «Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.» Videre følger det av forarbeidene til bestemmelsen at «...Bygningsmyndighetene pålegges plikt til å forelegge saken for

	<p>å få behandlet søknad om igangsettingstillatelse: «Dette medfører at søknad om igangsettelse ikke kan behandles før tillatelse fra <fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeskommunen, helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, Statens vegvesen, Samferdselsetaten, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet, kikeligmyndighet, luftfartsmyndighet, bergverksmyndighet og kulturminnemyndighet> foreligger. Søker må selv innhente nevnte <tillatelse/samtykke>, og den må være vedlagt søknaden om igangsettelse.»</p>	<p>den eller de aktuelle særlovsmyndigheter dersom uttalelse eller avgjørelse ikke er innhentet på forhånd», jf. Ot.prp. nr. 45 (2207.2008) s. 323. SAK10 § 6-2 som omhandler den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt viser til at søker selv «kan» forelegge saken for berørte myndigheter. Revisjonen vurderer forskriftsbestemmelsen som en «kan» regel. Det vises til Innjord «plan- og bygningsloven med kommentarer» 2010, s- 629 hvor SAK10 § 6-2 tolkes slik at det er tale om at «tiltakhaver eller ansvarlig søker har (...) en valgfrihet med hensyn til om saken først skal forelegges for aktuelle sektormyndigheter eller om saken skal sendes direkte til kommunen.»</p>
<p>Rammetillatelse «Igangsettingstillatelse» (mal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått mal med noen forslag til innfyllingstekst. • Malen henviser gjennomgående til aktuell lovtekst og forskrift. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen vurderer dokumentet som dekkende i forhold til lovhenvisninger og det formål som er tilsiktet.
<p>Byggetillatelse i ett trinn «Rutine for tillatelse i ett trinn» (rutine)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet lister opp hvilke forhold som må kontrolleres og vurderes. Videre på hvilket grunnlag saksbehandler skal konkludere, og generelle regler for saksgangen. • Dokumentet henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst eller forskrift. • Rutinen viser ikke til fristreglene i § 21-7, og følgene dersom fristene ikke overholdes. • Under punkt 1 «Kontrollere» er det ikke tatt med noe om hvorvidt kommunen har kontrollert om det er behov for utvidet varsling eller fritak for varsling. Det er ikke tatt med noe sjekkpunkt om hvorvidt oppdeling av søknaden til søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse er vurdert. • Rutinen er sist revidert 25.05.2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet bør etter revisjonens vurdering gjennomgående henviser til den aktuelle lovbestemmelse eller forskrift. • Rutinen bør vise til fristreglene i § 21-7, og følgene dersom ikke fristene overholdes. • Under punkt 1 «Kontrollere» bør det vurderes et ekstra strekpunkt om hvorvidt kommunen har kontrollert om det er behov for utvidet varsling eller fritak for varsling. Videre bør vurderes om en skal ta inn et ekstra strekpunkt om hvorvidt oppdeling av søknaden til søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse er vurdert. • Rutinen bør revideres jevnlig i samsvar med kommunen sine rutiner.

Byggetillatelse i ett trinn	«Tillatelse til tiltak etter § 20-2» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått malen med merknadstekst. Merknadsteksten utdyper hva som skal vurderes/hva som må med under de ulike punktene. • Under overskriften «Ansvar» på side 2 står det følgende om tiltakshavers ansvar overfor andre myndigheter: «Forhold til annen myndighet og lovverk er tiltakshavers ansvar og er bygningsmyndighetene uvedkommende.» I merknadsteksten står det blant annet: «Hvis vi etter en samlet vurdering finner at dette vil være mest hensiktsmessig i denne saken, krever vi at søker selv innhenter nødvendig tillatelse eller...». (Resten av setningen mangler i den versjonen av malen revisjonen har fått tilsendt.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Etter revisjonens vurdering er malen stort sett dekkende i forhold til lovtekst og formål. • Når det gjelder det som står om tiltakshavers ansvar for å innhente uttalelser fra andre myndigheter, viser revisjonen til vår vurdering ovenfor, i forbindelse med malen «Rammetillatelse», § 21-5. Revisjonen tolker loven slik at man ikke kan kreve at søker selv innhenter nødvendig tillatelse fra andre myndigheter.
Dispensasjon	«Rutine for behandling av dispensasjonssøknad» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet lister opp forhold som må kontrolleres, når det må innhentes uttalelse/samtykke fra annen kommunal avdeling, og hvilke kriterier dispensasjonssøknaden må vurderes opp mot. Videre vurdering av midlertidige dispensasjoner, hvordan det skal konkluderes og saksgangen videre. • Rutinen henviser kun sporadisk til aktuell lovtekst og forskrift. • Rutinen utdyper ikke nærmere de skjønnsmessige vurderinger som regelverket åpner for i § 19-2, 2. ledd. • Under punkt 3 er det henvist til «§ 19». Henvisningen er ikke i overensstemmelse med oppsettet i plan- og bygningsloven. • Under punkt 1 «Kontroller», under strekpunktet som gjelder nabovarsling, er det ikke henvist til unntaksbestemmelsene i pbl § 19-1. • Oppstillingen under punkt 2 «Uttalelse/samtykke 	<ul style="list-style-type: none"> • Rutinen bør gjennomgående henvise til aktuell lovbestemmelse eller forskrift. • Revisjonen mener rutinen burde utdypet nærmere de skjønnsmessige vurderinger som regelverket åpner for i § 19-2, 2. ledd. • Under punkt 3, strekpunkt 4 til 10 bør det henvises til § 19-2. • Under punkt 1 «Kontroller» under strekpunktet som gjelder nabovarsling, bør det etter revisjonens vurdering henvises til hele pbl § 19-1, også unntakene i tredje og fjerde setning. • Under punkt 2 «Uttalelse/samtykke fra annen myndighet/kommunal avdeling» bør det vurderes om oppstillingen er utfyllende i forhold til SAK10 § 6-2. • Avslutningsvis i punkt 2 vises det til at i «Saker som åpenbart er i strid med plan gis avslag uten at saken sendes på høring.» Dette bør utdypes ytterligere. • Under punkt 3, strekpunkt 1-3, bør det vurderes om det skal henvises særskilt til lovtekst eller forskrift ettersom vurderingsmomentene ikke kan leses direkte ut i fra § 19-2. • Rutinen bør revideres jevnlig i samsvar med kommunen sine

		<p>fra annen myndighet/kommunal avdeling» viser til de konkrete myndigheter saksbehandlerne i Bergen kommune skal forholde seg til. Oppstillingen er ikke koplet opp mot de myndigheter det er vist til i SAK 10 § 6-2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setningen avslutningsvis i punkt 2 «Saker som åpenbart er i strid med plan gis avslag uten at saken sendes på høring», er ikke utdypet. • Rutinen er sist revidert 25.05.2011. 	rutiner.
Dispensasjon	«Avslag på søknad om dispensasjon» (mal)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått malen med merknadstekst. Merknadsteksten utdypet hva som skal vurderes/hva som må med under de ulike punktene. • Malen henviser gjennomgående til aktuell lovtekst og forskrift. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet er etter revisjonens vurdering dekkende i forhold til lovens krav og til det formål som er tilsiktet.
Habilitet	«Rutine for vurdering av habilitet» (rutine)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentet viser til overordnede regler og vurderingsmomenter for habilitetsvurderingen. Det er ikke utdypet hva som ligger i de ulike vilkårene i lovteksten. • Lovhenvisningen er ikke oppdatert jf. endringer i fvl. § 6-2 (2) bokstav e. • Rutinen er sist revidert 01.03.2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rutinen gir etter vår vurdering en tilstrekkelig oversikt over de sentrale sjekkpunktene i habilitetsvurderingen, men det kunne med fordel vært utdypet hva som ligger i de ulike vilkårene i lovteksten. • Lovteksten bør oppdateres slik at paragrafhenvvisningen er oppdatert, jf. endringer i § 6 (2) bokstav e. • Rutinen bør revideres jevnlig i samsvar med kommunen sine rutiner.
Habilitet	«Veiledning for håndtering av habilitetsspørsmål» (veileder)	<ul style="list-style-type: none"> • Veiledningen skal gi en overordnet forståelse av regelverket, hva inhabilitet er, hvem som kan bli inhabil, hvordan en kan bli inhabil, hva inhabilitet innebærer, hvem som avgjør inhabilitetsspørsmålet og dokumentasjon av habilitetsvurdering. • Punkt 6 i veiledningen omhandler hvem som avgjør spørsmålet om inhabilitet. Her står det at tjenestemannen selv skal avgjøre om vedkommende er ugild, uten at dette er videre utdypet. • Det står at de viktigste bestemmelsene om 	<ul style="list-style-type: none"> • Etter vår vurdering samsvarer punkt 6 i veiledningen om hvem som avgjør spørsmålet om inhabilitet bare til dels med forvaltningslovens § 8. Tjenestemannen avgjør som hovedregel selv om han er ugild, noe som også følger av veiledningen. Det bør etter vår vurdering komme tydeligere frem at dersom en part krever det og det kan gjøres uten tidsspille, eller tjenestemannen selv finner grunn til det, skal han foreligge spørsmålet for sin nærmeste overordnede for avgjørelse. • Revisjonen vurderer det videre som hensiktsmessig å behandle noen av vilkårene i § 6 grundigere i veiledningen. • Det bør etter revisjonens vurdering vises til hva den nye bestemmelsen i § 6 (1) bokstav e omfatter, og til at reglene i første

	<p>habilitet er omtalt i forvaltningsloven §§ 6-10. De enkelte vilkårene i forvaltningsloven § 6 er ikke omtalt i veiledningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De subjektive vilkårene i andre ledd er ikke omtalt i veiledningen. • Det er ikke vist til hva den nye bestemmelsen i § 6 (1) bokstav e omfatter, og til at reglene i første ledd er objektive regler som automatisk medfører inhabilitet. • Det er ikke klargjort i hvilke tilfeller en tjenestemann kan treffe en foreløpig avgjørelse etter § 7, selv om vedkommende er inhabil. Det er heller ikke kommentert når og i hvilke tilfeller en foreløpig avgjørelse må erstattes av en ny og formell avgjørelse. • Veiledningen henviser gjennomgående til «Rutine for vurdering av habilitet». Veiledningen gir ikke noe mer utfyllende informasjon eller presiseringer av regelverket enn det rutinen gjør. 	<p>ledd er objektive regler som automatisk medfører inhabilitet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det vil være hensiktsmessig å behandle de subjektive vilkårene i andre ledd mer utdypende evt. ved eksempler særlig knyttet til begrepene; <ul style="list-style-type: none"> ○ «Egnet til å svekke tilliten til», ○ «Særegne forhold», ○ «Særlig fordel, tap eller ulempe», og ○ Betydningen av at «ugildhetsinnsigelse er reist av en part» • Revisjonen mener det er viktig å klargjøre i hvilke tilfeller tjenestemannen kan treffe en foreløpig avgjørelse etter § 7 selv om han er inhabil. Videre når og i hvilke tilfeller den foreløpige avgjørelsen må erstattes av en ny formell avgjørelse. • Dersom veilederen skal fungere som et støttedokument til rutinen for vurdering av habilitet, bør den etter revisjonens vurdering gi mer utfyllende informasjon om regelverket enn rutinen.
<p>Habilitet</p>	<p>«Dokumentasjon – vurdering av habilitet»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Skjemaet er laget delvis som et avkrysningskjema hvor saksbehandler kysser av hvilke regler som er aktuelle, og evt. hjemler hans/hennes inhabilitet. Videre om han/hun på tross av inhabilitet vil behandle saken videre og bl.a. begrunnelse for beslutning. • Skjemaet inneholder flere spørsmål der det skal krysses av med «ja» eller «nei». Det innleder med spørsmål om det er reist inhabilitetsinnsigelse i saken. Deretter skal det svares på om en er inhabil etter ulike ledd i § 6. Det blir så spurt om en er inhabil, men likevel akter å fatte en foreløpig avgjørelse. Til slutt skal det fylles ut om en er habil. • Saksbehandlers overordnede skal signere <ul style="list-style-type: none"> • Etter revisjonens vurdering vil det være mest hensiktsmessig å starte med spørsmålet om saksbehandler vurderer seg selv som habil/inhabil. Videre om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part, eller om saksbehandler selv har vurdert det som nødvendig å foreta en vurdering av sin habilitet/evt. habiliteten til andre som saksbehandler arbeider med. • Videre bør det etter vår vurdering også være med et punkt som henviser til om andre/overordnede har vært med på å beslutte eller drøfte saken sammen med saksbehandler.

		skjemaet, men det framgår ikke av skjemaet om spørsmålet om habilitet er forelagt og drøftet med denne.	
Orientering om klagerettigheter	«Orientering om rett til å klage på forvaltningsvedtak» (Vedlegg til alle vedtaksmaler)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjonen har gjennomgått vedlegget «orientering om rett til å klage på forvaltningsvedtak», som ligger som vedlegg til alle maler der det blir fattet enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dokumentet henviser kort til noen av de aktuelle reglene for klageadgangen. • Dokumentet utdyper ikke hva som ligger i begrepet «rettslig klageinteresse». • Når det gjelder klagefrist er det ikke henvist til ettårsregelen etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd. • Det er ikke henvist til innsynsreglene i forvaltningsloven §§ 18-21. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etter revisors vurdering kan noen av punktene i vedlegget utdypes ytterligere. Eksempelvis vil det være hensiktsmessig å utdype hva som ligger i begrepet «rettslig klageinteresse». • Når det gjelder klagefrist bør det henvises til ettårsregelen etter forvaltningsloven § 31 tredje ledd. • Videre bør det henvises særskilt til innsynsreglene i forvaltningsloven §§ 18- 21.

Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lover, forskrifter, forarbeid og kommentarer

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

Kommunal- og regionaldepartementet: *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*. FOR-2010-03-26-488.

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

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

Innjord, Frode A (2010): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*.

Rammeverk og standarder

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) (2011): *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*

Norges interne revisorers forening (NIRF) (1996): *Internkontroll – et integrert rammeverk*

Dokument fra Bergen kommune, Etat for byggesak og private planer

Etat for byggesak og private planer: Fullmaktsdelegasjon, interne delegasjoner. Delegasjonsdato 24.01.13.

Maler, rutiner, sjekklister og veiledere som benyttes ved seksjon Byggesak og seksjon Tilsyn ved Etat for byggesak og private planer.

Notat om klagesaksbehandlingen, utarbeidet av Etat for byggesak og private planer på forespørsel fra Sivilombudsmannen. Notatet er ikke datert.

Etat for byggesak og private planer: *Strategiplan for tilsyn 2013*. Sist revidert 12.02.13.

Etat for byggesak og private planer: *Strategiplan for tilsyn 2012*. Sist revidert 01.02.12.

Bergen kommune: *Prosjekt ny kommuneportal for Bergen kommune. Appendix – Beskrivelse av kartlagte prosesser samt problemmatriser*. Datert 08.03.2007.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS