

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Service og informasjon innen byggesak og private planer



Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av service og informasjon innen byggesak og private planer.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Revisjonen har undersøkt og vurdert om Bergen kommune har systemer og rutiner/retningslinjer for å sikre god service og informasjon innen byggesak og private planer til innbyggerne i Bergen kommune.

Revisjonen har gått igjennom relevant dokumentasjon fra kommunen. Det er videre gjennomført intervju med ledere og ansatte i etaten. Totalt er det gjennomført elleve intervju. Det er videre gjennomført ti stikkprøver av saksmapper.

Revisjonens vurderinger

Problemstilling 1: *Har Etat for byggesak og private planer utarbeidet målsetninger, system og rutiner knyttet til service og informasjon?*

På bakgrunn av informasjon som er innhentet i undersøkelsen har g Etat for byggesak og private planer etter revisjonens mening fokus på at det er viktig å respondere raskt på kundehenvendelser per telefon og e-post. Undersøkelsen viser også at avdelingen har fokus på produksjonsmål knyttet til å overholde tidsfrister. Etaten har likevel ikke etablert eksplisitte målsetninger knyttet til service og informasjon. Revisjonen mener etaten bør utvikle slike mål for å sikre tilstrekkelig og kontinuerlig fokus på service og informasjon. Service og informasjonsmål er viktige for å gjøre det tydelig for alle ansatte hva som forventes både med hensyn til kommunikasjon og samarbeid. Revisjonen mener videre at etaten bør utarbeide skriftlige veiledere, rutiner, prosedyrer og/eller retningslinjer som beskriver hvordan de ansatte skal yte service og informasjon på en god måte.

I fire av ti stikkprøver fant revisjonen at det var gått flere måneder fra søknaden var komplett til søker hadde fått svar og uten at søker hadde mottatt foreløpig svar om når etaten forventet at saken ville bli behandlet. Revisjonen vil peke på etaten må sikre at det blir sendt ut foreløpig svar til søkere i samsvar med forvaltningsloven § 11a.

Etter revisjonens vurdering har Etat for byggesak og private planer etablert hensiktsmessige systemer for kontroll og oppfølging av service og informasjon. Tilbakemeldinger og innspill fra brukere gjennom brukerundersøkelser og møter med bransjen diskuteres internt og blir brukt til å gjennomføre konkrete forbedringer.

Problemstilling 2: *Hvordan har Etat for byggesak og private planer organisert servicearbeidet sitt knyttet til plan- og byggesaker?*

På grunnlag av de opplysninger som er kommet frem i undersøkelsen er det etter revisjonens vurdering hensiktsmessig å ha et organisasjonsmessig skille mellom generell kundeveiledning i skranke, per telefon og e-post slik den i dag blir gitt i kundemottaket, og aktiviteten i seksjonene. På denne måten besvares spørsmål på rett nivå og antall henvendelser til saksbehandlerne i

seksjonene reduseres. Dette fører til at saksbehandlerne i størst mulig grad får ro til å saksbehandle, men også kan svare på henvendelser fra publikum der det er nødvendig. I denne sammenhengen er det likevel viktig å sørge for at spørsmål blir besvart på rett nivå og så likt som mulig. Det er derfor viktig å etablere tydelige rutiner og prosedyrer for dette arbeidet.

Informasjonsinnhenting foregår i dag i stor grad på internett. Gode nettsider er nyttige for kundeveiledere og saksbehandlere å vise til. Kommunen bør derfor sørge for at relevant informasjon til ulike kundegrupper er lett tilgjengelig på nett, og at informasjonen fra kommunen til brukerne i større grad blir tilpasset de ulike kundegruppene. Kommunen bør sørge for at fagterminologi på etatens nettside blir tydelig forklart overfor privatpersoner og at eksisterende veiledere til plan- og byggesaksprosesser blir fremhevet på en god måte på nettsiden.

Revisjonen mener videre at etatens nettsider bør omstruktureres og gjennom dette arbeidet i større grad samle innholdet på nettsiden, slik at det blir enklere for kunder å få en samlet oversikt over relevante lovkrav, kriterier, krav til dokumentasjon og vedlegg, fremgangsmåte ved søknad, pris og saksbehandlingstid knyttet til ulike søknadstyper. Etaten bør også vurdere å informere om etatens veiledningstilbud i kundesenteret på sine nettsider.

Revisjonen mener det er viktig at etaten utvikler og etablerer en tydelig rutine som sikrer at informasjon rettet mot kunder på etatens hjemmesider blir gjennomgått og oppdatert jevnlig slik at kundene får korrekt informasjon på nett. Revisjonen mener også at etaten bør vurdere hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at telefonsystemet med fraværsmeldinger fungerer etter intensjonen.

Problemstilling 3: I hvilken grad etterlever Etat for byggesak og private planer lovpålagte frister for plan- og byggesaksbehandling

Statistikk som er oversendt revisjonen fra Etat for byggesak og private planer viser at kommunen ikke alltid lykkes med å overholde lovpålagte frister i byggesaker. Etter revisjonens vurdering må kommunen sikre at lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker blir etterlevd, både for byggesaker med tre og tolvukers frist, jf. plan- og bygningsloven §20-1 og 20-2.

Undersøkelsen viser videre at det er risiko for feil knyttet til rapportering i Corporator og til KOSTRA, og revisjonen mener derfor at kommunen må sikre at rapporteringen blir riktig.

Kommunen opplyser at det er inngått avtaler om forlenget saksbehandlingstid ved alle fristoverskridelser knyttet til førstegangsbehandling av plansaker de siste årene. Silke avtaler er det anledning til å inngå ifølge § 12-11 i plan- og bygningsloven. I denne paragrafen står det at «der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommune», kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Revisjonen mener kommunen kan benytte muligheten til å avtale forlenget frist i tilfeller der dette er nødvendig for kommunens saksbehandling og dette er i samsvar med §12-11.

Statistikk som er oversendt revisjonen fra Etat for byggesak og private planer viser at kommunen i stor grad overskrider fristen på åtte uker for behandling av byggesaksklager. Det blir opplyst at kommunen har gjennomført tiltak som bidrar til å unngå at det får bygge seg opp nye køer av klagesaker, men at alle saker som går til komite for miljø og byutvikling for politisk behandling overskrides med hensyn til frist. Det er kritikkverdig at fristen overskrides i et klart flertall av klagesakene, og revisjonen mener at kommunen må vurdere hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at saksbehandlingsfristen på åtte uker for klagesaker blir etterlevd, jf. byggesaksforskriften § 7-1.

Forslag til tiltak

På bakgrunn av funn og vurderinger vil revisjonen anbefale at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Etablerer tydelige målsettinger knyttet til service og informasjon innen Etat for byggesak og private planer.
2. Utarbeider skriftlige veiledere, rutiner, prosedyrer eller retningslinjer som beskriver hvordan de ansatte skal yte service og informasjon på en god måte.
3. Sikrer at det alltid blir sendt ut foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven § 11a.
4. Gjennomfører følgende forbedringer knyttet til tilgjengelig informasjon på nett:
 - Opplyser om eksisterende veiledningstilbudet i kundesenteret
 - Utarbeider tydeligere forklaringer av fagtermer og –begrep som blir benyttet i informasjon til privatpersoner
 - Bedre synliggjør de eksisterende veilederne til plan- og byggesaksprosesser
 - Tilpasser innholdet i tjenestebeskrivelsene til de relevante kundegruppene
 - Omstrukturerer og samler alt innhold om hver enkelt tjeneste på en måte som sikrer at all relevant informasjon om den enkelte tjeneste er enkel å få oversikt over
5. Utvikler og implementerer rutiner som sikrer at all informasjon på nettsidene blir gjennomgått og oppdatert jevnlig.
6. Iverksetter tiltak for å sikre at telefonsystemet med fraværsmeldinger fungerer etter intensjonen.
7. Iverksetter tiltak for å sikre at lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker blir etterlevd, herunder:
 - byggesaker med tre og 12 ukers frist, jf. plan- og bygningsloven §20-1 og 20-2
 - klagesaker med åtte ukers frist jf. Byggesaksforskriften § 7-1.
8. Sikrer at rapportering i Corporator og til KOSTRA blir korrekt.

Innhold

1. Innledning	6
1.1 Formål og problemstillinger	6
1.2 Avgrensninger.....	6
1.3 Metode.....	7
1.3.1 Dokumentanalyse	7
1.3.2 Intervju	7
1.3.3 Stikkprøver.....	7
1.3.4 Verifiseringsprosesser	7
1.4 Revisjonskriterier	7
2. Organisering av etat for Byggesak og private planer	8
3. Datagrunnlag og vurderinger	9
3.1 Målsetninger, system og rutiner knyttet til service og informasjon	9
3.1.1 Mål og strategier knyttet til service og informasjon	9
3.1.2 Rutiner og prosedyrer for å sikre service og informasjon i tjenesteytelsen	10
3.1.3 System for kontroll og oppfølging av service og informasjon.....	12
3.2 Organisering av servicearbeidet knyttet til plan- og byggesaker -tilgjengelighet, veiledning og informasjon til publikum	15
3.3 Etterlevelse av lovpålagte frister for plan- og byggesaksbehandling.....	19
3.3.1 Tre- og tolvukersfrister i byggesaker	19
3.3.2 Tolvukersfrist for 1. gangsbehandling i private plansaker	21
3.3.3 Åtteukersfrist for klagesaksbehandling i byggesaker	22
4. Revisjonens anbefalinger	24
Vedlegg 1 – Revisjonskriterier	26

1. Innledning

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av service og informasjon innen byggesak og private planer i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 33-14, 13.5.2014, og er gjennomført i tidsrommet juni 2014 til februar 2015.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere Etat for byggesak og private planers systemer og rutiner/retningslinjer for å sikre god service og informasjon innen byggesak og private planer til innbyggerne i Bergen kommune.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet ble det formulert følgende problemstillinger:

1. Har Etat for byggesak og private planer utarbeidet målsetninger, system og rutiner knyttet til service og informasjon?
 - a. I hvilken grad er det etablert tydelige mål og strategier knyttet til service og informasjon?
 - b. I hvilken grad er det utarbeidet rutiner og prosedyrer for å sikre service og informasjon i tjenesteytelsen?
 - c. Har Etat for byggesak og private planer etablert system for kontroll og oppfølging av service og informasjon?
 - i. I hvilken grad benyttes tilbakemeldinger og innspill fra brukere av tjenesten i forbedringsarbeid internt i Etat for byggesak og private planer?
 - ii. Gjennomfører etaten egne evalueringer av service og informasjon?
2. Hvordan har Etat for byggesak og private planer organisert servicearbeidet sitt knyttet til plan- og byggesaker?
 - a. I hvilken grad har Etat for byggesak og private planer etablert løsninger som sikrer god tilgjengelighet, veiledning og informasjon til publikum?
3. I hvilken grad etterlever Etat for byggesak og private planer lovpålagte frister for plan- og byggesaksbehandling?
 - a. I hvilken grad etterlever Etat for byggesak og private planer fristene på tre og tolv uker i byggesaker?
 - b. I hvilken grad etterlever Etat for byggesak og private planer fristen på tolv uker for 1. gangsbehandling i private plansaker?
 - c. I hvilken grad etterlever Etat for byggesak og private planer fristen på åtte uker for klagesaksbehandling i byggesaker?

1.2 Avgrensninger

I denne revisjonen har vi hatt hovedfokus på etatens kundesenter og seksjonene for plansaker og byggesaker. Vi har derfor ikke innhentet spesifikke opplysninger knyttet til seksjonene tilsyn og oppmåling.

1.3 Metode

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

1.3.1 Dokumentanalyse

Relevant lovverk har blitt gjennomgått og blitt benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med etatsleder og seksjonsledere for plansaker, byggesaker og kundesenter. I tillegg har revisjonen intervjuet ni personer som arbeider med saksbehandling og/ eller kundebehandling i forbindelse med plan- og byggesaker.

1.3.3 Stikkprøver

Revisjon har gått gjennom saksmapper fra ti byggesaker, og har undersøkt:

- Foreløpige svar
- Informasjon i vedtak i samsvar med forvaltningsloven

Stikkprøvene ble valgt tilfeldig ved å først velge tre datoer der vi fikk oversikt over alle vedtak som var fattet i etaten. Deretter valgte vi tilfeldige saker på disse datoene som vi så nærmere på. Stikkprøvene ble gjennomført for å avdekke eventuelle feil i praksis som kan følges videre opp med korrigerende tiltak. Stikkprøvene gir i seg selv ikke grunnlag for å trekke konklusjoner omkring omfanget av korrekt eller feil praksis.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

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

Utkast til rapport, med revisjonens vurderinger og forslag til tiltak, er sendt på verifisering og høring til kommunen. Faktafeil er rettet opp og kommunens høringsuttalelse er vedlagt den endelige rapporten. I forbindelse med verifisering av rapporten kom det frem at det er risiko for feil knyttet til kommunens rapporteringer i Corporator og i KOSTRA. Revisjonen har derfor lagt til en anbefaling etter at kommunen har hatt rapporten på høring og verifisering.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra forvaltningsloven og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹ Nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene fremgår av vedlegg 1 til rapporten.

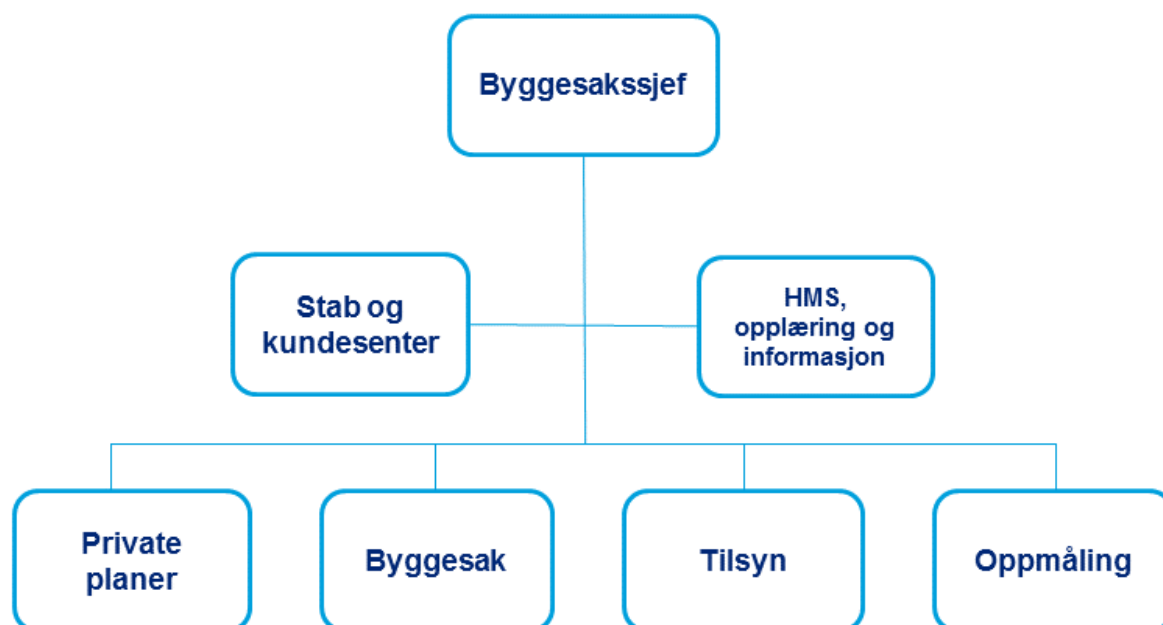
¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon.

2. Organisering av etat for Byggesak og private planer

Etat for byggesak og private planer er organisert som en resultatenheter under byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø, i linje under kommunaldirektør og har 140 ansatte.

Etaten har ansvar for behandling av byggesaker og tilsyn med at byggearbeid mv. blir utført i samsvar med lover og forskrifter. I tillegg kommer saksbehandling av private reguleringsplaner, reguleringsendringer, delesaker og saker om kommunal forkjøpsrett, samt ansvar for oppmålingsforretninger, seksjonering, refusjonsberegning, oppmålingstjenester og grunnlagsnett. Etaten er delt inn i seks seksjoner: stab/kundesenter, HMS/opplæring/informasjon, tilsyn, oppmåling, byggesak og private planer. Figuren under viser gjeldende organisasjonsstruktur.

Figur 1: Organisasjonskart, Etat for byggesak og private planer



3. Datagrunnlag og vurderinger

3.1 Målsetninger, system og rutiner knyttet til service og informasjon

3.1.1 Mål og strategier knyttet til service og informasjon

3.1.1.1 Data

I budsjettet for 2015 går det frem at et overordnet mål for etat for byggesak og private planer er å gjennomføre rask, riktig og forutsigbar planavklaring og saksbehandling innenfor lovpålagte tidsfrister. Dette er konkretisert i følgende hovedmomenter:

- «Saksbehandlingen av planer og utbyggingsprosjekt skal sikre kvalitet og balansere interessene til ulike berørte parter i et langsiktig samfunnsperspektiv. Gjennom kompetent, pålitelig og forutsigbar saksbehandling skal det stimuleres til utvikling av nye, fremtidsrettede prosjekt og til styrking av historisk og kulturelt særpreg
- Planer og utbyggingsprosjekt skal ta tilbørlig hensyn til risiko og sårbarhet. De skal foreskrive nødvendige tiltak som er egnet til at innbyggernes sikkerhet blir tilfredsstillende ivaretatt
- Etat for byggesak og private planer skal bidra til å fremme en bærekraftig byutvikling ved å stimulere til valg av energiokonomiske utbyggingsløsninger og løsninger som i minst mulig grad forurensrer det ytre miljø.»

Etaten har hatt følgende mål for virksomheten de senere årene, som også er videreført for 2015:

- «Byggesøknader som er underlagt lovbestemte frister, skal behandles innenfor disse
- Oppfølging av ulovlig utførte tiltak og andre tilsynsfunksjoner. Det skal årlig gjennomføres minst 350 tilsyn på byggeplass og med mulige ulovligheter
- Det skal årlig gjennomføres foretakstilsyn i minst 10 % av omsøkte byggesaker.
- Alle reguleringsplaner skal førstegangsbehandles i løpet av 12 uker.
- Nye regulerings saker skal være ferdigbehandlet i kommunen innen 48 uker i tråd med fremdriftsavtaler.
- Klager på byggesaker skal behandles innen 8 uker iht. tidsfrist i byggesaksforskriften som trådte i kraft 1.7.2010. Tiltak for å forenkle og effektivisere behandlingen av klagesaker skal bidra til en betydelig reduksjon i behandlingstid.»

Det er videre formulert spesifikke mål for de ulike seksjonene. Revisjonen får opplyst at seksjonslederne er med på å komme med innspill til mål for organisasjonen, men at de ansatte i de ulike seksjonene i mindre grad er involvert i arbeidet med selve målutformingene. Samtidig blir det pekt på at både i seksjonsmøter, gruppeledermøter og gruppemøter er det fokus på både målsetninger for arbeidet og det å yte god service til kundene.

Det er ikke utviklet egne service- og informasjonsmål for etaten. Flere av de intervjuede mener at etaten burde ha etablert slike mål.

Revisjonen får imidlertid opplyst at det er iverksatt et arbeid for å kartlegge og definere tydeligere hva som bør inngå i etatens mål for kundetilfredshet, og hvordan og hvor ofte etaten skal måle tilfredshet blant kundene.

I intervju blir det videre vist til at det å utføre arbeidsoppgavene i etaten i tråd med de allerede etablerte målene, i seg selv er å utøve service. Intervjuene revisjonen har gjennomført viser at det er etablert en felles forståelse av at følgende forhold er særlig viktige i arbeidet i etaten:

- overholdelse av saksbehandlingsfrister,
- overholdelse av frister for gjennomføring av forhåndskonferanser og oppstartsmøter,
- sikre lik informasjon og godt tilgjengelig informasjon,
- svare og gi informasjon på alt av henvendelser på telefon og e-post, er viktige mål som må innfris for å ivareta god service og informasjon til etatens kunder.

Revisjonen får videre opplyst at service- og informasjonsarbeid jevnlig er tema både i seksjonsmøter, gruppeledermøter og gruppemøter i etaten, og i intervju fremhever alle revisjonen har snakket med at etaten har stort fokus på å overholde frister og å yte god service.

3.1.1.2 Vurdering

På bakgrunn av informasjonen innhentet i undersøkelsen er det etter revisjonens vurdering fokus i Etat for byggesak og private planer på at det er viktig å respondere raskt på kundehenvendelser per telefon og e-post. Det er videre positivt at det er fokus på produksjonsmål knyttet til å overholde tidsfrister.

Etaten har likevel ikke etablert eksplisitte målsettinger knyttet til service og informasjon. Revisjonen mener etaten bør utvikle slike mål for å sikre tilstrekkelig og kontinuerlig fokus på service og informasjon. Service og informasjonsmål er viktige for å gjøre det tydelig for alle ansatte hva som forventes både med hensyn til kommunikasjon og samarbeid.

3.1.2 Rutiner og prosedyrer for å sikre service og informasjon i tjenesteytelsen

3.1.2.1 Data

Rutiner og praksis knyttet til service og informasjon

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner, prosedyrer, veiledere eller retningslinjer som beskriver hvilken service eller informasjon de ansatte skal tilstrebe å gi i form av f.eks. ønsket responstid på telefon og e-post, eller hvor grensene for veiledning av kundene går både med hensyn på tid og innhold. Flere ansatte mener at det er viktig å få på plass retningslinjer og utvikle en strategi for service og informasjonsarbeidet både for kundesenteret og for organisasjonen som helhet. Det blir blant annet pekt på at planer og strategier for arbeidet med service og informasjon, ville gjort det enklere å gi opplæring til nyansatte i etaten. Det blir også pekt på at service burde komme inn som et gjennomgående krav i kvalitetshåndboken til etaten.

I intervju blir det opplyst om praksis som er etablert for å sikre at kundene får en god opplevelse av etatens service og informasjon. Det er bl.a. vanlig å alltid stille med to ansatte i forhåndskonferanser og oppstartsmøter/undervegs møter. Saksbehandlerne opplever at praksisen bidrar til å sikre god gjennomføring av møtene etaten har med sine kunder, særlig i saker som er spesielt utfordrende og vanskelige.

Flere av de intervjuede viser til at det er etablert praksis å forsøke å gi kunder respons på henvendelser på e-post innen tre dager, mens andre ikke kjente til at responstid var ønsket til tre dager. Alle revisjonen snakket med la imidlertid vekt på at det er viktig å svare raskt på henvendelser fra kunder. Noen pekte samtidig på at det i praksis kan gå lang tid før kundene får svar.

I intervju blir det vist til at de ansatte skal registrere alle kundehenvendelser, slik at dersom kundene henvender seg til en ny saksbehandler skal det være mulig å se hvilke svar som er gitt og på denne måten bygge på og samordne svar med tidligere informasjon. Av intervju går det frem at denne ordningen ikke alltid praktiseres.

Videre går det frem at saksbehandlere ved kundesenteret har etablert en praksis der de skriver meldinger til saksbehandlere om kundehenvendelser de har mottatt, dersom de ikke har lykkes med å få fatt i saksbehandler da spørsmålet skulle besvares. Det opplyses også at det er planlagt å etablere oversikter over ofte stilte spørsmål eller problemstillinger med tilhørende veiledning til gode svar til bruk i kundesenteret, men det foreligger foreløpig ikke slike oversikter.

Rutiner for opplæring og veiledning av nyansatte

Etaten har etablert skriftlige rutiner for opplæring av nyansatte. Nylig ansatte saksbehandlere har også alltid med seg en erfaren saksbehandler i møter, gjerne gruppeleder. Gjennom etatens nyansattkurs får alle de nyansatte innblikk i etatens virke, både med hensyn til hvem som gjør hva i etaten og hvordan man skal arbeide som ansatte i etaten. Nyansattkurset gjennomføres i snitt to ganger i året. Etaten har en årlig turnover på cirka 10 prosent, og har derfor rundt 14-15 nyansatte i året.

Etaten har også en fadderordning, og hver enkelt nyansatt får alltid en fast fadder å forholde seg til. Fadderordningen er skriftlig formalisert i et eget dokument, som definerer ansvarsområder for alle som er involvert i ordningen, hvordan ordningen skal gjennomføres, hvordan ordningen skal evalueres og hvordan dokumenter fra evaluering av fadderordningen skal arkiveres.

Til fadderordningen hører det også en sjekklister, som fadder er ansvarlig for å fylle ut etter hvert som de ulike aktivitetene som inngår i ordningen har blitt gjennomført. Gjennomgang av saksbehandlers rolle i forhold til kunder, og hvordan kommunikasjon med kunder skal foregå, er blant de aktivitetene fadder har ansvar for å gjennomføre. Denne gjennomgangen skal skje i løpet av den første uken den nyansatte er på jobb, og seksjonsleder skal være tilgjengelig som ressurs i forbindelse med gjennomgangen av forholdet til kunder. Av andre aktiviteter sjekklisten inneholder er orientering om praktiske rutiner i seksjon, informasjon om kvalitetssystemet (særskilt om egen seksjons arbeidsprosesser og rutiner), gjennomgang av HMS-arbeid, og gjennomgang og opplæring i aktuelle system og verktøy.

Informasjon i maler

Etat for byggesak og private planer har en rekke brev- og responsmaler for kommunikasjon med kunder i byggesaker og private plansaker. Revisjonen har ikke gjort en systematisk gjennomgang av alle etatens maler, men vil i det følgende fremheve noen forhold knyttet til i hvilken grad etaten gjennom sine maler sikrer at viktig informasjon blir formidlet til kundene.

I et utvalg maler revisjonen så nærmere på, blir det lagt opp til å legge ved et eget skjema der det orienteres om retten til å klage. I tillegg blir det i brevmalen orientert om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Det blir også orientert om retten etter forvaltningsloven § 11 til å kreve veiledning.

Dersom en søknad eventuelt inneholder feil eller mangler, informeres kunden om dette per brev. I brevmalene for anmodning om tilleggsinformasjon er det lagt inn felt hvor det skal informeres om hva anmodningen gjelder. Det blir videre vist til kommunens nettsider der kunden kan få tilgang til dokumenter og kommentarer i saker knyttet til egen eiendom. I brevmalene er det også lagt opp til å formidle kontaktinformasjon til saksbehandler i mottakskontrollen, slik at kunden videre i prosessen kan kontakte denne personen direkte. Brevmalene opplyser kunden om at søknaden ikke kan behandles før den er komplett, men opplyser ikke om at det kan bli aktuelt for saksbehandler å etterspørre ytterligere informasjon i forbindelse med selve saksbehandlingen av søknaden.

Revisjonen gjennomførte stikkprøvekontroll av ti byggesaker². I fire saker som var dispensasjonssaker fant vi at det var gått flere måneder fra søknaden var komplett til søker hadde fått svar. Søker hadde i disse sakene ikke mottatt foreløpig svar om når etaten forventet at

² I utvalget var ulike byggesakstyper representert, både saker med treukersfrist, tolvukersfrist og dispensasjonssaker som ikke har frist fastsatt gjennom lov eller forskrift.

saken ville bli behandlet. På forespørsel knyttet til disse sakene opplyser seksjonsleder for byggesak at det var sendt ut mangelbrev i sakene, men at malene må endres slik at det sikres at kundene også mottar foreløpig svar.

I intervju blir det opplyst at etaten, som en del av det pågående kvalitetssikringsarbeidet, har satt i gang et prosjekt der en egen prosjektgruppe skal gjennomgå og revidere de eksisterende brevmalene, blant annet for å gjøre språket i malene enklere og mer leservennlig for kundene. Flere av de intervjuede peker på at det er viktig at etatens brevmaler gjennomgås for å sikre at informasjonen som går ut fra etaten i ulike saker er forståelig, tydelig og tilgjengelig.

3.1.2.2 Vurdering

Revisjonen mener at etaten bør utarbeide skriftlige veiledere, rutiner, prosedyrer og/eller retningslinjer som beskriver hvordan de ansatte skal yte service og informasjon på en god måte. Disse kan f.eks. omtale ønsket responstid på telefon og e-post, hvor grensene for veiledning av kundene går både med hensyn på tid og innhold og hvilken veiledning som er hensiktsmessig å gi i ulike og typiske situasjoner. Dette er viktig for å sikre god kvalitet og så lik praksis som mulig i etatens arbeid.

Revisjonen mener også at etaten bør prioritere å ferdigstille arbeidet med å etablere oversikter over ofte stilte spørsmål eller problemstillinger med tilhørende veiledning til gode svar. Det at kundesenteret får tilgang til slike oversikter kan bidra til å sikre lik informasjon til kundene.

Revisjonen mener det er positivt at etaten har etablert en fadderordning som innebærer at fadder skal gjennomgå saksbehandlers rolle i forhold til kunder, og hvordan kommunikasjon med kunder skal foregå. Det vil etter revisjonens vurdering likevel være hensiktsmessig å kunne vise til mål og skriftlige veiledere og rutiner/prosedyrer for å sikre riktig og lik forståelse av hvordan service og informasjonsarbeidet skal utføres.

Malene som er gjennomgått viser at det er system for å sikre at det gis relevant informasjon om klagerett, samt om rett til veiledning. Brevmalene for anmodning om tilleggsinformasjon inneholder informasjon om at søknaden ikke kan behandles før den er komplett. Malene inneholder imidlertid ikke opplysninger om at det kan bli aktuelt for saksbehandler å etterspørre ytterligere informasjon i forbindelse med selve saksbehandlingen av søknaden. Revisjonen mener etaten bør vurdere å inkludere slik informasjon i aktuelle brevmaler på en måte som gjør at kundene bedre kan forstå at etaten av effektivitetshensyn først gjennomfører en dokumentkontroll, og deretter en faglig vurdering av søknader, og at dette innebærer at det kan bli aktuelt å etterspørre ytterligere informasjon. Ved å gi denne informasjonen på forhånd vil kundene trolig i større grad stille seg forståelsesfull til å bli forespurt om dokumentasjon flere ganger i de tilfellene der dette er aktuelt.

I fire av ti stikkprøver fant revisjonen at det var gått flere måneder fra søknaden var komplett til søker hadde fått svar og uten at søker hadde mottatt foreløpig svar om når etaten forventet at saken ville bli behandlet. Revisjonen vil peke på etaten må sikre at det blir sendt ut foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven § 11a.

3.1.3 System for kontroll og oppfølging av service og informasjon

3.1.3.1 Data

Tilbakemeldinger og innspill fra brukere

Det har ved to anledninger blitt gjennomført brukerundersøkelser av Etat for byggesak og private planer, i 2008 og 2011. Ytterligere en brukerundersøkelse er planlagt gjennomført i 2015.³

³ I 2011-undersøkelsen ble 642 brukere av etatens tjenester intervjuet. I 2015 er planen å sende ut elektronisk spørreundersøkelse til alle som brukte etatens tjenester i 2014.

Formålet med undersøkelsene har vært å kartlegge og utvikle arbeidet med å bedre service, prosess for leveranser og produktkvalitet. Sentrale spørsmål i dette arbeidet har vært hvordan etaten oppfattes blant kundene de leverer tjenester til, hvilke områder som oppfattes som bra og hvilke områder etaten har forbedringspotensial innenfor. Temaene som dekkes i undersøkelsene er kundens tilfredshet med:

- Tilsyn
- Klagesaksbehandling
- Tilgjengelighet
- Service
- Informasjon
- Pålitelighet
- Resultat for kunden

Temaene som dekkes i undersøkelsene er i stor grad de samme som i tidligere undersøkelser, og revisjonen får opplyst at dette er viktig for etaten slik at de kan sammenlikne og se utvikling i svarene over tid.

To endringer er imidlertid planlagt når det skal gjennomføres en ny undersøkelse i 2015. Byggesakssjef opplyser i intervju at i tillegg til å følge opp de områdene undersøkelsene fra 2008 og 2011 tok for seg, er et viktig element i 2015-undersøkelsen å få tydeligere frem ulike gruppers opplevelse av tjenestene i etaten, slik at det kan bli tydeligere hva som kreves av tjenestetilbud til de ulike gruppene. Byggesakssjef peker på at dette er et viktig område å få innblikk i, fordi det er stor variasjon i kundegruppene etaten forholder seg til. Særlig oppleves det at skillet er stort mellom profesjonelle og private søkere.

Et viktig tema som får større fokus i årets undersøkelse sammenliknet med tidligere, er bruk av og kvalitet på etatens nettsider. Samtidig er spørsmålet om hvor enkelt kunder opplever at det er å avtale møter med saksbehandler, utover planlagte møter som inngår i prosessen knyttet til den enkelte sak, tatt ut av undersøkelsen. Byggesakssjef opplyser at dette skyldes behovet for å skjerme saksbehandlere med stor arbeidsmengde for å sikre fremdrift i saksbehandlingen. Det er ønskelig i størst mulig grad å informere kunder gjennom mer effektive kanaler som telefon og særlig internett. Selvbetjeningsgraden skal være størst mulig, og nettbaserte tilbud er viktige i denne sammenheng.

Når det gjelder resultatene fra forrige undersøkelse fra 2011, viser disse at det forholdet brukerne er mest fornøyde med, er hvordan saker blir korrekt behandlet ut fra lovverket. Brukerne var i mindre grad fornøyd med tilgjengelighet, informasjon og saksbehandlingstid.

Revisjonen har fått opplyst at gjennomførte brukerundersøkelser benyttes systematisk til forbedringsarbeid i etaten. På bakgrunn av resultater fra brukerundersøkelsene, har etaten de siste årene bl.a. gjennomført følgende tiltak:

- Telefonsystem har blitt utbedret og oppgradert, for bedre å ta unna volum av telefonhenvendelser etaten mottar.
- Kundesenteret har blitt oppbemannet både med hensyn til antall ansatte og kompetanse og kvalifikasjoner blant de ansatte. Gjennom omdisponering av ansatte med stor faglig kompetanse til stillinger i kundesenteret, og kursing av de ansatte i kundesenteret, har etaten høynet kompetansen og gjort kundesenteret mer selvstendig og i stand til å gi fullstendige svar og tilbakemeldingene til kundene.
- Det har blitt innført en løsning med mulighet for drop-in kundeveiledning på 15 minutter i kundesenteret i etatens lokaler.

Etaten innførte høsten 2014 mulighet til å gi direkte tilbakemeldinger via kommunens nettsider. Her kan besøkende si sin mening om kommunens tjenester. I intervju blir det opplyst at kommunen kun har fått åtte direkte tilbakemeldinger gjennom nettsiden.

Revisjonen får også opplyst at etaten nylig har etablert en ordning der en ansatt har ansvar for å sørge for at klager på etatens service, som blir mottatt i kundesenteret, blir håndtert. Klager som sendes til etatsledelsen blir håndtert derfra bl.a. ved videredelegering.

Etaten får også tilbakemeldinger fra kunder gjennom ulike former for bransjemøter og -nettverk. Etaten deltar jevnlig på samlinger som arrangeres av bransjeorganisasjonene. Seksjon for tilsyn har bl.a. deltatt på bransjens egne møter med spesialtema om tilsyn og kontroll, og har mottatt positive tilbakemeldinger på dette. Etaten har tidligere arrangert bransjesamlinger der både etat og ev. andre aktører har presentert og diskutert ulike tema. I 2014 organiserte etaten kurs for ansvarlige søkere i samarbeid med bl.a. Høgskolen i Bergen, to private virksomheter og Bergen Næringsråd. Kurset fungerte både som et nettverk og som et kompetansebyggende forum for byggebransjen som kundegruppe. Kurset ble arrangert på bakgrunn av tilbakemeldinger om opplevd behov i bransjen.

Internt forbedringsarbeid

Etat for byggesak og private planer startet høsten 2007 et arbeid med å etablere et kvalitetssikringssystem for å sikre at etatens tjenester og leveranser holder høy kvalitet. I forbindelse med arbeidet bestilte etaten en ekstern hovedrevisjon av kvalitetsstyring, som gjennomføres i løpet av 2014 og 2015. Som en del av hovedrevisjonen har det blitt gjennomført en gap-analyse som tar for seg grad av samsvar mellom krav i ISO9001 (Sertifisering av kvalitetssystem) og praksis i Etat for byggesak og private planer. Blant temaene som inngår i gap-analysen er kundefokus og kommunikasjon med kunder.

For temaet kundefokus, slår analysen fast at det er tilnærmet samsvar mellom kravene i ISO-standard og praksisen til etaten. Analysen påpeker at etat for byggesak og private planer har et tydelig, men smalt definert kundefokus, som særlig dreier seg om effektivitet og oppfyllelse av lovpålagte krav som saksbehandlingsfrister. Videre kommenteres det at ev. tiltak for å sikre samsvar mellom krav i standard og praksis i etaten, avhenger av hvordan etaten justerer sine mål for hva kvalitet i tjenesten innebærer.

Når det gjelder temaet kommunikasjon med kunder avdekker analysen delvis gap mellom ISO-standard og praksisen i etaten. Med hensyn til generell informasjon har etaten en mangelfull oppdatering av tjenestebeskrivelser på hjemmesiden. Videre er det begrenset hva de ansatte i kundesenteret kan svare på av henvendelser, samtidig som det er krevende å få tak i saksbehandlere. Det blir også pekt på at klagebehandling og tilbakemeldinger på klager tar for lang tid, og at etaten ikke praktiserer en systematisk registrering av kundefølgende henvendelser. Samlet sett gir dette, ifølge analysen, risiko for negativt omdømme for etaten. Tiltak som foreslås i Gap-analysen for å redusere risikoen for negativt omdømme, er å:

- Etablere en rutine (hvem, hva, hvordan, når) for å sikre jevnlig gjennomgang av tjenestebeskrivelser på etatens hjemmesider.
- Utarbeide utvidet oversikt over saksbehandleres kompetanseområder, til bruk ved kundesenteret.
- Utarbeide oversikt over «ofte stilte spørsmål» - standard svar til bruk i kundesenteret.

I intervju med kvalitetsleder kommer det frem at etaten gjennom kvalitetssystemet har begynt arbeidet med å iverksette tiltak for å redusere gapet mellom praksis og standard påpekt i gap-analysen når det gjelder kundekommunikasjon. Etaten har begynt å sette sammen en liste med ofte stilte spørsmål til bruk i kundesenteret, slik at det skal være lett for kunder å få raskt svar på typiske utfordringer og spørsmål mange sitter med.

Innen byggesaksseksjonen har det pågått et arbeid det siste året som også innebærer oppfølging av forhold påpekt i gap-analysen. Seksjonen har arbeidet med to enkeltstående prosjekt der målet har vært å komme a jour med ferdigstilling av henholdsvis klage- og dispensasjonssaker som har blitt liggende lenge uten å ha blitt saksbehandlet. I dispensasjonsprosjektet ble det

jobbet med å gå gjennom 206 gamle dispensasjonssaker, og disse ble ferdigbehandlet før årsskiftet 2014/2015.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsprosjektet blir det opplyst at klagesaksprosjektet nå er a jour, slik at klagesakene administrativt må forventes å kunne ferdigstilles innen åtte uker. Tid til politisk behandling dersom klagen ikke blir tatt til følge av administrasjonen, vil komme i tillegg.

I intervju får revisjonen opplyst at arbeidet med prosjektene ble formidlet ut i bransjen, og at dette førte til redusert antall purringer på ubehandlede dispensasjonssaker og klagesaker, siden kundene ble informert om når sakene skulle være ferdige. Revisjonen har fått opplyst at prosjektene har medført at saksbehandlerne har fått mer arbeidsro og tid til saksbehandling, som følge av færre henvendelser.

3.1.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Etat for byggesak og private planer etablert hensiktsmessige systemer for kontroll og oppfølging av service og informasjon. Det gjennomføres jevnlig brukerundersøkelser og etaten deltar i møter med bransjen. Revisjonens inntrykk er at tilbakemeldinger og innspill fra brukere av tjenesten diskuteres internt og det er flere eksempler på at tilbakemeldingene har blitt brukt til å gjennomføre konkrete forbedringer. I sitt pågående interne kvalitetsarbeid har også service og informasjon blitt tematisert. Etter revisjonens vurdering er det imidlertid viktig å se dette kvalitetsarbeidet i sammenheng med utforming av service- og informasjonsmål og etablering av veiledere, rutiner og prosedyrer for å sikre lik praksis.

3.2 Organisering av servicearbeidet knyttet til plan- og byggesaker - tilgjengelighet, veiledning og informasjon til publikum

3.2.1.1 Data

Kundemottak

Etaten praktiserte tidligere saksbehandling over disk. Revisjonen har fått opplyst at på bakgrunn av krav til kvalitetssikring, og behovet for å sikre likebehandling i tillegg til risiko for at ansatte ble utsatt for utilbørlig press i denne arbeidssituasjonen, valgte etaten å endre organiseringen. I dag er det i stedet et tydelig skille mellom saksbehandling som foregår i avdelingene og veiledning som primært foregår i kundemottaket.

Det er nå etablert en tydelig skranke og kundemottak i etatens første etasje, slik at det blir visuelt tydelig for kundene hvor de skal henvende seg. Målet er at så mange kunder som mulig skal hjelpes i kundemottaket, og at de ansatte i kundemottaket skal være svært gode til å veilede. Ofte ønsker kundene veiledning som er mer grundig enn det som kan gis over disk. Dette har man tilrettelagt for ved at kunden kan få tildelt inntil 15. minutter med en veileder for å drøfte sin sak/søknad (etablert høsten 2014). Veiledningstilbudet tar sikte på å avklare enkle/korte spørsmål og tema som det kan være vanskelig å gjøre rede for på telefon. Veiledning blir gitt av tre kundeveiledere med kompetanse innenfor byggesak, private planer og oppmåling. Revisjonen får opplyst at kundene i hovedsak blir informert om dette veiledningstilbudet per telefon, gjennom saksbehandler eller ved fremmøte. Intensjonen er ikke at veiledere skal være fullbooket, men at de skal være tilgjengelige når kunden ringer eller står der med et problem de ikke har funnet svar på gjennom etatens nettløsninger. Revisjonen får videre opplyst at både private og profesjonelle aktører benytter kundeveilederne. Det er flest private kunder, men også mange profesjonelle som behøver veiledning når det gjelder skjema bruk o.l.

Ofte er også erfaringen at kunder bare ønsker å vite status i egen sak når de tar kontakt med etaten. Tanken er da at de ikke trenger å snakke med saksbehandler, men kan få hjelp i kundemottaket eller på telefon i etatens telefonsentral.

Telefonsystem og e-post

Etaten mottar mange henvendelser per telefon. Statistikk over telefontrafikk viser at etaten mottok totalt 1629 henvendelser over telefon i januar 2015. Av disse ble 1552 besvart.

I intervju blir det opplyst at etatens tilgjengelighet på telefon tidligere har vært en utfordring, noe som også har vært tilbakemelding fra ulike hold i forbindelse med for eksempel brukerundersøkelser. Med etablering av den nye telefontjenesten i etaten, er servicenivået forbedret med hensyn til tidligere når det gjelder tilgjengelighet og veiledning. Sentralbordet betjenes nå i etaten selv, mot tidligere betjening sentralt i kommunen. Dersom kunden ikke har direkte telefonnummer til saksbehandler, kommer henvendelser til etaten i utgangspunktet inn til sentralbord i kundemottaket, som fordeler og viderekobler henvendelser til riktige saksbehandlere. Revisjonen får opplyst at dette gjør det mulig å yte bedre service overfor kundene ved for eksempel å gi enkle tilbakemeldinger om status i pågående saker til kunder og legge igjen beskjed til saksbehandler dersom vedkommende ikke er tilgjengelig.

Telefonsystemet er synkronisert med Outlook-kalenderne til saksbehandlerne, som skal gjøre at fravær, møter o.l. automatisk registreres. Dersom saksbehandler er opptatt og har registrert dette i kalenderen, vil telefonen også være opptatt i det gjeldende tidsrommet. Hvis en kunde har forsøkt å ringe mens en saksbehandler er opptatt, skal den saksbehandleren det gjelder få beskjed fra kundemottak om henvendelsen som ikke har nådd frem, slik at vedkommende kan kontakte kunden. Flere kommenterer imidlertid at det har vært problemer knyttet til telefonsystemet som er i bruk i etaten. Det blir pekt på at innlegging av fraværsmeldinger ikke alltid fungerer slik det skal, og at direktenummer til saksbehandlerne i enkelttilfeller er registrert som opptatt selv om de ikke er det.

I intervju med seksjonsledere og saksbehandlere kommer det fram at det å ha et kundemottak som håndterer henvendelser på telefon, har redusert trykket på direktetelefoner til saksbehandlerne betydelig. Den enkelte saksbehandler får nå færre telefoner enn før, og kan i større grad jobbe uavbrutt med saksbehandling enn tidligere.

I intervju blir det pekt på at det er et ønske fra politisk nivå om at saksbehandlerne i etaten skal være tilgjengelig hele tiden. Seksjonsleder peker på at dette i praksis kan være vanskelig, og at man hele tiden må avveie tilgjengelighet på telefon mot saksarbeid og møter.

Som nevnt tidligere opplyser enkelte at de praktiserer en policy om å besvare e-post innen tre dager. I slike tilfeller kan svaret enten være utførlig eller foreløpig, avhengig av hvilken type forespørsel det gjelder. I tilfeller der det ikke er mulig å gi en komplett utredning av en forespørsel i løpet av tre dager, blir det opplyst at det skal sendes et foreløpig svar til kunden der dette informeres om. Denne praksisen er ikke beskrevet i skriftlige retningslinjer eller rutiner.

Når det gjelder saksbehandlerne egen oppfatning av tilgjengelighet, kommer det fram i intervju at denne stort sett oppfattes som god, både på telefon og e-post.

Informasjon på etatens nettsider

Ansattes vurdering av etatens nettsider

I intervju peker flere av de ansatte på at de opplever at etatens eksterne nettsider kan være vanskelig å orientere seg i, og at sidene har forbedringspotensial. De viser til at det for mange av sidene kan oppleves som nødvendig med forhåndskunnskaper om for eksempel prosessen i en byggesak, for å være i stand til å finne riktig informasjon. Flere av saksbehandlerne viser også til at språket som blir brukt ofte er internt og tilpasset de som kjenner feltet, og lite forståelig og tilgjengelig for kunder uten forkunnskap. Saksbehandlerne forteller at de ofte blir nødt til å veilede kundene gjennom nettsidene til etaten for at de skal finne korrekt informasjon. Noen av de

ansatte forteller at de foretrekker å henvise kunder til andre nettsider enn etatens egne for informasjon, som for eksempel nettsidene til Direktoratet for byggkvalitet, siden etaten sine nettsider ikke alltid inneholder oppdatert informasjon og er kronglete å finne fram på.

Tilgjengelighet

Kontrollene revisjonen har gjennomført viser at en treffer Etat for byggesak og private planer sine nettsider når man søker i eksterne søkemotorer. Dersom man søker i de største søkemotorene på nett på etatens navn⁴, eller ulike typer tiltak som for eksempel «bygge garasje i Bergen», kommer etatens nettsider opp blant de de fem første oppføringene i trefflisten⁵. En får også treff ved å søke på nettsidene til etaten på den interne søkefunksjonen på forsiden til Bergen kommune. Dersom man søker på etatens navn i søkefeltet på kommunens forside, eller på for eksempel «enebolig», får man relevante treff blant de fem første treffene i søkelisten.

Tilpasning av informasjonen til ulike kundegrupper

I informasjonen på nettsidene er det ikke skilt mellom informasjon som er mest relevant for privatpersoner og informasjon som er mest relevant for profesjonelle søkere. Begreper som gjerne er kjent for profesjonelle søkere, men som ofte er nye for privatpersoner blir ikke forklart, f.eks. «ansvarlig søker» og «tiltakshaver».

Nettsidene har noe kortfattet forklarende informasjon om hva privatpersoner kan gjøre selv i plan- og byggesaker, og hva man må ha profesjonell hjelp til. Informasjonen er imidlertid i hovedsak å finne i veilederen «Krasjkurs i byggesaksjungelen» som er plassert under kategorien «nyheter», mens det i informasjonen som ligger presentert under de ulike søknads- og tiltakstypene i mindre grad er tydelig hva privatpersoner kan gjøre selv, og hva man må ha profesjonell hjelp til.

Nettsidene har heller ikke veiledende informasjon i form av kategorier av «ofte stilte spørsmål» der kundene selv kan finne frem til svar på de spørsmål de har eller bli oppmerksomme på spørsmål og svar de bør kjenne til knyttet til ulike sakstyper.

Trinnvise veiledere

På etatens nettsider finner man en trinnvis veileder til byggesaksprosessen, den ovenfor nevnte «Krasjkurs i byggesaksjungelen». Veilederen inneholder kortfattede forklaringer av de ulike stegene i søknadsprosessen i byggesaker, samt klargjøring av begreper og oversikt over nyttige tjenester. Veilederen er ikke direkte tilgjengelig fra de fremste nettsidene til Etat for byggesak og private planer, men ligger som nevnt over, plassert som en nyhets sak under Bergen kommunes nettsider på overordnet nivå.

Innenfor private planer blir informasjonen om planprosessen stegvis presentert, etter hvor i prosessen man befinner seg, med fokus på å trekke frem de punktene kunden har behov for å kjenne til. Nettsidene inneholder korte forklaringer av hva ulike begreper innebærer, og hvordan man skal gå fram for å søke, melde, informere og gjennomføre ulike steg.

Informasjon om veiledning

På nettsidene til etaten blir det informert om åpningstidene i ekspedisjonen. Det blir imidlertid ikke informert på nettsidene om muligheten til å få inntil 15 minutters gratis veiledning hos egne kundeveiledere i kundesenteret i etatens lokaler.

Etaten er tilknyttet kommunens chattetjeneste eDialog. Tjenestene administreres fra rådhuset, og henvendelser som angår bygge- og plansaker settes over til en av de ansatte i kundesenteret, som er ansvarlig for å håndtere disse i etaten. Det blir informert om muligheten til å få veiledning via chat, samt åpningstider for tjenesten, på nettsidene til etaten. I intervju blir det opplyst at etaten mottar forholdsvis få henvendelser via chattetjenesten, i snitt 3-4 henvendelser per uke.

⁴ <http://kvalitet.difi.no/kriteriesett/kvalitet-pa-digitale-tjenester>: I Difis kriteriesett for vurdering av kvalitet på digitale tjenester gis det full score på at tjenesten er enkel å finne dersom både interne og eksterne søk på tjenestens navn returnerer riktig side blant de fem første treffene.

⁵ Testet ved hjelp av søkemotorene Google, Bing og Kvasir. Februar 2015.

Samlet oversikt over informasjon knyttet til ulike sakstyper

Når det gjelder det faglige innholdet på nettsidene til etaten, består dette i hovedsak av presentasjon og beskrivelse av de ulike søknadstypene etaten behandler innen bygge- og plansaker, organisert både etter type tiltak/bygg (for eksempel enebolig) og type søknad (for eksempel søknad i ett trinn). For de ulike typene av søknader blir det på nettsidene gitt informasjon om hvilke kriterier og vilkår som gjelder for den enkelte søknads-/tiltakstype, fremgangsmåten ved søknad, hvilken dokumentasjon som skal legges ved søknaden, samt hvilke lover og retningslinjer søker er nødt å ta hensyn til i utarbeidingen av søknaden.

All nødvendig informasjon om en bestemt søknadstype eller type tiltak er imidlertid ikke nødvendigvis tilgjengelig på samme nettside. Informasjon innenfor byggesak om gjeldende kriterier for en type søknad, fremgangsmåte ved søknad, oversikt over nødvendige vedlegg o.l. er spredt over ulike nettsider. Kundene måtte manøvrere mellom flere sider for å skaffe seg oversikt over all relevant informasjon. Dersom en kunde ønsker informasjon om for eksempel forhåndskonferanse i byggesak, må vedkommende manøvrere mellom en side med generell informasjon om forhåndskonferanse, en side med oversikt over hvilke lover og retningslinjer som gjelder for gjennomføring av forhåndskonferanse og en side som beskriver søknadsprosessen for å få satt opp en forhåndskonferanse, herunder søknadsskjema og kontaktinformasjon. Det er ikke tydelig i alle tilfeller hvor den nødvendige informasjonen kunden behøver ligger, og det er heller ikke alltid intuitivt hvor man skal trykke for å komme videre til informasjon om neste steg i søknadsprosessen.

Når det gjelder oversikt over gebyrer på ulike tiltak og tiltak av ulikt omfang, er dette gjort tilgjengelig for kunder gjennom et PDF-dokument som må lastes ned fra nettsidene til etaten. For videre å få full oversikt over kostnadene knyttet til en bestemt søknad, behøver kunden å ha oversikt over hele prosessen, kjenne til hvilke steg man skal gjennom for det gjeldende tiltaket, og deretter kalkulere gebyret selv.

Oppbygging og vedlikehold

I gap-analysen gjennomført i forbindelse med hovedrevisjon kvalitetsstyring, blir det blant annet pekt på at etaten har en mangelfull oppdatering av tjenestebeskrivelser på hjemmesiden. Dette blir også pekt på i intervju med revisjonen. Hovedrevisjonen anbefaler at etaten etablerer en rutine for å sikre jevnlig gjennomgang av tjenestebeskrivelser på etatens hjemmesider, som inkluderer hvem, hva, hvordan og når nettsidene skal gjennomgås.

Seksjonslederne for plan- og byggesaker har hatt ansvar for det faglige innholdet på nettsidene. Den ene av seksjonslederne har selv stått for vedlikehold av faglig innhold. Den andre seksjonslederen forteller at seksjonen i lange perioder ikke har hatt kapasitet til å prioritere arbeidet med nettsidene. Nå har imidlertid to ansatte fått ansvar for å innhente informasjon om gode nettløsninger, herunder vurdering og sammenlikning med andre kommuners nettsider på området.

Både ledere og ansatte i etaten gir uttrykk for at de ønsker å ha så mye informasjon som mulig tilgjengelig på nett, og på en enklere måte enn i dag. Oppfatningen er at dette kan bidra til færre kundeforholdelser per telefon, e-post og i kundemottaket. Det blir blant annet vist til at etaten gjennom nettsidene risikerer å ikke treffe rett målgruppe med rett informasjon, fordi sidene muligens ikke er tilstrekkelig enkle å navigere på. Til nå har det ikke vært mulig å etablere nettsider for etaten som tar tilstrekkelig hensyn til hvordan etaten ønsker å formidle informasjon til ulike brukergrupper som har ulik kompetanse. Årsaken til dette blir opplyst å være strukturen til kommunens nettsider som er felles for hele kommunen, som ikke i tilstrekkelig grad er dekkende for etatens behov for informasjonsformidling og veiledning av kunder. Det blir vist til at det felles kommunale grensesnittet nettsidene er bygd opp etter, er rammer som etaten ikke råder over.

3.2.1.2 Vurdering

Basert på de opplysninger som er kommet frem i undersøkelsen er det etter revisjonens vurdering hensiktsmessig å ha et organisasjonsmessig skille mellom generell kundeveiledning i skranke, per telefon og e-post slik den i dag blir gitt i kundemottaket, og aktiviteten i seksjonene. På denne måten besvares spørsmål på rett nivå og antall henvendelser til saksbehandlerne i seksjonene reduseres, slik at de i størst mulig grad får ro til å saksbehandle, men også svarer på henvendelser der det er nødvendig.

I denne sammenhengen er det likevel viktig å sikre at spørsmål blir besvart på rett nivå og så likt som mulig. Også i denne sammenhengen vil revisjonen derfor peke på viktigheten av å etablere tydelige rutiner og prosedyrer for arbeidet, og at veiledere av f.eks. typen «typiske spørsmål – og svar» derfor er hensiktsmessige for å bidra til best mulig kvalitet i den servicen og informasjon som blir gitt.

Ettersom informasjonsinnhenting i dag i stor grad foregår på internett, og gode nettsider er nyttige for kundeveiledere og saksbehandlere å vise til, bør kommunen sørge for at relevant informasjon til ulike kundegrupper er lett tilgjengelig på nett, og at informasjonen som blir gitt i større grad blir tilpasset de ulike kundegruppene. Revisjonen mener kommunen bør sørge for at fagterminologi på nettsiden blir tydeligere forklart overfor privatpersoner og at eksisterende veiledere til plan- og byggesaksprosesser blir fremhevet tydeligere på nettsiden.

Revisjonen mener videre at etatens nettsider bør omstruktureres og med dette i større grad samle innholdet slik at det blir enklere for kunder å få samlet oversikt over relevante lovkrav, kriterier, krav til dokumentasjon og vedlegg, fremgangsmåte ved søknad, pris og saksbehandlingstid knyttet til ulike søknadstyper. Etaten bør også vurdere å informere om etatens veiledningstilbud i kundesenteret på sine nettsider.

Etter revisjonens vurdering er det viktig at Etat for byggesak og private planer følger opp de manglene som ble avdekket i hovedrevisjon kvalitetsstyring og det påbegynte arbeidet med kvalitetssystem. Revisjonen mener det er viktig at etaten utvikler og etablerer en tydelig rutine som sikrer at informasjon rettet mot kunder på etatens hjemmesider blir gjennomgått og oppdatert jevnlig slik at kundene får korrekt informasjon på nett. Revisjonen mener også at etaten bør vurdere hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at telefonsystemet med fraværsmeldinger fungerer etter intensjonen.

3.3 Etterlevelse av lovpålagte frister for plan- og byggesaksbehandling

3.3.1 Tre- og tolvukersfrister i byggesaker

3.3.1.1 Data

Etterleving av saksbehandlingsfrister på tre uker i byggesaker

I 2014 behandlet Etat for byggesak og private planer totalt 591 ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist tre uker etter § 20-1, og totalt 713 byggesøknader med behandlingsfrist tre uker etter § 20-2.

Tall fra Etat for byggesak og private planer viser at andelen ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist tre uker der fristen er oversteget lå på 15,1 prosent for 2013. For 2014 ser vi en nedgang til 8,0 prosent i andelen ett trinns byggesøknader med overskredet saksbehandlingsfrist.

Når det gjelder byggesøknader med saksbehandlingsfrist tre uker etter § 20-2, ble treukersfristen overskredet i 18,2 prosent av sakene i 2013. For 2014 er andelen byggesøknader med

oversteget saksbehandlingsfrist på tre uker etter § 20-2 redusert til 10,3 prosent. Figuren under viser andel saker der frist er overskredet:

Tabell 2: Andel byggesaker med overskredet treukersfrist, i prosent (Kilde: Byggesaker – førstegangsbehandling og klagesaker. Tertialvise Corporater-data for 2013 og 2014 fra Etat for byggesak og private planer)

	2013	2014
Andel ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist tre uker etter § 20-1, med faktisk behandlingstid over tre uker	15,1	8,0
Andel byggesøknader med behandlingsfrist tre uker etter § 20-2, med faktisk behandlingstid over tre uker	18,2	10,3

Revisjonen har fått opplyst at fristoverskridelsene skyldes kapasitetsutfordringer.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten peker etaten på at det er usikkerhet knyttet til rapporteringen gjennom kommunens rapporteringssystem Corporator og de tall som blir rapportert til KOSTRA. Antall saker med treukersfrist der det har forekommet overskridelse av frist blir fra kommunens side opplyst trolig å være vesentlig lavere enn det som fremkommer i Corporator. Det blir opplyst at etaten for tiden gjennomfører en undersøkelse av rapporteringsrutiner med sikte på forbedring og større grad av presisjon. Dette arbeidet skal munne ut i nye skriftlige rutiner som skal inngå i etatens kvalitetssikringssystem.

Etterleving av saksbehandlingsfrister på tolv uker i byggesaker

I 2014 behandlet Etat for byggesak og private planer totalt 354 ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist tolv uker etter § 20-1, og totalt 730 rammesøknader med behandlingsfrist tolv uker etter § 20-1.

For ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist på tolv uker, viser data for 2013 at saksbehandlingstiden har blitt overskredet i 7 prosent av sakene. Tilsvarende tall for 2014 viser en økning i andelen ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist over tolv uker til 12,3 prosent.

Andelen rammesøknader med behandlingsfrist tolv uker etter § 20-1 med overskredet frist, lå for 2013 på 12,3 prosent. For 2014 ligger andelen rammesøknader med overskredet frist på 11,4 prosent. Figuren under viser andel saker der frist er overskredet:

Tabell 3: Andel bygge- og rammesaker med overskredet tolvukersfrist, i prosent. (Kilde: Byggesaker – førstegangsbehandling og klagesaker. Tertialvise Corporater-data for 2013 og 2014 fra Etat for byggesak og private planer)

	2013	2014
Andel ett trinns byggesøknader med behandlingsfrist tolv uker etter § 20-1, med behandlingstid over 12 uker	7	12,3
Andel rammesøknader med behandlingsfrist tolv uker etter § 20-1, med behandlingstid over 12 uker	12,3	11,4

Revisjonen har fått opplyst at fristoverskridelsene skyldes kapasitetsutfordringer.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten peker etaten på at det er usikkerhet knyttet til rapporteringen gjennom Corporator og de tall som blir rapportert til KOSTRA.

Antall saker med tolvukersfrist der frist er overskredet, er trolig også etter kommunens mening vesentlig lavere enn det som kommer frem gjennom rapportering Corporator. Etaten opplyser at kommunen overskred saksbehandlingsfristen i 24 saker i 2014 i byggesaker med tolvukersfrist. Dette utgjør en andel på 2,2 prosent av sakene, en andel som er betydelig lavere enn det som fremkommer i Corporator.

Også for denne sakstypen blir det vist til at etaten for tiden gjennomfører en undersøkelse av rapporteringsrutiner med sikte på forbedring og større grad av presisjon. Dette arbeidet skal munne ut i nye skriftlige rutiner som skal inngå i etatens kvalitetssikringssystem.

3.3.1.2 Vurdering

Statistikk som er oversendt revisjonen fra Etat for byggesak og private planer viser at kommunen ikke alltid lykkes med å overholde lovpålagte frister i byggesaker, verken når det gjelder saker som skal behandles etter tre eller tolv uker.

Etter revisjonens vurdering må kommunen sikre at lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker blir etterlevd, både for byggesaker med tre og tolvukers frist, jf. plan- og bygningsloven §20-1 og 20-2.

Basert på kommunens opplysninger om feil og risiko for feil i rapportering i Corporator og til KOSTRA, vil revisjonen peke på at det er viktig at kommunen prioriterer pågående arbeid med å sikre korrekt rapportering i Corporator. Korrekt tallgrunnlag er nødvendig for å sikre korrekt rapportering til KOSTRA i samsvar med § 49 i kommuneloven og § 8 i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.

3.3.2 Tolvukersfrist for 1. gangsbehandling i private plansaker

3.3.2.1 Data

Ved utgangen av 2014 hadde Etat for byggesak og private planer totalt 29 reguleringsplaner i førstegangsbehandling. I 2013 var andelen regulerings saker med overskredet saksbehandlingsfrist til 1.gangsbehandling på 15,2 prosent. For 2014 økte andelen saker med overskredet frist til 17,1 prosent. Figuren under viser andel saker der frist er overskredet:

Tabell 4: Andel 1. gangs regulerings saker med overskredet saksbehandlingsfrist, i prosent (Kilde: Regulerings saker og klager på disse. Tertialvise Corporater - data for 2013 og 2014 fra Etat for byggesak og private planer)

	2013	2014
Andel 1. gangs regulerings saker/private plansaker med saksbehandlingstid over 12 uker	15,2	17,1

I intervju opplyser seksjonsleder for private planer at fristen for 1. gangsbehandling ikke har blitt overskredet de siste årene uten at det er gjort avtale med planfremmer om dette.

3.3.2.2 Vurdering

Statistikk som er oversendt revisjonen fra Etat for byggesak og private planer viser at kommunen ikke alltid gjennomfører 1. gangsbehandling av private plansaker innen 12 uker. Kommunen opplyser at det er inngått avtaler om forlenget saksbehandlingstid ved alle fristoverskridelser knyttet til 1.gangsbehandling av plansaker de siste årene. Silke avtaler er det anledning til å

inngå ifølge § 12-11 i plan- og bygningsloven. I denne paragrafen står det at «der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommune», kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Revisjonen mener kommunen kan benytte muligheten til å avtale forlenget frist i tilfeller der dette er nødvendig for kommunens saksbehandling og dette er i samsvar med §12-11.

3.3.3 Åtteukersfrist for klagesaksbehandling i byggesaker

3.3.3.1 Data

I 2014 mottok Etat for byggesak og private planer totalt 556 klager fordelt på alle etatens fagområder. Av disse klagen var 427 byggesaksklager. Andelen klager i byggesaker der saksbehandlingstiden på åtte uker er overskredet, var 83 prosent for 2013. 2014-tallene viser noe nedgang, og at prosentandelen klager med oversteget saksbehandlingstid lå på 80,3 prosent. Figuren under viser andel saker der frist er overskredet:

Tabell 5: Andel klagesaker i byggesaker med overskredet saksbehandlingsfrist etter byggesaksforskriften, i prosent (Kilde: Byggesaker – førstegangsbehandling og klagesaker. Tertialvise Corporater-data for 2013 og 2014 fra Etat for byggesak og private planer)

	2013	2014
Andel byggesaksklager med saksbehandlingstid over 8 uker	83	80,3

I intervju blir det trukket frem at fristoverskridelser i klagesaker primært skyldes at så godt som alle klagesaker skal behandles politisk. Det blir påpekt at politikerne i Bergen behandler en større andel av klagesakene i kommunen enn i f.eks. Oslo, der flere sakstyper er delegert til administrasjonen. Det blir også trukket frem at andelen saker politikerne i Bergen omgjør er relativt høy og at dette kan henge sammen med høy detaljeringsgrad i reguleringsplanene som er vedtatt, og at politikerne dermed ofte kan føle behov for å gjøre unntak. Erfaringen kundene gjør seg kan lett bli at det lønner seg å klage, gitt den høye andelen omgjøringsvedtak i Bergen.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten, får revisjonen opplyst at den administrative saksbehandlingstiden ved etat for byggesak og private planer har vært vesentlig lenger enn åtte uker. Gjennomføringen av det tidligere nevnte klagesaksprosjektet gjør at etaten nå er ajour i forhold til klagesaker, og det blir opplyst at etaten nå forventer at klagesakene administrativt må kunne forventes å ferdigstilles innen fristen, det vil si at det skal være mulig for byråden å avlevere klagesakene innen en tidsramme på åtte uker. Ledelsen opplyser at klagesaksprosjektet også tok sikte på å utarbeide system og rutiner for å hindre at nye køer knyttet til behandling av slike saker bygger seg opp. Ledelsen vurderer at forholdene nå ligger til rette for at etaten skal kunne ivareta en god og stabil produksjon i forhold til behandling av klagesaker.

Revisjonen får opplyst at alle saker som går til komite for miljø og byutvikling for politisk behandling overskrides med hensyn til frist. Det blir i intervju pekt på at det kunne ha vært hensiktsmessig å i større grad sortere hvilke saker som skal gå til politisk behandling. For eksempel kunne klagesaker som ikke har spesiell samfunnsmessig betydning ha blitt sendt direkte til Fylkesmannen, mens større klagesaker med samfunnsmessige konsekvenser kunne ha gått veien via politisk behandling.

3.3.3.2 Vurdering

Statistikk som er oversendt revisjonen fra Etat for byggesak og private planer viser at kommunen i stor grad overskrider fristen på åtte uker for behandling av byggesaksklager. Det er positivt at kommunen har gjennomført tiltak som bidrar til å redusere den administrative saksbehandlingstiden knyttet til klagesaker og til å unngå at det får bygge seg opp nye køer av klagesaker som skal behandles. Likevel er det slik at alle saker som går til komite for miljø og byutvikling for politisk behandling overskrides med hensyn til frist. Det er kritikkverdig at fristen overskrides i et klart flertall av klagesakene, og revisjonen mener at kommunen må vurdere hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at saksbehandlingsfristen på åtte uker for klagesaker blir etterlevd, jf. byggesaksforskriften § 7-1.

4. Revisjonens anbefalinger

Undersøkelsen viser at det er et forbedringspotensial på flere områder når det gjelder service og informasjon knyttet til arbeidet med byggesak og private planer i Bergen kommune. Revisjonen vil derfor anbefale at kommunen iverksetter følgende tiltak:

1. Etablerer tydelige målsettinger knyttet til service og informasjon innen Etat for byggesak og private planer.
2. Utarbeider skriftlige veiledere, rutiner, prosedyrer eller retningslinjer som beskriver hvordan de ansatte skal yte service og informasjon på en god måte.
3. Sikrer at det alltid blir sendt ut foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven § 11a.
4. Gjennomfører følgende forbedringer knyttet til tilgjengelig informasjon på nett:
 - a. Opplyser om eksisterende veiledningstilbudet i kundesenteret
 - b. Utarbeider tydeligere forklaringer av fagtermer og –begrep som blir benyttet i informasjon til privatpersoner
 - c. Bedre synliggjør de eksisterende veilederne til plan- og byggesaksprosesser
 - d. Tilpasser innholdet i tjenestebeskrivelsene til de relevante kundegruppene
 - e. Omstrukturerer og samler alt innhold om hver enkelt tjeneste på en måte som sikrer at all relevant informasjon om den enkelte tjeneste er enkel å få oversikt over
5. Utvikler og implementerer rutiner som sikrer at all informasjon på nettsidene blir gjennomgått og oppdatert jevnlig.
6. Iverksetter tiltak for å sikre at telefonsystemet med fraværsmeldinger fungerer etter intensjonen.
7. Iverksetter tiltak for å sikre at lovpålagte saksbehandlingsfrister i byggesaker blir etterlevd, herunder:
 - a. byggesaker med tre og 12 ukers frist, jf. plan- og bygningsloven §20-1 og 20-2
 - b. klagesaker med åtte ukers frist jf. byggesaksforskriften § 7-1.
8. Sikrer at rapportering i Corporator og til KOSTRA blir korrekt.

Vedlegg 1 – Revisjonskriterier

Kommuneloven

§ 20 i kommuneloven omhandler byrådets ansvar og myndighet. Her står det bl.a. følgende:

«(...) 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».

Kommuneloven beskriver ikke nærmere hva som menes med «betryggende kontroll», men i Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

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

I § 49 i kommuneloven står det at «*Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.*»

I § 8 i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, der står det videre at «*Kommunene og fylkeskommunene har selv ansvar for at de data som fremkommer i kommunens og fylkeskommunenes regnskapsrapport og tjenesterapportering har en tilstrekkelig kvalitet.*»

Forvaltningsloven

Veiledningsplikt og informasjon om saksbehandlingstid

I § 11 i forvaltningsloven går det fram at et forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Videre går det bl. a fram at:

«Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

I forvaltningsloven § 11a om saksbehandlingstid går det fram at:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan

behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Informasjon om klageadgang mv.

Krav til innholdet i vedtak går frem av forvaltningsloven. Av § 27 i forvaltningsloven går det blant annet frem at det i underretningen om vedtak skal gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.

Plan- og bygningsloven

Byggesaker

Det går fram av plan- og bygningsloven § 20-4 at kommunen er ansvarlig for å behandle byggesøknader, herunder å gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen har også ansvar for å avgjøre søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett, jf. § 22-3, og omfanget av uavhengig kontroll, jf. kapittel 24.

I henhold til plan- og bygningsloven § 21-7 er saksbehandlingsfristen i byggesaker 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.»

Reguleringsplaner

I plan- og bygningsloven er det stilt en rekke krav til prosedyren i reguleringsplansaker. Når kommunen har mottatt et ferdig forslag til privat reguleringsplan, må den avgjøre om forslaget skal fremmes, jf. pbl § 12-11:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. (...)»

Som det går fram av lovteksten har kommunen en frist på tolv uker til den administrative behandlingen av planutkastet. Av § 1 i forskrift om tidsfrister⁶ går det fram at startpunktet for fristen er når forslagsstiller leverer planutkastet inn, mens vedtak knyttet til om planen skal fremmes danner sluttettpunktet for fristen. Av samme paragraf går det fram at det er en forutsetning at det innsendte planmaterialet oppfylder definisjonen til en reguleringsplan, samt oppfyller kommunen sine krav til framstilling og innhold som formidlet i oppstartsmøtet. Det går fram at «dersom kommunen finner at det innsendte materialet ikke tilfredsstillter kravene, stopper fristen å

⁶ Forskrift om tidsfrister, saksjoner ved overtredelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven. FOR-2010-06-11-815.

løpe fra det tidspunkt kommunen i melding til forslagsstiller påviser de mangler materialet har. Fristen fortsetter å løpe når det materiale kommunen krever har kommet inn.»

Dersom kommunen overskrider fristen på 12 uker, vil dette i utgangspunktet få konsekvenser for gebyret. Dette går fram av § 2 i forskrift om tidsfrister:

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

I enkelte saker har kommunen rom for å avtale annen frist enn 12 uker med forslagsstiller. Dette er omtalt på følgende måte i veiledende merknader til forskrift om tidsfrister:

«Fristen på 12 uker kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen, slik det følger av § 12-11 første punktum. (...) Der det foregår et konstruktivt samarbeid mellom forslagsstiller og kommunen, kan det være aktuelt å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Dette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt komplisert i forhold til eksisterende situasjon og vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før saken legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for behandling av saken. (...)»

Klagesaker

Byggesaksforskriften § 7-1 omhandler frist for behandling av klage:

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

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

Direktorat for forvaltning og IKTs kriterier for kvalitet på digitale tjenester

Av Direktorat for forvaltning og IKTs kriterier for å vurdere kvalitet på digitale tjenester, fremgår det blant annet at en offentlig digital tjeneste må være enkel å finne. I kriterium 1.1 trekkes det frem at:

«Ved søk på tjenestens navn, dens kortnavn eller det tjenesten vanligvis kalles, skal tjenesten være blant de 5 første treffene på trefflista. Relevante treff vil være direkte til tjenesten, og/eller tilknyttede informasjonssider. Tjenesten skal også være enkel å navigere seg fram til gjennom tjenesteeiers nettsted.»⁷

Det går videre frem av kriteriene at tjenesten skal være enkel å finne både via ekstern og intern søkemotor. Hvorvidt en tjeneste er enkel å finne, testes ved søk etter følgende kriterier:

«Søk via ekstern søkemotor: Søk på tjenestens navn, den benevnelsen som den er allment kjent under eller bruk andre relevante søkeuttrykk. Sjekk at søket gir relevante treff blant de 5 første på trefflista. For statlige tjenester gjelder dette uavhengig av om man søker på bokmålsnavn eller nynorsknavn. For kommunale tjenester gjennomføres testsøket på det målføre som den aktuelle kommunen benytter. Testen gjennomføres ved bruk av følgende søkemotorer: Google, Bing, Kvasir. Søk via intern søkemotor: Søk på

⁷ <http://kvalitet.difi.no/kriteriesett/kvalitet-pa-digitale-tjenester/2014/11-tjenesten-er-enkel-finne-gjennom-sok-og-navigasjon>. Februar 2015.

tjenestens navn eller den benevnelsen som den er allment kjent under. Sjekk om søket gir relevante treff blant de 5 første på trefflista.»

Vedlegg 2: Høringsuttalelse

Revisjonen har mottatt hørings svar fra kommunen per e-post. 13.mars 2013 mottok vi fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø ved seksjonssjef Morten Børslid følgende tilbakemelding på rapporten:

«Nedenfor følger de foreløpige merknader til utkastet fra byrådsavdelingen.(...)»

- a. «Mål for service og informasjon blir utarbeidet som en del av etatens kvalitetssystem som er under rulling. Arbeid med utvikling av system, kompetanse, rutiner og annen tilrettelegging har vært sentralt siden 2013. I løpet av 2015 forventes det at vår kvalitetssikring på feltet er fullt operativt.

Arbeidet med å utvikle mål er igangsatt gjennom månedlig revisjon av statistikk over telefonhenvendelser, gjennomgang i seksjonene av klager mottatt, risikovurdering i stab for leveranse av tjenester fra kundesenter, dokumentcenter og stab, pågående kvalitetsrevisjon og gjennomgang av kundeundersøkelse.

- b. Målet når det gjelder telefonhenvendelser er at 80% av henvendelsene til etaten skal kunne besvares i første linje. Statistikk fra telefonsystemet viser at det i perioden juli 2014 til og med februar 2015 har vært 13114 innkommende samtaler. Servicegraden som rapporteres, ligger i hovedsak mellom ca. 75% og 85%
- c. Skriftlige veiledere, rutiner, prosedyrer eller retningslinjer som beskriver hvordan de ansatte skal yte service og informasjon på en god måte etterlyses. Slike blir utarbeidet som en del av etatens kvalitetssystem som er under rulling.
- d. Anbefalinger vedrørende nettbaserte tjenester: Disse er relevante og vil bli fulgt opp i samarbeid med kommunens informasjons- og med IKT-avdelinger. Dette er en kontinuerlig prosess.
- e. Å utvikle og implementere rutiner som sikrer at all informasjon på nettsidene blir gjennomgått og oppdatert jevnlig er en del av det pågående arbeidet med kvalitetssystemet. Å sikre løpende ajourhold er imidlertid ressurskrevende, noe som gjør at oppfølging har vært for lite systematisk.
- f. Meldingsordningen knyttet til telefonsystemet følges opp jevnlig med kontroll og opplæring. Etter det vi forstår, er det også en del tekniske problemstillinger i forbindelse med systemet der arbeidet med å finne løsninger ivaretas av kommunens IKT-avdeling.
- g. Overskridelser av saksbehandlingsfrister skal ikke skje uten at dette er avtalt med tiltakshaver og søker. Det er et sentralt mål at pålagte frister skal holdes. Å holde frister gis høy prioritet i alle ledd ved etaten. Revisjonens anbefalinger er registrert og tas med i det videre arbeid med å sikre god fremdrift i sakene.»

I e-post 16.mars 2015: «Vedrørende: Foreløpige merknader til Forvaltningsrevisjon for Bergen kommune, Service og informasjon innen byggesak og private planer» fra Jannicke Austgulen ved

Byrådsavdeling for byutvikling, fremgår følgende: «Byrådsavdelingen har ikke ytterligere å anføre utover det som ble sendt pr. mail den 13.03-15.»

Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lover og forskrifter:

Miljøverndepartementet: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2012-08-10-61

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

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

Lovkommentarer, veiledere og retningslinjer:

Miljøverndepartementet: *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Datert 01.07.09.

Tyren, Carl Wilhelm: *Plan og bygningsloven, kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.

Miljøverndepartementet: *Reguleringsplanveileder. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Datert 22.02.2011.

Nettsider:

Direktorat for forvaltning og IKT: ¹ <http://kvalitet.difi.no/kriteriesett/kvalitet-pa-digitale-tjenester/2014/11-tjenesten-er-enkel-finne-gjennom-sok-og-navigasjon>. Februar 2015.

Bergen kommune: <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/bolig-og-eiendom>
<https://www.bergen.kommune.no/sok?id=T503408060&search=etat+for+byggesak+og+private+planer>

Kommunale dokument

Revisjonen har fått oversendt og gått igjennom brukerundersøkelser, interne gjennomganger, rapporter fra Corporator, interne håndbøker og en rekke maler, rutiner.

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.

© 2015 Deloitte AS