

FORVALTNINGSREVISJON AV
BYPLAN



SANDNES KOMMUNE
AUGUST 2013

INNHold

INNHold	3
SAMMENDRAG	4
RÅDMANNENS KOMMENTAR	8
RAPPORTEN	12
1 INNLEDNING	13
1.1 Formål og problemstillinger	13
1.2 Rapportens struktur	13
2 FAKTABESKRIVELSE	15
2.1 Planstatus	15
2.2 Ressursbruk	16
2.3 Kapasitet	18
2.3.1 Mange områdereguleringer	18
2.3.2 Manglende prioriteringer	20
2.3.3 Høyt detaljeringsnivå	21
2.4 Kompetanse	22
2.4.1 Vurdering - kapasitet og kompetanse	23
2.5 Organisering og ansvarsdeling	24
2.5.1 Formell organisering og ansvarsdeling	24
2.5.2 Gnisninger mellom linje og stab	25
2.5.3 Hvorfor gnisninger?	26
2.5.4 Tomteselskapets rolle	27
2.5.5 Hvordan fremstår Sandnes sett utenfra?	29
2.5.6 Vurdering	30
2.6 Synspunkter på saksbehandlingen?	31
2.6.1 Føringer	31
2.6.2 Tidligere undersøkelser	31
2.6.3 Synspunkter på planprosess	32
2.6.4 Vurdering	39
2.7 Tidsfrister og saksbehandlingstid	41
2.7.1 Tidsfrister	41
2.7.2 Saksbehandlingstid	42
2.7.3 Mistet utbyggere pga. av lang saksbehandlingstid?	45
2.8 Oppdaterte planer?	45
2.9 Innbyggerdialog og medvirkning	46
2.9.1 Føringer for medvirkning i Kommuneplanprosessen	46
2.9.2 Medvirkning i kommuneplanprosessen i Sandnes	48
2.9.3 Vurdering	50
2.10 Saksbehandlingstid oppmåling	51
3 ANBEFALINGER SAMLET	53
VEDLEGG	55

SAMMENDRAG

Dette prosjektet har vurdert hvordan kommunen arbeider som planmyndighet, og om man ivaretar bysamfunnets behov for ajourførte arealplaner og reguleringsplaner.

KAPASITETSUTFORDRINGER

Gjennomgangen tyder på at det er et misforhold mellom kommunens utbyggingsambisjoner og administrasjonens planleggingskapasitet.

Byplanavdelingen har hatt **betydelige kapasitetsutfordringer** de siste årene. Dataene tyder på at de **viktigste årsakene** til dette er 1) et meget høyt antall områderguleringer og et høyt plantempo, og for få ansatte i forhold til planmengde, 2) manglende prioriteringer og 3) høy detaljeringsgrad i planprosesser og planer.

Konsekvenser. Disse kapasitetsutfordringene synes å føre til flere ting:

- Lang saksbehandlingstid og lang responstid for henvendelser fra private aktører og tomteselskapet (se [kapittel 2.6](#) og 2.7).
- Direktør for samfunnsutvikling og rådmannens stab har fått en sterkere rolle i planleggingen, noe som har ført til gnisninger mellom byplan og rådmannens stab ([kapittel 2.5](#)).
- De aller fleste områdeplanene utføres av eksterne aktører. Dette bidrar til å frigjøre ressurser i avdelingen, men svekker byplans rolle i byutviklingen i Sandnes. Byplan ønsker å drive frem områdeplaner selv, og dette mener man vil være et konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften. Dette ser det imidlertid ut til å være vanskelig å få til på kort sikt. Det synes å være et stort gap mellom hvordan byplan ønsker å utøve sin byplanleggingsrolle, og hva enheten har kapasitet til å gjøre i dag.
- Et høyt antall områdeplaner drives frem parallelt, men ingen utføres av byplanavdelingen. Dette svekker byplans mulighet til å se arealutviklingen i kommunen i et helhetlig perspektiv.

Det er også slik at en del erfarne medarbeidere har sluttet i byplanavdelingen. Enkelte peker på at dette er en konsekvens av kapasitetsutfordringer og høyt arbeidspress, men det er vanskelig å si noe sikkert om dette. Uansett bidrar dette til å forsterke kommunens kapasitetsutfordringer på feltet.

ORGANISASJONSUTFORDRINGER

Det formelle byplanleggingsansvaret i Sandnes har vært delt mellom direktør for kultur- og byutvikling og direktør for samfunnsutvikling. Det praktiske ansvaret har vært delt mellom byplanavdelingen og rådmannens stab. Staben har i enkelte tilfeller beveget seg inn på byplans ansvarsområder, noe som har ført til gnisninger mellom de to enhetene.

Hovedgrunnen til at dette skjer ser ut til å skyldes at byplan har vært «*kapasitetsmessig på hælene*», og at rådmannens stab har hatt mulighet til å ta tak i oppgavene raskere.

Etter vår vurdering virker det på kort sikt å være fornuftig å utnytte ressursene i rådmannens stab når byplanavdelingen har kapasitetsproblemer.

På lengre sikt bør en imidlertid finne en bedre måte organisere dette på, fordi det vil være belastende for organisasjonen å leve med uklare ansvarslinjer over tid. Når rådmannens stab setter i gang planprosesser, legger dette føringer for ressursdisponeringen i byplan, noe som fører til at byplansjefen mister kontroll med ressurser og personell.

Det ser også ut til å være uenigheter mellom rådmannens stab og byplan om hvorvidt det er faglig forsvarlig å jobbe etter de tidsfristene som er satt.

Gjennomgangen tyder videre på at mange ikke opplever at de har myndighet til å kunne ta beslutninger eller gi klare svar, både i møte med innsigelsesinstansene og i forbindelse med møter med forslagsstillerne (se kapittel under).

Etter vår vurdering er dette indikasjoner på at den interne ansvarsdelingen, organiseringen og samordningen ikke fungerer godt nok. Kommunen bør vurdere dagens organisering av planfeltet.

SAKSBEHANDLINGSUTFORDRINGER

Tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter tyder på at kommunen har et betydelig forbedringspotensial mht. behandling av private planforslag.

Ifølge våre informanter tar det ofte flere måneder å få et oppstartsmøte, til tross for at [smartkommunene](#) anbefaler maks tre uker. Flere opplever at de ikke får tilbakemelding når de henvender seg til kommunen i plansaker. Det blir også pekt på at kommunen er veldig problem- og detaljorientert, og mer opptatt av formelle lovkrav enn plankvalitet. Det fremheves som spesielt problematisk at kommunen har en sterk detaljorientering allerede i oppstartsmøtet. Det er en klar oppfatning hos flere om at kommunen lager unødig mye arbeid for seg selv og forslagsstillerne med sin sterke detaljorientering.

Et annet moment som fremheves, er at kommunen deltar med mange personer på møtene, men ofte personer uten den nødvendige myndighet. Signalene som gis i oppstartsmøtet oppleves som nokså uklare, og det hevdes at responsen på innsendt planforslag i en del tilfeller går langt utover kravene som ble stilt på oppstartsmøtet.

Dette er forhold som synes å bidra til at planprosessene blir ekstra ressurskrevende for begge parter, og tar lengre tid enn nødvendig.

Etter vår vurdering er det et **ressursparadoks** her. Byplan har betydelige kapasitetsutfordringer. Samtidig tyder tilbakemeldingene på at flere av de grepene som gjøres underveis i planprosessen, er med på å øke arbeidsbelastningen og forsterke kapasitetsutfordringene.

De fleste av disse forholdene står i sterk kontrast til hvordan bransjen opplever Stavanger kommune som planmyndighet. Det blir også hevdet at man kommer raskere frem til førstegangsbehandling i Stavanger, noe også tallene kan tyde på. Tall fra Kost-ra viser at det går over dobbelt så raskt å behandle reguleringsplaner i Stavanger, sammenlignet med Sandnes. Sandnes er i øverste sjiktet blant storbykommunene, men på nivå med flere andre.

Kort oppsummert tyder tilbakemeldingene på at bransjen ønsker en tydeligere og mer løsningsorientert kommune, mer fokus på plankvalitet, større forutsigbarhet i planprosessen, og mer effektive planprosesser.

Det er derfor gledelig at byplanavdelingen har satt i gang et utviklingsprosjekt der hensikten har vært å strømlinjeforme produksjonslinjene, effektivisere driften og forbedre kommunikasjon med publikum og brukere.

ANDRE FUNN

Tidsfrister. Hovedregelen er at kommunen skal behandle saken politisk senest innen 12 uker. Tilbakemeldingene våre tyder på at fristen overholdes i de fleste tilfellene, men dette synes å være en sannhet med modifikasjoner.

I Asplan Viaks undersøkelse fra 2012 er Sandnes den kommunen som får lavest score på overholdelse av frister for saksbehandlingstid. Undersøkelsen viste stor uenighet mellom næringsliv og kommune på dette området, noe som sannsynligvis skyldes at kommunen har anledning til å stoppe tiden dersom man melder tilbake om mangler ved planforslaget.

Smartkommune er en felles informasjons- og tjenesteportal for plan- og byggesaker i Stavanger-regionen. Her er normen for tilbakemelding om formelle mangler 3 uker. Intervjuene våre tyder på at kommunen i en del tilfeller gir tilbakemelding om formelle mangler rett før 12-ukersfristen.

Byplanavdelingen har videre tolket lovteksten i retning av at «tiden slutter å gå» når byplan har skrevet saksfremlegg, og det er avgjort at den skal til politisk behandling. Etter vår vurdering er dette i strid med loven. Slik vi leser loven gjelder 12-ukersfristen fra mottak av sak til den er ferdig politisk behandlet. Det er også denne tolkningen som

er lagt til grunn i Smartkommune. Etter vår vurdering bør kommunen endre praksis på dette feltet.

Gjennomgangen tyder på at **samhandlingen mellom politikere og administrasjon** ikke fungerer godt nok på byplanleggingsfeltet, selv om det ser ut til å ha bedret seg den siste tiden. Dette synes å ha sin bakgrunn i flere forhold, som misnøye med lang saksbehandlingstid og manglende respons, og at utbyggere derfor kontakter politikere i stedet for administrasjonen.

Brukermedvirkning og innbyggerdialog. Etter vår vurdering har kommunen et ganske bra opplegg for medvirkning i forbindelse med kommuneplanprosessen, men fylkeskommunen skriver i sin høringsuttalelse til planprogrammet, at flere befolkningsgrupper bør bli hørt. Kommunen gjennomfører i dag en rekke brukerundersøkelser innenfor ulike fagfelt. Vi tror kommunen vil kunne profitere på å bruke resultatene herfra i arbeidet med kommuneplanen.

HOVEDANBEFALINGER

Gjennomgangen har vist at kommunen har en del utfordringer knyttet til kapasitet, organisering og saksbehandling. Disse forholdene ser ut til å påvirke hverandre. Det ser ut til at kapasitetsproblemene er med på å skape utfordringer knyttet til ansvarsdeling, organisering og saksbehandling. Men det ser også ut til utfordringer knyttet til organisering og saksbehandling er med på å forsterke kapasitetsproblemene. Derfor bør disse forholdene ses i sammenheng. Nedenfor presenteres hovedanbefalingene (**Se alle anbefalingene [her](#)**).

Vi anbefaler kommunen å:

- Skape et bedre samsvar mellom kommunens ambisjoner for utbygging og administrasjonens planleggingskapasitet.
- Vurdere muligheten for å redusere antall områdeplaner i tiden fremover.
- Vurdere detaljeringsbehovet i forbindelse med planer og planprosesser.
- Vurdere dagens organisering av planarbeidet, og finne en god ansvars- og oppgavedeling og samhandlingsstruktur mellom kommuneplan- og byplanmiljøet. Én mulighet er å samle alt kommunalt planarbeid under én direktør.
- Se nærmere på tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter, og vurdere hva man kan gjøre for å forbedre planprosessene.
- Ta stilling til hvilken rolle byplan skal ha i forbindelse med områdeplanene i årene fremover.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 27.08.13:

Rogaland Revisjon har gjennom sin forvaltningsrevisjon satt søkelys på en rekke utfordringer knytte til kommunens planarbeid, og rapporten gir verdifulle innspill til hvordan vi kan videreutvikle dette tjenestområdet.

Revisjonsrapporten kommer samtidig med at Byplanavdeling har startet opp et eget utviklingsprosjekt med siktemål å effektivisere og forenkle saksbehandlingsprosesser og styrke kommunikasjon og brukerrelasjoner. Gjennom dette prosjektet er avdelingen allerede i gang med å endre rutiner og prosesser, og revisjonsrapporten gir gode innspill som dels supplerer, dels forsterker disse endringsprosessene. Oppfølgingen av dette prosjektet vil derfor være et viktig verktøy for rådmannen i forhold til å følge opp revisjonsrapportens anbefalinger.

Rådmannen ønsker å påpeke følgende i forhold til faktagrunnlaget som fremlegges i rapporten:

Rapporten gir en gjennomgang av kommunens arbeid med overordnet plan, og antyder at det er uklare ansvarsforhold mellom stab og linjeorganisasjonen ift denne delen av kommunens planorganisering. Rådmannen vil påpeke at de funn som rapporten peker på er knyttet til forrige kommuneplanrevisjon med tilhørende arbeider når det gjelder intern samhandling. Som det står gjengitt i rapporten var det i denne revisjonsprosessen reell arealplanfaglig kompetanse i rådmanns nærstab. Med anstrengt kapasitet hos byplan ble faglig arbeid knyttet til arealdelen av kommuneplan konsentrert rundt 2-3 personer fra hhv. overordnet planlegging i byplan og planrådgiver. Det var på grunn av manglende kapasitet og prioritering liten involvering av hele arealseksjonen i byplan, utover bred deltakelse i prosjektgruppen. Dagens situasjon er at det ikke er slik arealplanfaglig kompetanse i rådmannens nærstab. I byplan ble enheten overordnet planlegging etablert våren 2013. I pågående kommuneplanrevisjon er det overordnet planlegging som har totalansvaret for arealdelen av kommuneplanen. Selve arbeidet foregår i et bredt og tett samarbeid med både rådmannens nærstab, arealplanseksjonen, bymiljø og andre enheter i organisasjonen.

Revisjon fremholder at rådmannens stab har startet opp områdereguleringer og forstått kontakt og avklaringer med utbyggere, uten at byplan har vært involvert. Rådmannen vil her bemerke at rådmannens stab ikke er tillagt slike oppgaver og har ikke muligheter for dette. Imidlertid har kommunaldirektør samfunn, både som fungerende rådmann og som i 2 perioder også fungerende direktør for kultur- og byutvikling gitt oppdrag om iverksettelse av planarbeid mv. Det tilligger rådmannens myndighetsområde også å bruke sin instruksjonsmyndighet når det er påkrevd for å løse oppgaver.

Revisjonen har intervjuet regionale myndighetsinstanser og gjengir i rapporten de synspunkter som er fremkommet. Rådmannen hadde forventet at denne viktige sam-

handlingen ble grundigere belyst for å få frem læringseffektene for kommunen. Det fremholdes bl.a. at det deltok mange personer i meklingen som ble gjennomført ifm kommuneplan i 2011. Årsakene til at kommunens delegasjon var stor er at det skulle mekles på over 100 innsigelser og som omfattet alle deler av kommuneplanen. Kommunens oppnevnte faste meklingsutvalg består av ordfører og 3 folkevalgte samt rådmannen. Kompleksiteten i mekling gjorde at denne gangen var det nødvendig å bruke sekretariatet for kommuneplanrevisjon som faglig bistand under meklingen. I det siste meklingsmøtet deltok imidlertid kun planrådgiver og fagleder overordnet planlegging byplan sammen med meklingsutvalget

Rådmannen finner videre grunn til å bemerke revisjonens omtale av kommunens rolle i regionalt planforum. Sandnes var den første kommunen som ba om at folkevalgte fikk anledning til å delta sammen med administrasjonen i regionalt planform. Konkret ble det spurt om arbeidsutvalget i kommuneplankomiteen kunne være tilsted da temaer i kommuneplanrevisjonen skulle drøftes. Dette for å få en effektiv prosess i kommunens arbeid.

Henvendelsen ble møtte med noe tilbakeholdenhet, og kommunen har siden vurdert dette fra gang til gang. Imidlertid har kommunen en etablert praksis på at det før møter i regionalt planforum forberedes disse sammen med rådmann/kommunaldirektør Samfunn, derav følger også at det er vurdert fra gang til gang hvor mange og hvem fra administrasjonen som skal møte.

I rapporten gjøres rede for de synspunkter som er hentet fra utbyggerne om saksbehandlingen i byplan. Rådmannen merker seg at det fremholdes at oppstartsmøtene oppleves som detaljerte og omstendelige. Samtidig er det rådmannens oppfatning at det her også må sees hen til tidligere anbefalinger som er gitt i forvaltningsrevisjoner av plan- og byggesaksbehandlingen i Sandnes. Her har spesielt for liten grad av forutsigbarhet og avklaringer tidlig i planarbeidene blitt påpekt. Det har over flere år blitt arbeidet systematisk med forbedringer av oppstartsmøtet i byplan. Tidligavklaringer og forutsigbarhet har hatt et særlig fokus i dette arbeidet bl.a. som en oppfølging av tidligere anbefalinger fra revisjonen.

Rådmannen stiller ikke spørsmål ved at det er forbedringsmuligheter, men savner tydeligere råd om hvordan arbeidet kan ytterligere målrettes.

Rådmannen ønsker å påpeke følgende i forhold til de faglige anbefalingene som fremlegges i rapporten:

1. *Vi anbefaler kommunen å skape et bedre samsvar mellom kommunens ambisjoner for utbygging og administrasjonens planleggingskapasitet*

Rådmannen er enig i revisjonens konklusjon, at kapasitetsutfordringene ved Byplanavdelingen skyldes en kombinasjon av et stort antall områdereguleringsplaner, høyt plantempo og manglende prioriteringer innenfor de ulike planene. I tillegg kommer at avdelingen i perioder har hatt utfordringer med å rekruttere til ledige stillinger og

dermed har hatt flere vakante stillinger i kortere og lengre perioder. Avdelingen ble i økonomiplanen for 2013 styrket med 2 stillinger innenfor feltet overordnet plan, og har i ettertid av revisjonens gjennomgang opprettet en egen seksjon for overordnet planlegging.

Rådmannen slutter seg til revisjonens vurdering, at bemanningen innenfor planfeltet bør være tilstrekkelig om man aksepterer en tydeligere prioritering i perioder med stort planpress. For å lykkes med dette er vi avhengig av god dialog med politisk ledelse og utvalg. Rådmannen vil ha tydelig fokus på dette området.

2. *Vi anbefaler kommunen å vurdere muligheten for å redusere antall områdereguleringsplaner i tiden fremover*

Revisjonen anbefaler at man bør vurdere muligheten for å redusere antall områdeplaner i tiden fremover, enten gjennom å fravike krav til områderegulering eller ved å slå sammen mindre områdeplaner til større og mer overordnede planer. Dette blir løpende vurdert av avdelingen, og har allerede vært gjort for enkeltplaner i sentrumsområdet. Denne problemstillingen er og en del av planmandatet for revisjon av kommuneplan 2015 – 2030.

3. *Vi anbefaler kommunen å vurdere detaljeringsbehovet i forbindelse med planer og planprosesser*

Rapporten peker på en rekke utfordringer knyttet til kommunens saksbehandling av private planforslag. Fra næringens side oppleves det at Sandnes har lang ventetid for gjennomføring av oppstartsmøte, tidkrevende prosesser knyttet til godkjenning av innsendt planforslag, og til tider et svært høyt detaljeringsfokus i planarbeidet.

Dette er utfordringer avdelingen allerede er i ferd med å ta fatt i gjennom utviklingsprosjektet. Sentrale utviklingspunkt er oppretting av enklere rutiner for oppstartsmøter, samt styrket dialog mellom avdeling og forslagstiller underveis i planutformingen. Det arbeides også for å ta i bruk flere digitale hjelpemidler i dialogen mellom avdeling og forslagsstiller.

Arbeidet med endring av formelle organisasjonsstrukturer ventes også å gi viktige bidrag til dette arbeidet.

4. *Vi anbefaler kommunen å vurdere dagens organisering av planarbeidet, og finne en god ansvars- og oppgavedeling og samhandlingsstruktur mellom kommuneplan- og byplanmiljøet. En mulighet er å samle alt kommunalt planarbeid under én direktør*

Rådmannen ser det slik at det revisjonen benevner som gnisninger mellom byplan og rådmannens stab i realiteten dreier seg om behovet for samlet styring og ledelse av disponibel kapasitet til å gjennomføre oppgavene i samsvar med de mandat som er gitt politisk.

Rådmannen vil varsle oppstart av en full gjennomgang av kommunens organisering innenfor planfeltet, inkludert planarbeidet som i dag er knyttet til rådmannens stab. Funn fra revisjonens gjennomgang, samt funn fra utviklingsprosjektets kartlegging av rutiner og prosesser vil være viktige innspill i dette arbeidet. En slik organisasjons-gjennomgang vil bli startet opp høsten 2013, med sikte på å kunne innføre ny organisasjonsstruktur i løpet av våren 2014.

5. *Vi anbefaler kommunen å se nærmere på tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter, og vurdere hva man kan gjøre for forbedre planprosessene*

Rådmannen viser her til sin uttalelse til punkt 3 ovenfor. Gjennom arenaer som Boligforum og næringsforeningens ressursgruppe for bygg og anlegg vil vi søke tettere dialog med næringen for å sikre oss at endringene som gjennomføres beveger oss i riktig retning.

6. *Vi anbefaler kommunen om å ta stilling til hvilken rolle byplan skal ha i forbindelse med områdeplanene i årene fremover*

Etter rådmannens oppfatning er byplan sin rolle i områdereguleringer avklart. Områdereguleringsplaner er kommunen sin plan og det er kommunens planmyndighet (byplan) som leder samtlige slik prosesser. Uavhengig av prosessen som velges for planutviklingen er det saksbehandler i byplan som er prosjektleder for en områdereguleringsplan. Der det inngås avtale med utbygger(e) inkl. Sandnes tomteselskap KF, har disse utførerne ansvaret for å rigge sin organisasjon slik at de er i stand til å gjennomføre oppdraget som de har påtatt seg gjennom avtalen. Prosjektleder i byplan har fortsatt ansvaret for å styre prosessen gjennom faste møter, faglige rammer og avklaringer. En områdereguleringsplan leveres ikke inn, den utformes i et samarbeid før den fremmes for politisk behandling.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Prosjektet skal vurdere 1) hvordan kommunen arbeider som planmyndighet, 2) og om man ivaretar bysamfunnets behov for ajourførte arealplaner og reguleringsplaner.

Problemstillinger:

- Hva er status i Sandnes kommune for overordnede plandokumenter?
- Hvordan arbeider kommunen for å ivareta sitt ansvar som planmyndighet? Hvordan er samspillet med andre instanser?
- I hvilken grad har kommunen kapasitet og kompetanse til å holde planarbeid à jour med bysamfunnets behov for arealplaner og reguleringsplaner?
- Hvordan ivaretar kommunen innbyggerdialogen i plansaker? Hvordan har kommunen arbeidet med å utvikle brukerrelasjonene de siste årene, og med hvilke resultater?
- Er arealplanene oppdaterte og tydelige nok for en effektiv saksbehandling av private reguleringsforslag? Hvor lang saksbehandlingstid har kommunen for private reguleringsforslag og oppmålingsforretninger? Blir lovmessige tidsfrister overholdt? Har kommunen mistet aktuelle utbygginger pga. for lang saksbehandlingstid? I hvilken grad er forslagsstillerne fornøyde med saksbehandlingen?

1.2 RAPPORTENS STRUKTUR

En beskrivelse av avgrensninger, metode og revisjonskriterier finnes i rapportens vedleggsdel.

Rapportens struktur: Først gir vi en oppdatering av status for overordnede planer. Deretter beskriver vi kommunens ressursbruk i forbindelse med plansaksbehandling. Deretter beskriver vi kommunens kapasitetsutfordringer på planfeltet og det som synes å være hovedårsakene til dette. I kapittel 2.4 ser vi nærmere på kompetansen i byplanavdelingen. I del 2.5 går vi nærmere på organisering og ansvarsdeling på planfeltet, og beskriver de utfordringene som har vært her. Vi beskriver også hvordan kommunen fremstår for relevante offentlige samarbeidspartnere. I del 2.6 oppsummerer vi utbyggere og konsulentenes synspunkter på saksbehandlingen, og forsøker å utdype hva som ligger til grunn fra resultatene på spørreundersøkelsene fra 2010 og 2012. Disse to kapitlene sier litt om utfordringene kommunen har hatt mht. hvordan man arbeider som planmyndighet.

I kapittel 2.7 ser vi nærmere på tidsfrister og saksbehandlingstider. Kapittel 2.8 tar for seg i hvilken grad arealplanene er oppdaterte og tydelige nok for en effektiv saksbehandling av private reguleringsforslag. Kapittel 2.9 dreier seg om innbyggerdialog og

brukermedvirkning i forbindelse med kommuneplanprosessen, mens vi i det siste kapittelet kort går inn på saksbehandlingstid i forbindelse med oppmålingsforretning.

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 PLANSTATUS

Her konsentrerer vi oss om de pågående overordnede planprosesser i kommunen.

Den nye plan- og bygningsloven (2009) har gitt større rom for å kjøre parallelle planprosesser. **Flere av de store pågående planprosessene i kommunen går parallelt.**

Gjeldende kommuneplan er fra 2011. Bystyret vedtok den 29.05.12 en **begrenset revisjon av kommuneplanen**, inkludert **Kommunedelplan for sentrum** og **Miljøplan for Sandnes**. Dette betyr at innsatsen skal konsentreres om analyser, utredninger og forslag knyttet til arealdelen med tanke på avsetting av tilstrekkelig nye utbyggingsområder for fremtiden. I tillegg skal næring og kultur gis særskilt oppmerksomhet.

Milepæler i kommuneplanprosessen:¹

- November 2012. Utlegging av planprogram
- Januar 2012. Fastsetting av planprogram
- Desember 2013. Utlegging av planforslag.
- November/desember 2014. Godkjenning av kommuneplan

Arbeidet med **kommunedelplan for Sandnes øst** skal gå **parallelt med revisjon av kommuneplan 2015-2030**, og begge skal ferdigstilles med planvedtak i desember 2014. Innenfor planområdet for Sandnes Øst er det frigitt to utbyggingsområder, der det skal utarbeides områderguleringer. Denne prosessen skal foregå parallelt med prosessen med kommunedelplanen.

Parallelt med kommunedelplanen for Sandnes øst pågår også utforming av **Kommunedelplan for Landbruk i Sandnes kommune**. Denne skal etter planen vedtas innen utgangen av 2013². Ifølge planprogrammet for Sandnes øst vil landbruksplanen både gi faktagrunnlag til arbeidet, men også strategisk politikkutforming som vil være styrende for planutformingen.

Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer 2014-2030. Kommunen er også i gang med kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer. Det er ventet at endelig vedtak blir fattet ved årsskiftet 2013/2014.

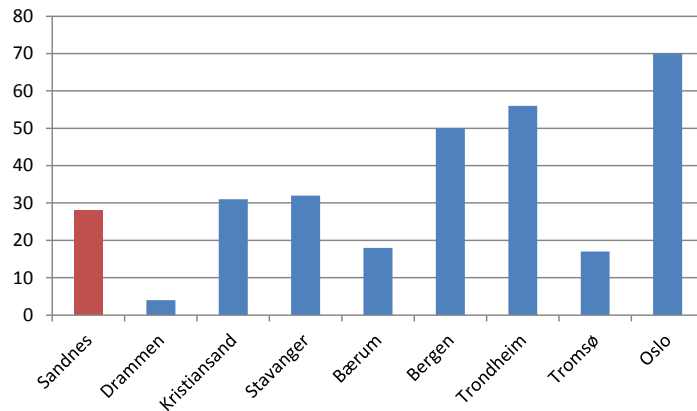
I figuren under viser vi hvor mange kommunale planer som ble sendt på høring i 2012. Vi sammenligner Sandnes med de andre storbykommunene. Indikatoren sier bare noe om hvor mange kommunale planer som er på høring, ikke hvor mange som er under behandling. Med antall kommunale planer menes kommuneplan, kommunedelplan,

¹ Behandlinger i kommuneplankomiteen og bystyret.

² Jf. Oversiktsdokumentet Hovedoppgaver arbeidsprogram.

reguleringsplan og de gamle bebyggelsesplanene. Vi vet dermed ikke hvor mange av disse planene som er områdeplaner, detaljplaner osv.

Figur 1 – Antall kommunale planer sendt på høring i 2012 (KOSTRA)



Vi ser at Sandnes kommune 2012 har et relativt høyt antall planer sendt på høring, sammenlignet med de andre storbykommunene. Antallet i Sandnes har variert en del de siste årene, fra 35 i 2009 til 13 i 2011, og så 28 i 2012.

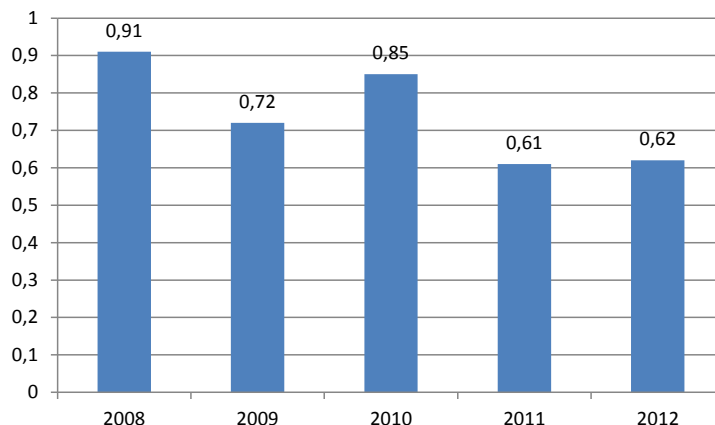
Det har vært vår intensjon å si noe om status mht. område- og detaljreguleringer, herunder antall pågående planer og planer pr. år. Tallmaterialet har imidlertid ikke vært tilgjengelig. I intervjuer får vi opplyst at det i år pågår mellom **30-35 områdeplaner, 13 bare i sentrum.**

Kort oppsummering: Kommunen har mange overordnede planer i bevegelse samtidig.

2.2 RESSURSBRUK

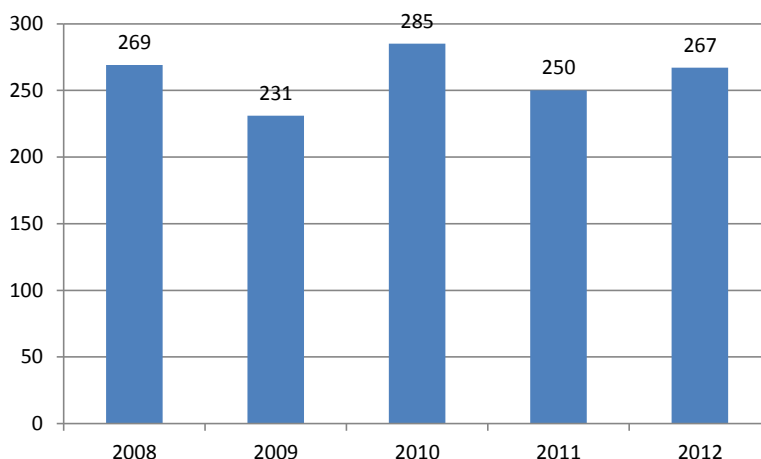
I figurene under viser vi kommunens ressursbruk i forbindelse med plansaksbehandling.

Figur 2 – Netto driftsutgifter til plansaksbehandling som andel av kommunens samlede netto driftsutgifter (KOSTRA)



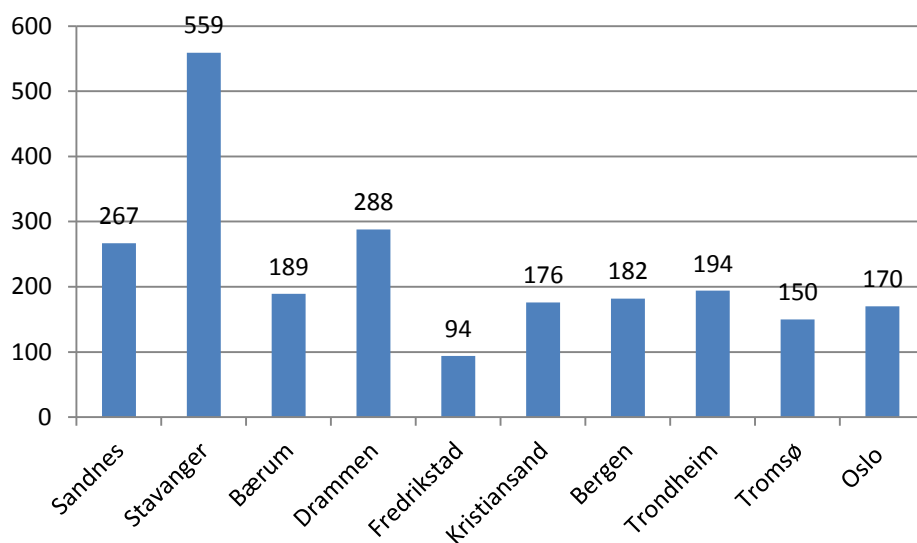
Vi ser at driftsutgifter til plansaksbehandling utgjør en betydelig mindre del av kommunens samlede utgifter i 2012, sammenlignet med 2008. Ressursbruken kan også måles ved å se på kommunens utgifter til plansaksbehandling pr. innbygger. Figuren under viser at kommunen brukte litt mer til plansaksbehandling pr. innbygger i 2008, sammenlignet med 2012.

Figur 3 – Netto driftsutgifter til plansaksbehandling per innbygger (KOSTRA)



Til tross for en omfattende lovendring, med ny plan- og bygningslov i 2009, bruker kommunen relativt sett mindre til plansaksbehandling i 2012 sammenlignet med 2008. Men sammenligner vi med andre kommuner er Sandnes blant de kommunene som har høyest utgifter til plansaksbehandling pr innbygger.

Figur 4 – Netto driftsutgifter til plansaksbehandling per innbygger, 2012 (KOSTRA)



Vi er informert om at byplan har fått tilført to nye stillinger i 2013.

2.3 KAPASITET

Datamaterialet viser ganske entydig at byplanavdelingen har hatt betydelige kapasitetsutfordringer de siste årene. Dataene tyder på at det er **tre hovedårsaker** til dette:

1. Et meget høyt antall områdereguleringer og et høyt plantempo
2. Manglende prioriteringer – «*alt har vært like viktig*»
3. Høy detaljeringsgrad i planprosesser og planer

Andre medvirkende årsaker:

- Turnover. En del erfarne medarbeidere har sluttet
- Sykemeldinger/vakanse/permisjon – om lag fire årsverk (det siste halvåret)
- Usikkerhet omkring de ytre rammene for planarbeidet. Manglende avklaringer. Gandsfjord bru, kollektivårer. Gjør planleggingsarbeidet mer tidkrevende

2.3.1 MANGE OMRÅDEREGULERINGER

De aller fleste vi har intervjuet peker på at det ligger for sterke føringer mht. bruk av områdeplaner, både i kommuneplan og kommunedelplan for sentrum. Det gis også uttrykk for at det generelle plantempoet er for høyt, og at det er for mange planer som beveger seg samtidig.

Sandnes kommune har også mange områdereguleringer, sammenlignet med en del andre kommuner³. Unntaket her er Stavanger, der det pågår over dobbelt så mange områdereguleringer som i Sandnes⁴.

I Bergen får vi opplyst at det er 33 områdereguleringer knyttet til bolig-, sentrum- og næringsområder. I tillegg er det 24 pågående planer for vei-, gang- og sykkelstier. I Trondheim pågår det i dag ca. 10 områdeplaner i alt. I Kristiansand pågår det i dag 3 områdereguleringer⁵.

Kristiansand kommune startet flere områdeplaner etter lovendringen i 2009, men disse er senere blitt omgjort til detaljplaner. Ifølge byplansjefen bidro dette til en nødvendig forenkling av planprosessen, etter at konsekvensutredninger hadde påvist få potensielle konfliktsituasjoner.

Dimensjonering - for få ansatte. De aller fleste av de vi har intervjuet, både innenfor og utenfor kommunen, mener at Sandnes kommune har for få ansatte i forhold til planmengde.

³ Tallene fra Stavanger, Bergen og Kristiansand er helt nøyaktige, mens tallene fra Sandnes og Trondheim er basert på anslag. Samtidig er det slik at detaljeringsnivået kan være forskjellig, og at noen kommuner velger detaljregulering der en annen kommune ville valgt områderegulering. Likevel mener vi tallene fungerer som en god illustrasjon på forskjellene.

⁴ 89 områdereguleringer i 2013, hvorav 75 pågår og 14 er vedtatt (Kilde: Epost fra byplansjefen i Stavanger, datert 15.08).

⁵ Jf. samtale med byplansjef i Stavanger 16.08.2013. Vi får opplyst at de tre planene er omfattende, og at tematikken er komplisert.

Områdeplanen er primært kommunens planredskap. Områdeplanen brukes for mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. Områderegulering er en kommunal oppgave hvor kommunen selv i utgangspunktet forestår alle deler av planprosessen. I mange tilfeller vil private aktører være pådrivere for å få utarbeidet områderegulering. Det er derfor anledning til å overlate – helt eller delvis – til de private å stå for det planfaglige arbeidet⁶.

I Sandnes kommune er imidlertid hovedregelen at områdeplaner utarbeides av private utbyggere eller Sandnes tomteselskap (90-95 %)⁷. Bildet er motsatt i andre storbykommuner. I Kristiansand og Stavanger utarbeides alle områdeplanene av byplanmyndigheten selv, og i Trondheim og Bergen er det hovedregelen. Fra Stavanger får vi opplyst at de setter deler av områdeplanene ut til private aktører.

Hovedgrunnene til ordningen i Sandnes er politiske valg, og at byplanavdelingen ikke har hatt kapasitet til å utarbeide områdeplaner selv.

Det gis videre uttrykk for at **grepet med områdeplaner var velfundert**, og at man ønsket å styre utviklingen og ligge i forkant. Det pekes også på at loven legger til grunn at kommunene skal ta et stort ansvar for den overordnede planleggingen, og da er områdeplanene et viktig redskap⁸. Ifølge våre informanter førte dette til at **kommunen tok seg vann over hodet**, dvs. kommunen hadde ikke kapasitet til å håndtere alle områdeplanene. «Det kom inn for mye».

Tilbakemeldingene tyder på at det store omfanget av områdeplaner svekker både den overordnede og mer detaljerte planleggingen.

For det første hevdes det at for mange parallelle pågående områdeplaner svekker muligheten til å se arealutviklingen i et mer helhetlig perspektiv. Dette kan høres paradoksalt ut, ettersom områdeplaner jo er områdevisse avklaringer av arealbruken for et større område. Hovedinnvendingen dreier seg imidlertid om at man ikke får anledning til å gjøre overordnede strategiske avklaringer forut for områdeplanene. «*Alt skal skje på en gang (...) Hvis vi skal utvikle hele sentrum i denne perioden, har vi ikke tid til å drive overordnet samfunnsplanlegging*»

Men tilbakemeldingene, både fra kommunen og samarbeidspartnere, tyder på at grepet med **områdeplaner også påvirker i den andre enden, dvs. detaljreguleringer**. En av de intervjuede i byplanavdelingen sa det slik: «*Det er satt i gang en rekke områdereguleringer med den konsekvens at man ikke kommer i gang med detaljreguleringer*».

⁶ Kilde: Veileder reguleringsplan - Nasjonal veileder, Miljødepartementet, 2010

⁷ Da inngår kommunen avtaler med de som utfører områdeplanene.

⁸ Dette blir det også pekt på fra en annen kommune.

Vi får opplyst at man ved revideringen av kommuneplanen vil gjøre en grundig vurdering av behovet for områdereguleringer, og samtidig ta stilling til i hvilken grad det er mulig å gå direkte fra kommuneplan til detaljregulering.

Involvering i områdeplan. Ifølge representanter for byplanavdelingen er de langt mer aktive og delaktige gjennom hele områdeplanprosessen, sammenlignet med en detaljregulering. De eksterne aktørene som utfører områdeplanene er av en annen oppfatning. De mener at kommunens involvering er nokså lik, og beskriver kommunen først og fremst som en saksbehandler av private forslag, i begge tilfeller.

Detaljeringsgrad. Tilbakemeldinger fra fagfolk tyder på at en langt høyere detaljeringsgrad i flere områdeplanene i Sandnes kan forklares med at det pågår en større transformasjon i Sandnes, og dermed er detaljeringsbehovet større.

Ressursbruk. Å overlate utarbeidelsen områdeplaner til private aktører og tomteselskapet innebærer en betydelig ressursbesparelse for Sandnes kommune. Likevel innebærer oppfølgingen av planarbeidet en god del arbeid for kommunen⁹.

2.3.2 MANGLENDE PRIORITERINGER

Gjennomgangen vår tyder på at kommunen ikke har foretatt tydelige prioriteringer av planoppgavene, noe som har bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene.

Intern prioritering. De ansatte i byplanavdelingen har ikke fått tilstrekkelig klare føringer fra ledelsen mht. hvilke oppgaver som skal prioriteres¹⁰. Flere ansatte har mange arbeidsoppgaver og opplever at «*alt brenner alltid*» og vet ikke hva de skal prioritere. Resultatet av dette er at det blir en opphopning av saker fordi andre oppgaver «*brenner mer*», og må gjøres med en gang. Dette innebærer at det er saksbehandlerne selv må foreta prioriteringene, og at prioriteringene ikke blir styrt ut fra et samlet og overordnet behov¹¹.

Byplanavdelingen har nylig hatt **ekstern konsulent inne for å gjennomføre et utviklingsprosjekt**. Dette har endt opp i en rekke forbedringspunkter, blant annet mht. prioriteringer. Avdelingen og direktør er vår/sommer 2013 i ferd med å ta tak i disse forbedringspunktene. Det neste steget mht. prioritering er å legge frem forslag til prioriteringsliste for utvalg for byutvikling, slik at prioriteringsrekkefølgen forankres politisk.

Politisk prioriteringsavklaring. Vi er informert om at byplanavdelingen la frem en meldingssak i utvalg for byutvikling høsten 2012. Her ble det åpnet for kommentarer

⁹ Opplyst i intervjuer.

¹⁰ Kilde: Intervjuer og Byplanenhetens utviklingsprosjekt med ekstern konsulent.

¹¹ Kilde: Byplans utviklingsprosjekt.

og innspill mht. prioritering. Det ble imidlertid ikke foretatt noen prioritering på dette møtet.

Slik saken står nå, skal byplanavdelingen på ny foreslå kriterier for prioriteringer, og legge frem ny sak¹².

Også forslagsstillerne trekker frem manglende planprioriteringer som en stor utfordring i Sandnes. Det blir pekt på at det har begynt gode folk i byplanavdelingen, som har sluttet igjen pga. av høyt arbeidspress og manglende prioriteringer. Det hevdes at andre kommuner er tydeligere mht. tidsrekkefølgen for hva som skal prioriteres av utbygginger og planer.

Overordnede avklaringer og prioriteringer. Både internt i kommunen og fra samarbeidspartnere pekes det på at man mangler en del overordnede avklaringer: «*Kommunen har vokst, og det har vært en rekke tunge planoppgaver. Det overordnede planverket er ikke lagt. Vi vet ikke hvor hovedkollektivåren går. Vi vet ikke om gandsfjordbrua kommer, det er en del usikkerhet omkring de ytre rammene.*» Andre usikkerhetsmomenter er firefelts E39 og utbyggingen av Sandnes øst, og de transportbehov dette gir.

2.3.3 HØYT DETALJERINGSNIVÅ

Mange vi har intervjuet mener at detaljeringsnivået er for høyt i kommunen, og at kommunen på denne måten skaper unødvendig mye arbeid for seg selv. Dette gjelder både planer og i planprosesser.

Flere av de vi har intervjuet sier de **savner det overordnede grepet** i forbindelse med byutviklingen, dvs. hva Sandnes vil. Det pekes på at det blir for mye detaljer og for lite overordnede linjer.

I intervjuene hevdes det at den nåværende **kommuneplanen** er for detaljert, teknisk, omfattende og vanskelig å lese: «*Politikerne vet ikke alltid når de bryter med egen kommuneplan.*» Det blir pekt på at det er stilt for mange absolutte grenser i den nåværende kommuneplanen: «*Den har knapt gått i trykken før en begynner å dispensere.*»

Det blir også hevdet at **planprogrammet for den nye kommuneplanen** er for detaljert og omfattende (se kapittel 2.9).

Reguleringsplaner. Forslagsstillerne gir uttrykk for at mange saksbehandlere er for detaljorienterte i forbindelse med reguleringsplanprosessen, spesielt i startfasen (dette kommer vi tilbake til [senere](#)). De peker videre på at det i Stavanger tas de overordnede linjene i starten, og detaljene etter hvert. **Det er en klar oppfatning fra flere om at Sandnes på denne måten lager unødig mye arbeid for seg selv og forslagsstiller i forbindelse med planprosessen.** I tillegg legger det føringer på kommunens tidsbruk i

¹² Jf. intervju.

etterkant, ettersom det kompliserer den videre prosessen frem mot bebyggelse, hevdes det (for eksempel ved økt bruk av dispensasjoner).

2.4 KOMPETANSE

Kompetanse: De aller fleste av de ansatte har utdanning på masternivå, og avdelingen er tverrfaglig sammensatt¹³: Sivilarkitekter, planleggere, landskapsarkitekter, ingeniører, naturforvalter, jurist, samfunnsviter, kunsthistoriker. De siste årene er det kommet rene planleggingsutdanninger, og byplan har rekruttert enkelte ansatte herfra.

Flere aktører utenfor byplan, både internt i kommunen og utenfor kommunen, peker på at de ansatte i avdelingen har høy formell kompetanse: *«Byplanavdelingen er avdelingen med høyst faglig kompetanse i Sandnes kommune. Det er ingen enhet med så mange med så høy formell utdanning. De er en veldig faglig ressurs.»*

Turnover. Gjennomgangen tyder på at byplan har mistet en del erfarne folk (seniorer) de siste årene, og at byplan opplever en tøff konkurranse med private aktører, dvs. konsulent- og arkitektfirma.

Rekruttering. Byplanavdelingen har opplevd en bedring i arbeidsmarkedet, og det har den siste tiden vært flere kvalifiserte søknader til de utlyste stillingene. Det pekes på at man har rekruttert gode folk, noe som støttes av flere av samarbeidspartnerne.

En del eksterne aktører peker på at **det tar tid å bygge opp den reelle byplanfaglige kompetansen**, og at det tar lang tid før de nyutdannede er selvgående. **De mener at det er her byplan har den største utfordringen som fagmiljø.** For eksempel peker flere forslagsstillere på at en del saksbehandlere er veldig detaljorienterte, og opptatte av de formelle plankravene, men lite opptatt av plankvaliteten. De opplever også at saksbehandlerne er redde for å gjøre formelle feil.

Konsulentfirmaene er både kommunens samarbeidspartner i planprosesser og konkurrent i kampen om arbeidskraften. Dersom de rekrutterer en dyktig seniorplanlegger fra kommunen, styrker dette firmaets planleggingskompetanse men svekker kommunens. Både konsulentfirmaene og utbyggerne har imidlertid en egeninteresse av at kommunen er best mulig stilt kapasitets- og kompetansemessig.

Områdeplaner som konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften. Byplan ønsker en sterkere og en mer aktiv rolle i forbindelse med utarbeidelsen av områdeplaner¹⁴, selv om dette synes vanskelig å få til på kort sikt. De ønsker i sterkere grad selv å utføre, og drive frem, områdereguleringer. En representant fra et av konsulentfirmaene sa det slik: *«De tørster etter mer spennende arbeidsoppgaver, men på grunn av kapasitetsproblemer får de det ikke».*

¹³ Kilde: Intervju med Byplansjef 09.04.13.

¹⁴ Jf. intervjuer med representanter for byplan.

For byplan handler det om at de ansatte skal reduseres til rene saksbehandlere (saksbehandling detaljreguleringer), eller om de skal være byplanleggere. De faglig mest utfordrende oppgavene er ofte knyttet til områdereguleringene, og å få være med å forme planløsningene. Men som nokså passive mottakere og saksbehandlere av detalj- og områdereguleringer foretatt av andre, slik som nå, reduseres arbeidsplassens attraktivitet.

Betydelig rekrutteringspotensial. Flere av dem vi har intervjuet mener Sandnes burde ha et meget godt potensial for rekruttering på plansiden, ettersom kommunen har fått en nøkkelrolle i boligutviklingen på Nord-Jæren.

2.4.1 VURDERING – KAPASITET OG KOMPETANSE

Byplanavdelingen har hatt **betydelige kapasitetsutfordringer** de siste årene. Dataene tyder på at de **viktigste årsakene** til dette er 1) et høyt antall områdereguleringer og et høyt plantempo, og for få ansatte i forhold til planmengde, 2) manglende prioriteringer og 3) høy detaljeringsgrad i planprosesser og planer.

Konsekvenser. Disse kapasitetsutfordringene synes å føre til flere ting:

- 1) Lang saksbehandlingstid og lang responstid for henvendelser fra private aktører og tomteselskapet (se [kapittel 2.6](#) og 2.7).
- 2) Direktør for samfunnsutvikling og rådmannens stab har fått en sterkere rolle i planleggingen, noe som har ført til gnisninger mellom byplan og rådmannens stab ([kapittel 2.5](#)).
- 3) De aller fleste områdeplanene utføres av eksterne aktører. Dette bidrar til å frigjøre ressurser i avdelingen, men svekker byplans rolle i byutviklingen i Sandnes. Byplan ønsker også å drive frem områdeplaner selv, og dette mener man vil være et konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften. Dette synet deles av byplanavdelingen i Stavanger. Men for Sandnes synes dette å være vanskelig å få til på kort sikt. Det synes å være et stort gap mellom hvordan byplan ønsker å utøve sin byplanleggingsrolle, og hva enheten har kapasitet til å gjøre i dag.
- 4) Et høyt antall områdeplaner drives frem parallelt, men ingen utføres av byplanavdelingen. Dette svekker byplans mulighet til å se arealutviklingen i kommunen i et helhetlig perspektiv.

Det er også slik at en del erfarne medarbeidere har sluttet i byplanavdelingen. Enkelte peker på at dette er en konsekvens av kapasitetsutfordringer og høyt arbeidspress, men det er vanskelig å si noe sikkert om dette. Uansett bidrar dette til å forsterke kommunens kapasitetsutfordringer på feltet.

Vi anbefaler kommunen å skape et bedre samsvar mellom kommunens ambisjoner for utbygging og administrasjonens planleggingskapasitet.

- Administrasjonen bør forsøke å tydeliggjøre hva man klarer/ikke klarer å gjennomføre av planer med eksisterende bemanning. Sannsynligvis er det slik at bemanningen er tilstrekkelig om man aksepterer en prioriteringsrekkefølge. Tydelige prioriteringer vil derfor være viktige. Men dersom alle planoppgavene skal gjøres samtidig ser det ut til at kapasiteten er for lav.

Vi anbefaler kommune å vurdere muligheten for å redusere antall områdeplaner i tiden fremover.

Vi er kjent med at kommunen allerede vurderer dette, og at Kristiansand har omgjort enkelte områdeplaner til detaljreguleringer.

Vi anbefaler kommunen å vurdere detaljeringsbehovet i forbindelse med planer og planprosesser.

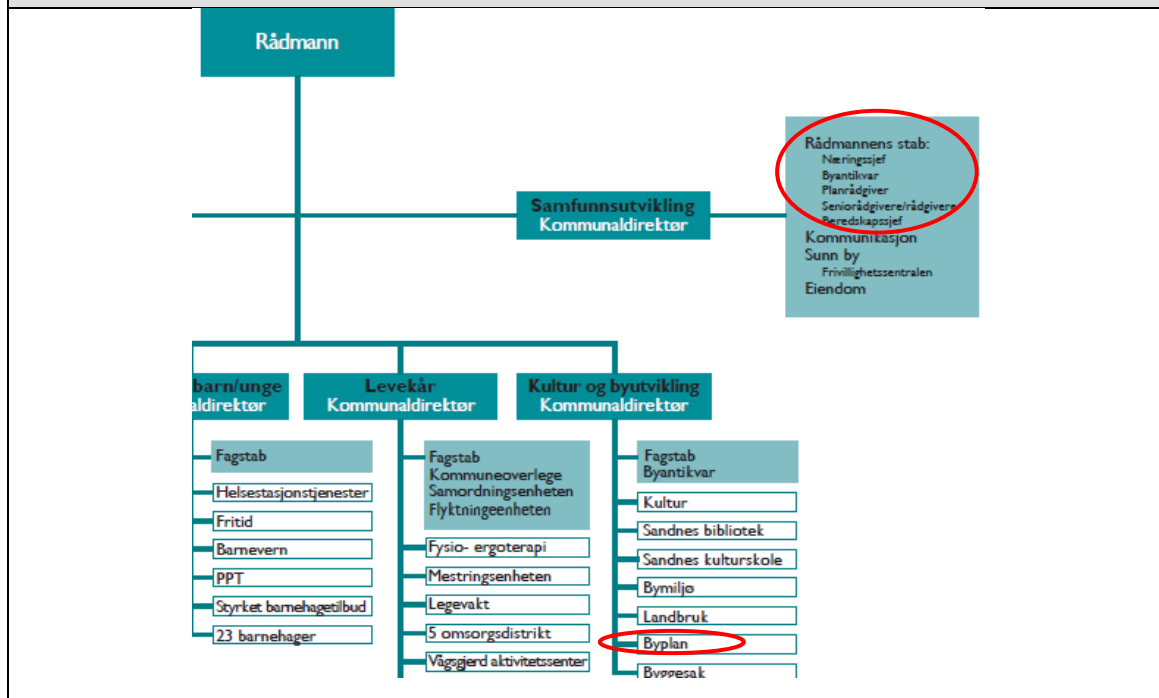
Gjennomgangen tyder på at detaljeringsnivået i planer og planprosesser er for høyt, og at kommunen på denne måten skaper unødvendig mye arbeid for seg selv. Kanskje bør en senke detaljeringsnivået og heller legge litt mer fleksibilitet inn i de overordnede planene, så kan en fokusere på detaljene lenger nede i planhierarkiet. Likeledes bør en vurdere muligheten for å senke detaljeringsgraden i starten av en reguleringsplanprosess, og heller ta disse i en senere fase.

2.5 ORGANISERING OG ANSVARSDELING

2.5.1 FORMELL ORGANISERING OG ANSVARSDELING

Alt byplanarbeid er delegert til byplansjef, ifølge delegasjonsreglementet fra 2004¹⁵. I praksis er imidlertid rådmannens stab og direktør for samfunnsutvikling ansvarlig for kommuneplan og planarbeidet omkring Sandnes øst. Denne ansvarsdelingen illustreres i figuren under.

¹⁵ **Byplans ansvar:** Kommunens myndighet etter plan og bygningsloven er delegert til byplansjef (unntatt kap 9¹⁵), bygningssjef (unntatt kap 9), og kommunalteknisk sjef (kap 9, 12 og 19). Delegasjonsreglementet er fra 2004, og refererer til den gamle plan- og bygningsloven, som er fra 1985. I 2009 ble plan- og bygningsloven endret.

Figur 5 – Utdrag organisasjonskart

Byplanleggingsarbeidet er altså delt mellom linje (byplanavdeling) og stab (rådmannens stab). Byplanavdelingen rapporterer til direktør for kultur og byutvikling, mens rådmannens stab rapporterer til direktør for samfunnsutvikling. For mer om byplans og rådmannens stabs ansvarsoppgaver, [se vedlegg](#).

Gjennomgangen vår viser at direktør for samfunnsutvikling og rådmannens stab har fått en sterkere rolle i planleggingen de siste årene, noe som har ført til gnisninger mellom linje og stab.

Byplanavdelingen har totalt 37 fast ansatte og tre seksjoner: Arealplan, transportplan og oppmåling. Førstnevnte er den største med 20 ansatte¹⁶. En ny seksjon er nylig opprettet, seksjon for overordnet planlegging, som er operativ fra august 2013. I rådmannens stab er det i alt tre planrådgivere som arbeider med planarbeid, primært kommuneplan og kommunedelplan for Sandnes øst.

2.5.2 GNISNINGER MELLOM LINJE OG STAB

Fra direktør for samfunnsutvikling og rådmannens stab pekes det på at dagens organisering fungerer godt strategisk i forhold til rådmann, og som saksbehandler for formannskapet. Samtidig understrekes det at det er viktig å være bevisste på egen rolle og det ansvaret som ligger i linjeorganisasjonen, slik at staben ikke bryter inn i ansvarsområdene som er lagt til linjen. Dette er en «..helt nødvendig strategi for å leve med linjen.»

¹⁶ Jf. intervju.

Flere av de intervjuede, spesielt innen kultur og byutvikling, tar imidlertid til orde for at organiseringen fungerer mindre godt mht. å samordne det strategiske arbeidet i rådmannens stab inn i linjeorganisasjonen. Det oppstår av og til **konflikter mellom linje og stab**, og dette har vært en utfordring lenge¹⁷.

Samordning. Delingen av byplanarbeidet har skapt behov for intern samordning og koordinering. Men det blir pekt på at dette ikke fungerer særlig godt, og at man bruker for mye tid og krefter på uenigheter, interne avklaringer og samordning. Fra kultur og byutvikling pekes det også på at man bruker ressursene feil, dvs. at man ikke samhandler om de viktigste spørsmålene: «*Vi koordinerer oss om de underligste ting, men ikke de nødvendige tingene.*»

Kommuneplan. Byplanavdelingen opplever at de i for liten grad er involvert i kommuneplanarbeidet, og at premissene for planarbeidet er lagt før de blir involvert.

Sandnes øst. Fra byplan hevdes det at prosessen med planprogrammet for kommunedelplan Sandnes øst og områdereguleringer har vært veldig mye styrt av rådmannens stab. Det ferdige planprogrammet har blitt produsert av rådmannens stab. Byplan: «*Det har nesten gått forbi oss*». Dataene tyder imidlertid på at byplan etter hvert har fått en mer delaktig rolle i kommunedelplanen for Sandnes øst.

Fra byplan vises det også til at rådmannens stab starter enkelte områdeplanprosesser og tar styringen, uten å involvere byplan (ikke formell oppstart)¹⁸. Byplan hevder også at rådmannens stab har gjort avtaler med utbyggere, uten å konferere med byplan. Dette mener byplan er innenfor deres ansvarsområde.

2.5.3 HVORFOR GNISNINGER?

Hovedgrunnen til at dette skjer ser ut til å skyldes at byplan har vært «*kapasitetsmessig på hælene*», og at rådmannens har hatt mulighet til å ta tak i oppgavene raskere.

Tilbakemeldinger fra direktør for samfunnsutvikling og rådmannens stab er at dette er en pragmatisk måte å tenke på. Og med *dette* menes at rådmannens stab påtar seg en del planoppgaver. Tilbakemeldingene kan oppsummeres slik: Byplan har ikke kapasitet, men staben har mulighet til å gjøre jobben, og da handler det om å utnytte kommunens samlede ressurser på best mulig måte. Det er ikke lett for staben ikke å foreta seg noe når det ikke er kapasitet hos byplan: «*Vi må tenke konsern. Hvem kan gjøre jobben politikerne har bedt oss om å gjøre? Hvordan få mest mulig ut av ressursene?*»

Vi får opplyst fra rådmannens stab at de har trådt inn for å hjelpe når det har vært behov for det. Et eksempel på dette er arbeidet med forrige arealplan: Tidligere areal-

¹⁷ Jf. kilder fra begge sider.

¹⁸ Vi ønsker å understreke at det ikke ser ut til at noen er i tvil om at det er byplan som har det formelle ansvaret for områdereguleringene, og som har ansvaret selve planprosessen (se [figur](#) lenger ute i rapporten).

plansjef jobbet i rådmannens stab som rådgiver og gjorde arealplanoppgaver fordi byplan ikke hadde kapasitet.

Vi får opplyst at man ikke skal gjøre noe tilsvarende i forbindelse med rulleringen av ny arealplan.

Fra byplan erkjennes det at det nok er lettere for utbyggere å henvende seg til rådmannens stab, fordi byplan er en større og tyngre organisasjon: *«De (rådmannens stab) vil gjerne svare private utbyggere med en gang, og gjøre jobben selv, i stedet for å henvise dem til oss». «De kan være på hugget med en gang, men det kan ikke vi.».* Jeg forstår dem litt også. Vi har ikke klart å ta unna alt». Det pekes også på at det er stor arbeidskapasitet i rådmannens stab, men samtidig understrekes det at *«...ansvarslinjene bør tydeliggjøres»*. Som vi skal se senere i rapporten, tar det noen ganger flere måneder for forslagsstillere å få oppstartsmøte med byplan. Dette ser ut til å være en høyst medvirkende årsak til en at det første møtet i planprosessen er med rådmannens stab.

Tilbakemeldingene tyder på at det ikke bare er byplan som har stor arbeidsmengde og høyt tidspress. Dette gjelder også rådmannens stab. Gjennomgangen vår tyder på at rådmannens stab som regel alltid har stort tidspress. Men det pekes på at det er stor vilje i staben til å forholde seg til korte politiske tidsfrister.

VURDERING

Etter vår vurdering virker det på kort sikt å være fornuftig å utnytte ressursene i rådmannens stab når byplanavdelingen har kapasitetsproblemer.

På lengre sikt bør en imidlertid finne en bedre måte organisere dette på, fordi det vil være belastende for organisasjonen å leve med uklare ansvarslinjer over tid. Når rådmannens stab setter i gang planprosesser, legger dette føringer for ressursdisponeringen i byplan, noe som fører til at byplansjefen mister kontroll over ressurser og personell.

Det ser også ut til å være uenigheter mellom rådmannens stab og byplan om hvorvidt det er faglig forsvarlig å jobbe etter de tidsfristene som er satt. Flere i gjennomgangen peker på at byplan ofte får for liten tid til å involvere seg i viktige spørsmål, og i sentrale planprosesser. En av de intervjuede på utsiden sa det slik: Byplan *«blir halsende litt etter rådmannens stab»*

2.5.4 TOMTESELSKAPETS ROLLE

Byplanavdelingen opplever også at deres ansvarsområder utfordres av Sandnes tomteselskap.

Tomteselskapet og Sandnes indre havn er nylig slått sammen, og har fått nye ansvarsområder. I sak til formannskapet i november 2012 står det blant annet at «*Sandnes tomteselskap KF kan overta flere av bykassens avtaleforpliktelser knyttet til arbeidsfellesskap og områdereguleringer...*». Og: «*..bystyret gir det restrukturerte foretaket et tydelig arbeidsoppdrag mht. strategisk engasjement i by- og arealutviklingen.*» Og: «*Et økt engasjement i by- og arealutviklingen, vil gi tomteselskapet handlingsrom til å delta i utvikling av områder gjennom planlegging og byggemodning og på den måten bygge en robust arealportefølje*».

Tomteselskapet utarbeider flere områdeplaner, og i februar 2013 gav formannskapet ansvaret for rådhusplasstomten: «*Formannskapet ber om at det igangsettes områderegulering av nåværende rådhusomt. Et enstemmig formannskap vedtok å oversende forslaget til Sandnes tomteselskap*».

Både fra tomteselskapet selv, rådmannens stab og direktør for samfunnsutvikling pekes det på at dette er ukontroversielt. Hovedargumentene oppsummeres under:

- Tomteselskapet skal utarbeide områdeplaner, på lik linje med andre utviklere/utbyggere: «*..vi vurderer på økonomien i prosjektet, gjennomføringsevne, fremdrift og selve planen. Vi vurderer alle sider ved prosjektet, ellers er planfasene rimelig lovstyrt*». Selskapet engasjerer en konsulent (arealplanlegger) for å drive frem områdeplanen sammen med selskapet.
- Det er kommunen og planavdelingen som eier områdeplanen, og som skal godkjenne den (og som har den formelle prosjektledelsen). Det er ingen som mener at tomteselskapet skal overta det planfaglige ansvaret fra byplan, men foretaket er satt til å utføre oppdraget. Det er byplan som ivaretar kommunens ansvar selv om det er tomteselskapet som driver frem planen: «*Vi skal kun ivareta forslagsstillerfunksjonen. På lik linje med andre prosjekter er vi er grunneier. Det er likt som i andre prosjekter. Det er ikke vi som har myndighetsrollen*».
- Byplan har ikke tid til dette, og da må andre gjøre det.
- Det handler om å bruke kommunens samlede ressurser på en best mulig måte

VURDERING

Byplans misnøye med at tomteselskapets rolle som områdeutvikler kan etter vår vurdering leses langs to dimensjoner:

- **Den ene** er at byplan ønsker selv å utarbeide enkelte områdereguleringer, selv om de ikke har kapasitet til dette. Samtidig mener de at det er i forbindelse med områdereguleringene de mest faglig interessante oppgavene befinner seg.
- **Den andre:** En del erfarne medarbeidere har sluttet i byplan, eller gått over i andre posisjoner. Byplan har mistet en grunnstamme med erfaring og kontinuitet. Samtidig har tomteselskapet ansatt flere medarbeidere som har lang fartstid i kommunen, og som var i sentrale posisjoner tidligere, blant annet i byplan. For byplanavdelingen oppleves det som vanskelig når disse fortsetter å gjøre

planfaglig arbeid i nye posisjoner. Et moment som, etter vår vurdering, har bidratt å forsterke denne opplevelsen, er at byplan har opplevd det samme i relasjonen til rådmannens stab: En planrågiver som var tidligere arealplansjef i byplanavdelingen fortsatte å gjøre arealplanfaglige oppgaver i rådmannens stab.

2.5.5 HVORDAN FREMSTÅR SANDNES SETT UTENFRA?

Vi har intervjuet sentrale aktører hos Fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. En oppsummering av synspunktene herfra følges i avsnittene under. Disse instansene er sentrale aktører i [regionalt planforum](#).

Samarbeidspartnere peker på at ansvarsforholdet i andre kommuner er nokså klare, men at ansvarsforholdene er mer utydelige i Sandnes. Det blir pekt på at de ulike nivåene ikke alltid er samstemte, og at samordningen har et forbedringspotensial.

Det hevdes at møtene med Sandnes bærer preg av at deltakerne ikke er trygge i rollene sine, og at det er uklart hvem som har ansvar og myndighet. Når beslutninger skal tas, er det veldig mange personer som skal involveres. Derfor tar det ofte lang tid å få avklaringer.

Det gis følgende eksempler på dette:

- Når Fylkesmannen møter andre kommuner i meklingsmøter, stiller to-tre representanter fra kommunen. Sandnes stiller med ni-ti stykker.
- Når beslutninger skal tas, er det veldig mange personer som skal involveres. Derfor tar det ofte lang tid å få avklaringer
- Det er uklart hvem en skal ta kontakt med i Sandnes kommune, for eksempel i forbindelse med innsigelser. I andre kommuner er det som regel en person man kan ta kontakt med. Denne personen har myndighet, og kan som regel gi et svar på henvendelsen. I Sandnes må den man tar kontakt med *«alltid sjekke med en rekke andre»*, derfor involveres mange i administrasjonen.

Synspunktene over retter seg mot planprosessens slutfase¹⁹. Bildet er motsatt i starten av en større planprosess, da deltar svært få nøkkelpersoner på vegne av kommunen, og ingen fra byplan.

Regionalt planforum er en møteplass mellom kommunene og regionalt nivå for å sikre god samhandling i planprosessene, gjøre planleggingen mer forutsigbar og å redusere konfliktnivået. Vi får opplyst at kommunen er veldig aktiv i forumet og at man involverer Fylkesmannen mye i den tidlige planfasen. Dette er i tråd med intensjonene om raskere planavklaringer og bedre samordning og samhandling.

I disse prosessene er det imidlertid bare én eller to administrative nøkkelpersoner som deltar på vegne av kommunen²⁰: *«Det er de som kjører de store planprosessene. Det er risikabelt og farlig at så få personer får så vide fullmakter»*.

¹⁹ Se [illustrasjon over hovedfasene i planarbeidet](#)

Det blir videre pekt på at det er langt flere personer som deltar på vegne av Stavanger i forbindelse med planavklaringer.

Det er sjelden politikerne fra kommunen deltar i planforumet. Ifølge informantene er de beste møtene i planforumet når planene er gjennomarbeidet og sentrale politikere deltar: *«Det er viktig at planene får en politisk touch tidlig, at de blir tidlig involvert og er med å legge føringer for de viktigste problemstillingene. Dette blir vanskeligere dersom du ikke møter det politiske nivået i den tidlige fasen av planarbeidet».*

2.5.6 VURDERING

Også sentrale offentlige samarbeidspartnere beskriver ansvarsforholdene i Sandnes som uklare: Møtene med kommunen bærer preg at mange ikke er trygge i rollene sine, og det er uklart hvem som har ansvar og myndighet. Mange personer involveres når en beslutning skal tas. Etter vår vurdering er dette også indikasjoner på at den interne ansvarsdelingen, organiseringen og samordningen ikke fungerer godt nok.

Dette styrker vår oppfatning om at kommunen bør vurdere dagens organisering av planfeltet. **Vi anbefaler** kommunen å vurdere dagens organisering av planarbeidet, og finne en god ansvars- og oppgavedeling og samhandlingsstruktur mellom kommuneplan- og byplanmiljøet. Én mulighet er å samle alt kommunalt planarbeid under én direktør.

Gjennomgangen tyder på mange ikke opplever at de har myndighet til å kunne ta beslutninger eller gi klare svar, både i møte med innsigelsesinstansene og i forbindelse med møter med forslagsstillerne (se kapittel under).

Vi anbefaler kommunen å arbeide med å myndiggjøre planmedarbeiderne, dvs. at de gis beslutningsmyndighet på områder der de er kompetente.

Svært få personer representerer kommunen i regionalt planforum i forbindelse med tidligere avklaringer i de store planprosessene, ingen fra byplan. Vi deler våre informanternes syn om at det er risikabelt å gi få personer så vide fullmakter. Det gjør kommunen unødvendig sårbar mht. personskifter, sykdom osv.

Vi anbefaler kommunen å sørge for at flere personer er involvert i viktige planavklaringer i større planprosesser. Hensikten med dette er å redusere sårbarheten og sikre en bredere forankring i kommuneorganisasjonen. Politikerne bør også vurdere om man ønsker en sterkere rolle her.

I delegasjonsreglementet har kommunen delegert alt byplanarbeidet til byplansjefen. I praksis har man imidlertid lagt styringen av kommuneplanarbeidet til direktør for

²⁰ Den ene arbeider ikke lenger i kommunen, men har lang planfaglig erfaring, og leies inn som konsulent.

samfunnsutvikling, som er leder for rådmannens stab. Det samme har man gjort i forbindelse med planarbeidet omkring Sandnes øst (masterplan, planprogram osv.).

Etter vår vurdering bør kommunen enten justere delegasjonsreglementet i tråd med virkeligheten, eller endre praksis i tråd med delegasjonsreglementet.

Vi anbefaler kommunen å oppdatere delegasjonsreglementet i tråd med praksis.

2.6 SYNSPUNKTER PÅ SAKSBEHANDLINGEN?

2.6.1 FØRINGER

Vi bruker smartkommunes saksflytmal som utgangspunkt som utgangspunkt for å vurdere tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter²¹.

Smartkommune er en felles informasjons- og tjenesteportal for plan- og byggesaker i Stavanger-regionen. Ifølge Smartkommunes saksflytmaler for reguleringsplaner skal de viktigste forholdende vedrørende den aktuelle reguleringsplanen avklares, og det skal gis råd om planen skal opp til behandling. Oppstartsmøtet bør finne sted senest 3 uker etter forslagsstillers henvendelse til kommunen.

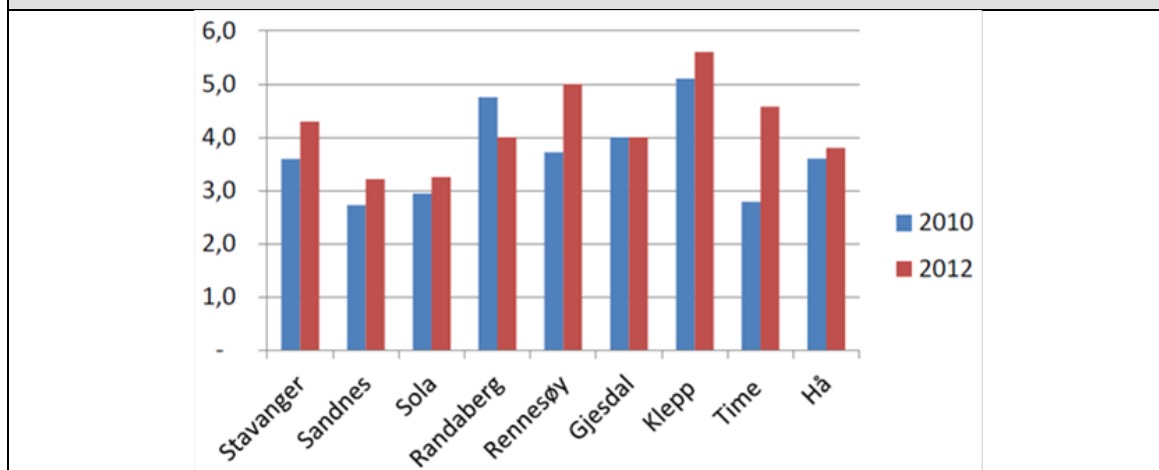
Andre føringer gjengis i teksten under.

2.6.2 TIDLIGERE UNDERSØKELSER

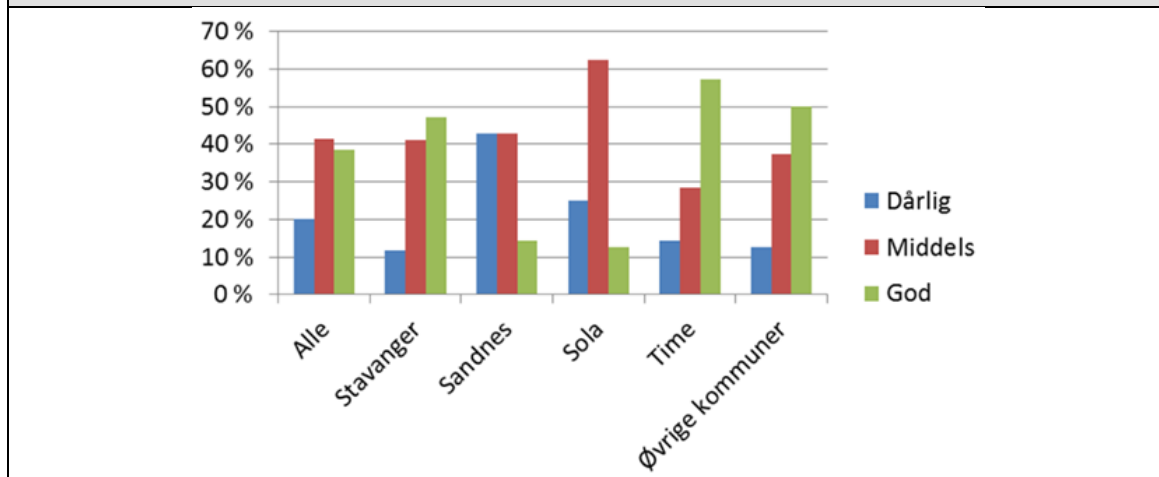
Tidligere undersøkelser har vist at byplan har et forbedringspotensial. I 2010 og 2012 gjennomførte Asplan Viak en undersøkelse om behandling av plansaker i kommuner rundt Stavanger²². I undersøkelsene ble en rekke næringslivsaktører spurt om deres erfaring med kommunene i en rekke plansaker. Sandnes og Sola kommune ble vurdert å være de to kommunene med størst forbedringspotensial mht. behandling av reguleringsplaner, selv om vi ser en positiv trend i 2012.

²¹ Vi har ikke hatt tilgang til byplanavdelingensrutiner og retningslinjer.

²² Undersøkelsen ble gjennomført av Asplan Viak i 2012, på vegne av Stavangerregionens næringsforening. Undersøkelsen ble sendt ut til 76 bedrifter, og det kom inn svar fra 32. Halvparten av svarene kom fra eiendomsutviklere, 30 % konsultantselskap, og 20 % byggefirma.

Figur 6 – Næringens synspunkter på kommunenes behandling av plansaker (totalvurdering)²³

Vi ser i figuren under at Sandnes kommune har den høyeste andelen misfornøyde svar. Over 40 % svarer at de vurderer behandlingen av plansaker som dårlig i Sandnes.

Figur 7 – Næringens synspunkter på kommunenes behandling av plansaker i 2012 (spredning i svar)

2.6.3 SYNSPUNKTER PÅ PLANPROSESS

Vi har tatt utgangspunkt i Asplan Viaks kvantitative undersøkelse, og fulgt opp denne med dybdeintervjuer med et knippe eiendomsutviklere og konsulentselskap.

Før vi presenterer funnene ønsker vi å illustrere de ulike stegene i forbindelse med utarbeidelse av en reguleringsplan.²⁴ Mesteparten av arbeidet med planen foregår mellom disse stegene.

²³ Fra samme Asplan Viak-rapport.

²⁴ Illustrasjonen er en planprosess uten konsekvensutredning. En planprosess med konsekvensutredning er i sin vesentlighet lik, men skiller seg på følgende punkter. Etter at uttalelsene til planoppstart er kommet inn skal man fastsette planprogram. Deretter utgjør neste punkt, Planutarbeidelse og saksforberedelse, også konsekvensutredning.

Figur 8 – Faser i planprosesser i forbindelse med en reguleringsplan

INITIATIVET KOMMER FRA UTBYGGERNE

Det er i all hovedsak utbyggerne som tar initiativet til reguleringsplaner. Dette gjelder både område- og detaljreguleringer. Det blir pekt på at enkelte utbyggere starter i det politiske miljøet før de kommer til byplanavdelingen. Eksempel: Utbyggerne kommer med et planforslag, og byplanavdelingen har en del innvendinger knyttet til mangler. Utbyggerne stiller seg uforstående til innvendingene fordi politikerne har sagt at dette var greit.

Fra byplan pekes det på at man har hatt en del dialog med politikerne om dette, og det hevdes at man er på rett vei, dvs. at man er tydelige på at initiativ og forslag skal saksbehandles og at konklusjoner ikke kan forskutteres.

Fra utbyggerne vises det til eksempler på møter mellom administrasjon, og utbygger der signalene har vært klare, men der det likevel tar lang tid før man får et oppstartsmøte. Det er viktig at politikere og administrasjon spiller bedre på lag og drar i samme retning, hevdes det: «Det må være en bedre samhandling internt for å nå et felles mål. (...) en må løfte dem opp litt, det nytter ikke bare å trumfe det igjennom.»

OPPSTARTSMØTET

I figuren under oppsummeres noen av de viktigste tilbakemeldingene fra de private aktørene vedrørende **oppstartsmøtet**. Det ble naturlig å sammenligne med Stavanger,

ettersom de fleste av de vi har intervjuet har erfaring med både Sandnes og Stavanger, og siden begge er store kommuner i samme byområde.

Figur 9 – Privates synspunkter på oppstartsmøtet i Stavanger og Sandnes

	Sandnes	Stavanger
Tid	Går ofte flere måneder før du får et oppstartsmøte	Du får møte på kort varsel, noen ganger i løpet av en uke
Hvem møter?	Mange saksbehandlere, ofte uten myndighet (5-9 personer)	Få personer, som regel to, som har myndighet
Hva diskuteres?	Detaljer. Problemfokus. Går rett på detaljene i saksbehandlingen	Grove linjer. Mer løsningsorienterte. Detaljene tas underveis i prosessen videre
Tilbakemelding oppstart	Ikke så klare signaler, mye detaljer.	Klare signaler. Konstruktive og tydelige.

En hovedinnvending fra flere er at det *tar for lang tid å få et oppstartsmøte*, og flere hevder at det går lang tid før de får respons fra byplanavdelingen. Dette leder også til et mer generelt poeng i tilbakemeldingene. Flere peker på at de ofte ikke får respons fra kommunen når de henvender seg, for eksempel for å be om et møte i forbindelse med en plan eller en planidé: «*De lar være å svare, de åpner ikke eposten*».

Tilbakemeldingene kan tyde på det skjer relativt ofte at kommunen ikke svarer på henvendelser i forbindelse med en reguleringsplan.

Tilbakemeldingene tyder på at det ofte er langt **flere møtedeltakere** i Sandnes enn i Stavanger. Det blir pekt på at denne forskjellen til en viss grad kan forklares med at prosjektene i Sandnes oftere berører flere interesseområder. Men vi har fått også opplyst at mange av de som deltar på møtet, forholder seg relativt passive. Et eksempel: På et oppstartsmøte deltok kommunen med seks representanter (oppmåling, vei, renovasjon, vann- og anløp og utbygging). «*Alle møter, men når de sitter i møtet har de ikke noe spesielt å komme med. Inntrykket er at de ikke har hatt tid til å sette seg inn i det.*»

PROBLEM- OG DETALJORIENTERING

Problem-og detaljorientering. Flere hevder at saksbehandlerne er veldig opptatt av problemer og svakheter med planforslagene, og at Sandnes er langt mindre løsningsorienterte enn man er i Stavanger.

Flere av de private aktørene vi har intervjuet opplever kommunen som veldig detaljfokuserte og problemorienterte, allerede i oppstartsmøtet. Stavanger kommune er mer løsningsorienterte, hevdes det; de diskuterer de grove linjene, detaljene tas senere i prosessen. De private opplever at Stavanger kommune er konstruktiv og tydelig, og gir

klare signaler i oppstartsmøtet. Signalene fra Sandnes i oppstartsmøtene oppleves av flere som mer uklare

Det følgende sitatet fra en av informantene er illustrerende for synspunktet til flere av de private aktørene vedrørende detaljorienteringen: *«Vi mener ikke at vi ikke skal bli utfordret på viktige detaljer, men vi reagerer på tidspunktet for detaljdiskusjonen. Alt til sin tid. Detaljene kommer som en naturlig del av saksbehandlingen. Når vi har noe som begynner å ligge på det vi skal levere, da kan vi gjerne få tilbakemeldinger på at forslaget er for dårlig, hva vi skal rette opp, osv. (...) Jeg tror ikke det er hensikten at man skal møte med en bråte fagpersoner, og få en detaljert inngang til diskusjonene. Jeg tror kommunen har misforstått.»*

De fleste av våre informanter mener at detaljfokuset er for sterkt gjennom hele planprosessen, selv om dette oppleves å være mest problematisk i startsfasen.

FOR MYE VEKTLÉGGING AV DET FORMELLE, FOR LITE VEKTLÉGGING AV PLAN-KVALITETEN

En hovedinnvending fra våre informanter er altså at det er for mye vektlegging av formelle krav, og for liten vektlegging av plankvalitet. Flere av de vi har intervjuet **savner diskusjoner om den planfaglige kvaliteten**, og hvilke muligheter som ligger i et prosjekt. *«Det handler om at de formelle tingene må på plass, formelle krav. Men prosessen blir ikke dermed veldig god, eller planen veldig god.»*

Det pekes på at formalkravene ofte ikke trenger å representere så store begrensninger, men at disse håndteres på en rigid måte i Sandnes. *«De har veldig respekt for det formelle, men i alle saker er det et stort rom for å være skjønnsmessig. (...) Det handler om å løse detaljer, så blir planen som den blir. Det er sjelden noen mener noe om grepet i planen. (...) Det handler om at ting blir riktig formelt sett.»* Med dette menes planens tekniske deler og at plankartet blir korrekt.

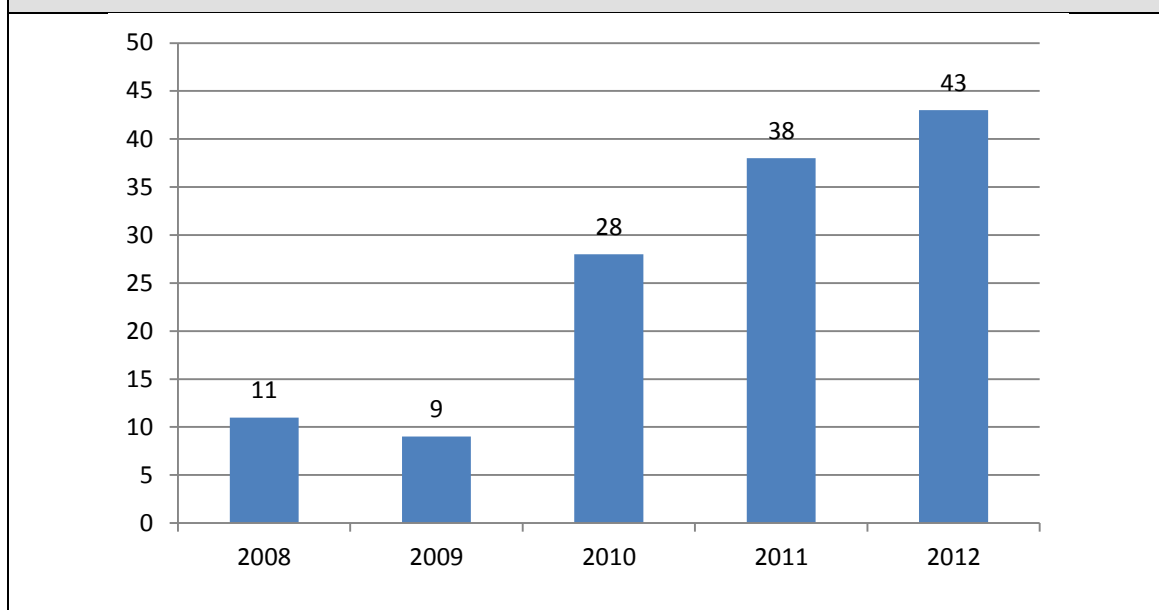
Det hevdes at man i Stavanger er mer opptatt av de store linjene og de overordnede grepene i planen: *«Så kan vi være enige i dette eller ikke. Men de engasjerer seg på det de bør engasjere seg på, dvs. plankvalitet»*. Det pekes på at det noen ganger er relativt bagatellmessige problemstillinger som står i veien for realiseringen av en plan i Sandnes.

Enkelte informanter opplever at saksbehandlere i Sandnes virker redde for å gjøre formelle feil, og at dette gjennomsyrrer tilbakemeldingene og legger føringer for planprosessen. Det hevdes at man ikke tør å ta sjanser, og at man ikke vet når man kan være smidige: *«Når de er usikre, legger de på litt ekstra for å være på den sikre siden. (...) De må for all del ikke få kritikk etterpå»*. Det blir videre pekt på at i tilfeller der det er ulike måter å håndtere en sak på, velges ofte den tyngste og mest rigide måten: *«Tankegangen er at da gjøres ikke feil i formell forstand. Men dette utfordrer oss på tid.»* Et eksempel er bruk av konsekvensutredninger: *I Sandnes kommune må man alltid utarbeide en konsekvensutredning dersom saksbehandlerne er i tvil.»* Det hevdes at kommunen helgarderer seg for å

være sikre på at de ikke har gjort formelle feil. I Stavanger er det ikke slik. Tankegangen her er at man ikke trenger å gjøre en planprosess vanskeligere enn den er.

Det blir pekt på at redselen for å gjøre feil kan henge sammen med at saksbehandlerne frykter at innsigelsesinstansene kan ha innvendinger mot planforslaget. Vi har ikke intervjuet saksbehandlerne selv om dette, men utviklingen i andel innsigelser kan være en indikasjon på at frykten for innsigelser er høyst reell. De siste årene har det vært en eksplosiv økning i andelen kommunale planer det er fremmet innsigelser til.

Figur 10 – Andel kommunale planer det er fremmet innsigelse til



Kommentar figur: Tallene gjelder ikke bare for reguleringsplaner, men også kommuneplan, kommunedelplan og de gamle bebyggelsesplanene.

SKJØNN VS. LOVKRAV

Det blir også pekt på at den skjønnsutøvelsen saksbehandlerne bruker, ofte tar utgangspunkt i en ideell samfunnsutvikling, som ikke er realistisk å få til i en detaljregulering. «Kommunen skal eksempelvis være best på energi, miljø og arkitektur». Det hevdes at administrasjonen stiller en del krav de ikke har lovhjemmel for, og at de bruker sin posisjon til å fremme en ideell samfunnsutvikling.

Det understrekes samtidig at det er uproblematisk at kommunen er faglig uenig med forslagsstiller, men at de da må være tydelige på at dette er en kommunal ambisjon og ikke et lovkrav. Hovedinnvendingen er at administrasjonen ofte ikke skiller egne ambisjoner og lovkrav i saksfremstillingen, noe som gjør det vanskeligere for politikerne å ta stilling til planen.

OPPLEVELSE AV TRENERING

Flere av de vi har intervjuet opplever at administrasjonen forsøker å trenere en del planforslag, spesielt i de tilfellene de har en oppfatning av at administrasjonen ikke liker planforslaget. Man opplever at kommunen noen ganger «*leter etter argumenter for å velte prosjektet (...)»*. De mener administrasjonen da leter etter feil og mangler for å trenere eller stoppe prosjektene. Men det er delte meninger om dette. En av de intervjuede sa det slik: «*Jeg tror ikke de ønsker å trenere. Men det virker som de er glad over å kunne finne feil, og at de da føler at de har bidratt som saksbehandlere, at de har tatt tak i noe som ikke går.»*

POLITISK INVOLVERING

I Sandnes er det også langt flere private som går til politikerne når planprosessene går «litt i stå». Med dette menes at det er vanskelig å få til møter, det kommer lite ut av møtene i form av avklaringer. Tilbakemeldingene kan tyde på at dette ikke er like vanlig i Stavanger.

Vi får også opplyst at enkelte utbyggere lar ordføreren få kopi av e-post fordi det tar lang tid å få et oppstartsmøte.

Det pekes videre på at enkelte utbyggere har god tilgang til politikere. Vi har fått eksempler på at prosjekter har vært presentert for politikerne, uten at administrasjonen har vært med for å diskutere den planfaglige siden. Det blir også hevdet at det har vært tendenser til politisk oppdragsstyring i enkelte detaljsaker.

Selv om en del peker på at tillitsforholdet mellom politikere og administrasjon ikke har vært så godt innen byplanlegging, mener de fleste at dette er blitt bedre de siste årene.

UKLARE TILBAKEMELDINGER

Som nevnt oppleves administrasjonen som problem- og detaljorientert i forbindelse med planprosessen. Men det blir også pekt på at tilbakemeldingene noen ganger er veldig utydelige: «*Vi får ikke klare svar, det er det som er problemet. (...) Vi får ikke forutsigbarheten vi trenger.»*

MØTER (IKKE BARE OPPSTARTSMØTET)

Det blir også pekt på at en del tid går med til lite planrettet møteaktivitet. Dette er ikke et problem som er spesielt for Sandnes, men et generelt problem for mange kommuner, hevdes det. Samtidig forteller flere av de vi har intervjuet at sentrale personer uteblir fra møtene, og at det meldes for mye forfall: «*Vi kommer ofte ikke videre fordi vi mangler en sentral person»*. Med dette menes at man ikke får tydelige nok tilbakemeldinger fra folk med beslutningsmyndighet.»

Enkelte peker også på at møtereferatene i en del tilfeller omhandler ting som ikke har blitt tatt opp i møtet. Dette ble det også pekt på fra kommunens offentlige samarbeidspartnere etter møter i forbindelse med overordnede planer.

RESPONS PÅ INNSENDT PLANFORSLAG

Sandnes kommunes tilbakemelding på innsendt planforslag går i en del tilfeller lang ut over de kravene som ble stilt på oppstartsmøtet, hevdes det. «*Det stilles nye krav.*» Videre pekes det på at: «*En del endrede planforutsetninger blir spilt inn for sent i prosessen. Det kan selvfølgelig skje ting underveis, men dette er ting som burde ha vært avklart tidligere.*»

Utbyggerne og forslagsstillerne opplever at tilbakemeldingene fra Stavanger i langt større grad er i tråd med signalene som er blitt gitt i oppstartsmøtet.

Det blir også pekt på at man får tilbake planforslag på grunn av uvesentlige detaljer, som en heller kunne tatt som en del av saksbehandlingen. Et eksempel på dette er en konsulent som ble bedt om å få et dokument fra en annen etat i Sandnes kommune, før planen kunne saksbehandles.

PERSONAVHENGIGHET

Flere peker på **saksbehandlingen er mer personavhengig** i Sandnes enn i Stavanger, og at saksbehandlerne i Stavanger virker mer **faglig trygge**. «*Det er ikke så stort sprik mht. om det er den ene eller andre som har saken.*».

ERKJENNELSE FRA BRANSJEN

Både konsulenter og utbyggere peker på at deres egne deres egne planforslag noen ganger er for dårlige: «*En del av det som har blitt innlevert har ikke vært bra nok.*».

Flere understreker også at de ikke oppfatter faglige uenigheter som noe negativt, og at de ønsker å bli utfordret av kommunen: «*Vi ønsker å bli utfordret. Jeg synes de kan være litt mer tøffe med oss. Noen ganger er planforslagene for dårlige. Her ønsker vi en tøffere kommune som sier at dette er ikke godt nok, som stiller krav til oss slik at vi hever oss.*».

BEHOV FOR KLARERE RAMMER OG FORUTSIGBARHET

Fra utbyggerne/konsulentene pekes det på at de har behov for mer forutsigbarhet, og klarere kjøreregler, en forventningsavklaring: «*Vi kan ikke forvente at vi hele tiden skal bli prioritert. Dersom de har det travelt, ja, da får vi finne oss i det. Så lenge dette er et uttalt premiss, så er det greit at vi eksempelvis får svar i løpet av en måned.*».

POSITIVE TREKK

Over har vi presentert hovedinntrykket fra tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter. Selv om disse punktene oppsummerer vårt hovedinntrykk av hva næringen oppfatter å være hovedutfordringen i Sandnes kommune, er det viktig å understreke at det **finnes nyanser i dette bildet**.

Vi har blant annet fått enkelte **eksempler på oppstartsmøter som har fungert veldig bra**: «Det var veldig bra, forbilledlig.» «Møtene er gode bare man kommer i posisjon».

Flere har lagt merke til at det nå vanligvis er **én saksbehandler som nå holder tak i planprosessen** fra start til slutt, og mener dette er en bedring. Men enkelte opplever likevel skifte av saksbehandlere pga. folk som slutter og sykemeldinger: «Holdningene endres når ny saksbehandler kommer.»

Flere skryter også av kommunens startpakke, som de får i etterkant av oppstartsmøtet. Det hevdes at denne er et godt grunnlag for det videre planarbeidet.

Vi finner også enkelte eksempler på reguleringsplaner der de private mener at den planfaglige kvaliteten har vært vektlagt på en god og riktig måte fra byplanavdelingen.

Utviklingsprosjekt. Våren 2013 har byplan satt i gang et utviklingsprosjekt der hensikten har vært å strømlinjeforme produksjonslinjene, effektivisere driften og forbedre kommunikasjon mot publikum og brukere. Disse forbedringspunktene skal drøftes og eventuelt implementeres i organisasjonen i løpet av 2013. Flere er fornøyde med at byplan har gjort dette, og ser enkelte tegn til bedring.

I 2012 ble **Boligforum** i Sandnes etablert, og hensikten med forumet er å forbedre samarbeidet mellom kommunen (politikere og administrasjon) og utbyggere i forbindelse med boligbygging. Resultatene fra spørreundersøkelsen ble presentert og diskutert i boligforumet, og på bakgrunn av undersøkelsen ble det uttrykt forventninger fra næring og kommune.

Næringen opplever boligforumet som en god samhandlingsarena, og ser allerede positive effekter av arbeidet. Men det blir også pekt på at det arbeidet det fortsatt er et forbedringspotensial mht. å være mer konkrete på hva som må gjøres for å få fart på boligbygging, og hvordan dette skal skje.

2.6.4 VURDERING

Både Asplan Viaks spørreundersøkelse og vår intervjurunde tyder på at kommunen har et betydelig forbedringspotensial mht. behandling av private planforslag.

Ifølge våre informanter tar det ofte flere måneder å få et oppstartsmøte, til tross for at Smartkommune anbefaler maks tre uker. Flere opplever at de ikke får tilbakemelding

når de henvender seg til kommunen i plansaker. Det blir også pekt på at kommunen er veldig problem- og detaljorientert, og mer opptatt av formelle lovkrav enn plankvalitet. Det fremheves som spesielt problematisk at kommunen har en sterk detaljorientering allerede i oppstartsmøtet. Det er en klar oppfatning fra flere om at kommunen lager unødig mye arbeid for seg selv og forslagsstillere med sin sterke detaljorientering.

Et annet moment som fremheves er at mange personer deltar på møtene, men ofte personer uten den nødvendige myndighet. Signalene som gis i oppstartsmøtet oppleves som nokså uklare, og det hevdes også at responsen på innsendt planforslag i en del tilfeller går langt utover kravene som ble stilt på oppstartsmøtet.

De fleste av disse forholdene står i sterk kontrast til hvordan bransjen opplever Stavanger kommune som planmyndighet. Det blir også hevdet at man kommer raskere frem til førstegangsbehandling i Stavanger, noe også tallene kan tyde på. Tall fra Kost-ra viser at det går over dobbelt så raskt å behandle reguleringsplaner i Stavanger, sammenlignet med Sandnes. Sandnes er i øverste sjiktet blant storbykommunene, men på nivå med flere andre.

Etter vår vurdering er det et **ressursparadoks** her. Byplan har betydelige kapasitetsutfordringene. Samtidig tyder tilbakemeldingene på at flere av de grepene som gjøres underveis i planprosessen er med på å øke arbeidsbelastningen, og forsterke kapasitetsutfordringene.

Kort oppsummert tyder tilbakemeldingene på at bransjen ønsker en tydeligere og mer løsningsorientert kommune, mer fokus på plankvalitet, større forutsigbarhet i planprosessen, og mer effektive planprosesser.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter, og vurdere hva man kan gjøre for å forbedre planprosessene.

Det er samtidig viktig å understreke at både konsulenter og utbyggere erkjenner at deres egne planforslag noen ganger har vært for dårlige. Vi finner også enkelte eksempler på planprosesser som har fungert bra, og der kommunen får gode skussmål utenifra.

Vi finner en del eksempler på at samhandlingen mellom politikere og administrasjon har et forbedringspotensial. I den forbindelse **anbefaler vi** kommunen å vurdere å opprette et eget arbeidsutvalg i forkant av møtene i utvalg for byutvikling.

Vi er kjent med at andre kommuner har arbeidsutvalg i forkant av utvalgsmøtene. Da er det vanlig at arbeidsutvalget tar i mot publikum, tiltakshavere og berørte, og det er mulig å få presentert sin sak her. Fordelen med en slik ordning er at de sentrale partene er til stede samtidig for å diskutere planforslaget. Dette tror vi vil kunne virke disiplinerende og arbeidsbesparende for partene, fordi eventuelle misforståelser eller uenigheter vil kunne ryddes av veien eller oppklares, tidligere.

2.7 TIDSFRISTER OG SAKSBEHANDLINGSTID

Tidsfrister og saksbehandlingstid kunne like gjerne vært behandlet i avsnittet over, men vi har valgt å behandle dette i et eget avsnitt.

2.7.1 TIDSFRISTER

FØRINGER

Fra en plan sendes inn til den skal behandles i det faste utvalget for plansaker, har kommunen en frist på 12 uker (jf. plan og bygningslov). Annen frist kan også avtales med forslagsstiller. I loven brukes formuleringen «snarest mulig», og gir en oppfordring om kortere behandling enn 12 uker. Dersom fristen overtreddes, får dette konsekvenser for kommunen, blant annet gjennom avkortning av saksbehandlingsgebyr. Tidsfristen gjelder detaljreguleringer, og forslagsstillere og kommunen kan avtale en annen frist. I Smartkommunes saksflytmal står det at kommunen bør gi en tilbakemelding på om planen er formelt korrekt i løpet av 3 uker.

FUNN

Tilbakemeldingene tyder på at fristen formelt sett overholdes i de aller fleste tilfellene, men at dette er en sannhet med modifikasjoner. Dette har sammenheng med at tiden stopper å løpe dersom kommunen gir tilbakemelding om eventuelle mangler ved det innsendte planforslaget. Tiden fortsetter å løpe når komplett plan foreligger. Ifølge Smartkommune skal bare behandlingstiden for 1. gangsbehandling regnes som del av saksbehandlingstiden, dersom det blir flere runder før planen anses å være formelt korrekt. Dette forutsetter at kommunen gir ny tilbakemelding i løpet av 14 dager. Tidsforbruk over 14 dager ved 2. og 3. gangs vurdering legges til i saksbehandlingstiden.

I Asplan Viaks undersøkelse er Sandnes den kommunen som får lavest score på overholdelse av tidsfrister for saksbehandlingstid (2,5. maks score er 6). Undersøkelsen viste også stor uenighet mellom næringsliv og kommune på dette området, noe som nok skyldes at kommunen har anledning til å stoppe tiden, jf. over.

I vår undersøkelse peker de private aktørene på at **12-ukersfristen er illusorisk**, ettersom kommunen som regel finner noen formelle mangler og tiden kan stoppes. **Enkelte opplever også at kommunen kjøper seg tid ved å lete frem formelle feil** eller mangler ved planforslaget. Dette ble det også påpekt i Asplan Viaks undersøkelse som et fenomen i flere kommuner: «*I undersøkelsen kommenterer næringen at det noen ganger oppleves som at kommunen kjøper seg tid ved å hevde at materiell ikke er fullstendig, mens den egentlige årsaken er at administrasjonen ikke er enige i innholdet/løsningen.*» En annen innvending er at **tilbakemeldingene om formelle mangler kommer veldig sent**. «*Vi sender inn planforslag, men hører ikke noe. Det går lang tid. Så får vi beskjed om en mangel rett før 12-ukersfristen.*» Det pekes på at dette også skjer i en del andre kommuner.

De private ønsker å få tilbakemeldinger om formelle mangler tidligere, og i smartkommunens saksflytmal er det lagt opp til at dette skal skje innen 3 uker²⁵.

Byplanavdelingen har videre tolket lovteksten i retning av at «tiden slutter å gå» når byplan har skrevet saksfremlegg, og det er avgjort at den skal til politisk behandling. Dette innebærer at det kan gå flere uker utover 12. ukersfristen før planforslaget er 1. gangs behandlet, uten at dette er i strid med loven.

VURDERING

Kommunens tolkning er, etter vår vurdering, i strid med lovteksten. Slik vi leser loven slås det fast at 12-ukersfristen gjelder fra mottak av sak til politisk behandling. Dette er også den tolkningen som er lagt til grunn i saksflytmalen for smartkommunene. **Vi anbefaler** kommunen å endre praksis på dette punktet.

Tilbakemeldingene tyder på at kommunen i en del tilfeller gir tilbakemeldinger om formelle planmangler langt senere enn det smartkommunens norm legger opp til (innen 3 uker).

Vi anbefaler kommunen enten å følge smartkommunenes norm for tilbakemeldinger om formelle planmangler, eller utarbeide egne normer for tidsfrister, i tråd med gjeldende ressursituasjon.

Dette gjelder både mht. til avholdelse av oppstartsmøte, og respons på planforslag ved formelle mangler (Smartkommune: 3-ukersfrist). Dette vil avklare partenes forventninger, og gi både kommunen og bransjen større forutsigbarhet i planprosessen, noe bransjen har etterlyst.

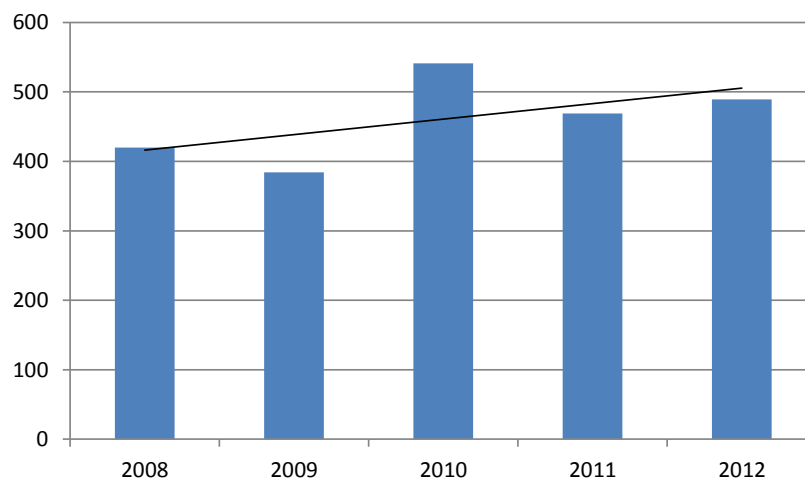
2.7.2 SAKSBEHANDLINGSTID

En av problemstillingene dreier seg om hvor lang saksbehandlingstid kommunen har for private reguleringsforslag og oppmålingsforretninger. I figurene under ser vi nærmere på saksbehandlingstiden i forbindelse med behandling av private reguleringsforslag.

Tallene i figuren er gjennomsnittstall for reguleringsplaner etter pbl-85, områdereguleringer etter pbl-09 og detaljreguleringer etter pbl-09. Vi har forsøkt å bryte opp disse tallene, og bedt kommunen om å få tall for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for områdeplaner, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for detaljreguleringer²⁶. Men vi har ikke hatt tilgang til tall for dette. Derfor bruker vi de mer grovkornede tallene fra SSB.

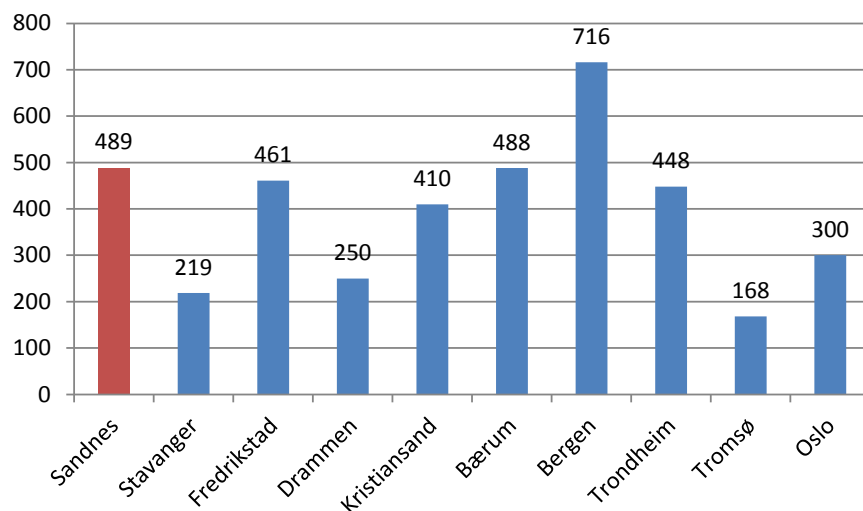
²⁵ Kommunen bør i løpet av tre uker gi tilbakemelding på om planen er formelt korrekt.

²⁶ Vi ba også om tre planer innen hver kategori som tar lengst/kortest tid, og kjennetegnet for disse.

Figur 11 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner. Dager. (KOSTRA)²⁷

Tallene fra 2010 til 2012 gjelder fra planforslag er mottatt til reguleringsplaner er mottatt. Det betyr at tiden mellom oppstartsmøte og innkommet forslag ikke er med disse årene. Dette innebærer at økningen fra 2009 til 2010 reelt sett er større. Ifølge SSB var hensikten med denne endringen at kommunen *ikke skal måles på treghet hos forslagsstillerne*.

I figuren under sammenligner vi Sandnes med de andre ASSS-kommunene.

Figur 12 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner. Antall dager (KOSTRA)²⁸

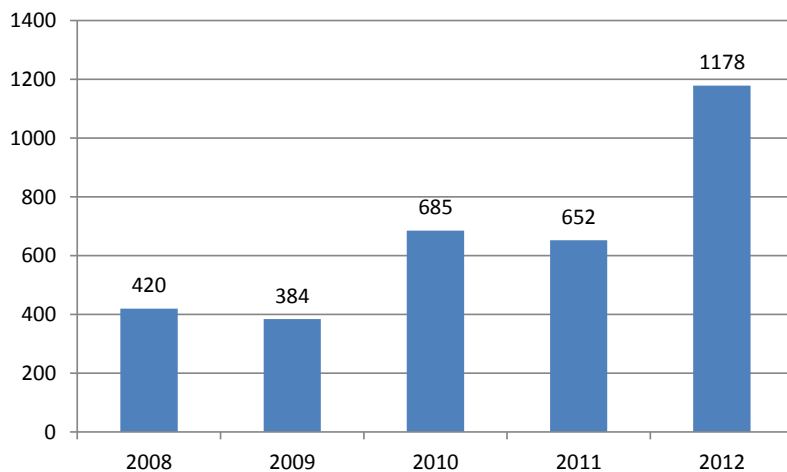
Vi ser at saksbehandlingstiden i Sandnes er nest høyest i 2012, på nivå med Bærum. Saksbehandlingstiden i Stavanger er blant de laveste, under halvparten av saksbehandlingstiden i Sandnes.

²⁷ Gjelder reguleringsplaner etter pbl-85, områdereguleringer etter pbl-08 og detaljreguleringer etter pbl-08.

²⁸ Gjelder reguleringsplaner etter pbl-85, områdereguleringer etter pbl-08 og detaljreguleringer etter pbl-08.

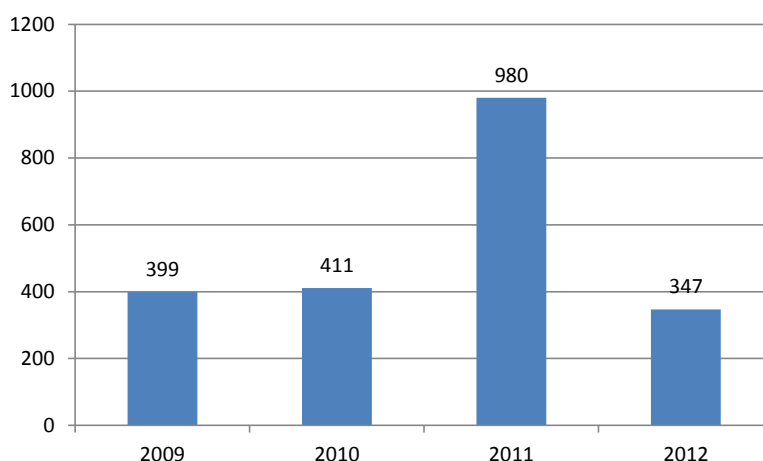
I figuren under illustrerer vi den totale saksbehandlingstiden for vedtatte private forslag til reguleringsplan, dvs. fra oppstart til vedtatt plan. Vi ser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var drøye tre år for rapporteringsåret 2012. Det har vært en betydelig økning de siste årene.

Figur 13 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid vedtatte priv. forslag til reguleringsplan, fra oppstart til vedtatt plan. Antall dager (KOSTRA)



Ikke alle kommunene har rapportert tall på denne indikatoren, men vi ser at antall dager er høyt for de fleste som har rapportert (mellom 1100 og 1500 dager for tre kommuner). Kristiansand skiller seg ut som unntaket der hele prosessen har tatt **443 dager**. Stavanger har ikke rapportert tall på denne indikatoren de to siste årene, men for rapporteringsåret 2010 tok hele prosessen i gjennomsnitt 351 dager, dvs. halvparten av tiden det tok i Sandnes for dette rapporteringsåret.

I tabellen under ser vi bare på utviklingen i gjennomsnittlig antall dager fra oppstart til innkommet planforslag. Her er det en viss variasjon mellom kommunene, og en del kommuner har ikke rapportert inn tall de tidligere årene. Sandnes er blant de kommunene der denne fasen tar lengst tid, desidert høyest i 2011 og blant de tre kommunene med høyest tidsbruk i 2012.

Figur 14 – Gjennomsnittlig antall dager fra oppstart til innkommet planforslag

I Stavanger tok denne fasen i gjennomsnitt 290 dager i 2011 og 324 dager i 2012. Flere av dem vi intervjuet hevdet at man kommer raskere frem til førstegangsbehandling i Stavanger, noe som stemmer godt med tallene over. De private aktørene mener dette har sammenheng med klarhet i signalene som gis i oppstartsmøtet, og detaljeringsgraden i første planfase (jf. over).

Det er imidlertid viktig å understreke at både forslagsstiller og kommune påvirker tidsbruken i denne fasen. Lang saksbehandlingstid kan like gjerne skyldes treghet hos forslagsstiller, eller mangelfulle planforslag o.l., som andre forhold. Vi får også opplyst at forslagsstiller enkelte ganger har god tid.

2.7.3 MISTET UTBYGGERE PGA. AV LANG SAKSBEHANDLINGSTID?

Vi finner ingen eksempler på at kommunen har mistet aktuelle utbygginger på grunn av lang saksbehandlingstid. Men det blir antydning i et av intervjuene at omfattende krav om kommuneplanhåndtering og områdeplaner kan føre til at man heller vurderer «andre steder å bruke pengene».

2.8 OPPDATERTE PLANER?

Et av spørsmålene i mandatet var: Er arealplanene oppdaterte og tydelige nok for en effektiv saksbehandling av private reguleringsforslag? Dette er en problemstilling som vi besvarer dels ved å oppsummere tidligere funn, og dels ved å innlemme andre tilbakemeldinger fra intervjuene.

Problemstillingen kan også snus på hodet fordi problemet gjerne kan være motsatt: Private reguleringsforslag bryter med gjeldende overordnede planer, eller at de utfordrer de overordnede planene. Dersom detaljreguleringene utfordrer bestemmelsene i de overordnede planene, tar prosessen lengre tid. Hvis planene utarbeides i henhold til

bestemmelser i overordnede planer, som kommuneplan eller kommunedelplan, går prosessen raskere.

Tilbakemeldingene tyder på at arealplanene i all hovedsak er oppdaterte og tydelige nok, men med noen modifikasjoner:

- **For mange områdereguleringer gjør at man kommer senere i gang med detaljreguleringene**
- **Det blir også pekt på at måten man har rigget seg med områdeplanene gjør at det blir vanskeligere å åpne for detaljreguleringer eller at prosessen tar lengre tid.** Det hevdes at det er lettere å åpne for detaljregulering i Stavanger, noe som har med følgende forhold å gjøre: Sandnes har bundet seg mer til masten mht. til bruk av områdeplaner. Hovedinnvending: For mange, for fort, og de fleste er utarbeidet av private/eksterne aktører. Stavanger har en mer aktiv rolle i byutviklingsarbeidet, og kommunen har færre og mer overordnede områdeplaner, som de selv har utarbeidet og lagt premissene for. I Sandnes er det i større grad de private utbyggere som legger byplanstrategien gjennom at det er de som driver frem områdeplanene. Deretter skal byplan behandle detaljreguleringer i områder der de kanskje er uenige i hovedgrepene.
- De private aktørene mener at kommunen ofte gir uklare signaler i oppstartsmøtene, og at de sjelden får klare tilbakemeldinger på planforslagene. Dette kan **tolkes som et uttrykk for at planverket ikke oppleves som tydelige nok.**
- Samtidig pekes det på et for **høyt detaljeringsnivå**, både i overordnede planer og i planprosesser. Ved første øyekast kan det se ut som om disse to momentene ikke harmonerer: Planene er både for detaljerte men ikke tydelige nok. Dette kan imidlertid tolkes som om det er **de overordnede føringene/retningen** i planene som ikke oppleves som tydelige nok, selv om planene for øvrig er meget detaljerte. Men det er vanskelig å si noe sikkert, ettersom det også kan være en rekke andre forhold enn plangrunnlaget som påvirker saksbehandlingen og planprosessene.

Oppsummering: Vi har pekt på en del planforhold som synes å bidra til å redusere effektiviteten i saksbehandlingen. Men som vi har vært inne på tidligere påvirker også andre forhold effektiviteten i saksbehandlingen, som kapasitetsproblemer, manglende prioriteringer av planoppgaver, og planfaglig erfaring og kompetanse.

2.9 INNBYGGERDIALOG OG MEDVIRKNING

2.9.1 FØRINGER FOR MEDVIRKNING I KOMMUNEPLANPROSESSEN

Det skal legges til rette for medvirkning, og kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, og som ikke er i stand til å medvirke direkte (PBL § 5-1). Bestemmelsene om medvirkning forutsetter en aktiv informasjons- og opplysningsvirksomhet fra planmyndighetenes side fra et tidlig

tidspunkt i planleggingsarbeidet. **Opplegget for medvirkning skal konkretiseres nærmere i planprogrammet**, jf. PBL § 4-1).²⁹

Plan- og bygningsloven gir mulighet for innspill og påvirkning gjennom hele planprosessen³⁰. Det er lagt opp til medvirkning ved utarbeiding av kommunal planstrategi, planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning, høring og offentlig ettersyn. Strategier og planforslag skal være tilgjengelig på Internett. Innspill tidlig i planprosessen gir en større mulighet for å påvirke utformingen av planforslaget. I figuren under illustrerer vi medvirkningen i forbindelse med en planprosess.

Grad av medvirkning i kommuneplanprosessen. Planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkningsprosess. Dette bør omfatte lokalsamfunnet og skape grunnlag for dialog med organiserte så vel som uorganiserte interesser³¹.

Kommunene kan ha forskjellige ambisjoner for medvirkning, men lovens krav må innfris, dvs. varsel om oppstart, forslag til planprogram til høring, og forslag til kommuneplan på høring og offentlig ettersyn³². Graden av innflytelse eller medvirkning kan inndeles slik som vist i figur under. Det er opp til kommunen å avgjøre hva man vil gjennomføre mht. tema, hensikt og ressursbruk.

Figur 15 – Grad av medvirkning i kommuneplanprosessen³³

Innflytelse			Virkemidler
Stor		Beslutningsrett	Konsultasjoner, bistand
		Medbestemmelse	Arbeidsgrupper, virkemidler for diskusjon og planlegging
		Diskusjon	Møter, rådgivende grupper, folkemøter, «åpne kontordager»
	Informasjon	Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,	
Lite	Offentlighet	Lovbestemmelsene om offentlighet sikret	

For å gjennomføre medvirkning og deltakelse fra allmenheten og politikere, kan en benytte ulike metode (jf. departementets veileder). Forslag til metoder som kan benyttes

²⁹ Veileder kommuneplanens arealdel.

³⁰ Veileder om Planlegging etter Plan- og bygningsloven, 2009, Miljøverndepartementet.

³¹ Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.

³² § 11-12: Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

§ 11-13 Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier

§ 11-14 Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

³³ Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.

er SWOT-analyser, framtidsverksteder, idédugnader, kafédialoger, åpne rom teknologi, fokusgruppeintervju, scenario/framtidsprosesser.

2.9.2 MEDVIRKNING I KOMMUNEPLANPROSESSEN I SANDNES

Sandnes kommune legger opp til følgende opplegg for medvirkning i planprogrammet:

- **Presseoppslag og publisering på kommunens hjemmeside** om at arbeidet er i gang. Høringsdokumenter legges på kommunens hjemmesider.
- **Sosiale medier** som Facebook vil brukes aktivt
- Etter kunngjøring av igangsatt revisjonsarbeid, vil kommunen motta en rekke henvendelser. Alle innspill som mottas blir lagt ut til offentlig ettersyn. Det vil også bli gjennomført **dialogmøter** i bydelene. I høringsfasen planlegges det fire dialogmøter i bydelene, ett i hver «bydel» (litt mer grovkornet inndeling enn den vanlige bydelsinndelingen).
- **Involvering av fagmiljøer**, som berørte regionale og statlige myndigheter, som fylkeskommune, Fylkesmann og vegvesen. **Regionalt planforum** benyttes aktivt underveis.
- **Organisasjoner, foreninger og entreprenører og utbyggere** vil bli invitert til åpne informasjons- og dialogmøter i forbindelse med utleggelse av planprogram og høringsutkast til kommuneplanen. «*I tilknytning til utredningsoppgaver vil direkte berørte instanser bli involvert i det spesifikke arbeidet, som f.eks. innvandrerrådet*» (fra planprogrammet). Et annet eksempel: I forbindelse med forrige kommuneplan holdt kommunen dialogmøte med rusavhengige.
- **Barn og unge**. Planarbeidet skal ta særlige hensyn til barn og unges interesser, og det skal være et nytt kapittel om hva barn og unge mener. «*I utarbeidelse av kommuneplan 2015 er et viktig mål å videreutvikle de unges perspektiv gjennom hele planen og etablere tydeligere forpliktelser til å følge opp føringene som gis gjennom innspill fra barn og unge i kommuneplanarbeidet.*» Ungdomsrådet vil her spille en sentral rolle, og ungdommens bystyre er en sentral arena. Det er, blant annet, blitt arrangert et **fremtidsverksted** april 2013, med Ungdomsrådet.

Faksimile fra artikkel om fremtidsverkstedet i Stavanger Aftenblad 8. april 2013



- Fjern Maxi. Lag heller badeland med hotell

Ungdomsrådet i Sandnes serverte kreative forslag da medlemene fikk mulighet til å påvirke kommuneplanen.

Uttalelser til planprogram. Det kom inn i alt 32 uttalelser til varsel om planoppstart og høring på planprogram for Sandnes kommune.

- 9 fra offentlige instanser
- 12 fra private
- 6 fra interne (bydelsutvalg og byggesak)
- 7 fra andre (som Sandnes tomteselskap, hytteforeninger)

Kommentar til medvirkningsopplegg i planprogram fra Rogaland fylkeskommune.³⁴ Ifølge fylkeskommunen legger Sandnes opp til et godt opplegg for medvirkning for befolkningen, med flere arenaer som kan benyttes for å komme med innspill. Fylkeskommunen mener imidlertid at kommunen har en passiv tilnærming til medvirkning fordi folk aktivt må oppsøke arenaer for å gi sine innspill. Fylkeskommunen mener også at det er et snevert utvalg grupper det fokuseres på: «*Det bør vurderes om andre grupper, som eldre, innvandrere mfl., bør få ekstra mulighet til å bli hørt.*»

Fylkeskommunen mener også at språket i plandokumentet er lite tilgjengelig for de man ønsker innspill fra. Dette mener man legger en «*utilsiktet begrensning på muligheten for medvirkning. Programmet bør få en grundig språkvask, og modeller bør gjøres enklere å forstå for de som har kompetanse på området. Det er viktig at kommunen har fokus på dette når kommuneplanen skal på høring.*»

Det blir også hevdet at planprogrammet er for detaljert og omfattende. Kommunen har åpnet for en begrenset revisjon av kommuneplanen, men både Fylkesmannen, fylkes-

³⁴ 17.01.2013.

kommunen og andre vi har intervjuet mener at kommunen ikke klarer å begrense og prioritere godt nok: «Det bør gå klarere fram hvilke temaer som er gjenstand for revisjon, og hvilke temaer som ikke åpnes for revisjon. At kommunen klarer å begrense kommuneplanarbeidet til prioriterte tema, bidrar til at de viktigste utfordringene til kommunen vil bli tyngre vekta, og at planprosessen blir enklere og mindre ressurskrevende»³⁵.

Også planstrategien får en lignende karakteristikk i våre intervjuer: Det er tungt og vanskelig tilgjengelig for andre enn fagfolk, og gir ingen tydelig retning for kommunen. Flere peker på at Stavangers planstrategi er langt tydeligere, og langt enklere å ta stilling til for politikerne.

2.9.3 VURDERING

Etter vår vurdering har kommunen lagt opp til et opplegg for brukermedvirkning i forbindelse med kommuneplanen som går utover lovens krav. Kommunene har forskjellige ambisjoner for medvirkning så lenger man holder seg innenfor lovkravet. Kritikken fra fylkeskommunen tyder på man legger lista høyt mht. innbyggernes innflytelse i planprosessen (øvre sjikt i figur).

Det er imidlertid opp til kommunen hvor man ønsker å legge lista, og dette er også et ressurs spørsmål.

Fylkeskommunen mener at flere befolkningsgrupper enn barn og unge bør bli hørt, og at brukergruppene i større grad skal slippe å oppsøke fellesarenaer for å si sine meninger.

I den forbindelse har vi et innspill og en anbefaling: Vi anbefaler kommunen å vurdere å bruke resultatene fra brukerundersøkelsene sine i arbeidet med kommuneplanen.

Begrunnelse: Kommunen gjennomfører en rekke brukerundersøkelser, og får i mange sammenhenger gode skussmål mht. brukermedvirkning (for eksempel innen psykisk helse). Dette er styringsinformasjon som allerede er tilgjengelig. Vi tror kommunen vil profitere på å utnytte viktige tilbakemeldinger i brukerundersøkelser i arbeidet med kommuneplanen.

Så kan en vurdere hvilke undersøkelser som vil være mest aktuelt bruke i forbindelse med en kommuneplanprosess.

Dette vil også kunne være et svar på innvendingene fra fylkeskommunen. Brukerundersøkelser er arenaer der mange innbyggere allerede deltar, og man vil kunne inkludere flere befolkningsgrupper i kommuneplanprosessen ved å bruke resultatene herfra.

³⁵ Uttalelse fra Fylkesmannen, datert 05.01.13.

Vi er enige med våre informanter i at planstrategi og planprogram kan forenkles og tydeliggjøres. Vi har sammenlignet de to planstrategiene og er enige i at Stavanger kommunes planstrategi er langt tydeligere mht. hovedretningen: *I forslaget til planstrategi for 2012-15 er håndtering av befolkningsutviklingen valgt som hovedutfordring.* Kommunens planstrategi legger opp til å møte denne utfordringen på flere plannivåer, for eksempel gjennom plan- og utredningssamarbeid med nabokommunene, rullering av kommuneplan med fokus på forebygging og folkehelse og byomforming og boligpolitikk. I Sandnes er det listet opp en rekke utfordringer og prioriteringer, men det er etter vår vurdering vanskelig å finne hovedretningen i planstrategien.

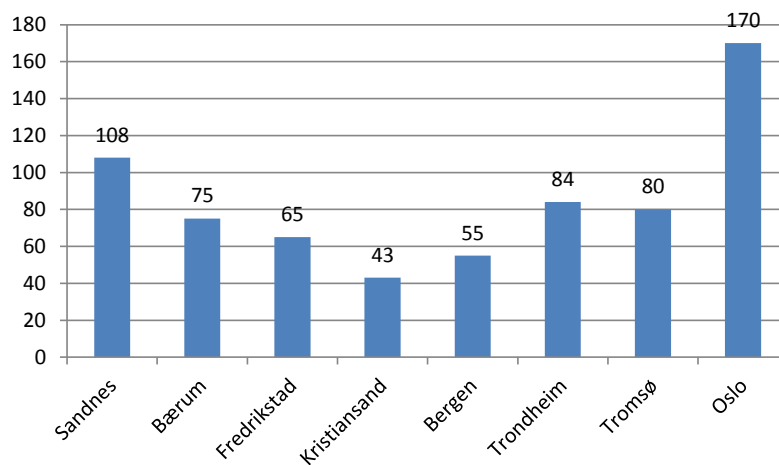
Vi anbefaler kommunen å forenkle overordnede plandokumenter og tydeliggjøre kommunens hovedretning

Vi tror en viktig nøkkel til å styrke tillitsrelasjonen er å gjøre de overordnede plandokumentene mer tilgjengelige for politikerne. I dag bærer de preg av å være administrasjonsdokumenter med mye detaljer, og der hovedutfordringene og hovedgrepene er vanskelig å få øye på. Det er vanskelig for politikerne å prioritere mellom planoppgaver styringsgrunnlaget blir for komplisert. Det er viktig å understreke at politikerne selv har en viktig rolle i forbindelse med et eventuelt forenklingsarbeid.

2.10 SAKSBEHANDLINGSTID OPPMÅLING

Figuren under tyder på at Sandnes kommune har en relativt høy gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppmålingsforretning.

Figur 16 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppmålingsforretning. Antall dager. 2012 (KOSTRA)

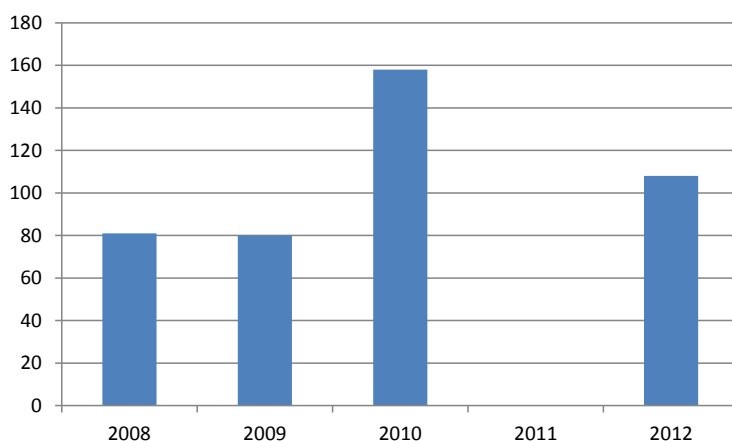


Figuren under tyder på at saksbehandlingstiden for oppmålingsforretning har variert en del de siste årene. Kommunen har ikke rapportert inn tall i 2011, men hovedbildet viser en økning fra om lag 80 i 2008 og 2009 til godt over 100 dager i 2010 og 2012.

Fra 2010 til 2012 har det vært en markant nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Metodekommentar: Vi har ikke tatt med Stavanger her fordi det ser ut til at kommunen har rapportert inn feil tall.³⁶

Figur 17 – Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppmålingsforretning. Antall dager (KOSTRA)



³⁶ Kommunen har rapportert inn 459 dager i 2012. De tilsvarende tallene for 2009, 2010 og 2011 er hhv. 20, 38 og 36.

3 ANBEFALINGER SAMLET

Gjennomgangen har vist at kommunen har en del utfordringer knyttet til kapasitet, organisering og saksbehandling. Disse forholdene ser ut til å påvirke hverandre. Det ser ut til at kapasitetsproblemene er med på å skape utfordringer knyttet til ansvarsdeling, organisering og saksbehandling. Men det ser også ut til utfordringer knyttet til organisering og saksbehandling er med på å forsterke kapasitetsproblemene. Derfor bør disse forholdene ses i sammenheng.

Kapasitet

- **Vi anbefaler** kommunen å skape et bedre samsvar mellom kommunens ambisjoner for utbygging og administrasjonens planleggingskapasitet.
 - Administrasjonen bør forsøke å tydeliggjøre hva man klarer/ikke klarer å gjennomføre av planer med eksisterende bemanning. Sannsynligvis er det slik at bemanningen er tilstrekkelig om man aksepterer en prioriteringsrekkefølge. Tydelige prioriteringer vil derfor være viktige. Men dersom alle planoppgavene skal gjøres samtidig ser det ut til at kapasiteten er for lav.
- **Vi anbefaler** kommune å vurdere muligheten for å redusere antall områdeplaner i tiden fremover.
Vi er kjent med at kommunen allerede vurderer dette, og at Kristiansand har omgjort enkelte områdeplaner til detaljreguleringer.
- **Vi anbefaler** kommunen å vurdere detaljeringsbehovet i forbindelse med planer og planprosesser.
Gjennomgangen tyder på at detaljeringsnivået i planer og planprosesser er for høyt, og at kommunen på denne måten skaper unødvendig mye arbeid for seg selv. Kanskje bør en senke detaljeringsnivået og heller legge litt mer fleksibilitet inn i de overordnede planene, så kan en fokusere på detaljene lenger nede i planhierarkiet. Likeledes bør en vurdere muligheten for å senke detaljfokuset i starten av en reguleringsplanprosess, og heller ta disse i en senere fase.

Organisering

- **Vi anbefaler** kommunen å vurdere dagens organisering av planarbeidet, og finne en god ansvars- og oppgavedeling og samhandlingsstruktur mellom kommuneplan- og byplanmiljøet. Én mulighet er å samle alt kommunalt planarbeid under én direktør.
- **Vi anbefaler** kommunen å arbeide med å myndiggjøre planmedarbeiderne, dvs. at de gis beslutningsmyndighet på områder der de er kompetente.
- **Vi anbefaler** kommunen å sørge for at flere personer er involvert i viktige planavklaringer i større planprosesser. Hensikten med dette er å redusere sårbarheten og sikre en bredere forankring i kommuneorganisasjonen. Politikerne bør også vurdere om man ønsker en sterkere rolle her.

- **Vi anbefaler** kommunen å oppdatere delegasjonsreglementet i tråd med praksis

Saksbehandling

- **Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på tilbakemeldingene fra utbyggere og konsulenter, og vurdere hva man kan gjøre for å forbedre planprosessene.
- **Vi anbefaler** kommunen å ta stilling til hvilken rolle byplan skal ha i forbindelse med områdeplanene i årene fremover
Ifølge loven er områdeplaner primært kommunens planredskap. I Sandnes utarbeides ingen av områdeplanene av byplan, de utarbeides av eksterne aktører. I andre storbykommuner vi har vært i kontakt med, utarbeides områdeplanene i all hovedsak av byplanavdelingen.

På kort sikt er det av kapasitetsmessige årsaker kanskje ikke realistisk å tro at byplan skal kunne utarbeide flere områdereguleringer. Men på litt lengre sikt er det kanskje mer realistisk, forutsatt at kapasitetsutfordringene løses.

Vi finner en del eksempler på at samhandlingen mellom politikere og administrasjon har et forbedringspotensial. I den forbindelse **anbefaler vi kommunen**

- å vurdere å opprette et eget arbeidsutvalg i forkant av møtene i utvalg for byutvikling.

Vi er kjent med at andre kommuner har arbeidsutvalg i forkant av utvalgsmøtene. Da er det vanlig at arbeidsutvalget tar imot publikum, tiltakshavere og berørte, og det er mulig å få presentert sin sak her. Fordelen med en slik ordning er at de sentrale partene er til stede samtidig for å diskutere planforslaget. Dette tror vi vil kunne virke disiplinerende og arbeidsbesparende for partene, fordi eventuelle misforståelser eller uenigheter vil kunne ryddes av veien eller oppklares, tidligere.

Saksbehandlingstid

- **Vi anbefaler** kommunen enten å følge smartkommunenes norm for tilbakemeldinger om formelle planmangler, eller utarbeide egne normer for tidsfrister, i tråd med gjeldende ressursituasjon.
- **Vi anbefaler** kommunen å endre praksisen knyttet til 12-ukersfristen
Byplanavdelingen har tolket lovteksten i retning av at «tiden slutter å gå» når byplan har skrevet saksfremlegg, og det er avgjort at den skal til politisk behandling. Etter vår vurdering er dette i strid med loven. Slik vi leser loven gjelder 12-ukersfristen fra mottak av sak til den er ferdig politisk behandlet.

Innbyggermedvirkning i kommuneplan. Vi anbefaler kommunen å

- vurdere å bruke resultatene fra brukerundersøkelsene sine i arbeidet med kommuneplanen.
- forenkle overordnede plandokumenter og tydeliggjøre kommunens hovedretning (se begrunnelser [her](#))

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgskonferansens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no

Arbeidet med denne rapporten er ledet og utarbeidet av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.. Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland har kvalitetssikret arbeidet med rapporten underveis. Rapporten er endelig gjennomgått av revisjonsdirektør Cicel Aarrestad.

Revisjonskriterier

En del av problemstillingene i mandatet er deskriptive, og kan således ikke vurderes ut i fra noe revisjonskriterium. Kriteriene som opplistes under er utdypet i rapporten. Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrundet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Kommunens delegasjonsreglement fra 2004
- Føringer for saksbehandlingsprosessen i forbindelse med private reguleringsplanforslag, i plan- og bygningslov, herunder tidsfrister for saksbehandling.
- Føringer for medvirkning i kommuneplanprosessen
- Sammenligninger med andre kommuner

Prosess og avgrensning

I prosjektet ønsket vi å foreta en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Et eksempel på dette er at gjennomgang av dokumenter og tall danner utgangspunkt for intervjuer. Dette har vi ikke kunne gjøre helt slik vi ønsket i dette prosjektet, ettersom vi ikke har fått tilgang til de nøkkeltallene vi ba om. Det vi i stedet har gjort er å anvende samme metode i forbindelse med intervjuene. Dette innebærer at vi har foretatt intervjuene i to hovedfaser (første fase var dessuten delt inn i to delfaser), og justert kursen noe underveis i intervjuundersøkelsen.

I første fase ble følgende aktører intervjuet: Direktør for kultur- og byutvikling, direktør for samfunnsutvikling, et utvalg ledere i byplanavdelingen, tre representanter for rådmannens stab, representanter fra Sandnes Tomteselskap, samt enkelte andre nøkkelpersoner. En rekke dokumenter ble også gjennomgått i denne fasen.

På bakgrunn av dette oppsummerte vi de foreløpige funnene, og brukte disse som hypoteser/spørsmål for datainnsamlingen i fase to. I denne fasen intervjuet vi de mest sentrale representanter for regionalt planforum, og viktige samarbeidspartnere for kommunen, som Fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. I tillegg intervjuet vi en rekke private utbyggere/forslagsstillere, totalt åtte firmaer (i tillegg til tomteselskapet. Intervjuene ble foretatt med utgangspunkt i funnene fra Asplan Viaks rapporter om byplanmyndighetene i regionen (på vegne av næringsforeningen i Stavangerregionen).

Rett før sommerferien ble foreløpige funn presentert for rådmann og direktør for kultur og byutvikling, der det ble gitt tilbakemeldinger på funnene

I prosjektet har vi svart på alle problemstillingene, men noen problemstillinger har fått betydelig mer oppmerksomhet enn andre. Dette skyldes at vi i intervjurundene raskt fikk en føling med hva som var de viktigste utfordringene for byplanavdelingen, og hvor skoen trykket. De problemstillingene som har fått mest oppmerksomhet, er følgende:

- Hvordan kommunen arbeider for å ivareta sitt ansvar som planmyndighet,
 - herunder organisering, ansvarsdeling og samarbeid på byplanleggingsfeltet. Vi ser også på planprosessene.
 - Problemstillingene går til en viss grad inn i hverandre. Samarbeid dreier seg både om intern ansvarsdeling og samarbeid i kommunen, eksternt mot statlige og regionale instanser, og mot utbyggere og konsulenter.
 - Når det gjelder planprosesser har vi først og fremst sett på planprosessen i forbindelse med planforslag innsendt fra utbyggere/konsulenter, og samarbeid med disse.
- Kapasitet og kompetanse
- Utbyggere og konsulents synspunkter på saksbehandlingen.

Når det gjelder **innbyggerdialog og brukerrelasjoner**, dvs. brukermedvirkning, har vi tatt utgangspunkt i hvordan kommunen har involvert/skal involvere innbyggerne i den pågående kommuneplanprosessen

Intervjuer

Kommunen, inkludert Sandnes tomteselskap

- **10 personer** (Kultur og byutvikling, byplan, rådmannens stab og tomteselskapet)

Statlige/regionale myndigheter og andre kommuner

- **8 personer**
 - 3 fra Rogaland fylkeskommune
 - 2 fra Fylkesmannen
 - 1 fra Statens vegvesen
 - 2 fra Stavanger kommune

I tillegg hadde vi **3 korte samtaler** om noen korte utvalgte tema med byplansjefene i Bergen, Kristiansand og Trondheim.

Private utbyggere/konsulenter:

- 11 personer, som representerer åtte firmaer

Skriftlige Kilder

- Kommunale plandokumenter
- Diverse politiske saker
- Organisasjonskart
- Funn fra Byplans utviklingsprosjekt
- SSBs kostraststatistikk

- Dokumenter fra Fylkesmannen, herunder høringsuttalelse datert 05.01.12, referat fra meklingsmøte i forbindelse med kommuneplan og kommunedelplan for sentrum 2011-2025
- Smartkommune
- Kommunens praksis i saksbehandlingen av reguleringsplaner, næringsforeningen i Stavanger-regionen 2010 og 2012 (utført av Asplan Viak).
- Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.
- Veileder for kommunal planstrategi, Miljødepartementet 2011.
- Veileder reguleringsplan - Nasjonal veileder, Miljødepartementet, 2010
- Veileder, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet, 2012.
- Avisartikler Stavanger Aftenblad
- Presentasjon av Erik Plathe i Asplan Viak

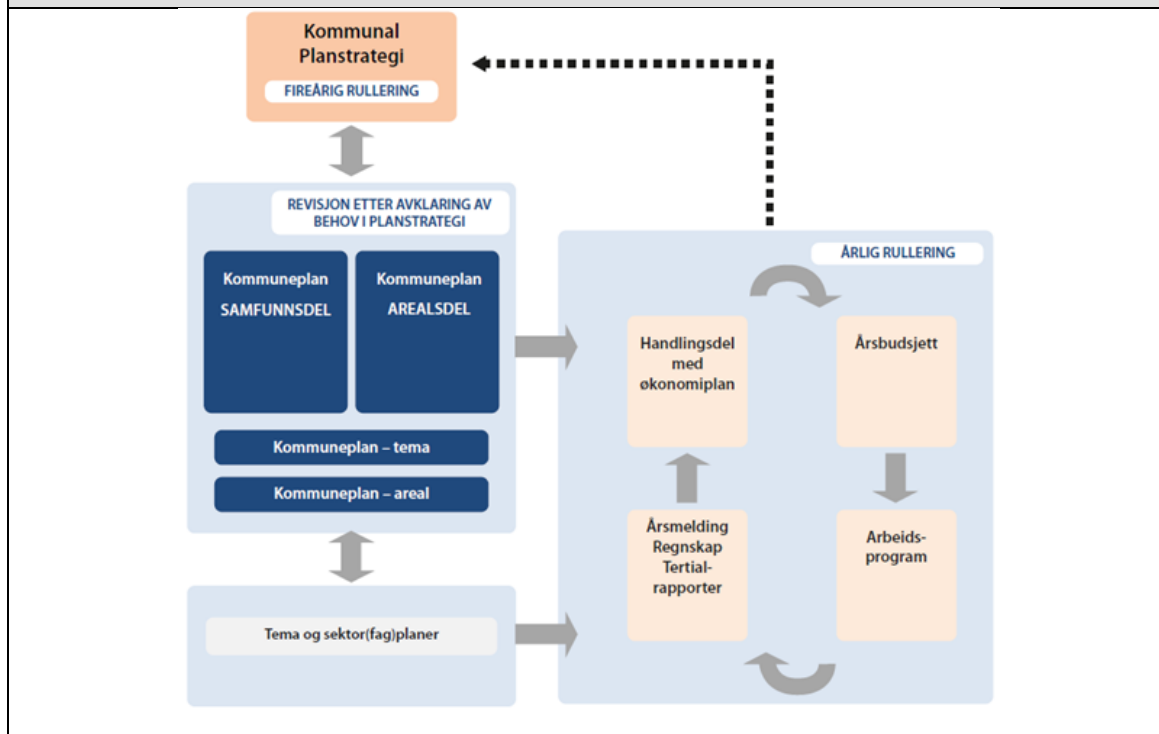
De kommunale planhierarkiet

Kommunal planstrategi er et nytt verktøy, som kom med endringene i plan- og bygningsloven i 2009 (§10-1). Strategien er viktig for kommuneplanleggingen ettersom den er første ledd i kommunens langsiktige samfunnsplanlegging. Formålet er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen.

I planstrategien fokuseres det på at planleggingen skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig.

Kommunal planstrategi er ikke en plan der mål og strategier blir vedtatt. Den er en arena for å drøfte lokale utviklingstrekk som grunnlag for å vurdere videre planbehov.

Planstrategien er retningsgivende for kommunens planlegging, men har ingen direkte rettsvirkning for kommunens innbyggere. Det kan ikke fremmes innsigelse mot kommunal planstrategi. Strategien belyser hvilke planer kommunen tar sikte på å revidere.

Figur 1 – Kobling mellom kommunal planstrategi og overordnede styringsdokumenter³⁷

Planstrategien skal behandles av kommunestyret, som skal ta stilling til om gjeldende **kommuneplan** (eller deler av den) skal revideres, eller om den skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan også ta stilling om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves. Kommunal planstrategi skal utarbeides og vedtas senest ett år etter at bystyret er konstituert.

Hvert fjerde år skal kommunen ta stilling til om kommuneplanen rulleres. Dette kan ende opp i ingen revidering, revidering av arealdel eller revidering av både arealdel og samfunnsdel.

Dersom kommunestyret vedtar å revidere kommuneplan skal det utarbeides et **planprogram** (§ 11-13). Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbeidet, tydeliggjøre behovet for spesifikke utredninger og belyse opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Planstrategi og planprogram kan samordnes dersom kommuneplanen skal revideres. Arbeidet med planprogrammet må da tilpasses den kommunale planstrategien³⁸.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan, og den skal ta utgangspunkt i det planbehov som er pekt på i planstrategien. Kommuneplanen omfatter hele kommunes areal, vedtas med rettsvirkning, og følges opp med reguleringsplaner. Kommuneplanen legger føringer for kommunens utbyggingspolitikk, vekst og vern. Planen består av en samfunns- og arealdel.

Samfunnsdelen er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging, og legger føringer for kommunens utbyggingspolitikk. Samfunnsdelen har to hovedinnretninger: Kommunesamfunnet som helhet, og kommunen som organisasjon. I kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategis-

³⁷ Kilde: Veileder for kommunal planstrategi, Miljødepartementet 2011.

³⁸ Kilde: Veileder kommuneplanprosessen, samfunnsdelen – handlingsdelen, Miljødepartementet, 2012.

ke valg kommunen tar³⁹. Samfunnsdelen er et verktøy for strategisk overordnet styring, noe som forsterkes ved å knytte handlingsdelen opp til samfunnsdelen. Dette gjelder økonomiplan, budsjett, regnskap og årsmeldinger.

Et viktig prinsipp i den nye plan- og bygningsloven er at det skal være en sterkere kobling mellom samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdelen skal gi føringer for kommuneplanens arealdel, for eksempel folketallsutvikling og utbyggingsmønster. Arealdelen skal være et kartmessig bilde av prioritering og satsinger i samfunnsdelen, samtidig som kommunens arealressurser og infrastruktur påvirker utviklingsmulighetene⁴⁰. Arealplanen viser hovedtrekkene av kommunens arealbruk, men er en overordnet strategisk plan, som ikke skal ta stilling til detaljer. Arealdelen består av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal vise hovedtrekk i arealdisponeringen og gi rammer for nye tiltak, og vise hvilke hensyn som må ivaretas for disponering av arealene⁴¹.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. **Kommunedelplanen** er en utdyping av kommuneplanens arealdel for en del av kommunen.

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken⁴². Områdeplan er ment å være kommunenes planredskap for mer detaljerte områdesvis avklaringer av arealbruken. **Områderegulering er en kommunal oppgave hvor kommunen selv i utgangspunktet forestår alle deler av planprosessen.** Kommunen foretar varsling og utarbeider og behandler selve planforslaget. I mange tilfeller vil private aktører være aktive pådrivere for å få utarbeidet områderegulering. Det er derfor anledning til å overlate – helt eller delvis – til de private å stå for det planfaglige arbeidet. Kommunen bestemmer rammene, selv om det kan legges opp til et samarbeid om utforming av rammene (jf. Veileder).

Detaljregulering er en detaljert plan som legger til rette for gjennomføring av tiltak innenfor et avgrenset område. Denne reguleringstypen kan brukes for å følge opp arealdisponering i kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller områdeplaner.

Hovedregelen er at alle har rett til å fremme forslag om detaljregulering, og planen skal utarbeides av fagkyndige. **De aller fleste detaljreguleringer fremmes av andre enn kommunen, som regel private utbyggere/forslagsstillere.** Detaljreguleringsforslaget skal innholdsmessig være i tråd med kommuneplan/kommunedelplan eller områderegulering. Dersom forslaget strider med disse planene kan kommunen la være å fremme forslaget (ikke behandle det).

Kommunen kan kreve at det må gjennomføres områderegulering dersom det i kommuneplanen er stilt krav om områderegulering for området der den ønskede detaljregulering inngår. I figuren under illustreres forskjellen mellom område- og detaljregulering.

³⁹ Kilde: Veileder kommuneplanprosessen, samfunnsdelen – handlingsdelen, Miljødepartementet, 2012.

⁴⁰ Kilde: Veileder kommuneplanprosessen, samfunnsdelen – handlingsdelen, Miljødepartementet, 2012.

⁴¹ Kilde: Veileder reguleringsplan - Nasjonal veileder, Miljødepartementet, 2010 og presentasjon av Erik Plathe i Asplan Viak.

⁴² Kilde: Veileder reguleringsplan - Nasjonal veileder, Miljødepartementet, 2010

Figur 2 – Forskjell mellom område- og detaljregulering⁴³

	§ 12-2 Områderegulering	§ 12-3 Detaljregulering
Primære formål	Områdeavklaringer av arealbruk, bruk og vern	Gjennomføring av utbyggingsprosjekter, tiltak og bruk/vern
Hvem kan utarbeide?	Primært kommunen. Kan utarbeides av andre myndigheter og private etter avtale og i samarbeid med kommunen	Kommunen. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag
Formål og bestemmelser	I det vesentlig like Kan sette krav om detaljregulering og felles planlegging	I det vesentlig like (noen viktige unntak)
Tidsfrister	Nei	Ja, når den fremmes som privat reguleringsplanforslag jfr. § 12-11
"Holdbarhet"	Til den avløses av ny plan	Byggeretten i private forslag; 5 år. Kan etter søknad forlenges med 2 år om gangen Tiltak etter planen er ikke private når offentlige interesser skal ivaretas og/eller skal gjennomføres på grunnlag av offentlige bevilgninger eller lån med offentlig garanti
Plangebyr	Nei	Ja

Loven legger opp til en viss fleksibilitet når det gjelder bruk av planredskapene. Kommuneplanens arealdel/kommunedelplan kan i noen sammenhenger gi tilfredsstillende plangrunnlag til at man derfra kan gå direkte til detaljregulering.

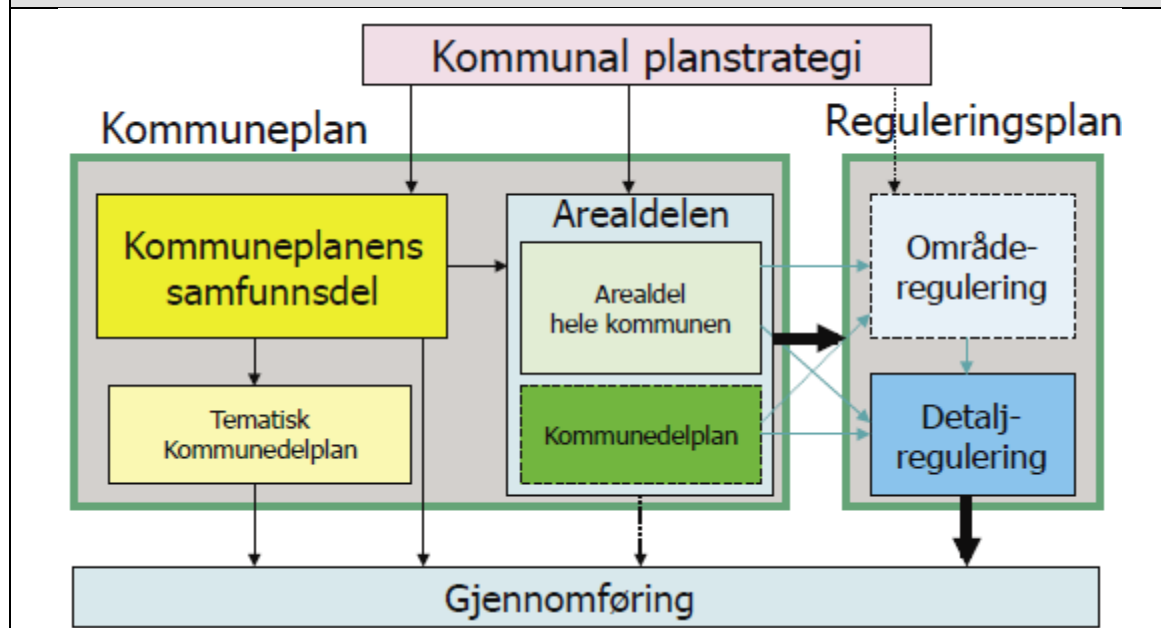
Områderegulering kan være mer egnet til den type arealavklaringer det har vært vanlig bruke kommunedelplaner til. Men det er en del formelle forskjeller mellom områdereguleringer og kommunedelplaner. **Noen eksempler:** Både kommunedelplan og reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk med juridisk virkning. Reguleringsplan gir grunnlag for ekspropriasjon, mens kommunedelplan gjør det ikke. Det er et krav om at berørte parter skal varsles personlig i forbindelse med en reguleringsplan, mens det ikke er et slikt krav i forbindelse med kommunedelplan. Vedtatt reguleringsplan kan påklages, Mens vedtatt kommunedelplan ikke kan påklages.

Altså: Med omtrent samme detaljeringsnivå, men med en annen formell prosess, får man sterkere rettslig bindende plan i form av områderegulering.

Et annet moment er at en kommunedelplan ikke nødvendigvis er avgrenset til et geografisk område, slik en områdeplan er. Det kan utarbeides kommunedelplaner for bestemte, områder, temaer eller virksomhetsområder. Eksempler: Planer for strandsonen, folkehelse, skolestruktur, kulturminner, fysisk aktivitet og naturopplevelser.

I figuren under oppsummeres de formelle mulighetene loven gir for å gå fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak.

⁴³ Kilde: Presentasjon av Erik Plathe i Asplan Viak.

Figur 3 – Fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak⁴⁴

I loven er det gitt mulighet for å utarbeide reguleringsplaner samtidig med kommuneplanens arealdel eller kommunedelplanene (i samme prosess). Dette kan skje via en full samordning eller parallelle planprosesser.

Kort oversikt over faser i kommuneplanarbeidet

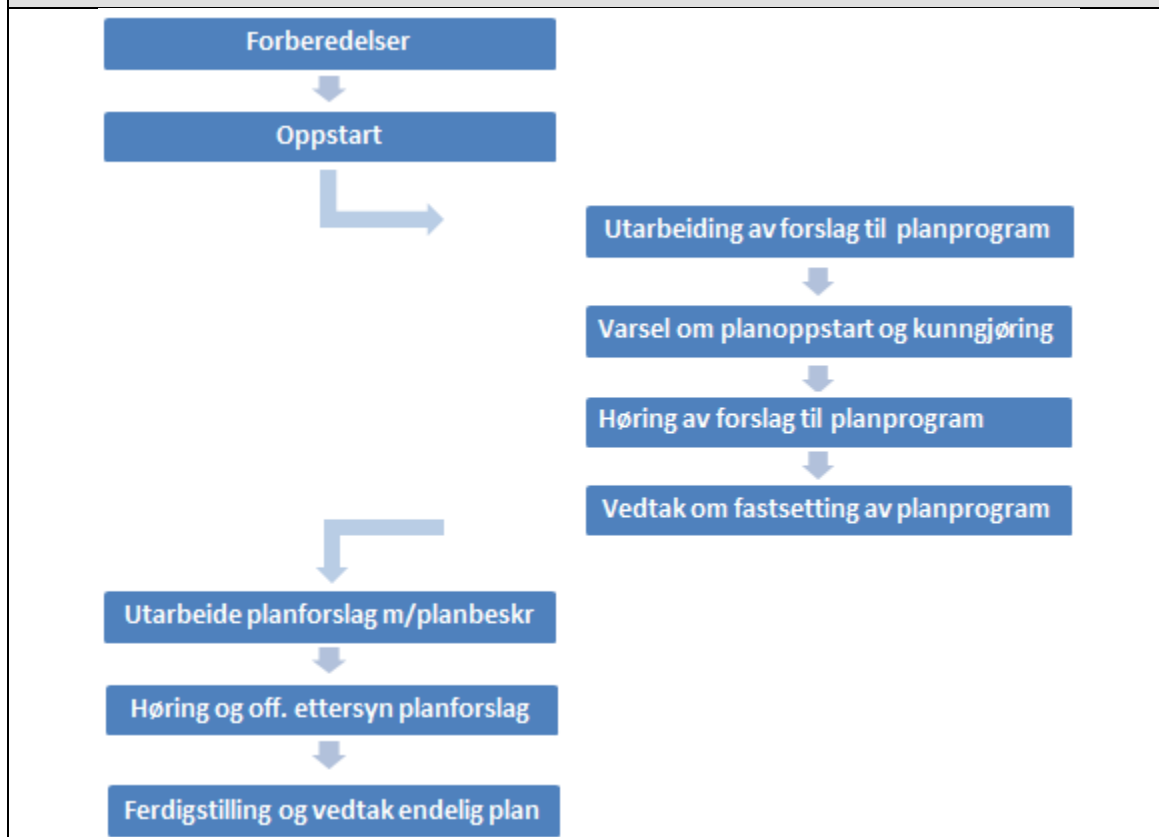
De vanlige hovedfasene i arbeidet med kommuneplanen er disse⁴⁵:

- 1) Planoppstart og planprogram
- 2) Utredninger og planløsninger
- 3) Planforslag og planbehandling

I figuren under illustrerer vi dette noe mer detaljert.

⁴⁴ Veileder, Kommuneplanens arealdel, Miljøverndepartementet, 2012.

⁴⁵ Kilde: Veileder til kommuneplanens arealdel – utarbeiding og innhold, 2012, Miljøverndepartementet.

Figur 4 – Oversikt over hovedfasene i kommuneplanarbeidet

Kommentarer til den formelle fasebeskrivelsen⁴⁶: Grunnlaget for forberedelsene er vedtatt i kommunens planstrategi. Oppstartsfasen er delt inn i fire underfaser.

Planbeskrivelsen inneholder en konsekvensutredning for nye områder til utbyggingsformål. Arealdelen skal inneholde en risiko- og sårbarhetsanalyse.

I oppstartsfasen kan arbeidet med planstrategi behandles sammen med utarbeiding av forslag til planprogram, og med samtidig høring av disse. Det kommer vanligvis inn mange innspill med ønsker og forslag til ny eller endret arealbruk. Kommunen må legge opp til en hensiktsmessig gjennomføring av innspillsrunden, integrert i planprosessen⁴⁷.

Medvirkning

Føringer for medvirkning i Kommuneplanprosessen

Det skal legges til rette for medvirkning, og kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, og som ikke er i stand til å medvirke direkte (PBL § 5-1). **Bestemmelsene om medvirkning forutsetter en aktiv informasjons- og opplysningsvirksomhet fra planmyndighetenes side fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet. Opplegget for medvirkning skal konkretiseres nærmere i planprogrammet, jf. PBL § 4-1).**⁴⁸

Plikten til å tilrettelegge for aktiv medvirkning er den samme både for myndigheter og private.

⁴⁶ Se lovbestemmelser for prosess, godt beskrevet i veileder til kommuneplanens arealdel, side 14

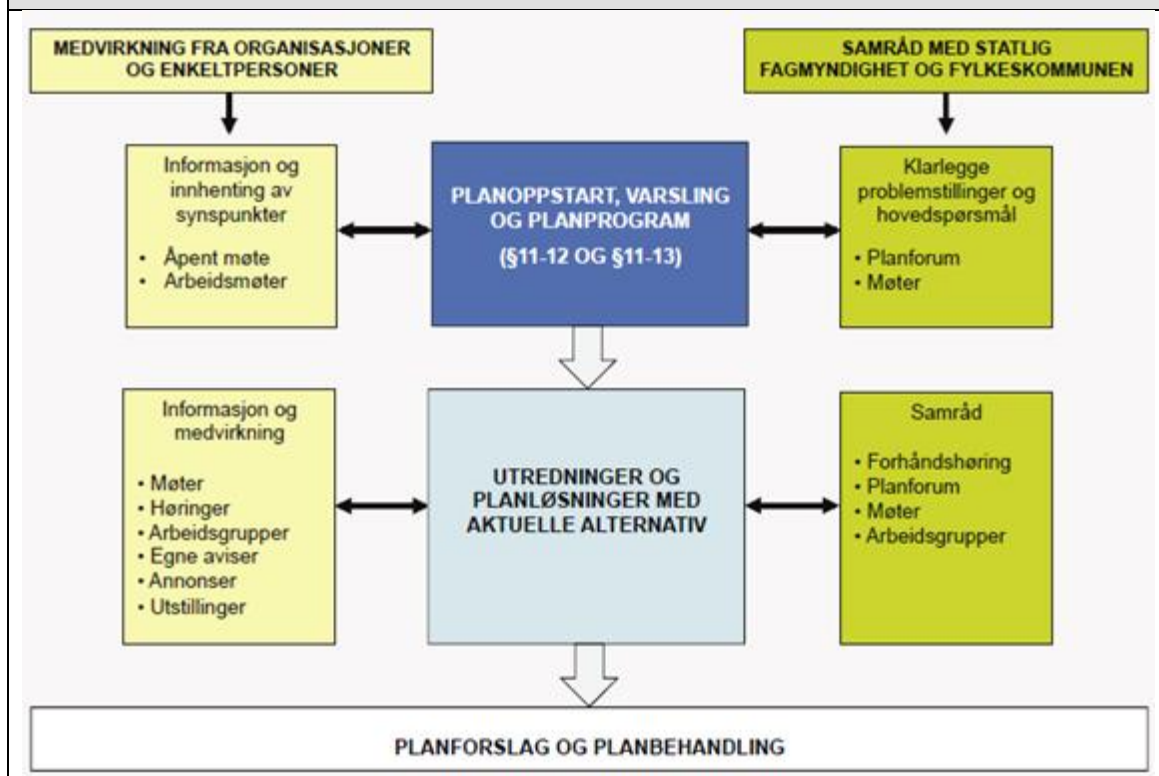
⁴⁷ Samme kilde.

⁴⁸ Veileder kommuneplanens arealdel.

Plan- og bygningsloven gir mulighet for innspill og påvirkning gjennom hele planprosessen⁴⁹. Det er lagt opp til medvirkning ved utarbeiding av kommunal planstrategi, planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning, høring og offentlig ettersyn. Strategier og planforslag skal være tilgjengelig på internett. Innspill tidlig i planprosessen gir en større mulighet for å påvirke utformingen av planforslaget. I figurene under illustrerer vi medvirkningen i forbindelse med en planprosess.

Før Kommuneplanforslag utarbeides

Figur 5 – Samråd og medvirkning før planforslag utarbeides⁵⁰



Figuren viser samråd og medvirkning før planforslaget utarbeides, og de mest vanlige medvirkningsformene fra organisasjoner og enkeltpersoner er fremhevet. Samarbeid med berørte enkeltpersoner er definert som samråd.

I departementets veileder understrekes det at **medvirkningsopplegget bør gjenspeile omfanget av planprosessen mht. om det tas sikte på en liten eller full rullering av kommuneplanen**. Det er også hensiktsmessig å vurdere medvirkningen opp mot hvilke innspill som foreligger i planarbeidet, for eksempel om det allerede i planprogramfasen foreligger forslag til større arealendringer.

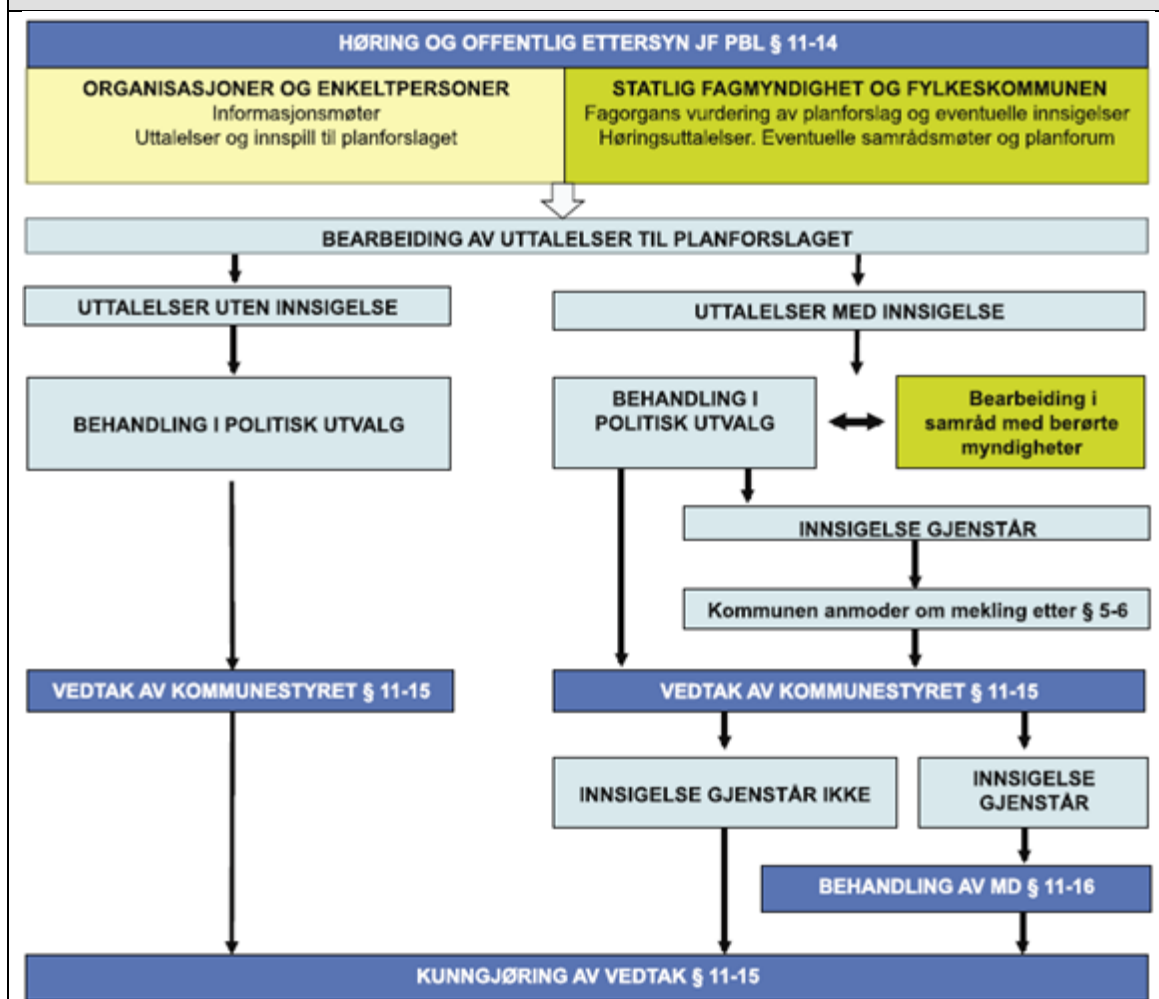
I figuren under illustrerer vi medvirkning og samråd i forbindelse med den videre behandlingen av kommuneplanen.

⁴⁹ Veileder om Planlegging etter Plan- og bygningsloven, 2009, Miljøverndepartementet.

⁵⁰ Hentet fra veileder til kommuneplanens arealdel.

Fra og med høring og offentlig ettersyn

Figur 6 – Behandling av kommuneplan fra og med høring og offentlig ettersyn⁵¹



Figuren er nokså selvforklarende, men enkelte oppklaringer påkreves: Dersom det etter høringen foreligger innsigelse fra statlig fagmyndighet, nabokommune eller fylkeskommunen, skal det foretas mekling mellom partene. **Meklingen foretas av Fylkesmannen.** Dersom ikke dette fører til enighet, skal hele planen etter vedtak i kommunestyret sendes til fylkesmannen som så skal sende planen videre til Miljøverndepartementet for godkjenning.

Vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Grad av medvirkning i kommuneplanprosess

Planmyndigheten skal gjennom hele planarbeidet sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkningsprosess. Dette bør omfatte lokalsamfunnet og skape grunnlag for dialog med organiserte så vel som uorganiserte interesser⁵². I figuren under illustreres ulike grader av innflytelse eller medvirkning i kommuneplanprosessen.

⁵¹ Prosesskrav for utarbeiding av planforslag med konsekvensutredning. Kilde: Veileder til kommuneplanens arealdel – utarbeiding og innhold, 2012, Miljøverndepartementet.

⁵² Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.

Kommunene kan ha forskjellige ambisjoner for medvirkning, men lovens krav må innfris⁵³. Graden av innflytelse eller medvirkning kan inndeles slik som vist i figur under. Det er opp til kommunen å avgjøre hva man vil gjennomføre mht. tema, hensikt og ressursbruk

Figur 7 – Grad av medvirkning i kommuneplanprosessen⁵⁴

Innflytelse			Virkemidler
Stor			Beslutningsrett
			Konsultasjoner, bistand
	Med-bestemmelse		Arbeidsgrupper, virkemidler for diskusjon og planlegging
	Diskusjon		Møter, rådgivende grupper, folkemøter, «åpne kontordager»
Lite	Informasjon		Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,
	Offentlighet	Lovbestemmelsene om offentlighet sikret	

For å gjennomføre medvirkning og deltakelse fra allmenheten og politikere, kan en benytte ulike metode. Forslag til metoder som kan benyttes⁵⁵:

- SWOT-analyser
- Framtidsverksteder
- Idédugnader
- Kafédialoger
- Åpne rom teknologi
- Fokusgruppeintervju
- Scenario/framtidsprosesser

Ansvarsdeling byplan og rådmannens stab

Fra kommunens hjemmeside: Byplans arbeid er knyttet til kommunens ansvar for den fysiske utvikling av kommunen og myndighetsutøvelse i den forbindelse. Oppgavene omfatter all planlegging etter plan- og bygningslov, fra kommuneplanens arealdel til reguleringsplaner, transportplanlegging, kartlegging/kartproduksjon, samt oppgaven som kommunens oppmålingsmyndighet. Avdelingen har tre seksjoner, arealplan, transportplan og oppmåling. Det er nylig bestemt at en ny seksjon skal opprettes, Seksjon for overordnet planlegging, og seksjonen er på plass fra august 2013.

Seksjon arealplan er kommunens ressursenhet for samordning mellom arealplanlegging, estetikk, arkitektur, byggeskikk og generell samfunnsplanlegging. Seksjonen utarbeider eller bidra til at det blir utarbeidet arealplaner i tråd med gjeldende arealpolitikk og kommunale mål.

Seksjonens hovedoppgave i å være myndighetsutøver i alle arealplansaker samt utføre planlegging på alle plannivå. **Seksjonen har også ansvaret for å utarbeide kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for sentrum. Rådmannens stab er ansvarlig for å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel. Med ny**

⁵³ § 11-12: Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

§ 11-13 Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier

§ 11-14 Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

⁵⁴ Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.

⁵⁵ Veileder kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen, 2012, Miljøverndepartementet.

plan- og bygningslov har arealplanseksjonen også fått ansvar for egenplanlegging i form av område-reguleringer.

Arealplanseksjonen har 20 ansatte. Det er ansatt fagledere for sentrumsutvikling, overordnet planlegging, detaljplanlegging og detaljsaker samt en gruppeleder for DAK-gruppen.

Rådmannens stab: De aller fleste i rådmannens stab rapporterer til kommunaldirektør for samfunnsutvikling. Planrådgiverne i rådmannens stab og kommunaldirektør for samfunnsutvikling har ansvar for å drive og koordinere kommuneplanarbeidet, og har et særskilt ansvar for samfunnsdelen. **Det er i alt tre rådgivere som arbeider med kommuneplanen i rådmannens stab.**

Rådmannens stab har også hatt ansvaret for å drive frem masterplanen for Sandnes øst, og har nå ansvaret for å drive frem kommunedelplanen for Sandnes øst⁵⁶, og kommunedelplanen for Sandnes øst. Eiendom blir snart et eget foretak. Alle rapporterer til kommunaldirektør for samfunnsutvikling.

Regionalt planforum

Føringer: Ifølge plan- og bygningsloven bør det være et regionalt planforum i hver region (jf. § 5.3).

Regionalt planforum er en møteplass mellom kommunene og regionalt nivå for å sikre god samhandling i planprosessene, gjøre planleggingen mer forutsigbar og å redusere konfliktnivået⁵⁷. Ansvaret for etablering og drift av et regionalt planforum er lagt til fylkeskommunen. Foruten kommunene kan myndigheter med innsigelsesadgang delta i planforum, som Fylkesmannen, Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Intensjonene med regionalt planforum jf. plan- og bygningsloven:

- Samordning av statlige, regionale og kommunale interesser.
- Tilrettelegge for en mer samstemt praksis i plansakene.
- Raskere/ tidlig avklaring i plansaker.
- Unngå innsigelser ved avklaring og/ eller alternative løsninger

Retningslinjer for planforumet i Rogaland:

- Tilrettelegge for god samhandling i planprosessene
- Samordne ulike sektorer
- Gjøre planleggingen mer forutsigbar
- Redusere konfliktnivået

Planforumet er en arena for dialog om større kommunale planer, dvs. kommuneplaner, kommunedelplaner og større reguleringsplaner i kommunal regi, for eksempel større områdeplaner, sentrumsplaner og lignende. Det forventes at det i første rekke er de kommunene som selv melder inn saker som møter i det aktuelle møtet i planforum.

Regionalt planforum har møter en gang i måneden, og kommunene skal melde inn saker to uker før møtet.

⁵⁶ Masterplanen er ikke en plan hjemlet i plan- og bygningsloven, og er ikke juridisk bindende. Hensikten med planen har vært å sette rammer for kommende kommuneplaner med det mål å oppfylle fylkesdelplanens hovedprinsipper.

⁵⁷ Kilde: http://www.rogfk.no/modules/module_123/proxy.asp?I=10428&C=264&D=2&mid=1362&sid=3520&pid=1473



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no