



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Saksbehandling av private planforslag

November 2019

«Saksbehandling av private
planforslag»

November 2019

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Bakgrunn

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

Overordnet internkontroll

Forvaltningsrevisjonen viser at byplanavdelingen i Bergen kommune har foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver, samt etablert en tydelig praksis for fordeling av private planinitiativ/-forslag til saksbehandlere for behandling. Det er også etablert system for å evaluere og justere avdelingens rutiner jevnlig.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at det i byplanavdelingen ikke er gjennomført risikovurderinger av avdelingens arbeidsprosesser knyttet til behandling av private plansaker, med det formål å avdekke hvor i saksbehandlingsprosessen det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og likebehandling. Det utføres heller ikke systematiske egenkontroller av om saksbehandlingspraksisen i avdelingen overordnet sett fungerer tilstrekkelig godt. I tillegg kommer det frem i forvaltningsrevisjonen at det i forbindelse med fordeling av saker, i spesielle saker som krever særskilt erfaring, kan være krevende å sikre at disse alltid blir tildelt den saksbehandleren som har den best egnede kompetansen.

Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikovurderinger og egenkontroller av arbeidsprosesser er sentrale elementer for å sikre god internkontroll, når det gjelder å identifisere aktiviteter eller prosesser hvor det kan være fare for manglende måloppnåelse, manglende etterlevelse av regelverk og rutiner, eller utilfredsstillende kvalitet i arbeid/tjenester som utføres. For å sikre at avdelingen har god oversikt over eventuelle områder og oppgaver der det er risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet, bør kommunen etter revisjonens vurdering sikre at det blir gjennomført systematiske risikovurderinger. På grunnlag av slike vurderinger kan det iverksettes målrettede tiltak dersom det viser seg å være behov for det. Egenkontroller av arbeidsprosesser vil kunne utgjøre et sentralt informasjonsgrunnlag for risikovurderingene. Revisjonen mener også at kommunen må sikre at egnet/nødvendig kompetanse til behandling av spesielle saker som skrever særskilt erfaring/kunnskap, er tilgjengelig for de saksbehandlerne som eventuelle skulle få tildelt disse saken uten nødvendigvis å ha den riktige kompetansen til å behandle dem.

System og rutiner for saksbehandling

Byplanavdelingen har etter revisjonens vurdering etablert hensiktsmessige rutiner for gjennomføring og føring av referat fra oppstartsmøter i private plansaker, i samsvar med krav i forskrift. Videre mener revisjonen det er utarbeidet hensiktsmessige rutiner for innledende vurdering av om planinitiativ/-forslag er komplette/fullstendige, og for den videre saksbehandlingen av de private plansakene. Etter revisjonens vurdering er det også etablert en hensiktsmessig praksis for kvalitetssikring av saksbehandling og fagnotater i private plansaker.

Forvaltningsrevisjonen avdekker likevel et forbedringspotensial knyttet til rutiner for saksbehandling, som etter revisjonens vurdering er viktig at blir fulgt opp. Forbedringspotensialet knytter seg til å sikre at de prosedyrer, maler og sjekklister som er etablert dekker de støtte- og veiledningsbehovene saksbehandlerne opplever å ha i forbindelse med behandling av private planforslag, samt sikre at etablert praksis for kvalitetssikring blir skriftliggjort og at det blir tydeliggjort hvilke dokumenter som regnes som arkivverdige

i de ulike fasene/stegene i saksbehandlingsprosessen for private planforslag (herunder hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog underveis i saksbehandlingsprosessen skal håndteres). Revisjonen mener også at det i forbindelse med behandling av private planforslag bør dokumenteres på en enkel måte at habilitetsvurdering er gjennomført, for eksempel ved bruk av sjekkliste. Dette for at kommunen i relevante saker skal kunne synliggjøre og etterprøve at habilitet har blitt vurdert, herunder hvem som har vært involvert i vurderingen, og eventuelt hvilke forhold som har blitt vurdert.

Saksbehandlingstid og fristetterlevelse

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen gjennom saksbehandlingssystemet som benyttes i hovedsak sikret god oversikt over saksbehandlingstid og status for ivaretagelse av gjeldende saksbehandlingstider i private plansaker som er til behandling.

Samtidig registrerer revisjonen at statistikk over saksbehandlingstid som genereres på bakgrunn av data fra saksbehandlingssystemet, ikke fanger opp eventuelle alternative saksbehandlingstider som avdelingen avtaler med forslagsstiller i enkeltstående saker. Revisjonen mener dette er uheldig, da det kan medføre feil i rapportering, og gi et feil bilde av status for saksbehandlingen og hvilke saker det blant annet er behov for å prioritere med tanke på å sikre etterlevelse av frister.

Opplysninger som kommer frem i forvaltningsrevisjonen indikerer at kommunen ikke alltid klarer å etterleve gjeldende frister for saksbehandling av private planforslag. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, og revisjonen mener det er viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at gjeldende frister for saksbehandling på tolv uker for hhv. 1. og 2. gangsbehandling, jf. pbl. § 12-11, blir etterlevd.

Kapasitet til saksbehandling

Forvaltningsrevisjonen viser at saksbehandlere i byplanavdelingen opplever at kapasiteten til saksbehandling i avdelingen ikke er tilstrekkelig, og at dette kan føre til økt stress, mistro og slitasje i ansattgruppen, samt feil, forsinkelser og manglende grundighet i saksbehandlingen. Ledere i byplanavdelingen peker på at antall ansatte ikke i seg selv oppleves å være en utfordring med tanke på å håndtere den mengden private planforslag seksjonen for private planer har på revisjonstidspunktet, men viser samtidig til at seksjonen har hatt en høy turnover over de siste par årene. Det blir vist til at høy turnover over tid bidrar til å redusere produktiviteten per medarbeider.

Læring og kontinuerlig forbedring

Forvaltningsrevisjonen viser at byplanavdelingen har etablert interne møteplasser der det er anledning til å ta opp og diskutere faglige spørsmål og dele erfaringer, men at disse møteplassene likevel ikke fullt ut dekker de behovene en del av saksbehandlerne opplyser at de har. I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, etterlyses blant annet flere og bedre lavterskelarenaer for diskusjon av faglige spørsmål, herunder forum for å løfte og diskutere problemstillinger og spørsmål på en rask og uformell måte. Revisjonen merker seg at byplanavdelingen i forbindelse med verifisering av rapporten opplyser om at det er opprettet et nytt forum for faglig avklaring. Revisjonen vil presisere viktigheten av at byplanavdelingen etter noe tid gjør en vurdering av om dette forumet ivaretar saksbehandlerne behov.

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen i liten grad sørget for at faglige avklaringer som kan være relevante for behandling av private planforslag er systematisert, skriftliggjort og gjort kjent blant de ansatte. Faglige avklaringer som er foretatt i forbindelse med seksjons- og fellesmøter vil i mange tilfeller ligge tilgjengelig i referater fra møtene, men ettersom disse ikke er systematisert (for eksempel etter tema) og også i begrenset grad er søkbare, kreves det at saksbehandlerne husker/kjenner til hvilken avklaring de leter etter og når den ble behandlet dersom de skal kunne klare å nyttiggjøre seg av den i forbindelse med saksbehandlingen. For å sikre at avklaringer som er gjort i avdelingen vedrørende saksbehandling blir et nyttig verktøy som saksbehandlerne kan benytte til støtte og veiledning i faglige spørsmål, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for ytterligere systematisering av faglige avklaringer som blir gjort i etablerte felles fora og på eventuelle andre arenaer.

Byplanavdelingen har etablert det revisjonen mener er et hensiktsmessig opplæringsopplegg for nyansatte i byplanavdelingen som skal arbeide med saksbehandling av private planforslag, som omfatter oppfølging/opplæring knyttet til ulike praktiske forhold (fadderordning), samt faglig oppfølging (mentorordning). Revisjonen merker seg imidlertid at det på grunn av kapasitetsutfordringer og høyt

arbeidspress på de saksbehandlerne som fungerer som mentorer, har vært utfordrende å gjennomføre mentorordningen som opprinnelig planlagt, og at ikke alle nyansatte har fått mentoroppfølging som ønsket.

Samhandling

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling i forbindelse med behandling av private planforslag, både internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten, med andre etater i kommunen og med eksterne aktører. De punktene som er inkludert i avdelingens saksbehandlingsrutiner om samhandling, bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre kontroll med at ulike parter blir gitt anledning til å uttale seg, komme med merknader osv. der dette er nødvendig. Samtidig kommer det i undersøkelsen frem opplysninger som indikerer at utfordringer knyttet til samhandling i enkelte tilfeller kan ha negativ påvirkning på fremdriften i en sak. På bakgrunn av dette mener revisjon at byplanavdelingen, for eksempel i forbindelse gjennomføring av en eventuell risikovurdering i avdelingen, bør vurdere om det foreligger noen risikoer og/eller forbedringspotensial knyttet til samhandling som bør adresseres for eksempel gjennom utarbeidelse av ytterligere rutiner eller justering av eksisterende rutiner.

Anbefalinger

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

1. Vurderer ytterligere tiltak for å sikre at egnet kompetanse er tilgjengelig for ansvarlig saksbehandler i forbindelse med behandling av private planforslag, ut fra den enkelte saks innhold og kompleksitet.
2. Gjennomfører risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, og foretar justeringer i eksisterende rutiner på bakgrunn av eventuelle funn i risikovurderinger.
3. Vurderer å gjennomføre systematiske, overordnede egenkontroller av saksbehandling av private planforslag.
4. Sikrer at etablerte rutiner, sjekklister og maler for saksbehandling i så stor grad som mulig dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlere i byplanavdelingen har.
5. Vurderer å etablere rutiner for dokumentasjon av at habilitet er vurdert, for eksempel gjennom bruk av sjekklister.
6. Tydeliggjør i form av skriftlige rutiner hvilke dokumenter som regnes som arkivverdige i de ulike fasene/stegene i saksbehandlingsprosessen for private planforslag, herunder hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog med forslagsstiller underveis i saksbehandlingsprosessen skal håndteres.
7. Sikrer etterlevelse av gjeldende tidsfrister for behandling av private planforslag.
8. Videreutvikler egne systemer for læring og forbedring knyttet til behandling av private planforslag, herunder interne systemer for erfarings- og kompetansedeling og for å holde systematiske oversikt over faglige avklaringer.
9. Ferdigstiller påbegynt arbeid med å:
 - a) etablere en sjekklister for seksjonsleders kvalitetssikring av fagnotater og saksbehandling.
 - b) sikre at alle nyansatte får mentoroppfølging i samsvar med intensjonen med byplanavdelingens mentorordning.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	9
2. Om tjenesteområdet	12
3. Overordnet internkontroll	14
4. System og rutiner for saksbehandling	20
5. Oversikt over saksbehandlingstid	31
6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	33
7. Kapasitet til behandling av private planforslag	35
8. Læring og kontinuerlig forbedring	38
9. Intern samhandling	42
10. Konklusjon og anbefalinger	44
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	46
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	46
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	50

Detaljert innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Metode	10
1.4 Revisjonskriterier	11
2. Om tjenesteområdet	12
3. Overordnet internkontroll	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Revisjonskriterier	14
3.3 Fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver	15
3.4 Fordeling av private planforslag til saksbehandlere	16
3.5 Evaluering av rutiner	17
3.6 Risikovurdering av arbeidsprosesser	17
3.7 Egenkontroll av saksbehandling	18
4. System og rutiner for saksbehandling	20
4.1 Problemstilling	20
4.2 Revisjonskriterier	20
4.3 Gjennomføring av oppstartsmøter	21
4.4 Innledende vurdering av planinitiativ	22
4.5 Rutiner for saksbehandling	24
4.6 Rutiner for vurdering av habilitet	26
4.7 Kvalitetssikring	28
4.8 Arkivering av dokumentasjon	29
5. Oversikt over saksbehandlingstid	31
5.1 Problemstilling	31
5.2 Revisjonskriterier	31
5.3 Datagrunnlag	31
5.4 Vurdering	32
6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister	33
6.1 Problemstilling	33
6.2 Revisjonskriterier	33
6.3 Datagrunnlag	33
6.4 Vurdering	34
7. Kapasitet til behandling av private planforslag	35
7.1 Problemstilling	35
7.2 Revisjonskriterier	35
7.3 Datagrunnlag	35
7.4 Vurdering	37
8. Læring og kontinuerlig forbedring	38
8.1 Problemstilling	38
8.2 Revisjonskriterier	38
8.3 Arenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer	38
8.4 Systematisering av faglige avklaringer	40
8.5 Opplæringsopplegg for nyansatte	40
9. Intern samhandling	42
9.1 Problemstilling	42
9.2 Revisjonskriterier	42
9.3 Datagrunnlag	42
9.4 Vurdering	43

10. Konklusjon og anbefalinger	44
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	46
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	46
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	50

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

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

1.2 Formål og problemstillinger

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

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

Saksbehandling av private planforslag

1. I hvilken grad har byplanavdelingen i Bergen kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for behandling av private planforslag?
 - a. Er det foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til behandling av private planforslag i byplanavdelingen?
 - b. I hvilken grad er det etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner for fordeling av private planforslag til saksbehandlere?
 - c. I hvilken grad blir avdelingens rutiner jevnlig evaluert og om nødvendig justert?
 - d. Har byplanavdelingen risikovurdert sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av private planforslag, med det formål å avdekke hvor i prosessene det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet?
 - e. Blir det gjennomført egenkontroller knyttet til arbeid med behandling av private planforslag i byplanavdelingen?
2. I hvilken grad har byplanavdelingen hensiktsmessige system og rutiner og blir disse fulgt når det gjelder:
 - a. gjennomføring av oppstartsmøte i private plansaker, samt føring og utsending av referat fra møte?
 - b. innledende vurdering av private planforslag, herunder rutiner for å vurdere og gi tilbakemelding på planforslag som ikke er komplette og der ytterligere planmaterieell, beskrivelser og analyser behøves?
 - c. å sikre at private planforslag behandles i samsvar med gjeldende kommuneplan og plan- og bygningsloven?
 - d. vurdering av habilitet i forbindelse med fordeling av private planforslag til saksbehandler og behandling av planforslagene, samt dokumentering av hvilke vurderinger som er gjennomført og utfallet/konklusjonen av vurderingene?
 - e. kvalitetssikring av behandling av private planforslag, samt dokumentering av at kvalitetssikring er gjennomført og hvilke forhold som er vurdert/har blitt kvalitetssikret?
 - f. å sikre at relevant dokumentasjon i private plansaker blir arkivert?

Fristetterlevelse

3. I hvilken grad har byplanavdelingen etablert system og rutiner som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av saksbehandlingsfrister i private plansaker?
4. I hvilken grad etterlever byplanavdelingen lovpålagte frister for behandling av private planforslag?

- a. I hvilken grad etterlever byplanavdelingen fristen på tolv uker for 1. gangsbehandling i private plansaker, jf. pbl § 12-11?

Kapasitet og kompetanse

5. Har byplanavdelingen i Bergen kommune tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av private planforslag?
6. Har byplanavdelingen et system som sikrer læring og kontinuerlig forbedring knyttet til behandling av private planforslag?
 - a. I hvilken grad er det etablert interne møteplasser som sikrer nødvendig erfaringsdeling og faglige avklaringer?
 - b. I hvilken grad blir faglige avklaringer systematisert, skriftliggjort og gjort kjent?
 - c. I hvilken grad er det etablert opplæringsopplegg for nyansatte og blir disse fulgt?
7. I hvilken grad har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige rutiner for intern samhandling mellom ulike avdelinger i etaten i saker der dette er hensiktsmessig?

1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2019 til september 2019.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og gjennomgått relevant dokumentasjon fra kommunen. Dette omfatter blant annet delegasjonsvedtak og fullmakter, prosedyrer og maler for fordeling av saker til saksbehandlere, saksbehandling, habilitetsvurdering og kvalitetssikring mm., samt statistikk som viser saksbehandlingstid i private plansaker.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med avdelingsleder for byplanavdelingen, seksjonsledere i begge seksjonene for private planer (nord og sør), samt saksbehandler med rolle i kvalitetsarbeidet (utvikling og vedlikehold av prosedyrer og maler). Revisjonen har også gjennomført to gruppeintervjuer med til sammen seks saksbehandlere. Totalt har ti personer blitt intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

1.3.3 Spørreundersøkelse

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

Spørreundersøkelsen har blitt sendt ut til alle ansatte i byplanavdelingen som primært arbeider med saksbehandling av private planforslag, totalt 20 personer. Revisjonen har mottatt svar fra 17 ansatte. Dette gir en svarprosent på 85 prosent. Siden det totale antallet respondenter er lavt, vil svarene fra hver enkelt respondent kunne få store prosentvise utslag i presentasjon av resultatene fra undersøkelsen. Vi vil derfor kommentere fortløpende i presentasjonen av resultater fra undersøkelsen de tilfellene der en prosentandel omfatter tre eller færre respondenter.

1.3.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av ti private plansaker som har blitt behandlet i byplanavdelingen i perioden 2018-2019. I stikkprøvekontrollen har revisjonen blant annet kontrollert om

sentrale aktiviteter og kontroller i avdelingens saksbehandling er gjennomført i den enkelte sak og dokumentert i saksbehandlingssystemet.

1.3.5 Verifiseringsprosesser

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

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

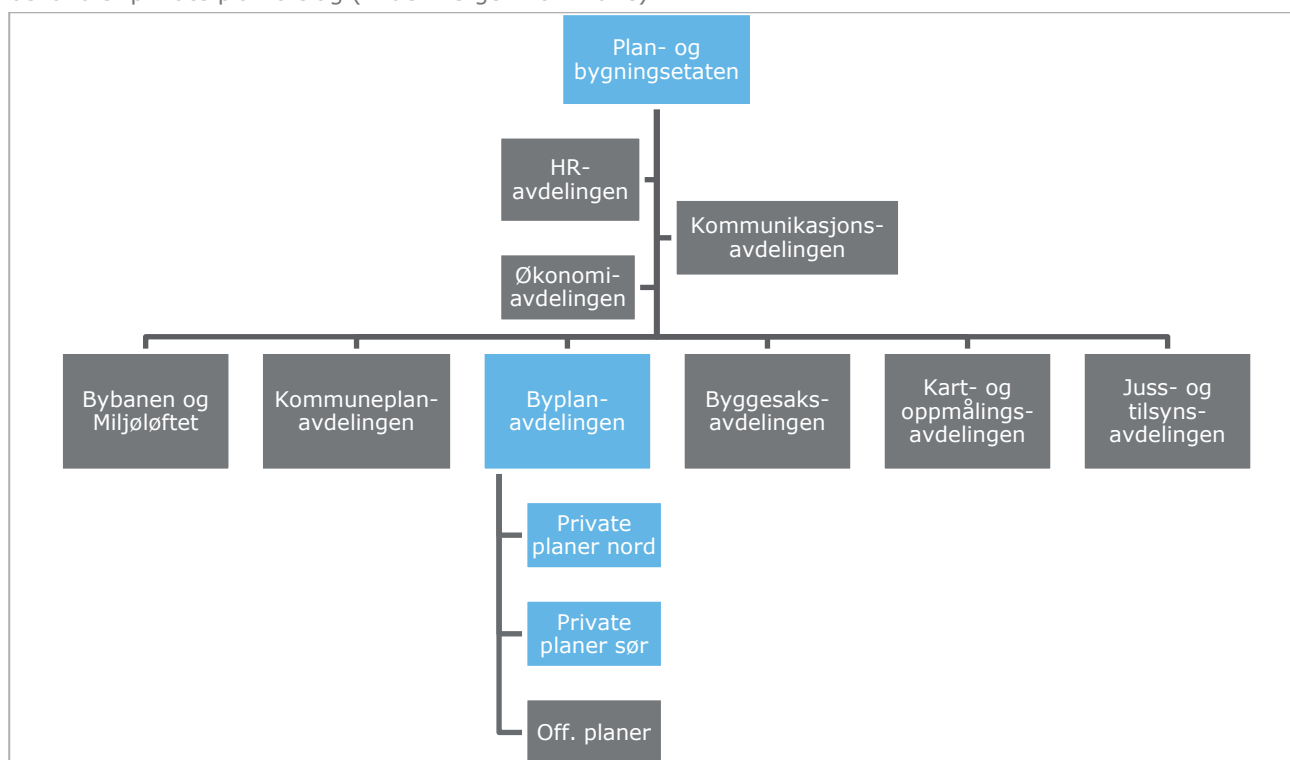
1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra plan- og bygningsloven, kommuneloven og forvaltningsloven, samt anerkjente standarder for internkontroll. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i 0 til rapporten.

2. Om tjenesteområdet

Byplanavdelingen i Bergen kommune utgjør en av seks fagavdelinger i Plan- og bygningsetaten, som i tillegg består av HR-avdeling, økonomiavdeling og kommunikasjonsavdeling. Byplanavdelingen er videre inndelt i tre seksjoner (offentlige planer, private planer nord og private planer sør). Mens seksjon for offentlige planer har ansvar for å utrede og fremme reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering som kommunen selv er initiativtaker til, har de to seksjonene for private planer ansvar for behandling av private forslag til reguleringsplaner (private planforslag) innenfor sine geografiske områder.¹ Figuren under viser hvordan Plan- og bygningsetaten er inndelt og organisert.

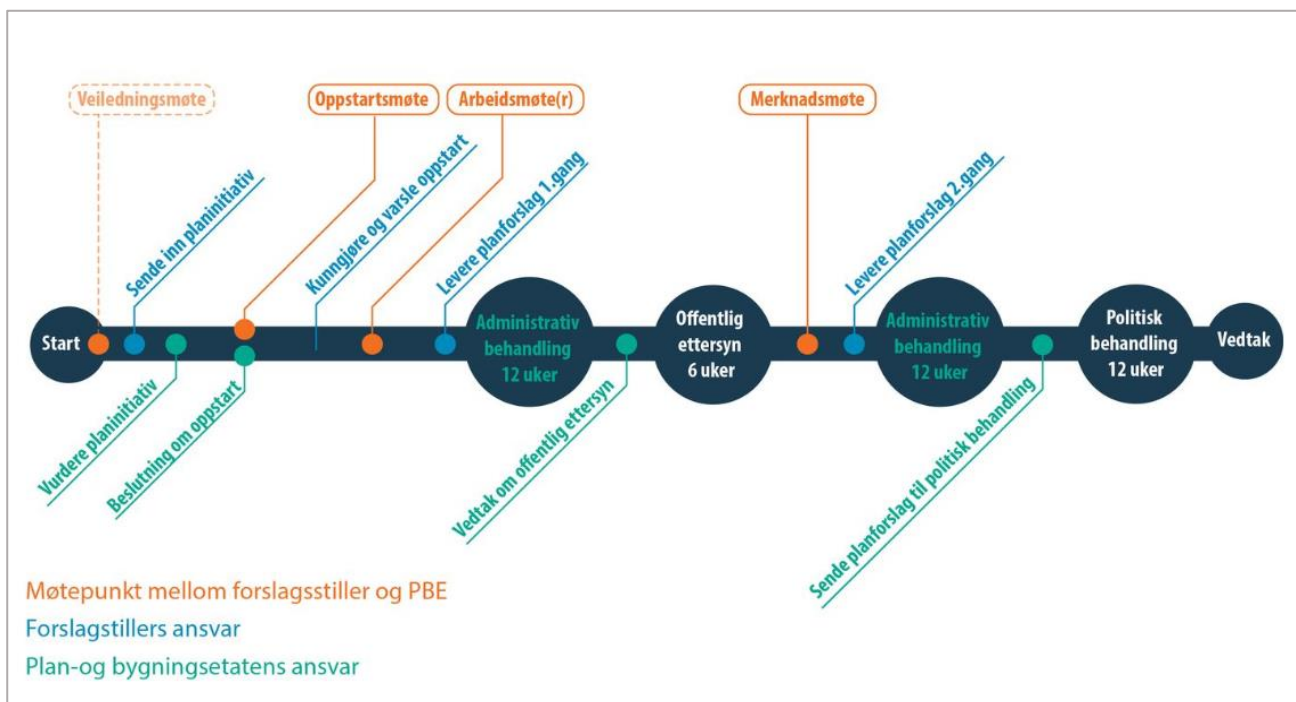
Figur 1: Organisasjonskart for Plan- og bygningsetaten med plassering av Byplanavdelingen og seksjonene som behandler private planforslag (Kilde: Bergen kommune)



Seksjonen for private planer vurderer og behandler private planinitiativ (innledende forslag/initiativ til oppstart av arbeid med reguleringsplan) og planforslag (forslag til reguleringsplan med nødvendig tilhørende materiell). Behandlingsprosessen for private planinitiativ og planforslag går frem av figuren under. Denne illustrasjonen av planprosessen, med oversikt over møtepunkter og ansvarsområder, ligger åpent tilgjengelig for publikum på Bergen kommunes nettsider.

¹ Private planer nord omfatter Bergenhus, Årstad, Åsane og Arna bydeler, mens private planer sør omfatter Fyllingsdalen, Laksevåg, Fana og Ytrebygda bydeler.

Figur 2: Oversikt over prosess for behandling av private planforslag (Kilde: Bergen kommune)



3. Overordnet internkontroll

3.1 Problemstilling

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

I hvilken grad har byplanavdelingen i Bergen kommune etablert en tilstrekkelig internkontroll for behandling av private planforslag?

- Er det foretatt en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til behandling av private planforslag i byplanavdelingen?
- I hvilken grad er det etablert prinsipper, retningslinjer og rutiner for fordeling av private planforslag til saksbehandlere?
- I hvilken grad blir avdelingens rutiner jevnlig evaluert og om nødvendig justert?
- Har byplanavdelingen risikovurdert sine arbeidsprosesser knyttet til behandling av private planforslag, med det formål å avdekke hvor i prosessene det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet?
- Blir det gjennomført egenkontroller i byplanavdelingen knyttet til arbeid med behandling av private planforslag?

3.2 Revisjonskriterier

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

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

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

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

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

Selv om 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.

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

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

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

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

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

Av § 12-1 andre ledd i plan- og bygningsloven går det frem at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen der dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt for områder der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring eller gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

3.3 Fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver

3.3.1 Datagrunnlag

Av intern delegering av fagfullmakter for plan- og bygningsetaten i Bergen kommune, datert 13. september 2018, går det frem at alle fullmakter innen etatens fagfelt som ikke er holdt igjen på et høyere nivå i delegasjonskjeden inngår i etatsdirektørens fullmakter. Delegasjonen bygger på den myndighet som byrådet er tildelagert av bystyret, og som byrådet deretter har videredelegert til de respektive fagbyråder. Det er lagt til grunn en negativ avgrensning av fullmaktene, dvs. at all myndighet som kommunen har etter lov og forskrift og som ikke ved lov eller ved vedtak fra bystyret er lagt til bystyret selv eller annet organ, er delegert til byrådet, jf. bystyresak 236-16 (Delegasjon av fullmakter til byrådet 2016 – 2019), 85-17 (Reglement for bystyrekomiteene), 43/18 og byråds sak 1171-17, samt i plan- og bygningsloven. Dette omfatter blant annet myndighet etter plan- og bygningsloven til behandling av private planforslag som faller inn under kap. 12 i loven.

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

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

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

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

Det er spesifisert i den interne delegeringen av fagfullmakter at alle vedtak skal signeres av to personer, og at tilsvarende føring gjelder for svar på forespørslers på e-post som innebærer utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Av den interne delegeringen av fagfullmakter går det videre frem at avdelingsleder i byplanavdelingen har myndighet til å signere stadfesting av vedtatte planer (kart og bestemmelser) til arkiv, mens seksjonsleder og saksbehandler har myndighet til å signere kontrollbrev til forslagsstiller ved innsendt planmateriale/andre brev som inneholder faglige vurderinger, brev om fastsettelse av tidsfrister for saksbehandling og brev om vurdering av krav til konsekvensutredning.

I intervju viser avdelingsleder for byplanavdelingen til at myndighet, ansvar og oppgaver i avdelingen er tydelig fordelt når det gjelder behandling av private planforslag, herunder beslutningslinjer og godkjenningsprosesser. Alle saker følger et fastlagt løp, der saken først skal godkjennes av seksjonsleder, og deretter avdelingsleder, før den sendes videre til etatsledelsen for endelig godkjenning. Avdelingsleder for byplanavdelingen opplever at beslutnings- og godkjenningsregimet er godt kjent og forankret i de to seksjonene for private planer. I intervju opplyser både seksjonsledere og saksbehandlere at det blir opplevd som tydelig avklart hvilket ansvar som ligger til deres roller, og hvilke arbeidsoppgaver de skal utføre i forbindelse med behandling av private planforslag.

3.3.2 Vurdering

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

3.4 Fordeling av private planforslag til saksbehandlere

3.4.1 Datagrunnlag

Byplanavdelingen har utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandling av private planforslag, som også omfatter håndtering av nye private planforslag (*planinitiativ*) og fordeling av disse til saksbehandlerne. Rutinen inneholder et eget punkt der det går frem at «*seksjonsleder vurderer sin habilitet og fordeler saken innen 1 uke*».

I intervju opplyser de to seksjonslederne at planinitiativ som kommer inn til avdelingen, blir fordelt til saksbehandlere ut fra en skjønnsmessig vurdering der seksjonslederne forsøker å ta hensyn til sakens kompleksitet, saksbehandlerne kompetanse og tilgjengelig kapasitet i seksjonen. En av seksjonslederne peker på det ikke foreligger noen skriftlige retningslinjer for fordeling av saker, som omtaler hvilke vurderinger seksjonsleder må gjøre og hvilke hensyn som bør tas i forbindelse med saksfordeling. Det blir videre pekt på at det heller ikke oppleves som nødvendig eller hensiktsmessig med slike retningslinjer, og at det stort sett går fint å fordele de ulike nye sakene på saksbehandlerne i de to seksjonene. Samtidig blir det i intervju vist til at det i spesielle saker som krever særskilt erfaring med et område, kan være krevende å sikre at disse blir fordelt til rett saksbehandler (for eksempel dersom saksbehandleren som har den best egnede kompetansen ikke har tilstrekkelig kapasitet til å behandle saken).

3.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering fremstår den etablerte praksisen for fordeling av saker som hensiktsmessig med tanke på sikre at hver enkelt sak blir fordelt på en måte som legger til rette for en jevn saksbelastning for den enkelte saksbehandler og tar hensyn til den enkeltes kapasitet, samtidig som det blir gjort en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig i den enkelte sak for å sikre en forsvarlig behandling.

Revisjonen registrerer samtidig at seksjonslederne erfarer at det i spesielle saker som krever særskilt erfaring med et område/tema, kan være krevende å sikre at disse alltid blir tildelt den saksbehandleren som har den best egnede kompetansen. Revisjonen vil peke på at det i tilfeller der det av kapasitetshensyn ikke lar seg gjøre å fordele en gitt sak til den saksbehandleren som i utgangspunktet har den mest velegnede kompetansen, er viktig at kommunen sikrer at den saksbehandleren som får tildelt saken, har god nok tilgang til den kompetansen som er nødvendig for å sikre en forsvarlig saksbehandling av planforslaget. Eksempelvis gjennom at saksbehandler med best egnet kompetanse settes som

saksbehandler nr. 2 i saken (alle saker behandles av team på to eller flere saksbehandlere, se kapittel 4.7.1), at saken gjennomgås og diskuteres i dertil egnede møteforum, eller ved at ansvarlig saksbehandler på andre måter får tilgang til nødvendig kompetanse ut fra sakens innhold og kompleksitet.

3.5 Evaluering av rutiner

3.5.1 Datagrunnlag

I perioden fra høsten 2017 til sommeren 2018 ble det gjennomført en gjennomgang og oppdatering av de rutiner/prosedyrer og maler for saksbehandling av private planforslag som var etablert i byplanavdelingen. I denne prosessen ble alle eksisterende prosedyrer, maler og styrende dokumenter gjennomgått, tilpasset/forenklet og oppdatert av egne arbeidsgrupper (en arbeidsgruppe for prosedyrer og en for maler). Nye prosedyrer og maler ble implementert sommeren 2018, og har på revisjonstidspunktet vært i funksjon i cirka ett år.

Alle prosedyrer inneholder en fast reviderings- og utløpsdato, og det er i dokumentene også angitt hvem som er ansvarlig for revisjon av den enkelte prosedyre. Alle prosedyrer skal revideres en gang i året, og det er forsøkt å sikre en spredning i dato for revisjon, slik at ikke alle oppdateringene kommer samtidig. Avdelingsleder for byplanavdelingen har ansvar for å vurdere og godkjenne alle endringer i prosedyrene.

I intervju opplyser avdelingsleder for byplanavdelingen at det i tillegg til den årlige revisjonen av de etablerte prosedyrene, er planlagt en evaluering av arbeidet med opprydning og oppdatering av rutiner og maler i løpet av høsten 2019. I forbindelse med dette vil det bli gjort en vurdering av om det er behov for ytterligere maler og prosedyrer, og om prosedyrer og maler som nå er i bruk er godt nok tilpasset eksisterende regelverk. Avdelingsleder opplyser også om at det i tillegg til faste revisjoner av prosedyrene og malene, fremover også vil være behov for fortløpende endringer for å sikre at maler og prosedyrer til enhver tid er i samsvar med gjeldende regelverk og behov i avdelingen. Det er opprettet en forslagskasse (e-post), og alle medarbeidere har blitt oppfordret til å spille inn eventuelle forslag til endringer i prosedyrer. En saksbehandler i avdelingen har blitt gitt en særlig rolle i utviklings- og kvalitetsarbeid med prosedyrer og maler, og fører oversikt over alle innspill og tilbakemeldinger fra de øvrige medarbeiderne. Saksbehandleren benytter et eget system for å nedtegne og innarbeide fortløpende tilbakemeldinger, organisert i en felles OneNote-fil, slik at også andre som involveres i dette arbeidet har tilgang til de innspill som har kommet fra ulike saksbehandlere.

3.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert et hensiktsmessig system for evaluering av prosedyrer og maler for behandling av private planforslag, årlig og ved behov. Systemet fremstår etter revisjonens vurdering som egnet med hensyn til å korrigere eventuelle feil eller mangler som avdekkes gjennom daglig bruk av eksisterende prosedyrer og maler, samt til å foreta en mer overordnet revisjon av prosedyrer og maler på en årlig basis, og synes etter revisjonens vurdering å være i samsvar med prinsipper for god internkontroll.

3.6 Risikovurdering av arbeidsprosesser

3.6.1 Datagrunnlag

I intervju opplyser avdelingsleder at det siden omorganiseringen til ny plan- og bygningsetat (1. oktober 2016), ikke har blitt gjennomført noen helhetlige risikoanalyser av hvor i saksbehandlingsprosessen for private planforslag det er risiko for feil, svikt eller mangler. I forkant av omorganiseringen, ble det imidlertid gjennomført en GAP-analyse (datert september 2014), som del av grunnlaget for utvikling av kvalitetsarbeidet i daværende etat for byggesak og private planer. Avdelingsleder opplyser at resultatene fra denne analysen også er lagt til grunn i kvalitetsarbeidet med oppdatering av maler og prosedyrer i byplanavdelingen som ble satt i gang høsten 2017 (i GAP-analysen fra 2014 ble det blant annet pekt på at rutiner ikke alltid er oppdatert, og at dette blant annet gir risiko for feil i saksbehandlingen). Avdelingsledelsen har i nåværende fase prioritert å få på plass de nye malene og prosedyrene, og det er derfor ikke gjort noe ytterligere arbeid med å kartlegge og dokumentere risiko i denne fasen.

Avdelingsleder opplyser videre i intervju at risiko knyttet til spesifikk problematikk som inhabilitet, korrupsjon mv. følges opp jevnlig gjennom et fast regime som har fulgt ledelsen siden tidligere etat for byggesak og private planer. Regimet omfatter følgende prinsipper:

- Personlig ansvar, egenkontroll og etisk atferd: forventning til den enkelte medarbeider om å ta ansvar, og å være oppmerksom på utfordringer som kan oppstå.
- Oppmerksomhet på egen habilitet: forstå og praktisere etter reglene om habilitet og inhabilitet i loven.
- Privat praksis på fritiden kun etter godkjenning. Godkjennes ikke: næringsvirksomhet som grenser inn mot etatens ansvars-/virksomhetsområder.
- Rutiner og system: avdelingen skal ha et velfungerende kvalitetssikringssystem med godkjente prosedyrer og maler som skal følges.
- Fordeling av saker til saksbehandlere skjer gjennom leder. Ingen medarbeidere velger selv hvilke saker de skal ta ansvar for.
- Sidemannskontroll og samarbeid på tvers i organisasjonen.
- To underskrifter på alle vedtak.
- Ansvarlige ledere på alle nivå.
- Revisjon og tilsyn med virksomheten skal være veiledende for utvikling av praksis.
- Innsyn og full åpenhet skal praktiseres.

Avdelingsleder opplyser at disse prinsippene formidles til saksbehandlerne i avdelingsmøter, muntlig og ved hjelp av PowerPoint-presentasjoner. Prinsippene er på revisjonstidspunktet ikke skriftliggjort noe sted i kvalitetssystemet. Avdelingsleder peker på at en slik skriftliggjøring helst bør gjøres på etatsnivå heller enn avdelingsnivå.

3.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at byplanavdelingen med unntak av GAP-analyse som ble gjennomført i 2014, ikke har gjennomført risikovurderinger av avdelingens arbeidsprosesser knyttet til behandling av private planforslag, med det formål å avdekke hvor i saksbehandlingsprosessen det kan foreligge risiko for svikt, feil eller mangler knyttet til regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet. Revisjonen vil understreke at gjennomføring av risikovurderinger/risikoanalyser er et sentralt element for å sikre god internkontroll, når det gjelder å identifisere aktiviteter eller prosesser hvor det kan være fare for manglende måloppnåelse, manglende etterlevelse av regelverk og rutiner, eller utilfredsstillende kvalitet i det arbeid/de tjenester som utføres. Revisjonen vil også peke på at risikovurderinger av arbeidsprosesser knyttet til saksbehandling av private planforslag vil være et nyttig verktøy med tanke på å avdekke om risiko avdekt i forbindelse med gjennomføring av GAP-analyse i 2014 er tilstrekkelig adressert/håndtert, og om det fremdeles eksisterer risiko som også etter innføring av nye saksbehandlingsprosedyrer ikke er avdekket og håndtert.

For å sikre at det i tilknytning til saksbehandling av private planforslag i minst mulig grad finnes aktiviteter eller oppgaver som utføres av saksbehandler der det foreligger risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet, bør kommunen etter revisjonens vurdering sikre at det blir gjennomført systematiske vurderinger av ovennevnte risiko i alle sentrale oppgaver og aktiviteter i saksbehandlingsprosessen. Med bakgrunn i eventuelle relevante funn i risikovurderingene bør det deretter foretas nødvendige justeringer i eksisterende rutiner for saksbehandling. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til en tilfredsstillende internkontroll, i samsvar med god praksis på området og krav i kommuneloven § 20 om betryggende kontroll.

3.7 Egenkontroll av saksbehandling

3.7.1 Datagrunnlag

I forbindelse med behandling av private planforslag, har byplanavdelingen etablert en fast rutine for kvalitetssikring av saksbehandling, med en innledende faglig kontroll fra en annen saksbehandler, og der seksjonsledere, avdelingsleder og til slutt etatsleder skal kontrollere og godkjenne den enkelte plansak (ytterligere omtalt i kapittel 4.7). Utover denne kvalitetssikringen i hver enkelt sak, blir det ikke gjennomført noen systematiske kontroller av saksbehandlingen i avdelingen, med hensyn til å avdekke om denne foregår i samsvar med den etablerte prosessen og prosedyrene for saksbehandling. Eksempelvis utføres det ingen spesifikke analyser eller vurderinger av om den saksbehandlingspraksisen man har for private plansaker, bidrar til å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen, at planer behandles i samsvar med gjeldende nasjonale og regionale føringer og kommunale føringer og planverk mv.

3.7.2 Vurdering

Proessen for kvalitetssikring av hvert enkelt private planforslag (ytterligere omtalt i kapittel 4.74.7.1) bidrar etter revisjonens vurdering til å gjøre byplanavdelingen i stand til å føre kontroll med om den enkelte sak blir behandlet i samsvar med etablerte rutiner og med tilstrekkelig kvalitet. Samtidig mener revisjonen at kommunen bør vurdere å gjennomføre mer systematiske egenkontroller av saksbehandlingen av private planforslag mer overordnet, herunder analyser av om etablerte prosedyrer og maler blir benyttet og fungerer etter intensjonen, om prosedyrer, maler og praksis for saksbehandling bidrar til tilstrekkelig høy kvalitet i de fagnotater som utarbeides, eventuelt om den saksbehandlingspraksisen som er implementert fører til systematiske feil/uklarheter i saksbehandlingen eller bidrar til manglete kvalitet på bestemte punkter/områder. Etter revisjonens vurdering vil slike kontrollaktiviteter være i samsvar med god praksis for internkontroll, samt være med på å sikre en saksbehandlingspraksis som i størst mulig grad bidrar til en hensiktsmessig behandling av private planforslag, i samsvar med etablert planverk og gjeldende føringer fra ulike forvaltningsnivåer.

4. System og rutiner for saksbehandling

4.1 Problemstilling

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

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

- gjennomføring av oppstartsmøte i private plansaker, samt føring og utsending av referat fra møte?
- innledende vurdering av private planforslag, herunder rutiner for å vurdere og gi tilbakemelding på planforslag som ikke er komplette og der ytterligere planmaterieell, beskrivelser og analyser behøves?
- å sikre at private planforslag behandles i samsvar med gjeldende kommuneplan og plan- og bygningsloven?
- vurdering av habilitet i forbindelse med fordeling av private planforslag til saksbehandler og behandling av planforslagene, samt dokumentering av hvilke vurderinger som er gjennomført og utfallet/konklusjonen av vurderingene?
- kvalitetssikring av behandling av private planforslag, samt dokumentering av at kvalitetssikring er gjennomført og hvilke forhold som er vurdert/har blitt kvalitetssikret?
- å sikre at relevant dokumentasjon i private plansaker blir arkivert?

4.2 Revisjonskriterier

I plan- og bygningsloven er det stilt krav til fremgangsmåten ved behandling av reguleringsplansaker. Av § 12-8 går det frem at berørte offentlige organer og andre interessenter skal varsles så snart planarbeidet igangsettes. I de tilfeller der forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv (for eksempel ved private planforslag), skal planspørsmålet fremlegges planmyndighetene i møte. Kommunen kan da gi råd om utarbeidelse av planen og kan bistå i planarbeidet. Slikt møte skal referatføres, og ved uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøte kan forslagsstiller kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering. Dersom kommunen finner at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning kan ikke påklages, men forslagsstiller kan kreve at avgjørelsen forelegges kommunestyret for endelig avgjørelse.

Av § 12-8 tredje ledd går det videre frem at forslagsstiller er ansvarlig for å kunngjøre offentlig melding om oppstart av planarbeidet, samt for å varsle berørte parter om at planarbeidet tas opp.

I § 12-11 er behandling av private reguleringsplanforslag omtalt. Her går det frem at når forslag til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget til reguleringsplan skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (1.gangsbehandling). Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til planforslaget skal være minst seks uker (§ 12-10 første ledd). Så snart denne fristen er ute, skal kommunen ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet og klart til fremlegging for kommunestyret for vedtak innen tolv uker (2.gangsbehandling). Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker i store og kompliserte saker, og i saker med behov for ytterligere avklaringer. Ved politisk behandling har kommunestyret tolv ukers frist på å treffe vedtak om reguleringsplan, før planen kunngjøres og berørte parter underrettes (§ 12-12). Denne fristen kommer i tillegg til fristen på tolv uker som administrasjonen har på seg etter offentlig ettersyn til å legge frem saken for kommunestyret.

Av forvaltningsloven § 17 går det frem at et forvaltningsorgan skal påse en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre er det et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som

supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven.² Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av planforslag, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve.

4.3 Gjennomføring av oppstartsmøter

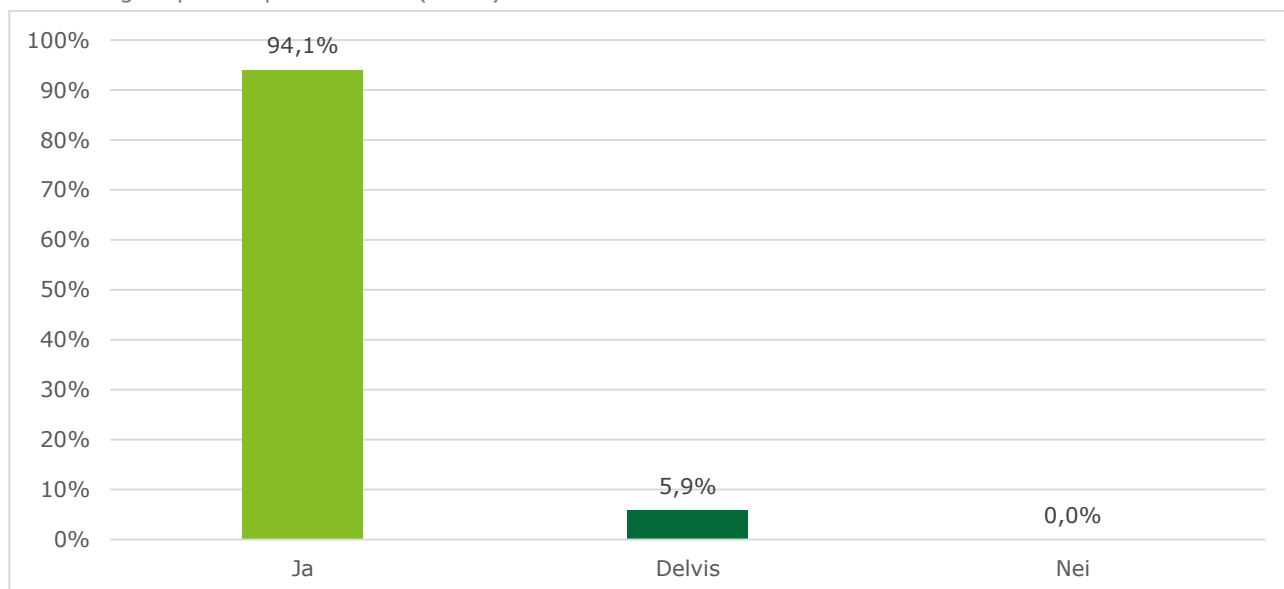
4.3.1 Datagrunnlag

Byplanavdelingen har etablert skriftlige prosedyrer som omfatter hele planprosessen for private planforslag, fra mottak av planinitiativ til utarbeidelse av fagnotat som legges frem for politisk behandling. Prosedyrene er inndelt i tre hovedkategorier: *oppstartsfasen, fra oppstart til førstegangsbehandling* og *fra førstegangsbehandling til vedtak og kunngjøring*. Hver av hovedkategoriene er videre inndelt i underkategorier, som inneholder skriftlige prosedyrer for gjennomføring av hver steg i planprosessen.

Under hovedkategorien *oppstartsfasen* er det utarbeidet en egen underkategori for gjennomføring av oppstartsmøte. Her er det gitt en detaljert veiledning for hvordan oppstartsmøter i private plansaker skal avholdes, og for føring og distribusjon av referat. I veiledningen er det også lagt inn lenker til mal for møtereferat, og til neste relevante steg i saksbehandlingsprosessen (avhengig av hva som kommer frem i oppstartsmøtet).

I revisjonens spørreundersøkelse kommer det frem at rutiner, veiledere og maler som er etablert for gjennomføring av oppstartsmøte er godt kjent blant saksbehandlerne i byplanavdelingen. Cirka 94 prosent av de som har besvart undersøkelsen opplyser at de kjenner de rutiner, veiledere og maler som er etablert, mens cirka seks prosent³ svarer at de *delvis* kjenner rutinene, veilederne og malene. Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

Figur 3: Er du kjent med rutiner, veiledere og maler for gjennomføring av oppstartsmøte i forbindelse med behandling av private planinitiativ? (N=17)



Videre viser svar fra spørreundersøkelsen at en tilsvarende høy andel (cirka 94 prosent) av de som har besvart undersøkelsen opplever at avdelingens rutiner, veiledere og maler dekker de støtte-/veiledningsbehovene de har som saksbehandlere i forbindelse med gjennomføring av oppstartsmøter. Cirka seks prosent svarer at rutiner, veiledere og maler *delvis* dekker de støtte-/veiledningsbehovene de har som saksbehandlere.

² Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

³ Seks prosent utgjør i dette tilfellet en respondent.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser at det i alle de ti kontrollerte sakene har blitt gjennomført oppstartsmøte, og at referat fra gjennomførte oppstartsmøter har blitt arkivert i de respektive sakene.

4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for gjennomføring av oppstartsmøte i private plansaker, som bidrar til at oppstartsmøter som avholdes blir gjennomført i samsvar med de krav som følger av § 2 i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Byplanavdelingen har etter revisjonens vurdering også etablert mal for referat fra oppstartsmøte som tilfredsstillende kravene i § 3 av forskriften, og en hensiktsmessig praksis for å sikre at endelig møtereferat oversendes forslagsstiller innen rimelig tid.

4.4 Innledende vurdering av planinitiativ

4.4.1 Datagrunnlag

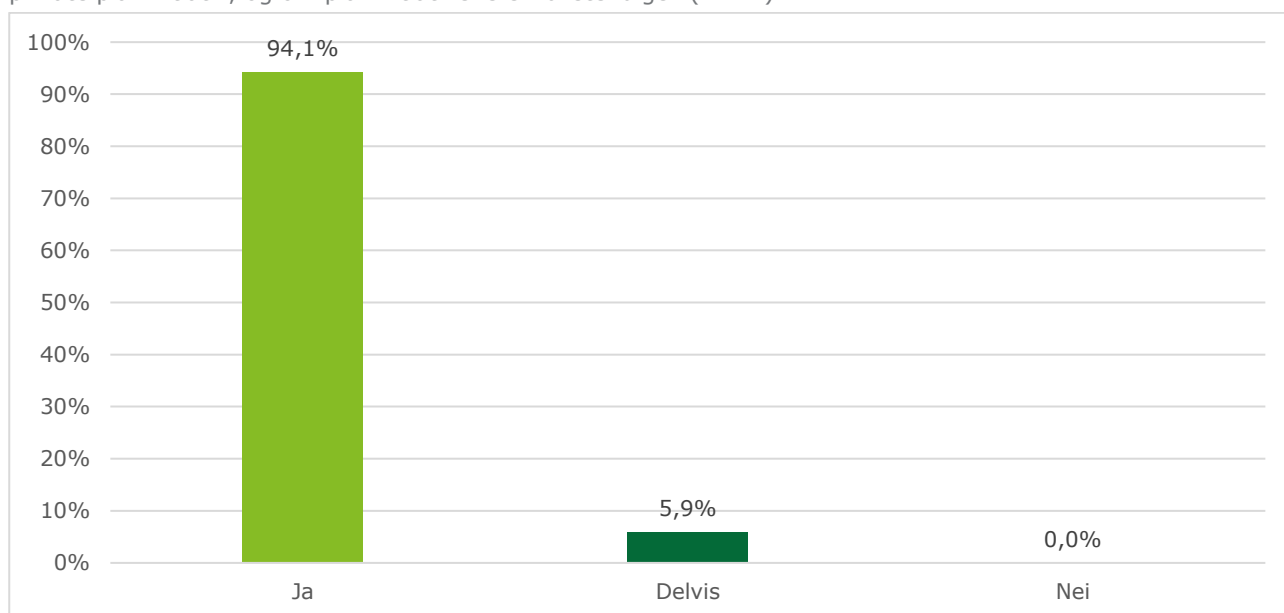
Som en del av prosedyrene under hovedkategorien *oppstartfasen* har byplanavdelingen etablert skriftlige rutiner for saksbehandlers innledende vurdering av planinitiativ. Rutinene omfatter blant annet en veileder som beskriver hvilke dokumenter, beskrivelser og vurderinger forslagsstiller skal ha sikret at er inkludert i planinitiativet, og som saksbehandler skal kontrollere. Veilederen er bygget opp etter de kravene til planinitiativ som går frem av § 1 i forskrift om behandling av private planforslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. I tillegg er det utarbeidet en mal for strukturering av planinitiativ som saksbehandler kan benytte som støtte/sjekkliste i forbindelse med den innledende vurderingen.

Videre omtaler de etablerte rutinene den videre saksgangen i en plansak etter at saksbehandler har foretatt en innledende vurdering av om planinitiativet dekker alle relevante forhold, og hvordan saksbehandler skal gå frem for å kalle inn til oppstartsmøte, sende planinitiativ på uformell høring, samt melde inn sak til behandling i Planforum. Planforum er et ukentlig møteforum der ledere fra byplanavdelingen, kommuneplanavdelingen og byggesaksavdelingen møtes, der det blir truffet beslutninger om hvorvidt planinitiativ bør videreføres (dvs. at planforslag kan utarbeides) eller stoppes, og ev. om et planforslag skal behandles i full eller forenklet prosess. Det er utarbeidet en egen skriftlig rutine som beskriver saksgang i Planforum og hvordan et planinitiativ skal legges frem for forumet i forbindelse med behandling. Det er også utarbeidet en egen PowerPoint-mal for presentasjon av et planinitiativ i Planforum, samt brevmaler til bruk for å informere forslagsstiller om status og videre saksgang i en plansak.

I revisjonens spørreundersøkelse kommer det frem at cirka 94 prosent av saksbehandlerne som har svart på undersøkelsen er kjent med byplanavdelingens rutiner og veileder knyttet til kontroll av mottatte dokumenter i private planinitiativ, og om planinitiativene er fullstendige. Cirka seks prosent er *delvis* kjent med de samme rutinene og veilederen.⁴ Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

⁴ Seks prosent utgjør i dette tilfellet en respondent.

Figur 4: Er du kjent med byplanavdelingens rutiner og veileder knyttet til kontroll av mottatte dokumenter i private planinitiativ, og om planinitiativene er fullstendige? (N=17)



På spørsmål om avdelingens rutiner og veileder dekker de støtte-/veiledningsbehovene saksbehandlerne har i forbindelse med innledende kontroll av private planinitiativs fullstendighet, svarer cirka 82 prosent *ja*. Cirka 18 prosent⁵ svarer av rutinene og veilederen *delvis* dekker saksbehandlerens støtte- og veiledningsbehov når det gjelder innledende kontroll av planinitiativ.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser at det er foretatt en innledende kontroll av planinitiativ og foretatt en vurdering i Planforum i alle sakene der det har vært mulig å kontrollere.⁶

4.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for innledende vurdering av om private planinitiativ er komplette/fullstendig, ev. om det mangler sentrale opplysninger og beskrivelser, relevant planmaterieell eller analyser. Revisjonen mener videre at byplanavdelingen har hensiktsmessige rutiner for å gi tilbakemelding til forslagsstiller om eventuelle mangler eller utbedringsbehov i plangrunnlag og -forslag som er sendt inn.

Revisjonen vil samtidig peke på at det i spørreundersøkelsen kommer frem at ikke alle saksbehandlere opplever at de støtte-/veiledningsbehov de har i forbindelse med innledende kontroll av private planinitiativ er fullt ut dekket av de rutinene som er etablert i byplanavdelingen. For å sikre at det i tilknytning til saksbehandling av private planforslag i minst mulig grad finnes aktiviteter eller oppgaver som utføres av saksbehandler der det foreligger risiko for manglende regeletterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet, bør kommunen etter revisjonens vurdering derfor vurdere behovet for å gjøre eventuelle justeringer/tilpasninger av rutiner og veiledningsmaterieell som er lagt til rette for saksbehandlere til bruk ved innledende kontroll av private planinitiativ. Dette kan for eksempel gjøres i forbindelse med gjennomføring av systematiske vurderinger av risiko i de sentrale oppgavene og aktivitetene som inngår i saksbehandlingsprosessen, jf. revisjonens vurdering i kapittel 3.6.2.

⁵ 18 prosent utgjør i dette tilfellet tre saksbehandlere.

⁶ Revisjonen får opplyst at det før innføring av Planforum i 2015 ikke ble stilt noe krav internt til at innledende kontroll og behandling av planinitiativ skulle dokumenteres i saksbehandlingssystemet for den enkelte sak. Noen av de private plansakene revisjonen har gjennomgått, ble opprinnelig igangsatt før innføringen av Planforum, og det foreligger følgelig ikke kontrollbar dokumentasjon av innledende kontroll og behandling av planinitiativ.

4.5 Rutiner for saksbehandling

4.5.1 Datagrunnlag

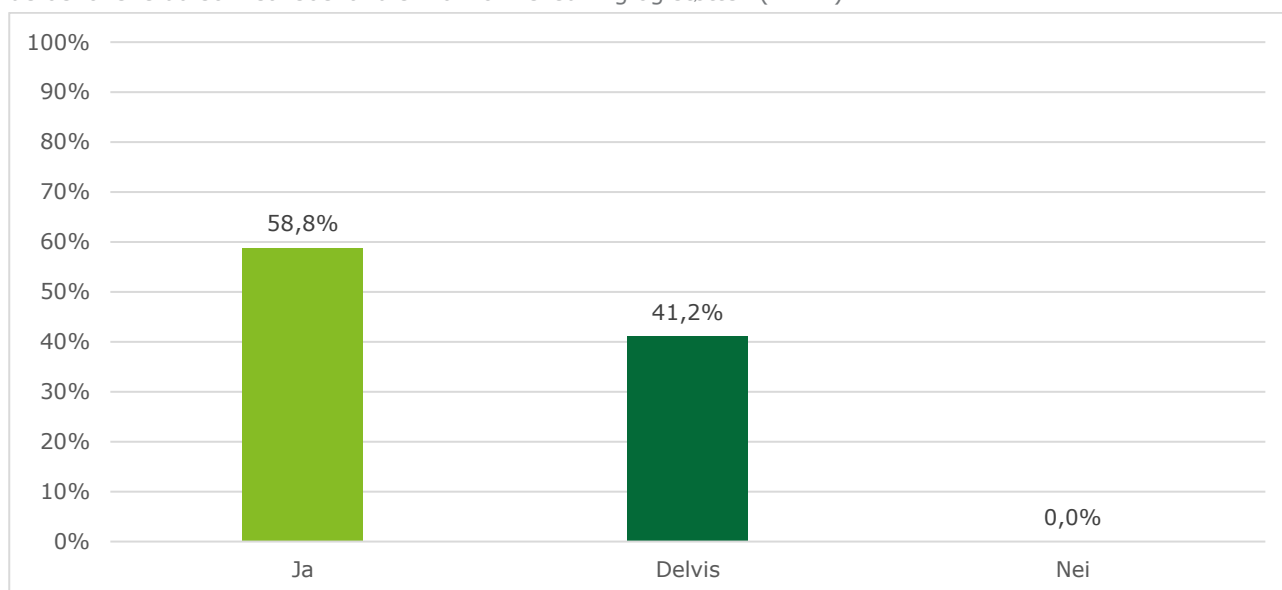
Byplanavdelingens rutiner for saksbehandling av private planforslag ligger plassert under hovedkategorien *fra oppstart til førstegangsbehandling* i avdelingens prosedyresamling for planprosessen. Her ligger skriftlige rutiner for gjennomføring av arbeidsmøter mellom kommunen, plankonsulent, forslagsstiller og høringsparter i forbindelse med diskusjon av sentrale problemstillinger knyttet til det enkelte planforslag. Videre er det utarbeidet skriftlige rutiner med stegvis beskrivelse av hvilke oppgaver og aktiviteter saksbehandler skal gjennomføre ved mottak av planforslag, ved vurdering av planforslagets plangrep og fremstilling, og ved utarbeidelse av fagnotat for utsending til offentlig ettersyn. For hvert av de ulike stegene er det utarbeidet eget veiledningsmaterieell der sentrale handlings- og vurderingspunkter blir gjennomgått i detalj, samt maler som kan brukes som støtte i forbindelse med produksjon av ulike dokumenter (for eksempel møtereferat, kontrollbrev for fullstendig planmateriale og fagnotat til offentlig ettersyn). I den stegvise beskrivelsen som er gitt i rutinene er det også spesifisert hvem som har ansvar for utføring av den enkelte aktivitet/oppgave, samt hvilke kvalitetssikrings- og godkjeningsrutiner som ev. gjelder for det enkelte steg i prosessen. Det er i rutinene også gjennomgått hvilke forhold i gjeldende regelverk det er viktig at saksbehandler vurderer planforslag opp mot, samt nasjonale, regionale og kommunale føringer saksbehandler må hensynta i forbindelse med saksbehandlingen, med lenker til blant annet gjeldende kommuneplan.

I tillegg til de skriftlige rutinene som ligger tilgjengelig i avdelingens prosedyresamling, er det utarbeidet en sjekkliste for kvalitet som baserer seg på blant annet sjekklister til Direktorat for byggkvalitet. Tema som inngår i sjekklisten, og som saksbehandlere skal merke av for at er vurdert i anledning saksbehandlingen, knytter seg til blant annet overordnet planverk og retningslinjer, levekår og folkehelse, byform, arkitektur og estetikk, bolig og boligkvalitet, infrastruktur, sjø og vassdrag, skole og barnehage mm. Sjekklisten for kvalitet ligger tilgjengelig i saksbehandlingssystemet, og skal benyttes i forbindelse med oppstart, førstegangs- og annengangsbehandling av et planforslag. For å sikre etterprøvnbarhet skal sjekklisten også arkiveres i den enkelte sak. Revisjonen får opplyst i intervju at sjekklisten for kvalitet inneholder referanser til kommuneplanens arealdel (KPA) fra både 2010 og 2018, og at den vil måtte oppdateres slik at den kun henviser til KPA 2018 (vedtatt i Bystyret 19. juni 2019).

I intervju opplyser avdelingsleder at de prosedyrene og malene som per i dag inngår i avdelingens prosedyresamling for planprosessen (og som har blitt revidert og oppdatert i prosessen fra høsten 2017 til høsten 2018), i stor grad dekker de sentrale stegene og oppgavene i saksbehandlingsprosessen av private planforslag. I intervju peker også seksjonslederne i avdelingen på at de etablerte prosedyrene og malene oppleves å være tilstrekkelige og dekkende for saksbehandlingsprosessen.

Svar fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at ikke alle saksbehandlerne opplever at rutiner, veiledere, sjekklister og maler knyttet til førstegangsbehandling av private planforslag dekker de behovene de har for veiledning og støtte. Mens cirka 59 prosent svarer at rutiner, veiledere etc. er dekkende for deres støtte- og veiledningsbehov, opplyser cirka 41 prosent at rutinene kun *delvis* er dekkende for de behovene de som saksbehandler har for støtte og veiledning i forbindelse med førstegangsbehandling av private planforslag. Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

Figur 5: Dekker rutiner, veiledere, sjekklister og maler knyttet til førstegangsbehandling av private planforslag de behovene du som saksbehandler har for veiledning og støtte? (N=17)



I åpne svarfelt i spørreundersøkelsen blir det fra saksbehandlere blant annet pekt på at de rutinene som er etablert ikke er godt nok omforent og implementert i avdelingen, samt at det er et ønske med flere eksempler på hvordan man skal behandle ulike saker, tema, problemstillinger mm. Det blir trukket frem at dersom man er fersk i kommunen, kan det være vanskelig å vite hvilke tidligere saker som kan benyttes som veiledning og sees hen til ved behandling av en ny sak. Det blir også etterlyst bedre støtte og veiledning knyttet til å avklare om et planforslag tilfredsstillende alle relevante kvalitetskrav.

4.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for å sikre at private planforslag blir behandlet i samsvar med regelverk og gjeldende kommuneplan. Det er etter revisjonens vurdering tydelig angitt i saksbehandlingsrutinene hvilke forhold i gjeldende regelverk det er viktig at saksbehandler vurderer private planforslag opp mot, samt hvilke nasjonale, regionale og kommunale føringer (herunder i kommuneplan) som må hensyntas i forbindelse med saksbehandlingen.

Videre er det revisjonens vurdering at det er utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandling som i hovedsak dekker de sentrale stegene som naturlig inngår i en behandlingsprosess av et privat planforslag, med stegvise beskrivelser av de oppgaver og aktiviteter saksbehandlerne har ansvar for å gjennomføre. Revisjonen merker seg samtidig at en betydelig andel av saksbehandlerne som har svart på spørreundersøkelsen opplever av byplanavdelingens saksbehandlingsrutiner kun delvis dekker de behovene de har for veiledning og støtte i forbindelse med førstegangsbehandling av private planforslag, og at saksbehandlerne blant annet etterlyser flere relevante eksempler til bruk i forbindelse med førstegangsbehandling.

Etter revisjonens vurdering medfører dette risiko for at det kan finnes aktiviteter/oppgaver som inngår i saksbehandlingsprosessen og som saksbehandlere opplever at ikke er tilstrekkelig understøttet av rutiner eller annet materiale de kan benytte som veiledning. Dette kan etter revisjonens vurdering igjen øke risikoen for feil og mangler i saksbehandling, og for at ikke alle saker blir behandlet på en forsvarlig måte i samsvar med regelverk og kommunale føringer. For å redusere denne risikoen mener revisjonen at kommunen bør gjennomgå og sikre at de behovene for støtte og veiledning i saksbehandlingsprosessen som saksbehandlerne opplever å ha, er tilstrekkelig dekket med rutiner, sjekklister og eventuelt annet veiledningsmateriell, herunder relevante eksempler. En slik gjennomgang kan for eksempel sees i sammenheng med mer overordnede gjennomganger av risiko for manglende regel etterlevelse og/eller utilfredsstillende kvalitet i saksbehandlingsprosessen (se kapittel 3.6.2).

4.6 Rutiner for vurdering av habilitet

4.6.1 Datagrunnlag

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

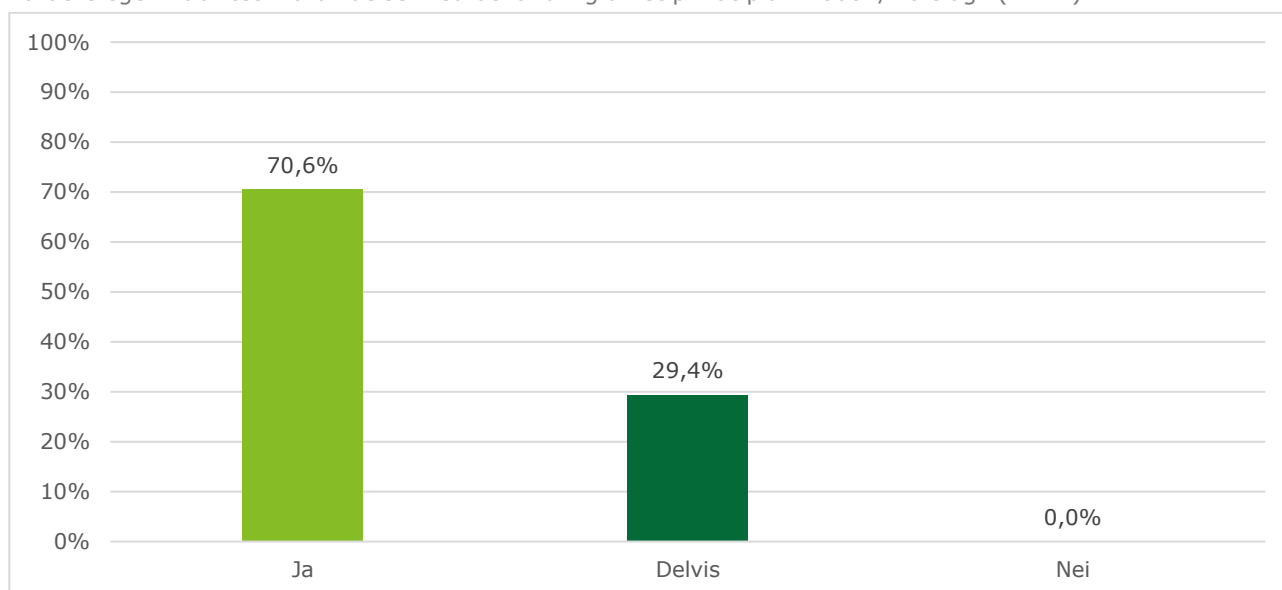
Videre er det i byplanavdelingens saksbehandlingsrutiner spesifisert at egen habilitet skal vurderes både av seksjonsleder i forbindelse med fordeling av nye planinitiativ til saksbehandlere for behandling, og av saksbehandler så snart vedkommende har fått tildelt saken.

Revisjonen får opplyst i intervju at saksbehandleres habilitet også blir tatt hensyn til i forbindelse med fordeling av saker fra seksjonslederne. Seksjonslederne opplyser at de når de fordeler saker tar stilling til kjente forhold, relasjoner mv. i saksbehandlergruppen, for på denne måten å unngå situasjoner der det vil kunne foreligge inhabilitet. Videre blir det opplyst at alle plansaker som skal fordeles, blir tatt opp i seksjonsmøtene der alle er tilstede, med spørsmål om det i noen av sakene er saksbehandlere som mener de er inhabile eller som er usikre på om de er inhabile. Seksjonslederne erfarer at saksbehandlerne er svært oppmerksomme på habilitet, og at de i praksis melder fra om alle forhold og relasjoner som kan trekke deres integritet i tvil allerede i forbindelse med fordeling av saker i seksjonsmøte. Dette innebærer at saksbehandlerne gjerne melder fra om forhold som ikke på noe vis medfører inhabilitet etter loven, men der de likevel opplever det som ubehagelig å skulle behandle saken (for eksempel i tilfeller der de kjenner en konsulent, bor i et tilgrensende nabolag til planen saken omhandler e.l.). I slike tilfeller er det vanlig praksis at saken ikke blir tildelt til vedkommende saksbehandler, ev. umiddelbart blir overført til en annen saksbehandler. Terskelen for å omfordele saker pga. habilitetsspørsmål er derfor i lavere i praksis enn det som kreves av prosedyrene for håndtering av habilitet.

En av seksjonslederne opplyser at ettersom saker omfordeles umiddelbart om en saksbehandler mottar en sak der vedkommende er inhabil, eller er usikker på dette, blir skjema for dokumentering av habilitet i liten grad brukt og habilitetsvurderinger i liten grad skriftliggjort og arkivert. Siden habilitetsspørsmålet avklares før saksbehandleren begynner å arbeide med saken, er det etter seksjonsleders vurdering kunstig å dokumentere gjennomførte habilitetsvurderinger i den aktuelle saken, ettersom saksbehandleren det gjelder aldri egentlig er i kontakt med saken, og det i de fleste tilfeller derfor ikke vil være snakk om habilitetsproblematikk slik dette er regulert i forvaltningsloven.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer cirka 70 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen *ja* på spørsmål om de kjenner til etatens rutiner for vurdering av habilitet til bruk i forbindelse med behandling av private planforslag, mens de resterende 30 prosentene svarer at de *delvis* kjenner til disse rutinene. Videre svarer cirka 70 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen at de opplever at etatens rutiner for vurdering av habilitet gir dem den støtten og veiledningen de trenger for å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av et privat planinitiativ/-forslag. Samtidig opplyser cirka 30 prosent at disse rutinene kun *delvis* dekker støtte- og veiledningsbehov knyttet til vurdering av egen habilitet. Den samlede svarfordelingen går frem at figuren under:

Figur 6: Gir etatens rutiner for vurdering av habilitet deg den støtten og veiledningen du trenger for å kunne vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av et privat planinitiativ/-forslag? (N=17)



I åpne svarfelt i undersøkelsen blir det fra saksbehandlere etterlyst mer konkret veiledning/retningslinjer for hvordan man som saksbehandler skal vurdere egen habilitet i forbindelse med behandling av private planforslag, gjerne med eksempler. Dette kan eksempelvis omfatte mer konkrete retningslinjer for om man som saksbehandler kan behandle planer i nabolag der man bor, og hvilke kriterier som skal legges til grunn for en vurdering av dette (kjennskap til forslagsstiller, bestemte oppfatninger om saksinnhold som vil kunne innvirke på habilitet, slik som økt trafikk til et område osv.).

4.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert tilstrekkelig med rutiner for vurdering av habilitet både i forbindelse med fordeling av saker fra seksjonsleder til saksbehandler, og i utgangspunktet også i forbindelse med selve saksbehandlingen. Samtidig viser undersøkelsen at de etablerte rutinene ikke fullt ut er kjent blant saksbehandlerne, eller fullt ut dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlerne har i forbindelse med vurdering av habilitet. Revisjonen mener at kommunen bør vurdere tiltak for å sikre at ansatte i tilstrekkelig grad er kjent med rutinene, samt vurdere om det kan være hensiktsmessig å gi noe mer veiledning i samsvar med de behov som blir påpekt fra saksbehandlerne side.

I undersøkelsen kommer det frem at det ikke er praksis i byplanavdelingen for å dokumentere at habilitet er vurdert i forbindelse med behandling av det enkelte private planforslag. Det blir pekt på at dette henger sammen med at habilitetsspørsmålet som hovedregel avklares før saksbehandleren begynner å arbeide med saken, noe som gjør det kunstig å dokumentere gjennomførte habilitetsvurderinger i den aktuelle saken, ettersom saksbehandleren som ev. skulle mistenke at den er inhabil aldri er i kontakt med saken (og det i de fleste tilfeller derfor ikke vil være snakk om inhabilitet etter forvaltningslovens bestemmelser). Av dette følger at det i liten grad lar seg gjøre for revisjonen å foreta en formell kontroll av om rutiner for vurdering av habilitet etterleves i byplanavdelingen. Etter revisjonens vurdering fremstår imidlertid bevisstheten rundt habilitetsspørsmål i forbindelse med saksbehandling som høy i byplanavdelingen, både blant ledere og saksbehandlere. Dette vises gjennom at saksbehandlerne i mange tilfeller melder fra om forhold de opplever som vanskelige/ubehagelige i en sak, uten at forholdene det gjelder faller inn under forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, samt gjennom at saker i disse tilfellene blir omfordelt til en annen saksbehandler for å unngå at saksbehandlerne skal oppleve sakene som unødvendig problematiske å behandle.

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

4.7 Kvalitetssikring

4.7.1 Datagrunnlag

Av saksbehandlingsprosedyrene som ligger plassert i hovedkategorien *fra oppstart til førstegangsbehandling*, går det frem at alle planforslag skal vurderes i team. Revisjonen får opplyst i intervju at det for alle planforslag blir satt opp et team bestående av minimum to saksbehandlere, der en av saksbehandlerne har hovedansvaret for saken. Antall saksbehandlere per team avhenger av sakens karakter/kompleksitet. Saksbehandlerlaget skal sammen sørge for at planforslagene blir behandlet i samsvar med regelverk og gjeldende føringer, og for at alle vurderinger av planforslagene er gjenstand for sidemannskontroll. Hovedsaksbehandler har det overordnede ansvaret for å drive saksbehandlingen fremover, mens øvrige saksbehandlere blant annet har ansvar for å gjennomgå og kvalitetssikre fagnotat/vedtak, brev og korrespondanse som innebærer en beslutning. Det er utarbeidet en skriftlig veileder for arbeid i team/sidemannskontroll, som beskriver formålet med teamarbeidet/sidemannskontrollen (blant annet sikre at de faglige vurderingene i plansaker er holdbart, likebehandling, prosedyreetterlevelse og forutsigbarhet for forslagsstiller/plankonsulent), krav til sammensetning av teamet, samt ansvarsområder og oppgaver for saksbehandlingsteamet og hvordan teamet skal arbeide sammen.

Videre går det frem av saksbehandlingsprosedyrene at behandlede planforslag skal gjennomgås og godkjennes stegvis i linjen, først av seksjonsleder, så av avdelingsleder, og til slutt av etatsdirektør. Alle fagnotater som utarbeides i avdelingen, og som skal sendes videre til politisk nivå for behandling, skal i samsvar med fullmakter og prosedyre være signert av etatsdirektør og avdelingsleder.

I intervju opplyser avdelingsleder at det er en forutsetning at ingen planforslag kun har blitt behandlet av én saksbehandler når den sendes videre i linjen for videre gjennomgang og godkjenning. Når saken sendes til seksjonsleder for godkjenning, skal saken i praksis allerede ha blitt faglig kvalitetssikret av saksbehandler 2 (som ikke har hovedansvaret for saken). Etter avdelingsleders vurdering er det helt nødvendig at en saksbehandler diskuterer faglige problemstillinger med andre saksbehandlere underveis i prosessen. Avdelingsleder opplyser at regimet med sidemannskontroll og team bestående av flere saksbehandlere per planforslag ble etablert i tidligere etat for byggesak og private planer, og at sidemannskontrollen har blitt gjennomført konsekvent i behandlingen av alle private plansaker de siste årene. Filosofien bak denne formen for kvalitetssikring er at det er saksbehandlerne selv som har best forutsetninger for å kvalitetssikre sakene, da det er disse som har best kunnskap om saksforholdene i den konkrete saken. Videre opplyser avdelingsleder om at seksjonsleders gjennomgang og kontroll skal sikre at alle faglige spørsmål er avklart og avdekke eventuelle problemstillinger som kan være i konflikt med politiske føringer. Når saken sendes videre til avdelingsleder for gjennomgang, forventer avdelingsleder at seksjonsleder har kontrollert at det er gjennomført sidemannskontroll, at prosedyrer for saksbehandling er fulgt, at saken dekker de relevante tema og at alle relevante spørsmål er besvart. I prinsippet kan det være mulig for avdelingsleder å godkjenne saken uten å sette seg inn i alle saksforholdene eller å ha lest hele saken.

I intervju med seksjonslederne kommer det frem at det ikke er etablert noen egen prosedyre eller sjekklister over de punktene som seksjonsleder skal vurdere i en sak når saken blir sendt til godkjenning. Det kommer videre frem at det kan variere noe hvordan de to seksjonslederne går frem for å kvalitetssikre de fagnotatene de mottar fra saksbehandlere, blant annet med hensyn til hvor omfattende kvalitetssikringen er, hvilke vurderinger og forhold som blir kontrollert og om alle etablerte prosedyrer er fulgt. Revisjonen får imidlertid opplyst at sjekkliste for seksjonsleders kvalitetssikring av fagnotater og saksbehandling er under utarbeidelse, og at det er den ene seksjonslederen som har ansvar for dette arbeidet.

I sin kvalitetssikring, går avdelingsleder gjennom selve vedtaket og vurderer dette opp mot overordnet planverk, og vurderer om vedtaket harmonerer med styringsrammer fra politisk nivå. Avdelingsleders kontroll er dermed en mer overordnet kontroll av at viktige prinsipielle spørsmål er ivaretatt i saken, samt av at saksbehandlingsprosessen som har ledet frem til utarbeidelse av fagnotat har vært tilstrekkelig. Dette omfatter kontroll av om konklusjonene i fagnotatet harmonerer med konklusjoner i tidligere faser, herunder fra møter i planforum, og interne eller andre møter underveis.

Av stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført av saksbehandlingen av ti utvalgte planforslag, går det frem at det i samtlige saker er gjennomført kvalitetssikring i samsvar med etablerte prosedyrer for team/sidemannskontroll, og for gjennomgang og godkjenning av fagnotat i lederlinjen.

4.7.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert hensiktsmessige rutiner for kvalitetssikring av behandling av private planforslag, både gjennom saksbehandling i team bestående av to saksbehandlere med ulikt ansvar (hovedsaksbehandler og saksbehandler med ansvar for kontroll av kvalitet) og med stegvis kontroll og godkjenning på hvert ledernivå i linjen.

I undersøkelsen kommer det frem at det ikke er etablert noen skriftlig rutine, sjekklister e.l. for gjennomføring av kvalitetssikring av saksbehandling oppover i linjen. Det kommer også frem at det kan variere noe mellom seksjonslederne hvordan kvalitetssikring av fagnotater utarbeidet av saksbehandlerne gjennomføres, blant med hensyn til hvor omfattende kvalitetssikringen er, hvilke vurderinger og forhold som blir kontrollert og av om alle etablerte prosedyrer er fulgt. For å unngå variasjon i hvordan seksjonsleders kvalitetssikring gjennomføres, og dermed redusere risikoen for at det forekommer feil eller mangler i saksbehandlingen (knyttet til for eksempel regeletterlevelse eller kvalitet) som ikke blir avdekket og utbedret, mener revisjonen det er viktig at det påbegynte arbeidet med å etablere en sjekklister for seksjonsleders kvalitetssikring av fagnotater og saksbehandling ferdigstilles. Revisjonen mener at denne sjekklisten med fordel bør omfatte de forholdene avdelingsleder forutsetter at er gjennomgått når saken sendes videre i linjen for godkjenning, og tas i bruk på en slik måte at den tydelig dokumenterer hvilke forhold som har blitt kontrollert. Dette vil etter revisjonens vurdering bidra til å sikre økt etterprøvbarehet og god internkontroll når det gjelder gjennomføring av kvalitetssikring.

Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på at de rutiner som er etablert for kvalitetssikring, ikke blir etterlevd i byplanavdelingen. Revisjonens stikkprøvegjennomgang viser at det er dokumentert gjennomført kvalitetssikring av saksbehandling i samtlige av de ti utvalgte private plansakene, og revisjonen mener at dokumentasjonen i disse sakene viser at kvalitetssikringsfunksjonen utgjør en reell arena for kontroll og forbedring av det enkelte vedtak.

4.8 Arkivering av dokumentasjon

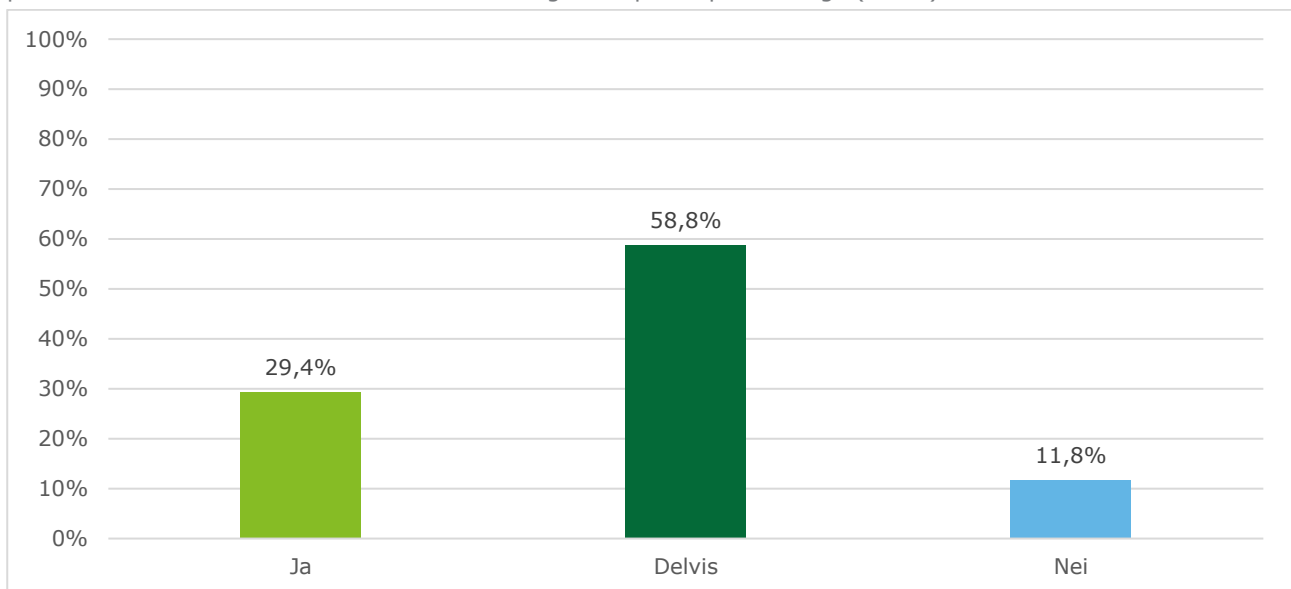
4.8.1 Datagrunnlag

I redegjørelse fra byplanavdelingen i forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen opplyst at arkivering av dokumentasjon i den enkelte private plansak skjer gjennom postmottak/arkivtjeneste, i samsvar med den generelle prosedyren som gjelder for arkivering i forbindelse med saksbehandling i Bergen kommune (som ligger tilgjengelig for alle ansatte på kommunens intranettsider). Av prosedyren går det frem at dokumentasjon som har rettslig, administrativ eller forvaltningsmessig verdi i en sak må arkiveres, og det er vist til sentrale rammer i regelverk for hvilke hovedtyper av dokumenter som skal dokumenteres, kriterier til bruk for ansatte/saksbehandlere for vurdering av om et dokument skal arkiveres eller ikke mv. Det er ikke utarbeidet egne prosedyrer, veiledere eller liknende for byplanavdelingen, som omtaler spesifikt hvordan arkivering av dokumentasjon skal håndteres i forbindelse med behandling av private planforslag og hvilke dokumenter som er arkivverdige.

Svar fra spørreundersøkelsen viser at cirka 29 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen, opplever at det er tydelig avklart hvilke dokumenter (både eksterne og interne) de skal arkivere på den enkelte sak i forbindelse med behandling av et privat planforslag. Cirka 59 prosent svarer at det er *delvis* tydelig avklart hvilke dokumenter som skal arkiveres når de behandler et privat planforslag, mens cirka 12 prosent⁷ svarer *nei* på spørsmålet om dette er tydelig avklart. Den samlede svarfordelingen fremgår av figuren under:

⁷ 12 prosent utgjør i dette tilfellet to respondenter.

Figur 7: Er det tydelig avklart hvilke dokumenter (både eksterne og interne) du som saksbehandler skal arkivere på den enkelte sak i forbindelse med behandling av et privat planforslag? (N=17)



I åpne svarfelt i spørreundersøkelsen etterlyser saksbehandlere bedre rutiner/prosedyrer for arkivering av dokumenter, og særlig med tanke på arkivering av korrespondanse og dialog underveis i saksbehandlingen, både med forslagsstiller/plankonsulent, høringsinstanser og internt. Det blir av flere vist til at det i enkelte situasjoner oppleves som uklart hvilken korrespondanse og dialog som skal arkiveres og ikke, og at bedre prosedyrer og retningslinjer kunne ha avhjulpet dette.

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, viser at sentral dokumentasjon knyttet til hovedpunktene i saksbehandlingsprosessen er arkivert i alle de utvalgte plansakene (der de ulike punktene har vært aktuelt). Dette omfatter innledende planinitiativ, ev. mangelbrev, referat fra oppstartsmøte og Planforum, arbeidsmøter, formell korrespondanse med forslagsstiller/plankonsulent, fagnotater (1. og 2. gangsbehandling), orientering om utleggelse til offentlig ettersyn, referat fra merknadsmøter mm. Videre er det i alle de utvalgte sakene arkivert e-poster med dialog mellom kommunen og forslagsstiller/plankonsulent.

4.8.2 Vurdering

Utover Bergen kommunes overordnede prosedyre for arkivering av dokumenter med rettslig, administrativ eller forvaltningsmessig verdi i forbindelse med saksbehandling, er det ikke utarbeidet egne prosedyrer, veiledere eller liknende for byplanavdelingen, som omtaler spesifikt hvordan arkivering av dokumentasjon skal håndteres i forbindelse med behandling av private planforslag. I revisjonens spørreundersøkelse kommer det frem at ikke alle saksbehandlere opplever det som tydelig avklart hvilke dokumenter de skal arkivere i forbindelse med behandling av et privat planforslag, og at saksbehandlerne savner tydeligere føringer for hvilke dokumenter som skal arkiveres, herunder føringer for hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog med forslagsstiller/plankonsulent og høringsinstanser, samt internt i kommunen, skal arkiveres.

På bakgrunn av disse funnene er det revisjonens vurdering at det ikke er etablert tilstrekkelig med system og rutiner for å sikre at relevant dokumentasjon knyttet til behandling av private planforslag blir arkivert. Saksbehandlerne usikkerhet medfører etter revisjonens mening en risiko for mangler knyttet til arkiveringen. Revisjonen mener kommunen bør sikre at det blir tydeliggjort for saksbehandlerne hvilke dokumenter som regnes som arkivverdige i de ulike fasene/stegene i saksbehandlingsprosessen for private planforslag (herunder hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog underveis i saksbehandlingsprosessen skal håndteres). Etter revisjonens vurdering vil dette kunne bidra til å redusere risikoen for at relevant dokumentasjon i behandlingen av private planforslag ikke blir arkivert, og dermed også bidra til økt sikkerhet for at saksbehandlingen av det enkelte planforslag vil kunne la seg etterprøve.

5. Oversikt over saksbehandlingstid

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad har byplanavdelingen etablert system og rutiner som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av saksbehandlingsfrister i private plansaker?

5.2 Revisjonskriterier

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

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

I plan- og bygningsloven § 12-11 er aktuelle frister knyttet til behandling av private reguleringsplanforslag omtalt. Her går det frem at når forslag til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget til reguleringsplan skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (1.gangsbehandling). Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til planforslaget skal være minst seks uker (§ 12-10 første ledd). Så snart denne fristen er ute, skal kommunen ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet og klart til fremlegging for kommunestyret for vedtak innen tolv uker (2.gangsbehandling). Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker i store og kompliserte saker, og i saker med behov for ytterligere avklaringer. Ved politisk behandling har kommunestyret tolv ukers frist på å treffe vedtak om reguleringsplan, før planen kunngjøres og berørte parter underrettes (§ 12-12).

5.3 Datagrunnlag

Det elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes av byplanavdelingen inneholder funksjonalitet som gir oversikt over de gjeldende saksbehandlingsfrister knyttet til behandling av private planforslag. På bakgrunn av innlagte opplysninger fra saksbehandler om når komplett planforslag er mottatt, produserer systemet automatisk oversikt over saksbehandlingsfrist, samt oversikt over hvor mange dager som har påløpt ved behandling av saken, hvor mange dager som gjenstår til fristen utløper, og hvor mange dager som eventuelt har påløpt mens saken har ligget hos forslagsstiller/plankonsulent (dvs. bransjetid som ikke påvirker byplanavdelingens saksbehandlingstid). For at utregningen av saksbehandlingstid i den enkelte sak til enhver tid skal være korrekt, er det viktig at saksbehandler registrerer og oppdaterer status for gjennomføring av de aktivitetene som utføres i saken, herunder når det pågår aktiviteter på forslagsstiller/plankonsulents side og der kommunens saksbehandlingstid ikke løper. Dersom det i en sak for eksempel sendes ut mangelskriv med forespørsel om utbedring av mangler og ufullstendigheter i et planforslag, må saksbehandler registrere dette riktig i saksbehandlingssystemet for at kalkuleringen av saksbehandlingstiden skal bli satt på pause. I tillegg til å gi oversikt over selve tallene, inneholder systemet også fargekoder som skal bidra til å gjøre det enklere å holde oversikt over hva som er status for saksbehandlingstid og –frist i hver sak.

I intervju får revisjonen opplyst at byplanavdelingen i en del tilfeller avtaler egne saksbehandlingsfrister med forslagsstiller for behandling av private planforslag, slik loven åpner for. Disse blir registrert i saksbehandlingssystemet av saksbehandler, og det blir automatisk beregnet i systemet og visualisert med tall og fargekoder hvor lang saksbehandlingstid som gjenstår og når frist utløper i den enkelte sak.

I intervju får revisjonen opplyst at avvik fra tolv-ukers fristen for behandling av private planforslag som er avtalt med forslagsstiller, ikke blir fanget opp av rapportering som genereres med utgangspunkt i data i saksbehandlingssystemet til for eksempel KOSTRA. Dette medfører at de tallene som fremgår av slik rapportering ikke alltid gir et helt presis bilde av om byplanavdelingen greier å etterleve de frister som gjelder for det enkelte planforslag etter eventuelle inngåtte avtaler med forslagsstiller om annen frist.

5.4 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen gjennom sitt saksbehandlingssystem i utgangspunktet etablert et system som sikrer oversikt over saksbehandlingstid og ivaretagelse av gjeldende saksbehandlingsfrister i forbindelse med behandling av private planforslag.

Samtidig registrerer revisjonen at statistikk over saksbehandlingstid som genereres på bakgrunn av data fra saksbehandlingssystemet, ikke fanger opp eventuelle alternative saksbehandlingsfrister som avdelingen avtaler med forslagsstiller i enkeltstående saker. Revisjonen mener dette er uheldig, da det kan medføre feil i rapportering, og gi et feil bilde av status for saksbehandlingen og hvilke saker det blant annet er behov for å prioritere med tanke på å sikre etterlevelse av frister.

6. Etterlevelse av saksbehandlingsfrister

6.1 Problemstilling

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

I hvilken grad etterlever byplanavdelingen lovpålagte frister for behandling av private planforslag?

- I hvilken grad etterlever byplanavdelingen fristen på tolv uker for 1. gangsbehandling i private plansaker, jf. pbl § 12-11?

6.2 Revisjonskriterier

Aktuelle revisjonskriterier er presentert i kapittel 5.2.

6.3 Datagrunnlag

Tall fra Bergen kommune, hentet ut fra saksbehandlingssystemet ved hjelp av kommunens statistikkgenerator Corporater (som også danner grunnlag for rapportering til KOSTRA), viser at byplanavdelingen i de fleste sakene etterlever frist på tolv uker for 1. gangsbehandling av private planforslag. Tallene viser likevel at det i perioden 2016-2018 har skjedd at saksbehandlingsfristen har blitt oversittet i enkeltsaker.

Når det gjelder den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden målt i antall uker, viser tallene at denne tiden i 2018 lå på 16 uker. Som det går frem av kapittel 5.3, blir det imidlertid opplyst at tallene som viser den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden av private planforslag, ikke fanger opp eventuelle avtaler om annen saksbehandlingsfrist som er gjort mellom byplanavdelingen og forslagsstiller. Selv om tallene for 1. gangsbehandling av private planforslag viser en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mer enn tolv uker, indikerer de følgelig ikke nødvendigvis at saksbehandlingsfrister er oversittet. Oversikt over antall planforslag til 1. gangsbehandling, saksbehandlingstid og fristbrudd i perioden 2016-2018 går frem av tabellen under:

Tabell 1: Oversikt over antall saker, saksbehandlingstid og fristbrudd i saker til 1. gangsbehandling (Kilde: Bergen kommune)

	Antall planforslag mottatt til 1. gangsbehandling	Antall uker (gjennomsnitt) fra mottatt komplett planforslag til vedtak om offentlig ettersyn (1. gangsbehandling)	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (1. gangsbehandling)⁸
2016	32	10,8	1
2017	29	8,8	3
2018	22	16	1

Tall fra Bergen kommune viser videre at byplanavdelingen i perioden 2017-2018 i de fleste sakene etterlever frist på tolv uker for 2. gangsbehandling av private planforslag. Tallene viser likevel at det både i 2017 og 2018 har skjedd at saksbehandlingsfristen har blitt oversittet i enkeltsaker. I 2016 ble fristen på tolv uker oversittet i nær 40 prosent av de 2. gangsbehandlede sakene.

Når det gjelder den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 2. gangsbehandling målt i antall uker, viser tallene at denne tiden i 2018 lå på 16 uker. Som det går frem over og i kapittel 5.3, fanger dette imidlertid ikke opp de eventuelle avtaler om annen saksbehandlingsfrist som er gjort mellom byplanavdelingen og forslagsstiller, og følgelig indikerer ikke tallene nødvendigvis at saksbehandlingsfrister er oversittet.

⁸ Fristbruddene er beregnet manuelt, og det er tatt hensyn til eventuelle andre frister kommunen har avtalt med forslagsstiller.

Oversikt over antall fagnotat levert til byrådsavdelingen (saker som har blitt 2. gangsbehandlet av byplanavdelingen), saksbehandlingstid og fristbrudd i perioden 2016-2018 går frem av tabellen under:

Tabell 2: Oversikt over antall saker, saksbehandlingstid og fristbrudd i saker til 2. gangsbehandling (Kilde: Bergen kommune)

	Antall fagnotat levert til byrådsavdeling (2. gangsbehandlede saker)	Antall uker (gjennomsnitt) til behandling av revidert komplett planforslag (2. gangsbehandling)	Antall saker der saksbehandlingsfristen er oversittet (2. gangsbehandling)⁹
2016	36	10,6	14
2017	28	7,2	2
2018	18	15	3

I intervju opplyser avdelingsleder at det er en klar forventning at det er avtalt en fristforlengelse med forslagsstiller dersom gjeldende tolvukers-frister ikke kan overholdes. Avdelingsleder opplever at dette etterleveres i de fleste saker, og at det resulterer i at avdelingen sjelden har saker der saksbehandlingsfrister oversittes og avdelingen taper gebyr.

I intervju får revisjonen opplyst at de sakene der saksbehandlingsfrister oversittes i forbindelse med 1. gangsbehandling, ofte er saker der byplanavdelingen mener at det aktuelle planforslaget ikke bør sendes ut til offentlig ettersyn. Disse planforslagene skal sendes videre til byrådsavdelingen for videre oppfølging og politisk førstegangsbehandling. Behandlingen i byrådsavdelingen kan ofte ta tid, noe som kan føre til at saksbehandlingsfristen ikke overholdes. Videre blir det opplyst i intervju at det i noen få saker har skjedd at saker har blitt sendt videre til kvalitetssikring og godkjenning tett opp mot saksbehandlingsfristen, og at dette medfører at de ulike nivåene og personene som er involvert i godkjenning av saksbehandling ikke får god nok tid til kvalitetssikring (noe som igjen kan medføre fristbrudd).

6.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at byplanavdelingen i all hovedsak etterlever lovpålagte frister for behandling av private planforslag, jf. plan- og bygningsloven § 12-11. Av statistikk revisjonen har fått fremlagt går det frem at enkelte brudd på gjeldende saksbehandlingsfrister på tolv uker for hhv. 1. og 2. gangsbehandling forekommer. Revisjonen registrerer imidlertid at byplanavdelingen opplyser at statistikken ikke tar hensyn til eventuelle avtaler om alternative saksbehandlingsfrister som er gjort med forslagsstiller (ettersom disse fristene ikke kan legges inn i saksbehandlingssystemet, som igjen danner grunnlag for uttrekk av data til statistikk over saksbehandlingstid). Når det tas høyde for andre avtalte frister. Forekommer det i liten/ingen grad brudd på saksbehandlingsfrister i forbindelse med behandling av private planforslag.

Samtidig kommer det i undersøkelsen fram opplysninger som indikerer at det i en del tilfeller likevel forekommer reelle fristbrudd i forbindelse med behandling av private planforslag. Revisjonen vil understreke at dette ikke er tilfredsstillende, og etter revisjonens vurdering må kommunen sette inn tiltak for å sikre at gjeldende frister for saksbehandling på tolv uker for hhv. 1. og 2. gangsbehandling, jf. pbl. § 12-11, blir etterlevd.

⁹ Fristbruddene er beregnet manuelt, og det er tatt hensyn til eventuelle andre frister kommunen har avtalt med forslagsstiller.

7. Kapasitet til behandling av private planforslag

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling:

Har byplanavdelingen i Bergen kommune tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av private planforslag?

7.2 Revisjonskriterier

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

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

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

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

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

7.3 Datagrunnlag

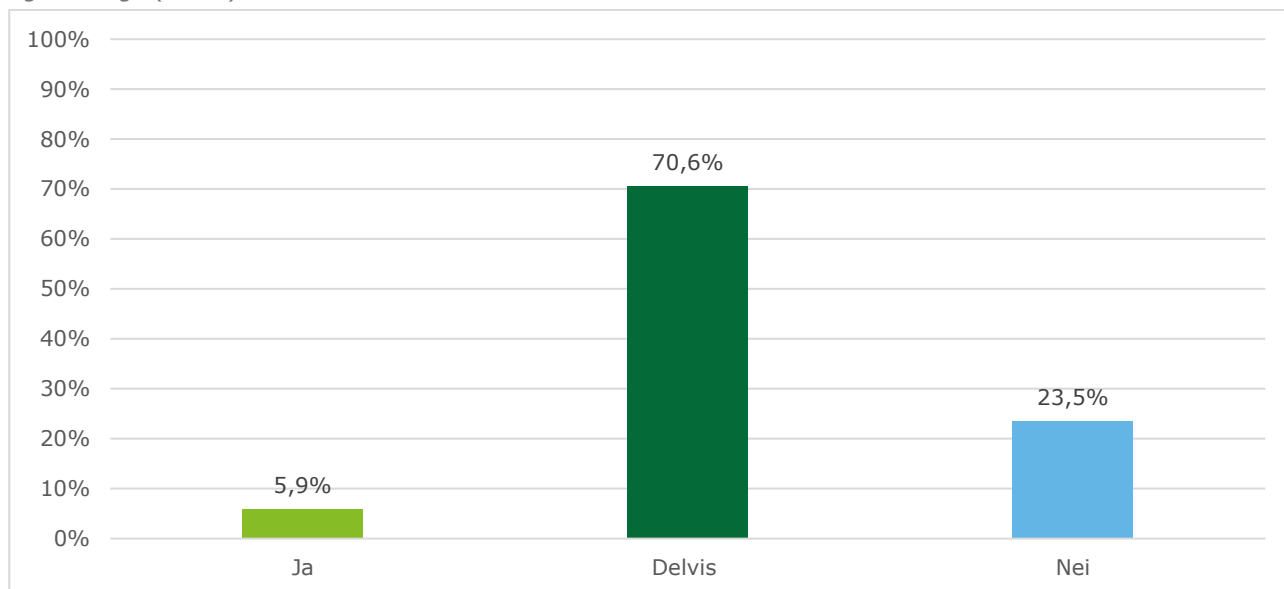
I intervju opplyser avdelingsleder at seksjonene for private plansaker i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet til å behandle innkomne private planforslag. Periodevis har seksjonene hatt høy belastning med opptil 40 private plansaker til behandling parallelt, mens saksmengden i perioden forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført, ligger på omtrent det halve av dette. Antall saksbehandlere i seksjonene er imidlertid omtrent det samme som i perioder med større saksmengder.

Samtidig peker avdelingsleder på at seksjonene for private plansaker har hatt en høy turnover over de siste par årene. Etatens medarbeidere er ofte attraktive for andre arbeidsgivere (for eksempel aktører i bransjen), noe som medfører at det er utfordrende å holde på de ansatte i mer enn 3-4 år. Avdelingsleder peker videre på at dette påvirker seksjonenes produktivitetsevne når det gjelder saksbehandling. Avdelingens erfaring er at produktiviteten i behandlingen av sakene øker med kompetansen og erfaringen til medarbeiderne. Avdelingsleder peker på at høy turnover over de siste årene har medført at produktiviteten per saksbehandler har gått ned sammenliknet med tidligere. Det blir vist til at dette blant annet kommer til syne gjennom at saksbehandlingstiden fra mottatt komplett planforslag til 1. gangsvedtak om utlegging til offentlig ettersyn økte fra i gjennomsnitt 8,8 uker i 2017 til 16 uker i 2018 (se kapittel 6.3).

Svar i spørreundersøkelsen viser at bare cirka 6 prosent¹⁰ av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen, opplever at byplanavdelingen har tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av private planinitiativ og -forslag. Cirka 71 prosent svarer at avdelingen *delvis* har tilstrekkelig kapasitet, mens nesten 24 prosent svarer *nei* på spørsmål om byplanavdelingen har tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av private planinitiativ og -forslag. Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

¹⁰ Seks prosent utgjør i dette tilfellet en respondent.

Figur 8: Opplever du at byplanavdelingen har tilstrekkelig kapasitet knyttet til behandling av private planinitiativ og -forslag? (N=17)



På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke konsekvenser manglende saksbehandlingskapasitet i byplanavdelingen har, blir det i åpne svarfelt vist til blant annet økt stress og mistrivsel på jobb, feil og forsinkelser i saksbehandlingen i enkeltsaker og ytterligere forhøyet turnover blant ansatte. Flere av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen peker i åpne svarfelt på at en risiko ved manglende saksbehandlingskapasitet er at saksbehandlere får for liten tid til å gå i dybden på sentrale problemstillinger og vurdere både detaljer og helhet i et planforslag. Konsekvensen av dette kan være at ulike dokumenter og forhold i planforslaget ikke blir tilstrekkelig kvalitetssikret og kontrollert, og at disse siden må korrigeres gjennom mindre endringer av reguleringsplan eller ved at det må gis dispensasjoner i byggesaker. Det blir også vist til at manglende kapasitet til saksbehandling kan legge et uforholdsmessig stort press og høy slitasje på de mer erfarne saksbehandlerne, da disse får økt belastning i form av mange saker i sin portefølje (for eksempel som saksbehandler 2, som skal stå for den første kvalitetssikringsrunden i en plansak), i tillegg til veilednings- og opplæringsansvar. I intervju blir det også fra en av seksjonslederne vist til at arbeidsbelastningen for de mest erfarne saksbehandlerne i periodevis har vært svært høyt, og at dette gir en utfordring for seksjonen når det gjelder å sikre at alle oppgaver blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet, samtidig som man sikrer at de erfarne ansatte blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

På videre spørsmål til saksbehandlerne om det finnes organisatoriske eller prosedyremessige grep byplanavdelingen kunne foretatt for å sikre bedre utnyttelse av tilgjengelige saksbehandlere (utenom å ansette flere personer), og dermed bedre saksbehandlingskapasiteten, blir det blant annet ytret ønske om tiltak for å øke trivsel og motivasjon, slik at ansatte ikke slutter så raskt, samt mer aktiv lønnspolitikk som belønner lojalitet (for på denne måten å sørge for at saksbehandlere med erfaring og fartstid over tre år ønsker å bli i organisasjonen). Det blir også pekt på at mer systematiske oversikter over hvilke saker den enkelte saksbehandler i avdelingen har ansvar for, samt hvilke saker og problemstillinger ansatte har særlig kompetanse på, kunne gjort det enklere å vite hvem man kan henvende seg til internt dersom man har spørsmål eller behov for hjelp/støtte.

Avdelingsleder opplyser i intervju at det arbeides kontinuerlig med å finne et optimalt nivå for å kunne håndtere vekst i antall saker, både med hensyn til antall saksbehandlere i seksjonen og disse saksbehandlernes kompetansenivå. Å bygge opp kompetansen til de nyansatte vil være et sentralt ledd i dette arbeidet. Dersom seksjonene også klarer å holde på medarbeiderne, vil dette bidra til at produktiviteten i behandlingen av private plansaker går opp.

I intervju bli det videre opplyst at byplanavdelingen nylig har ansatt fire nye saksbehandlere med tidligere arbeidserfaring fra plan og bygg, og det forventes at disse forholdsvis raskt vil kunne opparbeide seg nok erfaring til å bistå de mindre erfarne i avdelingen.

I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, får revisjonen opplyst at problemstillinger knyttet til kapasitet som fremkommer er kjente for avdelingen. Disse følges opp gjennom tiltak for å tilrettelegge for gode arbeidsprosesser og -metodikk og gjennom utvikling av kvalitetssikrings- og styringssystem.

7.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at saksbehandlere i byplanavdelingen opplever at kapasiteten til saksbehandling i avdelingen ikke er tilstrekkelig, og at dette kan føre til økt stress, mistriivsel og slitasje i ansattgruppen, samt feil, forsinkelser og manglende grundighet i saksbehandlingen. Ledere i byplanavdelingen peker på at antall ansatte ikke i seg selv oppleves å være en utfordring med tanke på å håndtere den mengden private planforslag seksjon for private planer har på revisjonstidspunktet, men viser samtidig til at seksjonen har hatt en høy turnover over de siste par årene. Det blir vist til at høy turnover over tid bidrar til å redusere produktiviteten per medarbeider. Revisjonen mener at de funnene som fremkommer i undersøkelsen samlet sett indikerer at byplanavdelingen har noen utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig kapasitet til behandling av private planforslag. I undersøkelsen peker ansatte på ulike interne tiltak som potensielt kunne bidratt til å bedre kapasiteten til saksbehandling, og revisjonen mener byplanavdelingen bør gjøre en vurdering av om disse eller andre tiltak kan være aktuelle å følge opp videre. Revisjonen mener også at byplanavdelingen bør arbeide videre med å sikre at saksbehandlerne har den kompetansen som blir vurdert som nødvendig for å sikre tilstrekkelig effektivitet og produktivitet i saksbehandlingen.

8. Læring og kontinuerlig forbedring

8.1 Problemstilling

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

Har byplanavdelingen et system som sikrer læring og kontinuerlig forbedring knyttet til behandling av private planforslag?

- I hvilken grad er det etablert interne møteplasser som sikrer nødvendig erfaringsdeling og faglige avklaringer?
- I hvilken grad blir faglige avklaringer systematisert, skriftliggjort og gjort kjent?
- I hvilken grad er det etablert opplæringsopplegg for nyansatte og blir disse fulgt?

8.2 Revisjonskriterier

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

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

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

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

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

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

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

8.3 Arenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer

8.3.1 Datagrunnlag

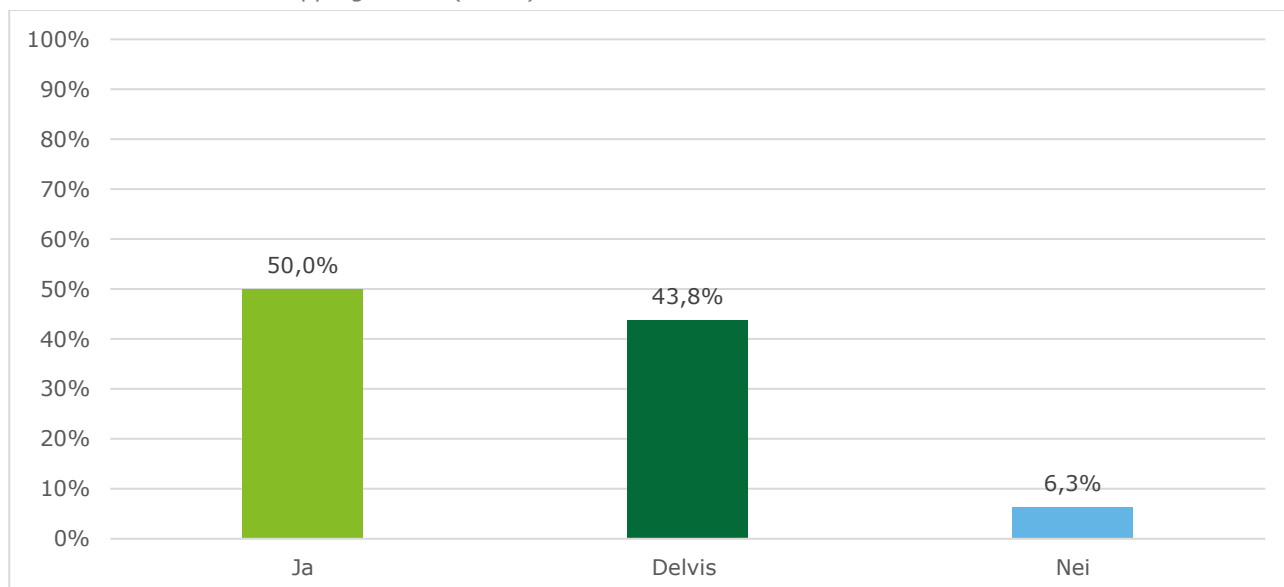
Byplanavdelingens hovedarenaer for intern erfaringsdeling og faglige avklaringer, der alle ansatte involveres, blir opplyst å være de ukentlige seksjonsmøtene i de to seksjonene, samt felles seksjonsmøter som blir avholdt månedlig. I disse møtene er det vanlig at det blir gått gjennom og orientert om nyheter og aktuelle saker i seksjonene, herunder hvilke saker som er nye og skal fordeles, hvilke saker som er til 1. og 2. gangsbehandling osv. Det er også vanlig at sentrale tema og problemstillinger i konkrete saker som er under behandling blir tatt opp til diskusjon og avklaring. Videre forekommer det også at overordnede og mer prinsipielle spørsmål knyttet til saksbehandling av private planforslag blir gjennomgått og drøftet i plenum. På denne måten får en i fellesskap adressert sentrale faglige spørsmål, som angår mange/alle som

arbeider med behandling av private planforslag, og på denne måten sikret en deling og spredning av kunnskap og viktige faglige avklaringer.

I tillegg til de jevnligte møtene i seksjonene, blir det også gjennomført uregelmessige fagsamlinger for alle ansatte knyttet til spesifikke tema. Eksempel på slike tema kan være egne samlinger om endringer i regelverk, hvordan gjennomføre byromsanalyser eller hensynta støy i forbindelse med behandling av et planforslag.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført, svarer 50 prosent av saksbehandlerne som har besvart undersøkelsen at de opplever at det er etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling av private planinitiativ/-forslag, der for eksempel faglige avklaringer som er relevante for alle saksbehandlere kan tas opp og deles. Cirka 44 prosent av saksbehandlerne svarer at det *delvis* er etablert tilstrekkelige arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling, mens cirka 6 prosent¹¹ svarer *nei* på spørsmålet om det er etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling knyttet til saksbehandling av private planinitiativ/-forslag. Den samlede svarfordelingen går frem av figuren under:

Figur 9: Er det etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling i byplanavdelingen knyttet til saksbehandling av private planinitiativ/-forslag, der for eksempel faglige avklaringer som er relevante for alle saksbehandlere kan tas opp og deles? (N=16)



På spørsmål om hvilke arenaer for kompetanse- og erfaringsdeling saksbehandlerne savner med tanke på deling av kunnskap/faglige avklaringer mv. knyttet til saksbehandling, blir det i åpne svarfelt i spørreundersøkelsen etterlyst flere diskusjonsarenaer som er mindre formelle og med lavere terskel for å diskutere enkeltstående spørsmål og tema i saker, uten at dette nødvendigvis behøver omfatte behov for å gi en full presentasjon av en sak i et seksjonsmøte. Blant annet blir det vist til at det kunne vært nyttig med et nettbasert diskusjonsforum, med mulighet for å løfte problemstillinger og spørsmål på en rask og uformell måte, uten at man behøvde sette av så mye ressurser til å forberede og følge opp den faglige diskusjonen. Det blir i de åpne svarfeltene også etterlyst mer kompetanseutveksling på tvers av de ulike avdelingene i plan- og bygningsetaten og med planfaglig kompetanse i andre kommuner.

I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag, opplyser byplanavdelingen at det etter at undersøkelsen ble gjennomført har blitt opprettet et nytt fast forum for faglig avklaring, og at dette forumet vil ivareta de behovene saksbehandlerne opplyser om.

¹¹ Seks prosent utgjør i dette tilfellet en respondent.

8.3.2 Vurdering

På bakgrunn av det som fremgår av undersøkelsen, er det revisjonens vurdering at byplanavdelingen har etablert hensiktsmessige interne møteplasser der det er anledning til å ta opp og diskutere faglige spørsmål og dele erfaringer, men at disse møteplassene likevel ikke dekker fullt ut de behovene en del av saksbehandlerne opplyser at de har. I spørreundersøkelsen blir det etterlyst flere og bedre lavterskelarenaer for diskusjon av faglige spørsmål, herunder forum for å løfte og diskutere problemstillinger og spørsmål på en rask og uformell måte, samt mer kompetanseutvikling på tvers av ulike avdelinger internt og tilsvarende fagmiljøer eksternt. Revisjonen merker seg at det i forbindelse med verifisering av rapporten blir opplyst at det er opprettet et nytt forum for faglig avklaring. Revisjonen vil presisere viktigheten av at byplanavdelingen etter noe tid gjør en vurdering av om dette forumet ivaretar saksbehandlerne behov.

8.4 Systematisering av faglige avklaringer

8.4.1 Datagrunnlag

På byplanavdelingens fellesområde, som alle saksbehandlere har tilgang til, ligger møtereferater fra seksjonsmøter (både per seksjon og fellesmøter) lagret, sammen med eventuelle presentasjon o.l. som har blitt gitt i forbindelse med uregelmessige fagsamlinger. En gjennomgang av referater fra seksjonsmøter de siste to årene viser at det som oftest er nedtegnet og dokumentert i referatene hvilke hovedmomenter som har blitt diskutert i møtet og hvilke avklaringer/konklusjoner som har blitt gjort knyttet til disse momentene. Dette gjør det mulig å benytte opplysninger fra referatene som rettesnor i forbindelse med avklaring av tilsvarende/liknende spørsmål på senere tidspunkt. Referatene er ikke systematisert på annen måte enn etter dato (for eksempel etter tema/innhold), og det er ikke lagt til rette noen spesifikk søkefunksjonalitet som gjør det mulig å søke etter spesifikke tema eller spørsmål i referatene.

Utover dette er det i byplanavdelingen ikke etablert egne systemer eller løsninger for å sikre systematiserte oversikter over faglige avklaringer knyttet til behandling av private planforslag, tilsvarende for eksempel fagbibliotek-løsningen som benyttes i Byggesaksavdelingen (digitalt fagbibliotek tilgjengelig for alle saksbehandlere, med egne mapper for eksempel for vedtak fra Fylkesmannen, veiledere fra Direktoratet for Byggkvalitet, interne notater, referater fra viktige møter og andre nyttige faglige kilder knyttet til behandling av byggesaker).

I forbindelse med verifisering av rapportens datagrunnlag opplyser byplanavdelingen at ytterligere systematisering av erfaringer og informasjon, etter modell for elektronisk fagbibliotek, vurderes. Det blir også opplyst om at en samling av prinsipielle avgjørelser nå samles inn i forbindelse med arbeid med kommuneplanen. Det vises samtidig til at utvidelse av bibliotekfunksjoner må vurderes kostnadsmessig i forhold til behov og potensiell nytte.

8.4.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen i liten grad sørget for at faglige avklaringer som kan være relevante for behandling av private planforslag er systematisert, skriftliggjort og gjort kjent blant de ansatte. Faglige avklaringer som er foretatt i forbindelse med seksjons- og fellesmøter vil i mange tilfeller ligge tilgjengelig i referater fra møtene, men ettersom disse ikke er systematisert (for eksempel etter tema) og også i begrenset grad er søkbare, kreves det at saksbehandlerne husker/kjenner til hvilken avklaring de leter etter og når den ble behandlet dersom de skal kunne klare å nyttiggjøre seg av den i forbindelse med saksbehandlingen. For å sikre at avklaringer som er gjort i avdelingen vedrørende saksbehandling blir et nyttig verktøy som saksbehandlerne kan benytte til støtte og veiledning i faglige spørsmål, er det revisjonens vurdering at kommunen bør sørge for å systematisere ytterligere faglige avklaringer som blir gjort i etablerte felles fora og på eventuelle andre arenaer.

8.5 Opplæringsopplegg for nyansatte

8.5.1 Datagrunnlag

Det er i byplanavdelingen etablert en fadderordning, der alle nyansatte får en egen fadder som har ansvar for oppfølging/opplæring i praktiske forhold, herunder hvor man finner rutiner og sjekklister mm. som benyttes i saksbehandlingen. Det er utarbeidet en skriftlig rutine som omtaler de overordnede oppgavene fadder skal utføre. Dette inkluderer å informere om etaten og hvordan den er organisert, introdusere informasjon som den nyansatte bør sette seg inn i (nettkurs for nyansatte i Bergen kommune, samt kommunens og etatens hjemmesider, etatens HMS-håndbok og -rutine, faglig rettet informasjon), samt

orientere om spesielle forhold ved arbeidet som det er nødvendig for den nyansatte å kjenne til for å kunne utføre arbeidet tilfredsstillende, herunder lover og forskrifter, informasjonsprosedyrer (oppslagstavler, kursinvitasjoner og tidsskrifthyller) og tekniske løsninger/arbeidsverktøy. Ifølge rutinen skal fadder også være den spesielle kollegaen den nyansatte kan henvende seg til for spørsmål og avklaringer, samt ha ansvar for å følge opp den nyansatte sosialt.

I tillegg til fadderordningen, har seksjon for private planer etablert en egen mentorordning. Mens fadderne primært bistår nyansatte med opplæring knyttet til praktiske forhold og spørsmål ved det å være nyansatt i Byplanavdelingen, har mentorene ansvar for å bistå nyansatte med faglig veiledning og oppfølging i konkrete saker. Det er vanlig praksis at mentorene fungerer som saksbehandler 2 på den første saken en nyansatt har ansvar for, og at mentor deltar i møter sammen med og hjelper den nyansatte med å gjennomføre de ulike stegene i saksbehandlingsprosessen for et privat planforslag. Videre skal mentor være tilgjengelig for de nyansatte til å diskutere faglige spørsmål, forhold i saker mv.

I intervju blir det opplyst at mentorordningen da den ble innført fungerte svært godt, og bidro til en god faglig oppfølging av nyansatte. Etter hvert har det imidlertid blitt en utfordring at belastningen på saksbehandlerne som innehar rollen som mentorer har blitt svært stor. Hver av saksbehandlerne som fungerer som mentorer har ansvar for å følge opp flere nyansatte, noe som betyr at de ofte er saksbehandler 2 i flere saker parallelt, i tillegg til å skulle være saksbehandler 1 på egne saker og tilby faglig støtte mer generelt for de nyansatte de fungerer som mentor for. Samlet sett har dette medført at det over tid ikke har latt seg gjøre å praktisere mentorordningen på den måten den i utgangspunktet var tenkt å fungere. Det har blant annet ikke vært mulig å følge opp prinsippet om at alle nyansatte skal ha en sak sammen med en mentor. Fadderne og andre i seksjonen har i stedet måtte ta på seg den faglige veiledningsrollen (saksbehandler 2) i disse sakene. Revisjonen får opplyst at det pågår et arbeid internt i byplanavdelingen for å finne en god løsning på dette, som sikrer at alle nyansatte får en god nok faglig oppfølging når de begynner i avdelingen, samtidig som en ivaretar de erfarne ansatte på en forsvarlig måte.

8.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert et hensiktsmessig opplæringsopplegg for nyansatte i byplanavdelingen som skal arbeide med saksbehandling av private planforslag, som omfatter oppfølging/opplæring knyttet til ulike praktiske forhold (fadderordning), samt faglig oppfølging (mentorordning). Revisjonen mener de to opplæringsordningene som er etablert sammen synes godt egnet til å sikre at nyansatte får en nødvendig innføring i sentrale praktiske og faglige forhold det er viktig at saksbehandlere av private planforslag er kjent med. Revisjonen merker seg samtidig at det over tid har vært utfordrende å gjennomføre mentorordningen som opprinnelig planlagt, og at ikke alle nyansatte har fått mentoroppfølging som ønsket. For å sikre at alle nyansatte får tilstrekkelig mentoroppfølging i samsvar med intensjonen, mener revisjonen det er viktig at det påbegynte arbeidet videre- og slutføres på en slik måte at kommunen sikrer at alle nyansatte får en god nok faglig oppfølging når de begynner i avdelingen.

9. Intern samhandling

9.1 Problemstilling

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

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

9.2 Revisjonskriterier

I plan- og bygningsloven § 12-10 andre ledd går det frem at:

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

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

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

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

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

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

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

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

9.3 Datagrunnlag

Som en del av avdelingens skriftlige prosedyrer for behandling av private planforslag er det utarbeidet en egen skriftlig prosedyre for samhandling med byarkitekten, som blant annet omtaler hvordan byarkitekten skal involveres i saksbehandling som intern uttalepart og hvordan innspill/dialog som initieres av byarkitekten skal håndteres og dokumenteres i saker. Videre er det i veilederen som er utarbeidet til bruk ved vurdering av private planforslag (som inngår i de skriftlige prosedyrene for saksbehandling) inkludert et eget punkt der det går frem at behov for avklaringer med andre faginstanser skal vurderes når en plan behandles. Som et tillegg til veilederen er det utarbeidet en skriftlig oversikt som viser aktuelle instanser det kan være aktuelt å varsle og innhente innspill fra, i den grad planarbeidet berører deres saksfelt. I oversikten er både interne (fagetater osv. i kommunen) og eksterne aktører (Avinor, Bane NOR, Bergen og Omegn Friluftsråd mv.) listet opp, med kontaktinformasjon og med beskrivelse av hvilke type spørsmål det er aktuelt å involvere vedkommende instans i.

I intervju opplyser avdelingsleder at det interne behovet for informasjon fra andre instanser i hovedsak er godt dekket i avdelingens saksbehandlingsprosedyrer. Avdelingsleder opplever også at samhandlingen med andre kommunale instanser er god, og at relevante instanser stiller opp når etaten ber om merknader, innspill og bistand.

I intervju blir det fra saksbehandlere opplyst at det oppleves som tydelig hvilke instanser som skal involveres når og i hvilke saker. Videre opplyser saksbehandlerne at de som regel får de svarene de trenger for å gå videre med behandling av en sak, og at det sjelden forekommer at en sak stopper opp fordi en ikke får kontakt med relevante aktører, internt eller eksternt. Samtidig blir det opplyst at det i enkelte tilfeller kan det være krevende å opprette rask kontakt med de riktige personene/rollene i en etat/instans, særlig i tilfeller der man ikke tidligere har vært i kontakt med den aktuelle instansen (gjelder for eksempel dersom man som nyansatt skal kontakte en annen etat eller enhet i kommunen for første gang), noe som kan ha konsekvenser for fremdriften i den aktuelle saken.

I intervju med saksbehandlere blir det vist til at det har blitt enklere å ta kontakt med Bymiljøetaten etter at de flyttet inn i samme lokaler som Plan- og bygningsetaten. Det å være lokalisert på samme sted gjør terskelen lavere for å ta kontakt med personer som jobber innen de ulike områdene, og diskutere problemstillinger knyttet til eksempelvis renovasjon, snuplasser og vei.

9.4 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har byplanavdelingen etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling i forbindelse med behandling av private planforslag, både internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten, med andre etater i kommunen og med eksterne aktører. De punktene som er inkludert i avdelingens saksbehandlingsrutiner om samhandling, bidrar etter revisjonens vurdering til å sikre kontroll med at ulike parter blir gitt anledning (jf. pbl § 12-10 andre ledd) til å uttale seg, komme med merknader osv. der dette er nødvendig. Samtidig kommer det i undersøkelsen frem opplysninger som indikerer at utfordringer knyttet til samhandling i enkelte tilfeller kan ha negativ påvirkning på fremdriften i en sak. På bakgrunn av dette mener revisjon at byplanavdelingen, for eksempel i forbindelse gjennomføring av en eventuell risikovurdering i avdelingen (jf. kapittel 3.6.2), bør vurdere om det foreligger noen risikoer og/eller forbedringspotensial knyttet til samhandling som bør adresseres for eksempel gjennom utarbeidelse av ytterligere rutiner eller justering av eksisterende rutiner.

10. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser etter revisjonens vurdering at byplanavdelingen i Bergen kommune har etablert hensiktsmessige system og rutiner for mottak, fordeling og behandling av private planforslag, som revisjonen mener er med på å bidra til at private planforslag blir behandlet effektivt og i samsvar med regelverket. Dette omfatter en tydelig fordeling av myndighet, ansvar og rutiner for fordeling av saker til saksbehandlere, samt prosedyrer, maler og sjekklister knyttet til ulike sentrale steg i saksbehandlingsprosessen. Byplanavdelingen har etter revisjonens vurdering også etablert system som i hovedsak sikrer oversikt over saksbehandlingstid og status for fristetterlevelse i den enkelte private plansak, hensiktsmessig system for evaluering av etablerte rutiner for saksbehandling og hensiktsmessig rutiner knyttet til samhandling internt med andre avdelinger i plan- og bygningsetaten der dette er relevant.

Samtidig avdekker forvaltningsrevisjonen etter revisjonens vurdering enkelte mangler og forbedringspunkter i byplanavdelingen, både når det gjelder overordnet internkontroll knyttet til saksbehandlingsprosessen og i tilknytning til selve behandlingen av private planforslag. Blant annet mener revisjonen at det i byplanavdelingen ikke er gjennomført tilstrekkelig med risikoanalyser av de sentrale arbeidsprosessene knyttet til saksbehandling av private planforslag. Det er heller ikke gjennomført systematiske egenkontroller av saksbehandlingen i avdelingen, som et ledd i å sikre at saksbehandlingspraksisen som er etablert samlet sett bidrar til å sikre etterlevelse av gjeldende regelverk. Videre avdekker forvaltningsrevisjonen et behov for ytterligere rutiner for å sikre tilstrekkelig med støtte og veiledning til saksbehandlerne, herunder rutiner for innledende kontroll av private planforslag (planinitiativ), mer konkrete eksempler til bruk i forbindelse med saksbehandling og rutiner som tydeliggjør hvordan korrespondanse/dialog med forslagsstiller i forbindelse med saksbehandling skal dokumenteres og arkiveres. Det blir i forvaltningsrevisjon også avdekket at byplanavdelingen ikke arbeider tilstrekkelig med systematisering av faglige avklaringer som gjøres i seksjons- og fellesmøter, slik at disse avklaringene på senere tidspunkt kan bli tatt i bruk av saksbehandlerne som verktøy i forbindelse med saksbehandlingen.

Forvaltningsrevisjonen indikerer også at kommunen ikke alltid klarer å etterleve frister for saksbehandling av private planforslag. Dette er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende, og revisjonen mener det er viktig at det blir satt i verk tiltak for å sikre at gjeldende saksbehandlingsfrister i plan- og bygningsloven etterleveres i forbindelse med behandling av private planforslag.

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

1. Vurderer ytterligere tiltak for å sikre at egnet kompetanse er tilgjengelig for ansvarlig saksbehandler i forbindelse med behandling av private planforslag, ut fra den enkelte saks innhold og kompleksitet.
2. Gjennomfører risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, og foretar justeringer i eksisterende rutiner på bakgrunn av eventuelle funn i risikovurderinger.
3. Vurderer å gjennomføre systematiske, overordnede egenkontroller av saksbehandling av private planforslag.
4. Sikrer at etablerte rutiner, sjekklister og maler for saksbehandling i så stor grad som mulig dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlere i byplanavdelingen har.
5. Vurderer å etablere rutiner for dokumentasjon av at habilitet er vurdert, for eksempel gjennom bruk av sjekklister.
6. Tydeliggjør i form av skriftlige rutiner hvilke dokumenter som regnes som arkivverdige i de ulike fasene/stegene i saksbehandlingsprosessen for private planforslag, herunder hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog med forslagsstiller underveis i saksbehandlingsprosessen skal håndteres.
7. Sikrer etterlevelse av gjeldende tidsfrister for behandling av private planforslag.

8. Videreutvikler egne systemer for læring og forbedring knyttet til behandling av private planforslag, herunder interne systemer for erfarings- og kompetansedeling og for å holde systematiske oversikt over av faglige avklaringer.
9. Ferdigstiller påbegynt arbeid med å:
 - a) etablere en sjekklister for seksjonsleders kvalitetssikring av fagnotater og saksbehandling.
 - b) sikre at alle nyansatte får mentoroppfølging i samsvar med intensjonen med byplanavdelingens mentorordning.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BYUTVIKLING
BBU - kommunaldirektørens stab

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2019/12149-5
Saksbehandler: Øivind Hauge Støle
Dato: 7. november 2019
Deres ref.:

Forvaltningsrevisjon - saksbehandling av private planforslag, høringsuttalelse til rapportutkast

Byråden har mottatt høringsutkast til rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon om saksbehandling av private planforslag. Byråden vil innledningsvis takke for gjennomført arbeid, dette er et viktig ansvarsområde der kommunens håndtering har stor betydning for bysamfunnet generelt og ikke minst for involverte parter i planprosessene.

Forvaltningsrevisjonen har tatt for seg kommunens håndtering av en rekke sentrale tema, herunder:

- Overordnet internkontroll
- System og rutiner for saksbehandling
- Saksbehandlingstid og fristetterlevelse
- Kapasitet til saksbehandling
- Læring og kontinuerlig forbedring
- Samhandling

Byråden er tilfreds med at revisjonen dokumenterer at kommunen i all hovedsak håndterer saksbehandlingen av private planforslag i henhold til lovpålagte krav, veiledere og interne rutiner og prosedyrer, jf. revisjonskriteriene. Samtidig peker revisor på flere forbedringsområder. Byråden merker seg særlig påpekning av mangler knyttet til gjennomføring av risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, samt opplevelse av presset kapasitet til saksbehandling.

Byråden ser kontinuerlig forbedringsarbeid som en helt naturlig og nødvendig del av kommunens arbeid for å levere best mulige tjenester. I dette perspektivet er det byrådets vurdering av gjennomført forvaltningsrevisjon har bidratt til å identifisere flere viktige tiltak som vil bli fulgt opp i det videre arbeidet. I tabell under oppsummerer byråden hvordan revisors anbefalinger i rapportutkastet vil bli fulgt opp.

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Allehelgens gate 5

Telefon: 40809879
E-post: byutvikling@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

Revisors anbefalinger	Oppfølging
1. Sikrer at egnet kompetanse er tilgjengelig for ansvarlig saksbehandler i forbindelse med behandling av private planforslag, ut fra den enkelte saks innhold og kompleksitet.	Tilgjengelighet til rett kompetanse. Praksis i dag: Innenfor disponible rammer ytes det faglig støtte til saksbehandler i team, gjennom sidemannsstøtte og -kontroll og gjennom ledervelledning. Det trekkes også på øvrige ressurser i etaten. Vi mener anbefalingen er ivarettatt.
2. Gjennomfører risikovurderinger av saksbehandlingsprosessen, og foretar justeringer i eksisterende rutiner på bakgrunn av eventuelle funn i risikovurderinger.	Et system for risikovurdering av saksbehandlingen vil bli utarbeidet i samsvar med revisjonens anbefalinger. Dette skal foreligge og være klart for implementering i løpet av første halvår 2020. Systemet skal være koordinert med øvrig overordnet arbeid med risikovurdering og -styring som er i gang ved Plan og bygningsetaten.
3. Vurderer å gjennomføre systematiske, overordnede egenkontroller av saksbehandling av private planforslag.	Ordning med stikkprøvekontroll av saker vil bli etablert.
4. Sikrer at etablerte rutiner, sjekklister og maler for saksbehandling i så stor grad som mulig dekker de behov for støtte og veiledning saksbehandlere i byplanavdelingen har.	I etterkant av hovedrevisjonen av kvalitetssystemet som nå nærmer seg avslutning, vil det bli gjennomført en evaluering der et mål vil være å identifisere områder med fortsatt mangelfull behovsdekning. Mangler skal lukkes suksessivt.
5. Vurderer å etablere rutiner for dokumentasjon av at habilitet er vurdert, for eksempel gjennom bruk av sjekklister.	Habilitet. Vi har et system som tilfredsstiller lovens krav. Revisjonens kommentarer vil bli håndtert i forbindelse med risikovurdering. Veiledning vil bli utarbeidet.
6. Tydeliggjør i form av skriftlige rutiner hvilke dokumenter som regnes som arkiververdige i de ulike fasene/stegene i saksbehandlingsprosessen for private planforslag, herunder hvordan dokumentasjon knyttet til korrespondanse/dialog med forslagsstiller underveis i saksbehandlingsprosessen skal håndteres.	Rutiner for arkivering vil bli presisert i forhold til etatens egne behov og kommunens felles regelverk. Arbeidet gjennomføres i sammenheng med etablering av system for risikovurdering.
7. Sikrer etterlevelse av gjeldende tidsfrister for behandling av private planforslag.	Byplanavdelingen etterlever i all hovedsak gjeldende tidsfrister gjennom etablerte ordninger for prosessstyring. I den grad det er behov for økt effektivitet, er dette et behov som dekkes gjennom kurs og kompetanseutvikling. Vinteren 2019 – 2020 gjennomføres det et internkurs i prosjektledelse og -styring.
8. Videreutvikler egne systemer for læring og forbedring knyttet til behandling av private planforslag, herunder interne systemer for erfarings- og kompetansedeling og for å holde systematiske oversikt over faglige avklaringer.	Revisjonens anbefaling om å vurdere etablering av et elektronisk fagbibliotek vil bli vurdert.
9. Ferdigstiller påbegynt arbeid med å: a) etablere en sjekklister for seksjonsleders kvalitetssikring av fagnotater og saksbehandling.	Sjekklister for seksjonsleders oppgaver, herunder oppgaver i forbindelse med kvalitetssikring, ferdigstilles høsten 2019.
9. Ferdigstiller påbegynt arbeid med å: b) sikre at alle nyansatte får mentoroppfølging i samsvar med intensjonen med byplanavdelingens mentorordning.	Oppfølging av nyansatte skjer i samsvar med etablerte planer slik revisjonen anbefaler.

Med hilsen

Thor Haakon Bakke
Byråd for klima, miljø og byutvikling



Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Internkontroll

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

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

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

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

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

Selv om 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.

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

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

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

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

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

Behandling av private planforslag

Av § 12-1 andre ledd i plan- og bygningsloven går det frem at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommune der dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt for områder der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring eller gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

I plan- og bygningsloven er det stilt krav til fremgangsmåten ved behandling av reguleringsplansaker. Av § 12-8 går det frem at berørte offentlige organer og andre interessenter skal varsles så snart planarbeidet

igangsettes. I de tilfeller der forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv (for eksempel ved private planforslag), skal planspørsmålet fremlegges planmyndighetene i møte. Kommunen kan da gi råd om utarbeidelse av planen og kan bistå i planarbeidet. Slikt møte skal referatføres, og ved uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøte kan forslagsstiller kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering. Dersom kommunen finner at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning kan ikke påklages, men forslagsstiller kan kreve at avgjørelsen forelegges kommunestyret for endelig avgjørelse.

Av § 12-8 tredje ledd går det videre frem at forslagsstiller er ansvarlig for å kunngjøre offentlig melding om oppstart av planarbeidet, samt for å varsle berørte parter om at planarbeidet tas opp.

I plan- og bygningsloven § 12-10 andre ledd går det frem at:

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

I § 12-11 er behandling av private reguleringsplanforslag omtalt. Her går det frem at når forslag til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget til reguleringsplan skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (1.gangsbehandling). Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til planforslaget skal være minst seks uker (§ 12-10 første ledd). Så snart denne fristen er ute, skal kommunen ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet og klart til fremlegging for kommunestyret for vedtak innen tolv uker (2.gangsbehandling). Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker i store og kompliserte saker, og i saker med behov for ytterligere avklaringer. Ved politisk behandling har kommunestyret tolv ukers frist på å treffe vedtak om reguleringsplan, før planen kunngjøres og berørte parter underrettes (§ 12-12). Denne fristen kommer i tillegg til fristen på tolv uker som administrasjonen har på seg etter offentlig ettersyn til å legge frem saken for kommunestyret.

Av forvaltningsloven § 17 går det frem at et forvaltningsorgan skal påse en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre er det et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven.¹² Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av planforslag, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve.

I forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven går det av § 2 frem at oppstartsmøte etter plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd andre punktum skal gjennomføres innen rimelig tid etter at kommunen har mottatt forespørsel om dette fra forslagsstilleren. Det går videre frem hvilke temaer det er nødvendig å ta opp og behandle i oppstartsmøte med tanke på å klargjøre forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget. Forskriftens § 3 omtaler videre kravet kommunen har på seg til å utarbeide og distribuere referat fra oppstartsmøtet, med spesifisering av hvilke opplysninger referat fra oppstartsmøtet skal inneholde.

¹² Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Miljøverndepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om behandling av private planforslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. FOR-2017-12-08-1950.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). LOV-1992-09-25-107
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

Veiledere

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

Utvalgte dokumenter fra Bergen kommune

- Intern delegering av fagfullmakter for plan- og bygningsetaten i Bergen kommune (13. september 2018).
- Prosedyresamling for behandling av private planforslag i Faghjelpen på Allmenningen, med prosedyrer og maler for følgende faser:
 - Oppstartsfasen
 - Fra oppstart til førstegangsbehandling
 - Fra førstegangsbehandling til vedtak og kunngjøring
 - Forenklet prosess
 - Planprosess med konsekvensutredning
- Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer mottakskontroll av byggesøknader (ikke datert)
- Veiledning til gjennomføring av vurdering av habilitet (24. mai 2019)
- Skjema for habilitetsvurdering (18. juli 2019)
- Veileder: Fadder- og mentorordning (23. januar 2019)
- Veileder med oversikt over høringsinstanser i forbindelse med reguleringsarbeid (ikke datert)



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

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

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

© 2019 Deloitte AS