

Brukerundersøkelse

Planprosesser og
byggesaksbehandling i Bergen
kommune



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Bergen Næringsråd og Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune

Tittel på rapport: Brukerundersøkelse planprosesser og byggesaksbehandling i Bergen kommune

Oppdragsnavn: Brukerundersøkelser av plan- og byggesaksprosesser i Bergen kommune

Oppdragsnr.: 632002-01

Utarbeidet av: Marit Selberg Sigurdson, Vigdis Lode og Ingvild Nordtveit

Oppdragsleder: Marit Selberg Sigurdson

Tilgjengelighet: Åpen

Forord

Asplan Viak AS er engasjert av Bergen Næringsråd og Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune for å gjennomføre brukerundersøkelser knyttet til etatens plan- og byggesaksbehandling. Oppdraget ble gjennomført i april-juli 2021.

Kontaktperson for oppdraget har vært Espen Børhaug fra Bergen Næringsråd.

Marit Selberg Sigurdson har vært oppdragsleder, med Ingvild Nordtveit og Vigdis Lode som sentrale medarbeidere.

Bergen, 31.08.2021

Marit Sigurdson

Oppdragsleder

Trygve Valen

Kvalitetssikrer

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	4
1.1.	Om oppdraget	4
1.2.	Oppbygging av rapporten	4
2.	Metode og gjennomføring	5
2.1.	Spørreundersøkelser	5
2.2.	Dybdeintervju	8
3.	Drøfting av hovedfunn	9
3.1.	Innledning	9
3.2.	Utvalg og representativitet	9
3.3.	Plan- og bygningsetatens behandling av plansaker	10
3.4.	Plan- og bygningsetatens byggesaksbehandling	18
4.	Innspill fra brukerne til videre arbeid	28
4.1.	Innspill til videre arbeid - plansaker	28
4.2.	Innspill til videre arbeid - byggesaksbehandling	30
5.	Oppsummering av brukerundersøkelsene og prioritering av tiltak	33
5.1.	Brukernes prioritering	33
5.2.	Oppsummering og anbefalinger - planbehandling	34
5.3.	Oppsummering og anbefalinger - byggesaksbehandling	35
	Vedlegg 1: Plan- og byggesaksbehandling rapportert i KOSTRA	37

1. Innledning

1.1. Om oppdraget

Gjennom to brukerundersøkelser er det kartlagt hvordan brukere av tjenester fra Plan- og bygningsetaten (PBE) opplever kvalitet, kundeservice, saksbehandlingstid og pris på tjenestene. De to undersøkelsene er rettet mot brukere av byggesaksbehandling og planbehandling. For å få en bedre forståelse av resultatene fra brukerundersøkelsen og for å innhente innspill til forbedringer, er det også gjennomført dybdeintervju med et lite utvalg brukere.

Formålet med undersøkelsen har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for å bedre plan- og byggesaksprosessene i Bergen, der det overordnede målet er å bidra til en bedre byutvikling i samspill mellom private og offentlige aktører.

1.2. Oppbygging av rapporten

I kapittel to presenteres undersøkelsen metodevalg og gjennomføring. Kapittel tre er rapportens hovedkapittel. Her blir hovedfunnene fra undersøkelsene beskrevet og drøftet, Kapittel fire oppsummerer brukernes innspill til tiltak som Plan- og bygningsetaten kan vurdere å arbeide videre med. Kapitlet er basert på informasjon fra spørreundersøkelsene og etterfølgende dybdeintervjuer, og må eventuelt forankres og vurderes i Plan- og bygningsetaten. Til slutt i kapittel 5 blir det gitt en oppsummering og samlet vurdering av hvilke områder det bør fokuseres på i videre forbedringsarbeid. I vedlegg 1 blir det gitt en gjennomgang av status på noen relevante variabler som rapporteres av kommunene i KOSTRA.

2. Metode og gjennomføring

2.1. Spørreundersøkelser

Gjennomføring

Spørreundersøkelsene er gjennomført som to ulike digitale spørreundersøkelser ved bruk av spørreverktøyet Questback Essentials. Undersøkelsene ble sendt elektronisk til et utvalg av respondenter som har hatt planer eller byggesaker til behandling i Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune i løpet av de siste par årene. Utvalget er hentet ut av PBE basert på den kontaktinformasjon (e-postadresser) som er tilgjengelig fra deres system.

Spørreundersøkelsene var anonyme, og det er derfor ikke kjent hvem som har besvart undersøkelsen utover fordeling på de bakgrunnsvariabler som var en del av spørreskjemaet (se kap.3).

Spørreundersøkelsene ble gjennomført i perioden 19. mai til 4. juni. Totalt kom det inn 46 svar på undersøkelsen om planprosesser. Antall mottakere av undersøkelsen var 134, som gir en svarprosent på 34. Spørreundersøkelsen om byggesaksbehandling fikk 159 svar av totalt 553 utsendte e-poster, som gir en svarprosent på 29. Felles for begge undersøkelser er at en del brukere kun har vært registrert med firmapost, som erfaringsmessig gir noe lavere svarprosent på denne typen undersøkelser.

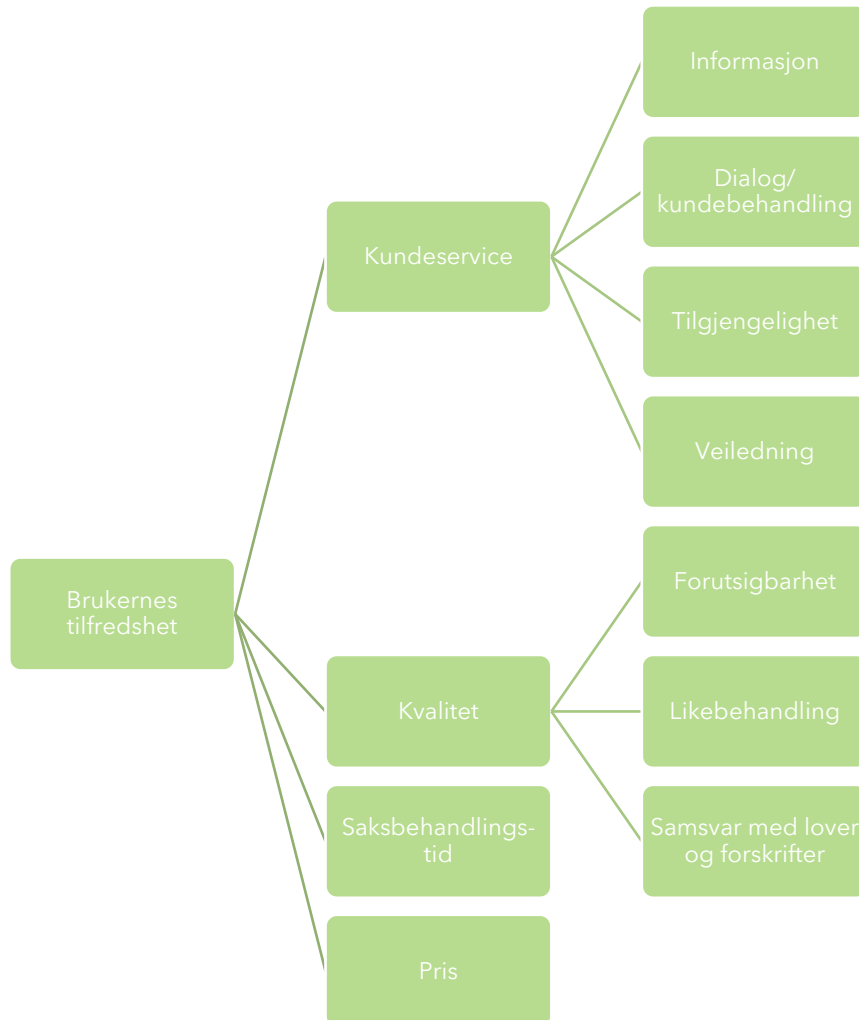
Utforming av spørreskjema

Utformingen av spørreskjema ble gjort i samråd med Plan og bygningsetaten i Bergen kommune og ressursgruppe for byutvikling i Bergen Næringsråd. Alle respondenter er bedt om å besvare undersøkelsen med utgangspunkt i den siste byggesaken eller plansaken de har eller har hatt til behandling i kommunen.

Begge undersøkelsene dekker de samme temaene; kundeservice, kvalitet, saksbehandlingstid og pris. For hver av de fire temaene er det formulert en eller flere spørsmål som fungerer som indikatorer¹ på det vi ønsker å måle i undersøkelsen. Spørsmålsstilling, og dermed valg av indikatorer, er tilpasset forskjellene mellom byggesaksbehandling og planbehandling og dermed noe ulike mellom de to

¹ Med indikator menes et kvantitativt mål på forhold som ikke kan måles direkte.

spørreundersøkelsene. Strukturen på undersøkelsene og hva som ligger under de fire temaene er vist i figuren nedenfor.



I begge undersøkelser er det kartlagt respondentens rolle, lokalisering av plan eller byggesak etter bydel, type plan eller byggesak, og status. For byggesak er det også spurt om saksbehandlingen har endt med avslag, godkjenning eller ikke er avgjort enda.

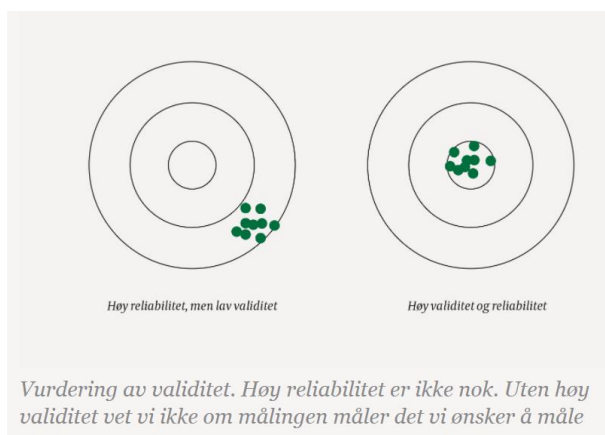
Spørreundersøkelsen for planbehandling er strukturert etter de naturlige fasene i en planprosess: Oppstartsfase, utarbeidelse av planforslag og administrativ 1. gangs behandling, arbeid etter offentlig ettersyn, og politisk behandling og vedtak. Med oppstartsfase menes fasen med veiledningsmøte, planinitiativ, oppstartsmøte og kunngjøring av oppstart. Med planforslag og administrativ 1.gangs behandling menes fasen med arbeidsmøter, dialog, utarbeide og levere planforslag og administrativ behandling. Med arbeid etter offentlig ettersyn menes fasen med merknadsarbeid, dialog

med plankonsulent/ forslagsstiller, planutarbeidelse 2. gang, ny administrativ behandling og fagnotat.

Spørreundersøkelsens kvalitet

Ved analyse og tolkning av resultatene fra spørreundersøkelsene som er gjennomført må det tas hensyn til utforming og gjennomføring av undersøkelsen, herunder utvalget som har svart.

Validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet) i undersøkelsen avhenger blant annet av et godt utformet spørreskjema. Med validitet menes at undersøkelsen måler det den er ment å måle. Med reliabilitet menes i hvilken grad resultatene er pålitelige, altså om man ville fått de samme resultatene om man gjennomførte samme undersøkelse igjen. Forutsatt at resultatene er valide, vil variasjonen i svarene gi et bilde av graden av reliabilitet.



Figur 2-1: Illustrasjon av sammenhengen mellom validitet og reliabilitet. Kilde: Pripp (2018): Validitet. Tidsskriftet Den Norske Legeforening, 13. doi: 10.4045/tidsskr.18.0398

I utformingen av spørreskjemaet ble det gitt innspill fra Plan- og bygningsetaten og Bergen Næringsråd sin ressursgruppe for byutvikling, som blant annet har bidratt til å sikre riktige faglige formuleringer. Det er i tillegg gjennomført testing og kvalitetssikring av undersøkelsen, blant annet med det formål å sikre gode formuleringer som ventes å tolkes likt av de ulike respondentene.

Spørsmålene er i hovedsak graderings spørsmål der det har vært balanserte svaralternativer, og det har vært gjennomgående mulig å gi utfyllende svar i kommentarfelt. Ved å se på kommentarer i merknadsfelt gir det et bilde av om respondentene har oppfattet spørsmålene som forventet – altså om spørsmål og svaralternativer i undersøkelsen har vært godt formulert. Der det er relevant er dette kommentert nærmere i kapittel 3.2 og 3.3. Merknadsfeltene har også bidratt til en bedre

forståelse av hvorfor respondentene svarer som de gjør er det, og inngår som en del av grunnlaget for drøftingen i kapittel 4.

Et representativt utvalg sikrer at resultatene basert på svarene fra en andel av alle brukerne av Plan- og bygningsetatens planbehandling gir tilsvarende resultat som man ville oppnådd dersom man hadde fått tilbakemelding fra alle. Det er ikke mulig å kontrollere for representativitet i utvalget utover de bakgrunnsvariabler man har kontroll på, for eksempel om det er en overvekt av enkelte grupper av brukerne.

Undersøkelsen om plansaker har vært sendt til et utvalg på 134 brukere, og byggesaksbehandling til et utvalg på 552 brukere. Det har naturligvis vært frivillig å besvare undersøkelsene. Det betyr at selvseleksjon, der enkelte deler av utvalget i større grad enn andre har ønsket å besvare undersøkelsen, kan føre til skjevhet i utvalget dersom frafall bidrar til et ikke-representativt utvalg. Mulig betydning av frafall og en nærmere beskrivelse av utvalget i de to undersøkelsene er gitt i kapittel 3.2. og 3.3.

2.2. Dybdeintervju

I etterkant av de digitale spørreundersøkelsene ble det innhentet informasjon gjennom seks dybdeintervjuer, med til sammen 11 informanter. Intervjuene ble gjennomført i tidsperioden 16.-23. juni 2021. Tre av intervjuene var med virksomheter med lang erfaring som brukere av etatens byggesakstjenester. Av disse var det ett utbyggerfirma og to ansvarlige foretak. Her ble det gjennomført ett individuelt intervju og to gruppeintervju. De resterende tre intervjuene var med virksomheter med lang erfaring i arealplanlegging. Av disse var det ett utbyggerfirma og to plankonsulentfirma. Også her ble det gjennomført ett individuelt intervju og to gruppeintervju.

Hensikten med intervjuene var å:

- få økt innsikt og forståelse for resultatene fra spørreundersøkelsen
- få innspill til hva bransjen mener PBE bør forbedre
- få innspill hva PBE gjør bra, som kan bygges videre på
- få innspill til hvordan bransjen selv kan bidra til forbedring av plan- og byggesaksprosessene i Bergen

Intervjuene foregikk via Teams. Hvert intervju varte fra 1-1,5 timer, og var basert på en semistrukturert intervjuguide som ga god anledning for informantene til å snakke om det de mente var relevant innenfor temaene.

3. Drøfting av hovedfunn

3.1. Innledning

I dette kapitlet drøftes hovedfunn fra de to spørreundersøkelsene og oppfølgende dybdeintervjuer. Drøftingen er strukturert etter brukernes opplevelser og tilfredshet under de fire tematikkene kundeservice, kvalitet, saksbehandlingstid og pris på tjenester knyttet til Plan- og bygningsetatens saksbehandling av plansaker og byggesaker.

Flere spørsmål hadde fritekstfelt, der brukerne kunne legge til kommentarer knyttet til de ulike spørsmålene. Et lite utvalg av disse kommentarene er tatt med i drøftingskapitlet. Utvalget er gjort basert på at kommentarene viser en tydelig tendens (flere brukere som har likelydende kommentarer), og/eller at de kan bidra til bedre forståelse av hva som ligger bak spørsmålets svarscore.

I intervjuene som ble gjennomført i etterkant av spørreundersøkelsen ble informantene stilt spørsmål om de samme temaene som var dekket av spørreundersøkelsene. Her fikk informantene anledning til å gå mer i dybden i svarene. Informasjonen fra intervjuene blir benyttet der det bidrar med økt forståelse for hva som ligger bak resultatene fra spørreundersøkelsen.

En samlet vurdering av resultater fra spørreundersøkelser og informasjon fra dybdeintervju er illustrert ved bruk av følgende piktogram, der grønn illustrerer beste mulige resultat og rødt illustrerer dårligste mulige resultat.



3.2. Utvalg og representativitet

Samlet sett er resultatene fra spørreundersøkelsene negative, særlig på enkelte områder. I hvilken grad det er en overvekt av brukere med negative erfaringer som har svart på undersøkelsen er ikke mulig å identifisere. En høyere svarprosent i begge spørreundersøkelser ville gitt en større grad av sikkerhet når det gjelder muligheten for

selvseleksjon. Samtidig er det godt samsvar mellom resultat fra spørreundersøkelsene og inntrykket fra intervjuene, og erfaringer delt i merknadsfelt gir et bilde av at flere opplever de samme utfordringene i møte med Plan og bygningsetaten. Det tyder på at utfordringene avdekket i undersøkelsen er reelle, selv om det er mulig at gjennomsnittsscore kunne vært annerledes dersom hele utvalget hadde respondert på undersøkelsene.

3.3. Plan- og bygningsetatens behandling av plansaker

Utvalg og bakgrunnsvariabler

Det er 46 respondenter som har besvart brukerundersøkelsen om planprosesser i Bergen kommune, noe som gir en svarprosent på 34. Alle respondenter er i undersøkelsen bedt om å besvare med utgangspunkt i erfaringer fra den siste planen de har hatt til behandling i kommunen.

Det er innledningsvis stilt spørsmål om respondentens rolle, hvilken bydel planen var lokalisert i og hvilken type plan de svarer for. Over 60 prosent var lokalisert i Fana eller Bergenhus. Ca. to tredjedeler av respondentene var forslagsstiller for planen de svarer for, mens omtrent en tredjedel var plankonsulenter. 87 prosent av planene var detaljreguleringsplaner. Antall svar på undersøkelsen er lavt og begrenser muligheten for å se på forskjeller mellom ulike kategorier av bakgrunnsvariabler.

Kundeservice

I brukerundersøkelsen er det som en del av kundeservice kartlagt brukernes vurderinger av informasjon som gis på nettsiden til kommunen, dialog, tilgjengelighet og veiledning.

Informasjon på nett

På spørsmål om informasjonen som gis på kommunens nettsider er forståelig er det en relativt høy andel som har svart «vet ikke / ikke relevant». Sammen med utfyllende kommentar i merknadsfelt kan dette tyde på at en del ikke kjenner nettsidene godt, og ikke har satt seg inn i den informasjonen som ligger der. For den delen av respondenter som har svart på spørsmålet, svarer 53 prosent midt på skalaen. Samlet sett er brukerne relativt enig i at informasjonen er forståelig, i den grad de kjenner til siden.



Informasjon på nett er et tema som det ikke er prioritert å få ytterligere kunnskap om i dybdeintervjuene.

Dialog

Den høyeste gjennomsnittsscore for brukerundersøkelsen om planprosesser er oppnådd på spørsmål om brukerne opplever at de blir behandlet med høflighet av PBE. Totalt 41 prosent av respondentene oppgir at de i stor grad eller svært stor grad blir behandlet med høflighet. Brukerne er imidlertid noe mindre enig i at PBE er opptatt av å ha en god dialog med brukerne, der svarene er mer jevnt fordelt over hele skalaen. Nær halvparten svarer midt på skalaen, mens 30 prosent svarer i liten eller svært liten grad og 26 prosent i stor grad eller svært stor grad.



Svarene fra dybdeintervjuene gjenspeiler resultatene fra spørreundersøkelsen. Informantene er jevnt over fornøyd med kundebehandlingen, og opplever stort sett å bli møtt med høflighet og respekt av hyggelige saksbehandlere, selv om skriftlig kommunikasjon og møter på Teams kan skape noen utfordringer.

Vi ser at noe som kan virke inn på deres svar angående at PBE er opptatt av god dialog eller ikke, kan henge sammen med hvordan brukerne ser på og vurderer saksbehandlers tilgjengelighet, som er neste tema.

Tilgjengelighet

På spørsmål om mulighet til å komme i kontakt med saksbehandler og saksbehandlers kapasitet i løpet av planprosessen er 55 prosent middels fornøyd. På spørsmål om svartid på henvendelser tyder svarene på en noe høyere grad av tilfredshet i oppstartsfasen sammenlignet med de påfølgende fasene i prosessen. Mens gjennomsnittsvurderingen for oppstartsfasen ligger på 3,4, ligger den noe lavere med henholdsvis 3,0 og 2,9 for fasen med planforslag og administrativ 1. gangs behandling, og arbeid etter offentlig ettersyn.



Dybdeintervjuene bekrefter at en generelt er mer fornøyd med saksbehandlers tilgjengelighet i oppstartsfasen, enn i de videre planfaser. I de videre faser oppleves tilgjengelighet å være noe personavhengig der noen saksbehandlere er mer tilgjengelige enn andre, og tar seg tid til uformelle møter, dialog og avklaringer underveis. Andre saksbehandlere tillater kun de formelle gebyrbelagte møtene, slik praksis var tidligere.

Informantene oppgir her å savne mer fokus fra PBE på å drive prosjektene framover, gjennom tilgjengelighet for nødvendige avklaringer underveis.

Veiledning

Brukernes vurdering av veiledningen de har fått i de ulike fasene av planprosessen viser at en relativt stor andel er misfornøyd eller svært misfornøyd. Under kundeservice er det på kvalitet på veiledning at den laveste gjennomsnittsscoren er oppnådd. Mens henholdsvis 32 prosent og 36 prosent av respondentene er misfornøyd eller svært misfornøyd med veiledningen i oppstartsfasen og arbeid etter offentlig ettersyn, er tilsvarende andel på hele 50 prosent for fasen med planforslag og administrativ 1. gangs behandling.



Også i dybdeintervjuene ble det formidlet at man er mer fornøyd med veiledningen i oppstartsfasen enn i videre faser. Samtidig oppleves den innledende veiledningen i veiledningsmøter og i oppstartsmøter som for generell og for lite konkret for den aktuelle plansak, med et fokus på detaljer som oppfattes som ubetydelige.

Når vi ser nærmere på fasen fram til 1. gangs behandling for å finne forklaringer på det negative resultatet fra spørreundersøkelsen, ser vi i intervjuene en annen forventning til PBEs grad av veiledning enn det som er praksis i dag. Planprosessene er blitt mer kompliserte, og informantene hevder at det i dag kreves en saksbehandler med en aktiv rolle som prosjektleder, i motsetning til «det å sitte skjermet og skrive fagnotatet til slutt». Det er et ønske at saksbehandlers rolle bedre må tilpasses den endrede kompleksiteten i planprosessen. Det gis samtidig uttrykk for forståelse for saksbehandlernes tidspress og arbeidsvolum.

Etter 1. gangs behandling er planen kommunens egen, og flere informanter opplever at PBE ønsker at alle plantema er avklart før planforslaget leveres til 1. gangs behandling. Dette kan antas å føre til ulik grad av forventning til veiledningen spesielt i denne fasen.

Flere av informantene løfter fram at generelt i planarbeidet har saksbehandlerne ulik grad av erfaring, kompetanse, personlige egenskaper og måte å utøve rollen som saksbehandler på, noe som kan bidra til det negative resultatet i spørreundersøkelsen når det gjelder veiledning.

I fasen fra politisk behandling fram til endelig vedtak finnes det uklarheter i hva som kan forventes av veiledning og informasjon fra PBE og hva som her er rammebetingelsene, noe som kan bidra til en negativ score.

Kvalitet

I brukerundersøkelsen er det som en del av kvalitet kartlagt brukernes vurderinger av forutsigbarhet og likebehandling i planprosessen.

Forutsigbarhet

Forutsigbarhet i planprosessen er det området med dårligst gjennomsnittsscore i undersøkelsen om planprosesser i Bergen kommune, med et snitt på 2,0. Hele 48 prosent oppgir at planprosessen i svært liten grad oppleves som forutsigbar, mens 22 prosent svarer i liten grad.



Noen respondenter har kommentert at de sitter med en opplevelse av at saksbehandler har betydning for prosessen og endelig plan, at det ikke gis tydelige avklaringer i tidlig fase, og at kommunen ikke har gjort interne avklaringer mellom ulike etater i forkant av møter. Det er imidlertid få respondenter som har gitt utfyllende kommentarer til dette spørsmålet.

Dybdeintervjuene gjenspeiler det spørreundersøkelsen avdekker når det gjelder forutsigbarhet. Oppstartsfasens klare rammer og rutiner oppgis å bidra til forutsigbarhet, og her er flere verktøy som bidrar til forutsigbarhet fra start. Det savnes likevel mer tydelige tilbakemeldinger til den enkelte plansak, og interne møter, koordinering og avgjørelser oppleves å mangle transparens.

I fasen fram til 1. gangs behandling, og i fasen etter høring fram til 2. gangs behandling er det noe mer misnøye med graden av forutsigbarhet, spesielt er følgende trukket fram som faktorer som bidrar til mindre forutsigbarhet:

- Det er utfordrende å vite når et planforslag er å anse som komplett og kan leveres planetaten til administrativ 1. gangs behandling, og hvem som har myndighet til å avgjøre når forslaget er komplett.
- Det er uforholdsmessig høye krav til innlevert planforslag, da særlig til illustrasjonsmateriale, og det mangler gode begrunnelser for nye krav som fremmes.
- Merknadsskjema og rutiner for selve innsendelsen er for detaljerte.
- Det er lite forutsigbart at saksbehandlere kan gi nye krav til illustrasjoner som går utover gjeldende krav i KPA.
- Utydelig kommunikasjon fra saksbehandler.

- Det blir introdusert nye momenter i innstillingen fra PBE, som ikke har vært tema tidligere i prosessen.
- Bytte av saksbehandler.
- Koordinering med andre etater både internt i kommunen, men også eksternt. De interne etatene oppleves i liten grad å være samstemte, og det er en forventning fra informantene om at PBE her tar en mer styrende rolle.
- Fase fra politisk behandling fram til endelig vedtak oppfattes uklar med hensyn til rammebetingelser, og prosessen er lite transparent. Endringer som skjer i denne fasen, kan gi store konsekvenser for planen.

Likebehandling

Også på spørsmål om likebehandling er gjennomsnittlig score lav, på 2,6.



Noen respondenter har kommentert at de med liten grad av likebehandling mener ulik prioritering når det er begrenset kapasitet hos saksbehandlere. Det vil si at enkelte planer/områder prioriteres over andre planer/områder, slik at noen kommer raskere gjennom systemet mens andre må vente, som da oppleves som en forskjellsbehandling.

Det er rom for tolkning av hva som ligger i begrepet likebehandling. Bortsett fra tema beskrevet over, er det i dybdeintervjuene også nevnt følgende relevante moment:

- Ulik grad av kompetanse og erfaring hos saksbehandler.
- Et ønske om å differensiere mellom viktige og mindre viktige saker med hensyn til bemanning med riktig kompetanse og ressursbruk.

Samsvar med KPA, lover og forskrifter

Spørsmål om man opplever at PBE behandler plansakene i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og overordnede planer er ikke del av spørreundersøkelsen for plansaker, men tatt opp som tema i dybdeintervjuene. Det er en generell oppfatning hos informantene at planarbeidet i den enkelte fase skjer innenfor og i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Et tema som framheves, er at med innføringen av ny KPA har det skjedd en endring i saksbehandlers rolle. Der tidligere KPA ga mer klare rammer for maksimal utnyttelse, høyder og plassering og av ny bebyggelse, kreves det nå mer skjønsmessige vurderinger fra saksbehandler på god stedstilpassing av nybygg. Det



kan være krevende for konsulent å kommunisere slike krav og føringer videre til sine oppdragsgivere.

Det framkommer samtidig et ønske om mer tydelige rammebetingelser for planarbeid, der det lages overordnede planer (KPA) som er dekkende for det som er ønskelig hos Byrådsavdelingen, f.eks. når det gjelder utnyttelse og etasjehøyder.

Saksbehandlingstid

Resultatene viser en del misnøye med saksbehandlingstiden i kommunen. Totalt er det 24 prosent som oppgir å være misfornøyd eller svært misfornøyd med saksbehandlingstiden i oppstartsfasen, mens andelen øker til henholdsvis 41 prosent for fasen med planforslag og administrativ 1. gangs behandling og 39 prosent for arbeid etter offentlig høring.



Den samlede tidsbruken for planprosesser i Bergen som rapporteres i KOSTRA viser også at planprosesser tar lang tid i Bergen. Rapportert tidsbruk på ulike faser av prosessen viser at kommunen har relativt høy tidsbruk sammenlignet med andre kommuner. Dette gjelder særlig tidsbruk til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling, samt saksbehandlingstid i politiske organer. Det er også en høyere tidsbruk rapportert på forslagsstillere.

Ser vi på resultater og innspill fra brukerne i andre deler av undersøkelsen tyder det på at det er flere forhold som bidrar til å øke tidsbruken, der utfordringer med samhandling mellom kommunen og forslagsstillere kan være en forklaring. I merknadsfeltet i spørreundersøkelsen har respondentene også kommentert at utfordringene ikke nødvendigvis er tidsbruk til saksbehandling hos PBE, men andre faktorer som tidsbruk hos plankonsulenter, manglende avklaringer tidlig i prosessen, og framdrift i offentlige planer som setter andre prosesser på vent.

For spørsmål om saksbehandlingstid er det også her en større andel som svarer at de er fornøyd i oppstartsfasen sammenlignet med de etterfølgende planfasene.

Dybdeintervjuene bekrefter en slik tendens, der informantene jevnt over er fornøyd med tidsbruk hos PBE i oppstartsfasen, der klare tidsfrister og rutiner bidrar positivt. I fasen fram til 1. gangs behandling er rammene klare å forholde seg til, med kommunens 12 ukers frist, selv om det minnes om at det er lov å bruke kortere tid. Det kommer frem i intervjuene at man kan oppleve ulik praksis hos ulike saksbehandlere om det tydelig

opplyses om at kommunens 12 ukers frist er begynt å løpe, og til hvilken dato denne fristen er ute. Andre utfordringer som kan bidra til lav score i spørreundersøkelsen er:

- Saksbehandlingstid som stanses av PBE enten uten begrunnelse, eller med bakgrunn i en vurdering av at saken ikke er komplett.
- Det er utydelig i fasen fram til 2. gangs behandling hvor lang tid PBE kan bruke på saksbehandling, og tidsperspektivet er en utfordring som skaper uforutsigbarhet.
- Opplevelse av at saker treneres slik at en kommer over i ny KPA med endrede rammebetingelser som fører til omarbeiding av planforslaget.
- Det ønskes mer informasjon om byrådsavdelingens saksbehandlingstid, og man opplever å ha lite påvirkningskraft på tidsbruk i denne fasen.
- Saksbehandlingen i siste fase fram til politisk vedtak tar for lang tid.

Pris

På spørsmål om prisen er forholdsmessig riktig for de tjenester som ytes er det 20 prosent av respondentene som svarer «vet ikke / ikke relevant», noe som tyder på at det kan være vanskelig å vurdere. 30 prosent av respondentene i utvalget oppgir å ha rollen som plankonsulent, og det er naturlig om de ikke har vurdert prisnivået, da forslagsstiller er den som dekker kostnaden. Av de respondentene som har svart, har et flertall svart i nedre del av skalaen; altså at de opplever prisnivået som høyt gitt de tjenestene som ytes. Samtidig er pris ikke den viktigste faktoren for brukerne, der tid og kvalitet er vektet høyere (se resultater for prioritering nedenfor).



Sammenlignet med andre storbykommuner hadde Bergen i 2020 et relativt høyt gebyr for private forslag til reguleringsplan (se tall fra KOSTRA i vedlegg). Eksempelvis ligger gebyret 26 prosent høyere enn i Oslo kommune. Samtidig ligger gebyret noe lavere enn for omegnskommunene Øygarden og Askøy.

Pris er et tema som det ikke er prioritert å få ytterligere kunnskap om i dybdeintervjuene, på grunn av begrenset tid til hvert intervju.

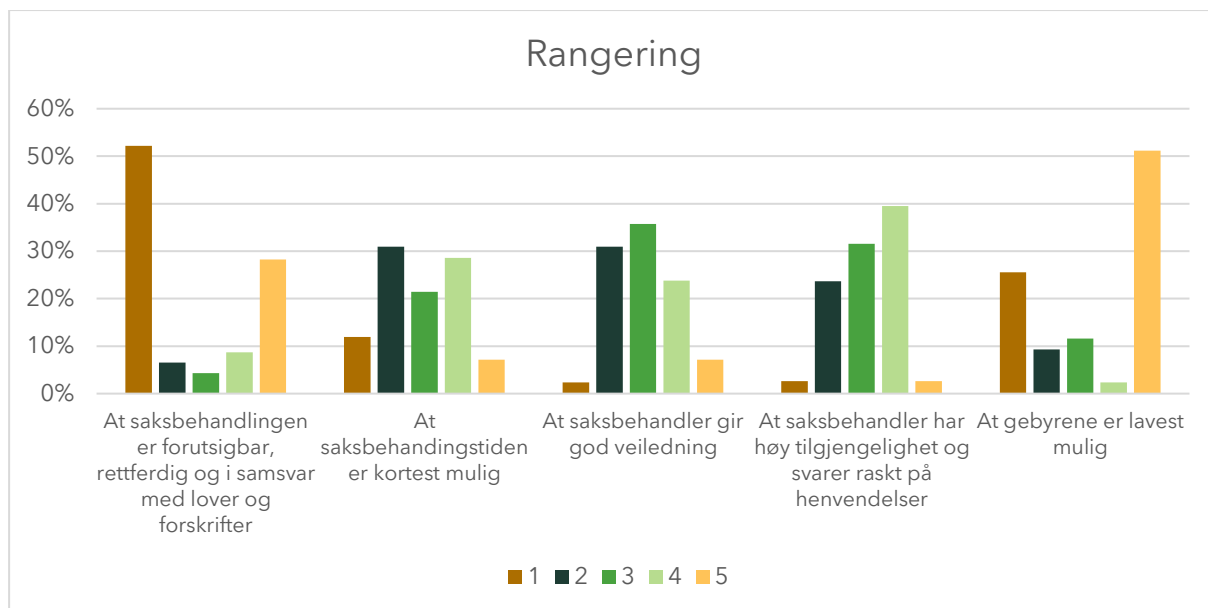
Rangering

På spørsmål om hva brukerne vektlegger mest i planbehandlingen, har halvparten oppgitt at en forutsigbar og rettferdig saksbehandling i samsvar med lover og forskrifter er

viktigst. 26 prosent oppgir at lavest mulig gebyr er viktigst, og kortest mulig saksbehandlingstid er viktigst for 12 prosent av respondentene.

Som nest viktigst er det en betydelig andel som oppgir kortest mulig saksbehandlingstid (31 %), god veiledning (31 %) og høy tilgjengelighet og kort svartid (24 %).

Respondentene ser ut til å være mest delt i synet på betydningen av lavest mulig gebyr og en forutsigbar og rettferdig saksbehandling i tråd med lover og forskrifter.



Figur 3-1: Hva vektlegger du mest i planprosessen? Rangering fra 1 til 5, der 1 er viktigst og 5 er minst viktig. N = 38-43

Brukernes samlede vurdering

Samlet sett oppgir 50 prosent at de er misfornøyde eller svært misfornøyde med Plan- og bygningsetatens behandling av plansaken.

I merknadsfeltet er det noen som har gitt utfyllende kommentar, som i stor grad peker på utfordringer som er avdekket tidligere i undersøkelsen: Uforutsigbarhet, lav tilgjengelighet, samt saksbehandlers betydning og veiledning.



3.4. Plan- og bygningsetatens byggesaksbehandling

Utvalg

Resultatene fra brukerundersøkelsen er basert på svar på spørreundersøkelsen fra 159 respondenter. Av disse har 60 prosent oppgitt at deres rolle i siste byggesak behandlet var foretak (ansvarlig søker), mens 36 prosent var privat søker eller tiltakshaver. Type byggesak som er sterkest representert i grunnlaget er mindre søknadspliktig tiltak på boligeiendom (38 prosent) etterfulgt av frittliggende småhusbebyggelse (18 prosent).

Som for reguleringsplaner er andelen byggesaker lokalisert i Fana og Bergenhus høyere enn for øvrige bydeler, med en andel av datagrunnlaget i brukerundersøkelsen på henholdsvis 33 og 26 prosent. Lavest andel har Arna og Fyllingsdalen med henholdsvis seks og åtte prosent.

Av de som har fått vedtak på byggesaken oppgir 70 prosent at byggesaken ble godkjent. Dette utgjør 48 respondenter. Ved å se på resultater for de som har oppgitt at byggesaken er godkjent (70 prosent av utvalget) er det tendens til noe bedre vurderinger på et flertall av spørsmålene, men ikke i en slik grad at det gir utslag på helhetsbildet. Det er derfor ikke gitt egen presentasjon av resultater for denne delen av utvalget i rapporten.

Kundeservice

I brukerundersøkelsen om byggesaksbehandling er det som en del av temaet kundeservice kartlagt brukernes vurderinger av informasjon, kundebehandling, tilgjengelighet og veiledning.

Informasjon

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd brukerne er med:

- informasjonen som er gitt på kommunens nettsider
- informasjonen om hva PBE kan hjelpe brukerne med
- informasjonen som blir gitt om brukerens konkrete byggesak



På spørsmål om informasjon på nettsidene er brukerne relativt sett fornøyd, med gjennomsnittlig score på 3,5. Det samme gjelder spørsmål om informasjon om hva PBE kan hjelpe med, som har en gjennomsnittlig score på 3,3.

For spørsmål om informasjon om en konkret sak er snittvurderingen på 3,18 og andelen som oppgir å være misfornøyd eller svært misfornøyd er på 36 prosent. Snittvurderingen er altså bare noe lavere, men andelen som oppgir å være misfornøyd eller svært misfornøyd er høy. Det tyder på at brukerne opplever at generell informasjon om byggesaksprosesser er god, men savner mer informasjon om sin konkrete sak. Svarene fra informantene som ble intervjuet og kommentarene fra brukerne underbygger dette. De er nokså fornøyde med den generelle informasjonen som er tilgjengelig, selv om flere kommenterte at kommunens nettsider gjerne kunne gitt fyldigere informasjon, og at de er vanskelige å navigere i. Brukerne er mindre fornøyde med muligheten til å få konkret og saksspesifikk informasjon. Dette er i stor grad relatert til opplevd tilgjengelighet og veiledning, som blir greid ut om lengre ned i kapittelet.

Kundebehandling

I undersøkelsen er spørsmålet om PBE behandler brukerne med høflighet blant de som oppnår høyeste snittscore, som her er på 4,2.

Andelen som svarer i stor grad eller i svært stor grad er her på 50 prosent.



På spørsmål om de opplever at PBE tar brukerne på alvor, er brukerne også fornøyde, men i noe mindre grad, med en snittvurdering på 3,8. Andelen som svarer i stor grad eller i svært stor grad er her på 40 prosent.

Både svarene fra informantene og kommentarene fra brukerne går i hovedsak i retning av at de er fornøyde med PBE sin kundebehandling, og opplever at saken blir tatt på alvor og at man blir behandlet med høflighet og vennlighet. Det blir likevel vist til noen opplevelser som drar i negativ retning. Disse tilbakemeldingene går stort sett på at man ikke føler at saken blir tatt på alvor – enten fordi man ikke oppnår kontakt med saksbehandler, at man ikke føler seg hørt eller at man opplever at saksbehandler ikke har satt seg inn i saken.

Tilgjengelighet

På spørsmål om mulighet for å få timeavtale er det rundt en fjerdedel som har svart «vet ikke / ikke relevant», som kan tyde på at de ikke har



hatt behov for eller forsøkt å få en timeavtale. Av de som har svart er det under ti prosent som er fornøyd eller svært fornøyd.

På spørsmål om mulighet for å komme i kontakt med saksbehandler er respondentene i større grad misfornøyd. I overkant av 50 prosent oppgir å være misfornøyd eller svært misfornøyd med saksbehandlers tilgjengelighet. Her er det ni prosent som svarer «vet ikke / ikke relevant».

I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen kom det mange kommentarer som viser tydelig misnøye med muligheten til å komme i kontakt med saksbehandler. En kommentar som oppsummerer hovedessensen i brukernes kommentarer er denne:

«Noen saksbehandlere er tilgjengelig på telefon og epost, og det oppleves som forutberegnelig å få kontakt for å få mindre avklaringer. Spesielt om det sendes en epost først med spørsmål om de har tid til en telefonsamtale.»

En for stor andel av saksbehandlere/seksjonsledere oppleves å være totalt utilgjengelig. Vi får ikke svar på eposter (med gjentatte purringer). De er ikke tilgjengelig på telefon når sentralbordet opplyser at de skal være tilgjengelig. Dette er synd. Det er ofte små avklaringer (prosessuelle og faktiske) som trengs fra prosjektenes side. Når saksbehandlerne ikke er tilgjengelig blir det en "gjetting-lek" blant faglig ansvarlig løsninger, men vi vet ikke hvilket den enkelte saksbehandler foretrekker. Når det da kommer et mangelskriv på grunn av små detaljer som man har forsøkt å få avklart, så oppleves det som frustrerende. Det skaper tidstyver, og økte kostnader.»

Informantene som ble dybdeintervjuet, mener også at det er svært stor variasjon på graden av saksbehandlers tilgjengelighet. De mener at tilgjengelighet er et av de viktigste områdene der PBE har forbedringspotensial. I saker der informantene får kontakt, dialog, veiledning og får tatt avklaringer underveis, er de langt mer fornøyd med kommunens saksbehandling, enn i saker der saksbehandlers tilgjengelighet er lav. Saksbehandlers tilgjengelighet ble nært knyttet til opplevd forutsigbarhet, kvalitet på veiledningen og ikke minst sakens framdrift.

Veiledning

For privatpersoner som skal søke om byggetillatelse på egenhånd kan man be om forhåndsmøte med PBE. Dette er et møte med tilbud om 15 minutters muntlig veiledning uten kostnad for søker.



Byggesaksforskriften (SAK10) gir føringer for innhold og gjennomføring av forhåndskonferanse i forbindelse med byggesaker. Formålet med forhåndskonferanser er å «avklare forutsetninger for tiltaket og rammene for den videre saksbehandlingen» (SAK10, §6-1). Forhåndskonferanse gjennomføres etter initiativ fra tiltakshaver og/eller ansvarlig søker, og kan gjennomføres for alle typer tiltak etter plan- og bygningsloven.

I underkant av 18 prosent har gjennomført forhåndsmøte, mens 42 prosent oppgir at de har gjennomført forhåndskonferanse.

Av de som har gjennomført møtene var de i snitt relativt fornøyde med veiledningen de fikk; det er omtrent like mange som svarer at de ikke er fornøyde (1 og 2) som svarer at de er fornøyde (5 og 6). Det er imidlertid få svar på spørsmål om veiledningsmøte, som gjør at enkelt svar får større påvirkning på snittet.

I kommentarene fra private søkere/tiltakshavere blir dette trukket fram som negativt:

- Veiledningen oppleves for generell, og for lite tilpasset den enkelte sak.
- Oppleves lite løsningsorientert med liten vilje til dialog og veiledning om mulige løsninger.
- Det oppleves som vanskelig å navigere selv i en liten byggesak, og det «er som å møte en byråkratisk vegg».

Kommentarene fra foretak/ansvarlige søkere går også i retning av at veiledningen oppleves som for generell og for lite tilpasset det enkelte tiltaket. I tillegg oppleves det at tolkning og praktisering av bestemmelser er noe rigid. Meningsinnholdet i kommentarene kan sammenfattes i følgende sitat fra brukerundersøkelsen:

«Veiledningen man får begrenses til å peke på relevante bestemmelser og planer (...). Når det kommer til veiledning om betydning av bestemmelser og eventuelle alternative tolkninger/praksis oppleves det ofte at veiledningen er mindre god, selv om det er et varslet tema på forhånd. Det oppleves ofte at kommunen automatisk legger til grunn den "sikreste" tolkningen og ikke har fullmakt/ønsker/kan diskutere alternative rettslig holdbare tolkninger. Dette er synd, fordi vi ser at de beste løsningene for prosjekt og området av og til går tapt på grunn av manglende samhandling/samarbeid.»

Jevnt over er informantene som ble intervjuet fornøyd med PBE sin veiledning i forhåndskonferanser. Kommunen har mange gamle planer og områder med flere gjeldende planer, noe som blir opplevd som gjennomgående utfordrende. Forhåndskonferansen er ofte viktig for å få avklart planhierarkiet; hvilke planer opphever hverandre, og hvilke bestemmelser gjelder. Informantene sier at forhåndskonferansene

bidrar til at konkrete problemstillinger blir avklart og man får den informasjonen man trenger. Noen faktorer ble likevel trukket frem som noe utfordrende:

- Dispensasjonskrav og plankrav som ikke blir kommunisert i forhåndskonferansen dukker opp senere i saksgangen.
- PBE blir opplevd som svært strenge i tolkningen av problemstillinger. Ved skjønnsvurderinger velger PBE alltid det strengeste alternativet. Dette blir opplevd som lite romslig og fører til unødvendig ressursbruk hos alle parter.
- KPA blir tolket ulikt hos ulike saksbehandlere.
- Informantene etterspør en tidlig forventningsavklaring fra kommunen, og mer dialog og veiledning rundt kommunens overordnede ambisjoner og målsetninger for området eller tiltaket i seg selv, framfor å gå rett ned i detaljene.

Veiledning ut over i saksgangen

Informantene mener at PBE stort sett gir god veiledning innenfor et ofte komplekst plangrunnlag. De har inntrykk av at saksbehandlerne drar veksler på hverandres kunnskap og erfaring, at de sparrer og bygger hverandre opp internt.

Når det kommer til større tiltak etterspør informantene at PBE i større grad har dialog og gir veiledning om hva kommunen ønsker å oppnå i et område eller en bydel. Opplevelsen er at PBE ofte går for raskt ned på detaljnivå, uten å gi tilstrekkelige signaler om overordnede mål først.

Videre ønsker informantene en praksis der saksbehandler tar kontakt om det går mot et avslag, med tilbakemeldinger om det som bør rettes på for å få en godkjenning. Dette ble også trukket fram i kommentarfeltet til brukerundersøkelsen. Informantene sier at den siste tiden har dette blitt bedre, og saksbehandlerne tar oftere kontakt om saken går mot avslag. De ønsker at dette blir en innarbeidet praksis jevnt over.

Under tematikken veiledning ble også Plan- og bygningsloven § 29-2, tiltakets visuelle kvaliteter, trukket frem av informantene. Paragrafen er en selvstendig avslagshjemmel, og det blir opplevd som vanskelig å forstå PBEs vurderinger og praksis på dette området. I noen tilfeller opplever informantene at de får for lite veiledning til å finne et uttrykk som fører til godkjenning av byggesaken, mens i andre tilfeller opplever de at veiledningen gjør at de må ta arkitektoniske grep i eksempelvis fasadeutformingen, som de selv mener fører til lavere visuell kvalitet. Brukerne skrev også om utfordringene rundt § 29-2 i kommentarfeltet, og etterspurte mer veiledning før det blir gitt avslag hjemlet i denne.

Kvalitet

Forutsigbarhet

I likhet med i brukerundersøkelsen om kommunens planbehandling er forutsigbarhet i byggesaksbehandling et område der brukerne er misfornøyde. På spørsmål om forutsigbarhet i byggesaker oppgir 53 prosent at de er misfornøyde eller svært misfornøyde. Gjennomsnittlig vurdering er på 2,5, der forutsigbarhet sammen med prisnivå er de to faktorene som kommer dårligst ut i undersøkelsen.



Både brukernes kommentarer og informantene som ble intervjuet viser til flere faktorer som brukerne mener har negativ innvirkning på opplevd forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Siden forutsigbarhet er en av de to områdene med dårligst score, er det valgt å gjengi mange av innspillene til hvorfor forutsigbarheten blir opplevd lav.

- Sen tilbakemelding dersom det er mindre mangler, behov for tilleggsinformasjon eller annen dokumentasjon medvirker til at saksbehandlingen oppleves uforutsigbar.
- Det oppleves som at det er noe forskjell i praksis i saksbehandlingen i de ulike bydelene.
- Det oppleves som at det er forskjell i praksis mellom ulike saksbehandlere.
- Det oppleves som at plan- og bygningsloven forvaltes som en nei-lov.
- Uforutsigbarheten er knyttet til systemet, der fagspesifikk kompetanse er satt bort til andre faginstanser.
- Det kommer nye krav og endringer underveis, og senere enn ønskelig. Uttalelser fra andre fagetater kan bringe nye moment på banen, ofte sent i prosessen og uten full forståelse for prosjektets helhet og kontekst.
- Det oppleves som at PBE baserer seg i for stor grad på uttaler fra andre faginstanser. Det er PBE som er utøvende myndighet i byggesaker, og det oppleves som om de må stå stødigere i egne vurderinger og egen saksbehandling.
 - o Opplever at både plangrunnlag og enighet med saksbehandler underveis i prosessen settes til side av faginstansenes uttaler.
 - o Det oppleves uklart hva faginstansene skal uttale seg om. Det kan komme kommentarer om forhold som ligger utenfor fagetatens ansvarsområde, som så må følges opp.
- Alle avslag hvor skjønnsmessige vurderinger ligger til grunn gir større usikkerhet og uforutsigbarhet. Gjelder særlig § 29-2, som er den såkalte estetikkparagrafen.

- Varierende grad av tilgjengelighet og kapasitet hos PBE gjør at noen byggesaksprosesser oppleves uforutsigbare, grunnet plutselige opphold i muligheten for kontakt, dialog og avklaringer.
- Lite oppdatert og tydelig plangrunnlag i bunn er utgangspunktet for enkelte utfordringer og manglende forutsigbarhet.
- Det oppleves som at PBE har utfordringer med å håndtere den nye KPA 2018.
- I KPA 2018 ligger det rekkefølgekrav som ikke er mulig å innfri, og man får ikke anledning til å dispensere fra disse.

Likebehandling

En av fire har svart «vet ikke / ikke relevant» på spørsmål om de synes PBA praktiserer likebehandling i byggesaksbehandlingen. Av de som har svart oppgir 46 prosent at de i liten eller svært liten grad opplever at PBE praktiserer likebehandling, og gjennomsnittlig vurdering er 2,9.



I merknadsfelt har noen utdypet hvorfor de mener at PBE i liten grad likebehandler, og det handler i stor grad om at saksbehandler har stor betydning for utfallet av byggesaken. Det er flest brukere med negative opplevelse som har gitt utfyllende kommentar i spørreundersøkelsen. Grunngivelsene til at enkelte brukere opplever at PBE ikke praktiserer likebehandling i byggesaksbehandlingen kan oppsummeres i følgende stikkord:

- Ulike vurderinger og ulike tolkninger av forskrifter og overordnede planer gjør at like saker i samme område får ulikt utfall.
- Ulike dokumentasjonskrav for sammenlignbare tiltak.
- Graden av skjønnsutøvelse varierer i ulike saker.
- Skjønnsmessige bestemmelser, som f.eks. estetikk og visuelle kvaliteter, vurderes ulikt.

Det er tydelig at det er en klar sammenheng mellom forutsigbarhet og likebehandling. Respondenter oppgir at like saker i samme område kan få svært ulik vurdering, og opplever dermed at det verken er likebehandling eller forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen.

Samtidig kommenterer flere respondenter at de opplever at likebehandlingen blir godt ivaretatt. Også informantene som ble intervjuet opplever at likebehandlingen i stor grad er ivaretatt i byggesaksbehandlingen. Tilbakemeldingene går dermed i ulike retninger, alt etter ulike erfaringer med og opplevelser av PBEs byggesaksbehandling.

Samsvar med overordnede planer, lover og forskrifter

På spørsmål om respondentene synes PBE behandler byggesaker i samsvar med gjeldende lover og regler er det en av ti som svarer «vet ikke / ikke relevant».



Av de som har svart oppgir 37 prosent at de i stor eller veldig stor grad opplever at PBE behandler byggesaker i samsvar med gjeldende lover og regler. Her er gjennomsnittet av vurderinger på 3,7.

Informantene opplever at dette stort sett blir ivaretatt og at de fleste saker blir behandlet korrekt. De opplever også at vedtakene stort sett er korrekte, selv om de har opplevd avslag som har blitt påklaget og omgjort.

Også under dette temaet blir det trukket fram at et gammelt og dels uoversiktlig planverk er utfordrende, samt at de opplever at handlingsrommet i plan- og bygningsloven ikke alltid blir utnyttet. Informantene kom også med noen innspill til konkrete praksiser som de mener strider mot lover og forskrifter. I kommentarfeltet ble det henvist til en praksis der enkelte 3-ukerssaker blir registrert som 12-ukerssaker. Dette blir opplevd som i strid med plan- og bygningsloven og saksforskriften.

Saksbehandlingstid

Også for saksbehandlingstid er brukerne generelt misfornøyde. Her oppgir 52 prosent å være misfornøyde eller svært misfornøyde, og gjennomsnittlig vurdering ligger på 2,8.



Basert på rapporterte data i KOSTRA var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker i Bergen på henholdsvis 59 og 16 dager for byggesaker med 12 uker frist og byggesaker med 3 ukers frist i 2020. Det er på nivå med saksbehandlingstiden i Oslo og Stavanger samme år, men en del høyere enn Kristiansand og Trondheim. Ut fra sammenligning på tvers av kommuner skiller ikke Bergen seg ut på saksbehandlingstid, men ligger i øvre sjikt - så vidt under fristen. Det vil si at det sannsynligvis er en del saker der man overskrider fristen. Det er også noen av omegnskommunene som har en del lavere saksbehandlingstid og som *kan* gjøre at brukerne opplever Bergen som en kommune med lang saksbehandlingstid for byggesaker. For byggesaker har saksbehandlingstiden i Bergen vært stabil over flere år.

Informantene som ble intervjuet er relativt fornøyd med saksbehandlingstiden og mener at PBE i stor grad overholder frister. De mener også at frister blir holdt i større grad enn før. Det er likevel noen områder der informantene mener at PBE har forbedringspotensial.

Om en sak får avslag og det må sendes inn revidert søknad, så havner saken bakerst i køen. Dette fører gjerne til at saken er pågående over mange år. Informantene mener at saker som først har startet må prioriteres og ferdigbehandles.

Ofte skal flere etater i kommunen gi uttale i en byggesak, og det blir opplevd som at enkelte etater bruker uforholdsmessig lang tid på å komme med nødvendige uttalelser. Dette ble også trukket fram av flere i kommentarfeltet i brukerundersøkelsen, og flere sier eksplisitt at dårlig score på denne indikatoren er rettet mot andre fagetater enn PBE.

Det blir opplevd negativt når PBE sender mangelbrev etter 11 uker. Søker har ansvaret for at søknaden er komplett, men informantene mener at man bør kunne forvente tidligere tilbakemelding enn rett før saksbehandlingsfristen går ut. Det ble etterspurt at PBE gjeninnfører praksisen med innledningsvis dokumentkontroll.

Det å motta sen tilbakemelding på mangler eller krav om tilleggsdokumentasjon rett før saksbehandlingsfristen går ut, kan tolkes som en svært viktig årsak til dårlig score. De aller fleste av kommentarene fra brukerundersøkelsen som gikk på saksbehandlingstid, oppga dette som en kilde til frustrasjon. Motsatt blir det kommunisert at:

«(...) synes det er veldig positivt når saksbehandlere ringer eller sender mail når de ser mangler eller feil i søknadene, slik at vi får anledning å rette opp kjapt.. Det er jo stort sett et samarbeid på sett og vis vil jeg si».

Pris

Sammen med forutsigbarhet er pris den variabelen med lavest snittvurdering i brukerundersøkelsen om byggesaksbehandling.

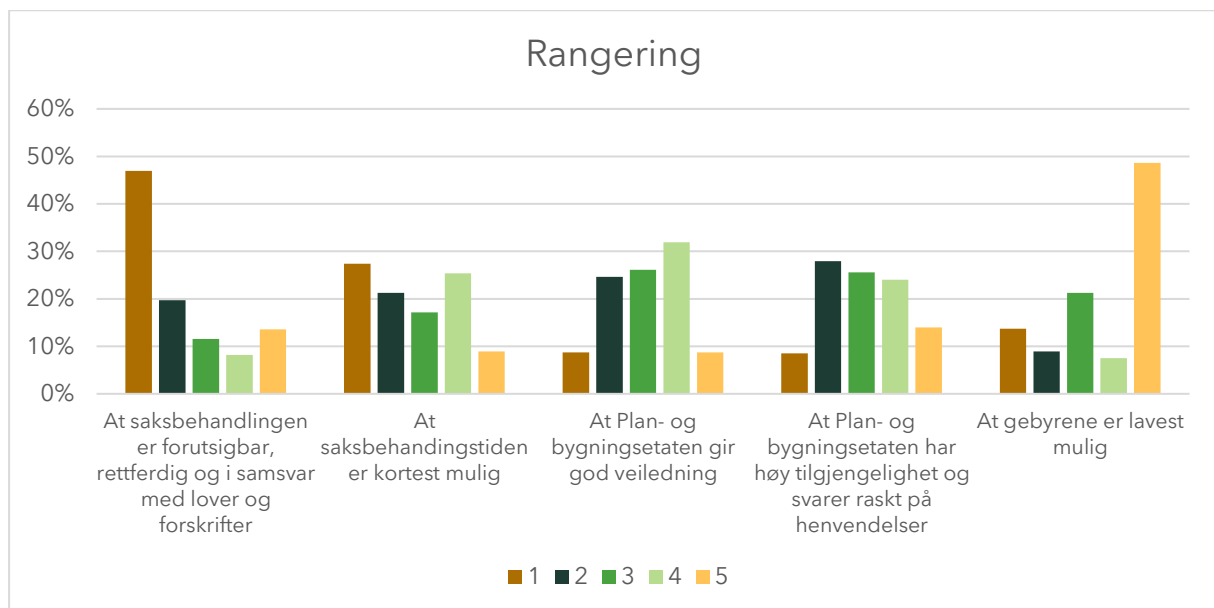


Spørsmålet som er stilt er i hvilken grad brukerne opplever prisnivået som riktig ut fra de tjenestene som leveres. En sammenligning på tvers av kommuner av gebyrsatser rapportert i KOSTRA viser at Bergen ikke nødvendigvis har høye gebyr sammenlignet med andre, men brukerne har likevel i stor grad en oppfatning om at prisen er høy. Andelen respondenter som oppgir at de i størst grad vektlegger lavest mulig pris er imidlertid lavere for byggesak (10 %) sammenlignet med plansaker (20 %). Rangering for byggesaksbehandling er vist nedenfor.

Rangering

På spørsmål om hva brukerne vektlegger mest i byggesaksbehandling har 47 prosent oppgitt at en forutsigbar og rettferdig saksbehandling i samsvar med lover og forskrifter er viktigst. 27 prosent oppgir at kortest mulig saksbehandlingstid er viktigst og 14 prosent at lavest mulig gebyr er viktigst.

Som nest viktigst er det en betydelig andel som oppgir høy tilgjengelighet og kort svartid (28 %), god veiledning (25 %), kortest mulig saksbehandlingstid (21 %), og en forutsigbar og rettferdig saksbehandling i samsvar med lover og forskrifter (20 %).



Figur 3-2: Hva vektlegger du mest i byggesaksbehandlingen? Rangering fra 1 til 5, der 1 er viktigst og 5 er minst viktig. N = 129-146

Brukernes samlede vurdering

Brukernes samlede vurdering av byggesaksbehandling tyder på at en betydelig andel (40 prosent) er misfornøyd, mens det også er en god del som i stor grad er fornøyd med byggesaksbehandlingen; 22 prosent er fornøyd eller svært fornøyd, mens 26 prosent har gitt en score på 4, som er en relativt bra vurdering. Sett i sammenheng med informasjonen innhentet fra dybdeintervjuene framstår resultatet på spørsmålet om samlet vurdering representativt.



4. Innspill fra brukerne til videre arbeid

Innholdet i dette kapitlet er basert på innspill fra brukerundersøkelsene og oppfølgende dybdeintervjuer. Innspillene må sees på som ønsker og reelle behov for forbedringer, som brukerne vurderer som nyttige for å forbedre plan- og byggesaksprosessene i Bergen kommune. Det er ikke gjort vurderinger av hva som er mulig og hensiktsmessig for PBE å gjennomføre. Innspillene må forankres og arbeides videre med i Bergen kommune, gjerne i dialog med bransjen. Basert på resultatene fra brukerundersøkelsene er det i neste kapittel gitt anbefalinger til områder som bør fokusere på i videre arbeid.

4.1. Innspill til videre arbeid - plansaker

Forventninger til PBE

I intervjuene ble informantene spurt om hvilke forventninger de har til PBE sin saksbehandling av planer. Forventningene kan oppsummeres i følgende punkt:

- Tilgjengelige saksbehandlere som gir avklaringer underveis.
- Tydelighet i kommunikasjonen.
- Tilstrekkelig kompetanse og erfaring.
- Definert saksbehandlerrolle og gjensidig rolleforståelse: likeverdige samarbeidspartnere.
- Positiv holdning til utbyggere, og gjensidig tillit.
- PBE med ledende og koordinerende rolle i det felles prosjektet regulering og byutvikling.
- Forholdsmessighet ved krav til komplett planforslag.
- Fokus på målet og de gode løsningene.

Viktigste forbedringspunkt med innspill til tiltak

Informantene ga en del forslag til forbedringspunkt, som på flere områder samsvarer med kommentarene i brukerundersøkelsene. Under hvert forbedringspunkt er det vist tiltak og andre innspill som framkom gjennom intervjuer og kommentarfelt.

Tillit og samarbeid

- At man har tillit til hverandre og samarbeider om et felles prosjekt: Verkstedmøter, konkret veiledning og løsningsforslag/skisser fra saksbehandler, sparring.

Ressursbruk

- At saksbehandlerrollen og kompetansen styrkes og tilpasses økende kompleksitet og større grad av skjønnsvurdering i ny KPA.
- At det prioriteres nok ressurser til at saksbehandler har rom for å være tilgjengelig, for uformelle møter og avklaringer underveis.

Veiledning

- At saksbehandlere har større myndighet til å ta avgjørelser. At kunde og plankonsulent kan ha direkte dialog med den som tar avgjørelser.
- Mer veiledning og mindre kontroll.
- Det bør være generelle krav ved oppstart og milepæler, ellers i prosessen innspill på om de nevnte punkter er fulgt opp, ikke nye krav.
- At det er tydeligere rutiner for intern koordinering av de kommunale etatene, og mer tydelig definerte roller internt i PBE, hvem som er kompetanseinstans for det ulike fagområdet, og når i prosessen disse skal kontaktes.
- At det skilles ut prosjekt som er viktigere enn andre, og at disse bemannes på en hensiktsmessig måte. Større involvering av seksjonsleder.
- At det er ryddighet i de felles prosjektene: Tydelig møteagenda og deltakerliste før møter. Ikke tilføre nye momenter i etterkant som ikke har vært drøftet i møter.
- At internt planforum og intern dialog er transparent, med referatførte begrunnelser for interne avgjørelser. At forumet brukes som verktøy til å samle de interne etater.
- At det er mindre fokus på uvesentlige detaljer og mer fokus på resultatet.

4.2. Innspill til videre arbeid – byggesaksbehandling

Forventninger til PBE

I intervjuene ble informantene spurt om hvilke forventninger de har til PBE sin byggesaksbehandling. Forventningene kan oppsummeres i følgende punkt:

- Ryddighet og klarhet.
- Faglig dyktighet.
- Jevn tilgjengelighet – også i vanskelige saker der partene ikke er enige.
- Tydelighet.
- At saksbehandlingen foregår innenfor gjeldende lover, fagetatene skal ikke drive med politikk eller prege saksbehandlingen med egne meninger.
- At etaten forvalter plan- og bygningsloven som en lov med handlingsrom.
- At PBE er et tydelig nav/bindeledd mellom fagetater som gir uttaler.
- At PBE er en etat som tilrettelegger for en levende by.
- At ressursene blir benyttet til de viktige sakene, ikke til å feilsøke med lupe i saker som strengt tatt er uvesentlige for nabolag og generell byutvikling.

Viktigste forbedringspunkt med innspill til tiltak

Informantene som ble intervjuet mener at PBE har forbedringspotensial på en rekke punkter. Kommentarene fra brukerundersøkelsene viser stor grad av samsvar med det informantene trakk fram. Under hvert forbedringspunkt er det vist tiltak og andre innspill som framkom gjennom intervjuer og kommentarfelt.

Tilgjengelighet

- At graden av tilgjengelighet blir jevnere og mindre personavhengig.
- At apparatet for å videreføre saker til ny saksbehandler ved sykemeldinger, avsluttet arbeidsforhold o.l. fungerer.

Ressursbruk

- At PBE prioriterer ressursene slik at saksbehandlerne har kapasitet til dialog, avklaringer og å svare ut presserende henvendelser.
- At byggesak kan bruke nok ressurser så tidlig som mulig i byggesaken.
- Styrke planavdelingen, og prioritere ressurser til å oppdatere plangrunnlaget, i stedet for å bøte på uheldige elementer gjennom byggesaker.

- At PBE ressursprioriterer de viktige sakene som reelt preger byutviklingen.

Veiledning

- Helhetsfokus i stedet for detaljfokus.
- Gi mer veiledning rundt, og kommunisere tydeligere kommunens overordnede ambisjoner og målsetninger for området eller tiltaket i seg selv, framfor å gå rett ned i detaljene.
- Gi mer veiledning om grep og tilpasninger som kan gjøres, som vil være gunstig for prosjektet.
- Mer fokus på tilpasset veiledning. I større grad opptre løsningsorientert.
- At praksisen med at saksbehandler tar kontakt med søker om det er behov for informasjon eller avklaring, blir mer utbredt og mindre personavhengig.
- At PBE står stødigere i egne vurderinger, framfor å lene seg for mye på uttaler fra fagetater.
- Etterstrebe at saksbehandlerne har en jevnere og mer omforent tolkning av KPA.
- Utarbeide veiledere for kompliserte eller uklare temaer.

Romslighet (innenfor lovverket).

- PBE skal drive saksbehandling innenfor gjeldende lover og føringer, og her skal det være handlingsrom. I større grad forvalte plan- og bygningsloven som en ja-lov.
- At skjønnsvurderinger ikke alltid må falle ned på strengest mulig alternativ. Vis mer romslighet i vurderingene.
- At dokumentasjonskravene står mer i forhold til tiltakets omfang.
- At PBE slipper litt opp på detaljfokuset og har større romslighet for saker som strengt tatt ikke har så stor betydning – det bør være greit at byen utvikler seg litt dynamisk.
- Større romslighet for ulike visuelle uttrykk.
- I større grad se på private søkere og aktører i bransjen som samarbeidspartnere i arbeidet for å skape en bedre by.

Saksgang

- Kommunisere krav og tilbakemeldinger tydelig og tidlig, og søke å unngå at det dukker opp uventede krav underveis i byggesaksprosessen.

- Gjeninnføre innledningsvis dokumentkontroll. Tidligere tilbakemeldinger om eventuelle mangler eller krav om ny informasjon/dokumentasjon.
- Tilbakemeldinger og mulighet til justeringer om det går mot avslag.
- At PBE som utøvende myndighet i byggesaker står stødigere i egne vurderinger og beslutninger.
- Byggesaker som har startet bør prioriteres og ferdigbehandles, selv om det er revidert søknad.
- Andre fagetater bør i større grad levere uttaler innen fristen.
- Utvise større forståelse for kostnadene som påløper når byggesakene drar ut i tid.

Dialog og informasjon

- Tilrettelegge for dialog- og informasjonsmøter med aktører i bransjen

5. Oppsummering av brukerundersøkelsene og prioritering av tiltak

I dette kapittelet oppsummeres hovedresultater fra brukerundersøkelsene og vurderes opp mot brukernes svar på hva som er viktigst for dem i planbehandling og byggesaksbehandling. Deretter pekes det på noen fokusområder som undersøkelsene viser at bør prioriteres for å få til bedre samarbeid om reguleringsplaner og byggesaker i Bergen.

5.1. Brukernes prioritering

I spørreundersøkelsene er respondentene bedt om å rangere betydningen av fem ulike kvaliteter, som sammen med resultatene over kan gi en indikasjon på hvor det er viktig å gjøre tiltak. Rangementene er oppsummert i tabellene nedenfor, sortert etter gjennomsnittet av de ulike respondentenes prioritering på en skala fra 1 til 5, der 1 er viktigst.

Rangering planprosesser		Gjennomsnittlig rangering
1	At saksbehandlingen er forutsigbar, rettferdig og i samsvar med lover og forskrifter	2,5
2	At saksbehandlingstiden er kortest mulig	2,9
3	At saksbehandler gir god veiledning	3,0
4	At saksbehandler har høy tilgjengelighet og svarer raskt på henvendelser	3,2
5	At gebyrene er lavest mulig	3,4

Rangering byggesaksbehandling		Gjennomsnittlig rangering
1	At saksbehandlingen er forutsigbar, rettferdig og i samsvar med lover og forskrifter	2,2
2	At saksbehandlingstiden er kortest mulig	2,7
3	At Plan- og bygningsetaten gir god veiledning	3,1
3	At Plan- og bygningsetaten har høy tilgjengelighet og svarer raskt på henvendelser	3,1
5	At gebyrene er lavest mulig	3,7

I snitt er en forutsigbar og rettferdig saksbehandling i samsvar med lover og forskrifter vektet høyest av respondentene, både for byggesak og plan. Samtidig er det innenfor plan en betydelig andel (28 %) som mener at denne er minst viktig. Respondentene er også delte i synet på viktigheten av pris innenfor plan.

5.2. Oppsummering og anbefalinger - planbehandling

Resultatene fra spørreundersøkelsen om planbehandling viser at brukerne generelt er misfornøyd med flere av indikatorene som er målt. Særlig dårlige tilbakemeldinger er det på indikatorer for forutsigbarhet, likebehandling, prisenivå, veiledning og saksbehandlingstid etter oppstartsfasen. På den positive siden opplever brukerne at PBE i stor grad er høflige og at informasjonen som gis på nettsiden er forståelig. Resultatene viser også en tendens til at brukerne er mer fornøyde i oppstartsfasen sammenlignet med påfølgende faser.

Samlet sett er resultatene negative, og respondentene har brukt merknadsfelt i undersøkelsen til å utdype sine tilbakemeldinger. Det er i stor grad de som gir lav score som beskriver nærmere hva som er årsaken til vurderingen de har gitt. Ser man på helheten i resultatene og tilbakemeldingene er det noen forhold som peker seg ut som viktige forbedringsområder: Det oppleves at det er vesentlige forskjeller i **veiledningen** som gis og vurderinger som gjøres avhengig av hvilken **saksbehandler** man tildeles. Dette gir konsekvenser for opplevelsen av likebehandling. Det er også forskjeller når det gjelder **tilgjengelighet** og muligheter for kjappe avklaringer underveis i prosessen. Ved skifte av saksbehandler påvirker det også framdriften fordi en ny saksbehandler kan vurdere planen annerledes og stille andre krav til utredninger og dokumentasjon. **Tidsbruk** påvirkes av forholdene som er nevnt, og det trekkes fram at krav til dokumentasjon kommer sent og at innspill fra andre etater kommer for sent i prosessen. Brukerne opplever at planbehandlingen ikke er **forutsigbar**, til tross for at det vurderes at saksbehandlingen i stor grad er i samsvar med lover og forskrifter. Det kan bety at saksbehandlingen skjer innenfor rammene av lover og forskrifter, men at det likevel er rom for ulike vurderinger og krav fra ulike saksbehandlere, som samlet påvirker forutsigbarheten.

Dybdeintervjuene går langt i å bekrefte resultatene over. I sum ser vi at det i senere år er gjort noen grep i oppstartsfasen, med bakgrunn blant annet i innføring av ny forskrift, som gir et godt utgangspunkt for en effektiv og forutsigbar prosess. Verktøy som planinitiativ med stedsanalyser gir merarbeid i startfasen, men legger grunnlaget og gir retning for det

videre arbeidet. Planforum som arena for å gi koordinerte avklaringer bidrar også positivt i starten.

Det er i de neste fasene utfordringene melder seg, spesielt når det gjelder opplevelsen av forutsigbarhet, kvalitet på veiledning og saksbehandlingstid. Tema likebehandling er ikke like entydig, og favner om både ulik grad av veiledning som tilbys, opplevd urettferdighet i prioritering av noen områder eller planer foran andre, samt et ønske om å differensiere på viktige og mindre viktige saker.

Planprosessene ser ut til å mangle god flyt og at alle aktører er seg sin rolle bevisst og bruker denne til å dra i samme retning. Man går inn i planarbeidet med ulike utgangspunkt, roller og holdninger, og dermed vil også målet med prosessen være ulikt definert hos den enkelte aktør. Som eksempel vil det hos en utbygger ved utvikling av et boligområde også være et fokus på totalkostnader og gjennomførbarhet, mens kommunen blant annet skal sikre gode boområder med kvalitet for kommunens innbyggere. Gjensidig rolleforståelse og tillit til hverandre er viktige nøkkelford: Kommunens etater må ha tillit til at forslagstillere og utbygger vil det beste for det enkelte området som utvikles, ut fra de rammebetingelsene som er til stede. Utbygger må ha tillit til kommunen som en samarbeidspartner, premissgiver og veileder i deres felles prosjekt. I all den kommunikasjonen som foregår mellom de ulike partene, i fysiske møter, i møter på teams, over telefon, på eposter, gjennom møtereferater med videre, ser det ut til å finnes et potensiale for å kunne skape en holdningsendring og en forståelse hos begge parter av å være del av et felles prosjekt.

Mer kompleksitet i planprosessene gir en forventning fra brukerne om at kommunen koordinerer de ulike aktørene, men også tar en mer styrende rolle i prosjektet.

Det bør vurderes hvordan PBEs ressurser på best mulig måte kan organiseres for å støtte opp om en utvikling med mer gjensidig *tillit, samarbeid og prosjektstyring*, for å skape mer effektive og forutsigbare planprosesser også etter oppstartsfasen.

5.3. Oppsummering og anbefalinger - byggesaksbehandling

Ser man på resultatene fra spørreundersøkelsen for byggesaksbehandling er de samlet sett noe bedre enn for planprosesser; brukerne er generelt mer fornøyde med kommunens byggesaksbehandling enn med kommunens planbehandling.

Også her oppnås de beste resultatene innenfor informasjon og kundebehandling. I merknadsfeltene har flere av respondentene gitt positiv tilbakemelding på form og innhold i vedtaksbrev.

Brukerne er i særlig grad misfornøyde med forutsigbarhet, likebehandling, saksbehandlingstid, tilgjengelighet og prisnivå for byggesaksbehandling i Bergen kommune. **Forutsigbarhet** og **likebehandling** er rangert som svært viktig av respondentene, men det oppleves at hvilken **saksbehandler** man tildeles også her har betydning for utfallet. Det er blant annet vist til at dokumentasjonskrav og utfall kan påvirkes av saksbehandler, selv om brukerne også generelt opplever at saksbehandlingen er i samsvar med lover og forskrifter. Brukerne opplever også at PBE er lite **tilgjengelig**, der de opplever å ikke få svar på telefon og e-post eller at det tar lang tid før de får svar. En betydelig andel av respondentene er misfornøyd med **saksbehandlingstiden** og enkelte oppgir at de opplever at frister for saksbehandling ikke overholdes og/eller at ny dokumentasjon etterspørres kort tid før fristen utløper.

Prisnivå er av brukerne vurdert som minst viktig. Ved å øke kvaliteten og redusere saksbehandlingstiden kan det tenkes at brukerne også vil være mer fornøyd med sammenhengen mellom dagens gebyrnivå og tjenestene som leveres.

Dybdeintervjuene bekrefter at informantene jevnt over er fornøyde med både informasjon og kundebehandling. Skriftlig informasjon fra PBE er tydelig og korrekt, og saksbehandlerne opptrer profesjonelt, høflig og ryddig, innenfor de rammer de har.

Informantene opplever at likebehandling i stor grad er ivaretatt i byggesaksbehandlingen, men det oppleves noe forskjell i saksbehandlingen mellom de ulike bydelene.

Forutsigbarhet påvirkes blant annet av graden av tydelighet i det plangrunnlaget som ligger til grunn, men i stor grad også av saksbehandlers tilgjengelighet og mulighet for tidlige avklaringer og tidlig dokumentasjon av eventuelle mangler, samt god intern koordinering. Opplevd forutsigbarhet blir i stor grad påvirket av andre fagetaters uttaler. Disse kommer sent i prosessen, og det oppleves som at de ofte setter til side aspekter som søker og PBE tidligere har vært enige om. Det ble oppfordret til at PBE tar en tydeligere rolle som byggesaksmyndighet, og er mer tro mot etatens/saksbehandlers tidligere vurderinger i møte med uttaler fra andre fagetater.

I sum ser vi at fokusområder som blir viktige å se på videre for å skape bedre flyt i byggesaksprosessene vil være *tilgjengelighet, tidlige avklaringer, bedre intern koordinering mellom ulike fagetater og saksbehandlers handlingsrom innenfor gjeldende lover og forskrifter.*

Vedlegg 1: Plan- og byggesaksbehandling rapportert i KOSTRA

KOSTRA er kommune-stat-rapportering og gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Plan- og byggesaksbehandling er ett av tjenesteområdene det rapporteres på, og data er blant annet tilgjengelig fra SSB sin statistikkbank: [Plan- og byggesaksbehandling \(ssb.no\)](https://ssb.no/plan-og-byggesaksbehandling)

For oversikter og sammenligning mellom kommuner for disse tjenestene er KOSTRA den best egnede kilden. Det er imidlertid noe feilrapportering/målefeil i dataene som ligger i KOSTRA, og det er derfor ikke slik at alle forskjeller som fremkommer her er reelle. Eksempelvis kan man se det i oversikter over tidsbruk i ulike faser av planprosesser, der summen for Bergen ikke inkluderer forslagsstillers egen tidsbruk og derfor ser ut til å være svært lav for Bergen. Så langt vi har observert slike åpenbare feil er det synliggjort i figurene, men det kan være flere feil enn det som er observert.

Data fra KOSTRA er i hovedsak sammenstilt basert på data for 2020, fordi det ikke er etablert sammenlignbare tidsserier for kommuner omfattet av kommunereformen i KOSTRA. Bergen har ikke endret sine administrative grenser som følge av kommunereformen, og det er dermed mulig å se på den utviklingen som har vært tilbake til 2015.

Utvalg

I gjennomgang av status på noen relevante variabler som rapporteres av kommunene i KOSTRA, er det gjort et utvalg av kommuner for å si noe om hvor Bergen ligger. Her er det vurdert som relevant å sammenligne Bergen med andre store kommuner i landet, men også noen av de større omegnskommunene. For aktører som opererer i et regionalt marked kan det være naturlig at forventningene også påvirkes av den framdriften de opplever i andre kommuner i Bergensregionen, selv om Bergen er en betydelig større kommune enn de øvrige kommunene i regionen. Både Bjørnafjorden og Øygarden har og over tid hatt en betydelig vekst i befolkningen, som også kan gi en indikasjon på presset på kommunale tjenester generelt.

I tabellen nedenfor listes kommunene i utvalget opp, med størrelse etter folketall og prosentvis vekst i befolkningen fra 2016 til 2021. Oslo, Bergen og Trondheim er de tre

største kommunene, mens den relative veksten de siste fem årene har vært sterkest i Trondheim, Kristiansand og Bjørnafjorden.

Tabell 0-1: Folketall og endring i de største kommunene i landet, og de fire største omegnskommunene til Bergen. Kilde: SSB statistikkbanken

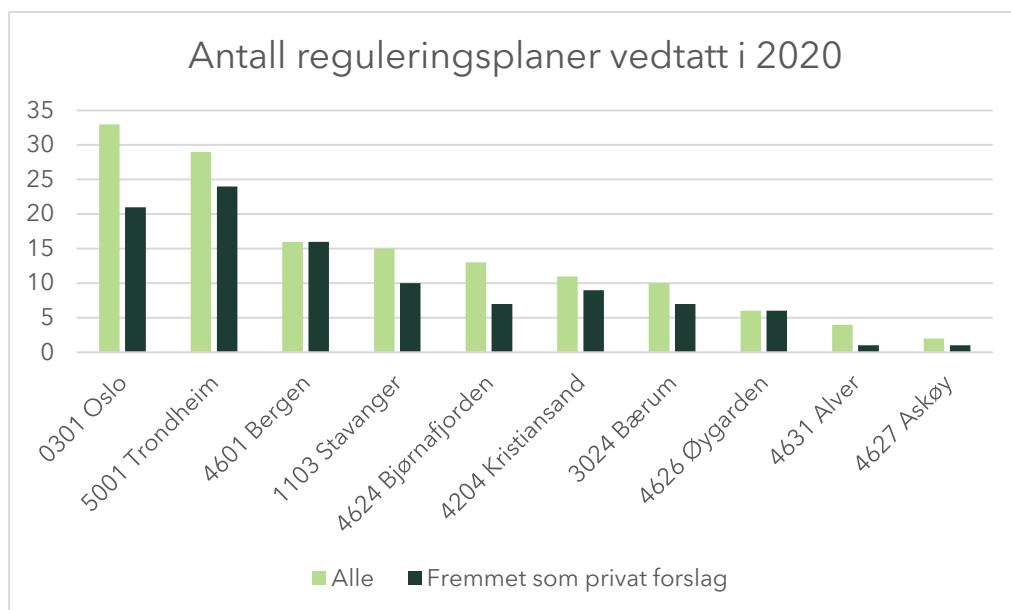
Kommune	Folketall 1.1.2016	Folketall 1.1.2021	Prosentvis vekst 2016-2021
K-0301 Oslo	658 390	697 010	5,9 %
K-4601 Bergen	277 391	285 601	3,0 %
K-5001 Trondheim	193 420	207 595	7,3 %
K-1103 Stavanger	140 721	144 147	2,4 %
K-3024 Bærum	122 348	128 233	4,8 %
K-4204 Kristiansand	106 126	112 588	6,1 %
K-4626 Øygarden	36 697	38 664	5,4 %
K-4627 Askøy	28 380	29 594	4,3 %
K-4631 Alver	28 496	29 337	3,0 %
K-4624 Bjørnafjorden	23 618	25 049	6,1 %

Det er her ikke gjort noen vurderinger av om enkelte kommuner i større grad har mer kompliserte byggesaker eller reguleringsplaner til behandling, noe som er sannsynlig gitt at det er vesentlige forskjeller på de ulike kommunene i utvalget.

Reguleringsplaner

Omfang

Antall reguleringsplaner vedtatt i 2020 er naturligvis størst i de største byene. Andelen av alle vedtatte planer som er fremmet som privat forslag ligger imidlertid noe lavere i Oslo.



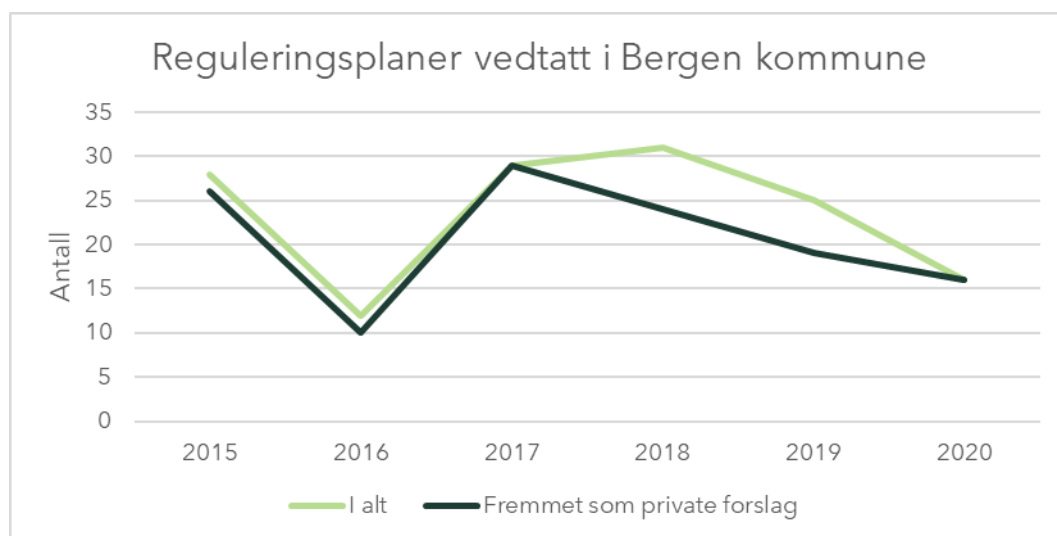
Figur 0-1: Antall reguleringsplaner vedtatt i 2020 i et utvalg kommuner. Kilde: KOSTRA/ SSB statistikkbanken tabell nr 12690.

Sett i forhold til innbyggertall er antall vedtatte reguleringsplaner fremmet som privat forslag størst i Bjørnafjorden etterfulgt av Øygarden og Trondheim. Bergen er plassert omtrent midt på treet her, med 0,56 vedtatte reguleringsplaner fremmet som privat forslag per 10 000 innbyggere.

Tabell 0-2: Antall vedtatte reguleringsplaner fremmet som privat forslag i 2020 per 10 000 innbyggere ved utgangen av året. Egne beregninger basert på tall fra SSB statistikkbanken.

Kommune	Folketall 1.1.2021	Vedtatte reguleringsplaner fremmet som privat forslag, 2020	Per 10 000 innbygger
K-4624 Bjørnafjorden	25 049	7	2,79
K-4626 Øygarden	38 664	6	1,55
K-5001 Trondheim	207 595	24	1,16
K-4204 Kristiansand	112 588	9	0,80
K-1103 Stavanger	144 147	10	0,69
K-4601 Bergen	285 601	16	0,56
K-3024 Bærum	128 233	7	0,55
K-4627 Askøy	29 594	1	0,34
K-4631 Alver	29 337	1	0,34
K-0301 Oslo	697 010	21	0,30

Ser man på utviklingen over tid for Bergen kommune er nivået på antall vedtatte reguleringsplaner fremmet som privat forslag i 2020 noe lavere enn snittet for perioden 2015-2019, som var 21,6 planer per år.

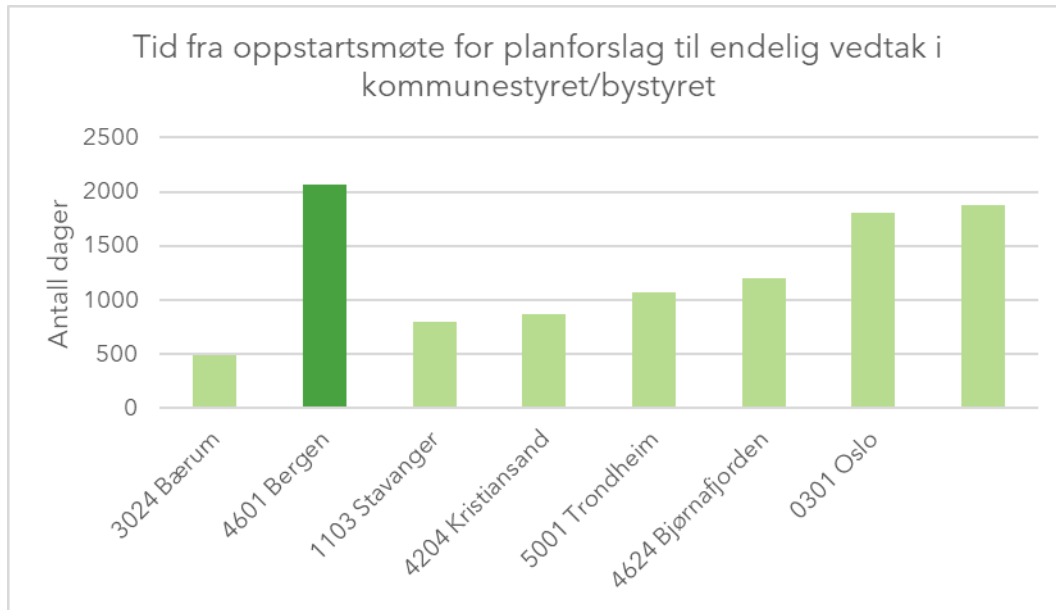


Figur 0-2: Antall reguleringsplaner vedtatt i Bergen 2015-2020. Kilde: KOSTRA/ SSB statistikkbanken tabell nr 12690.

Tidsbruk

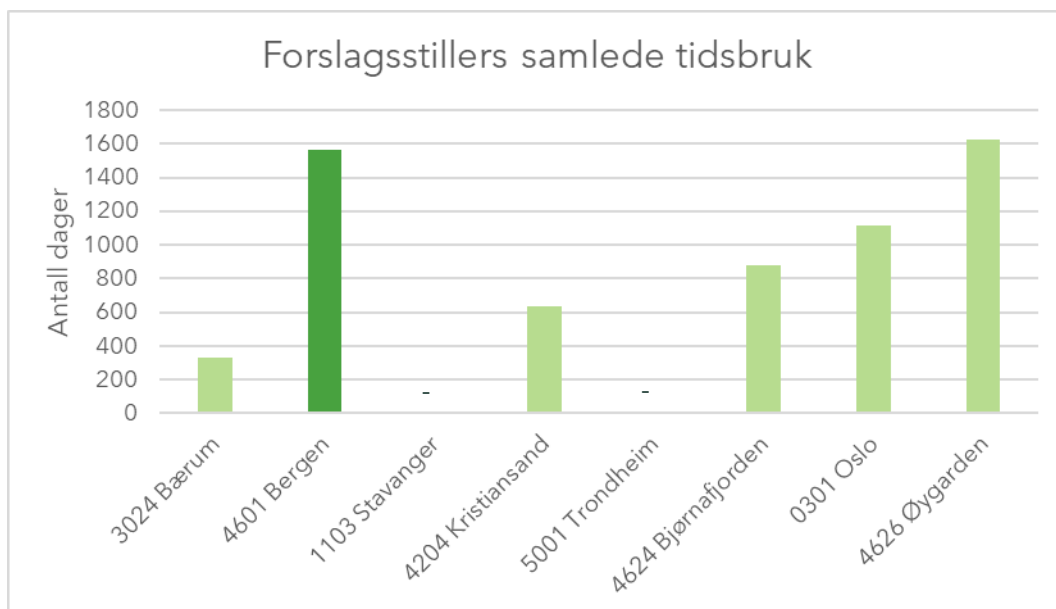
Det rapporteres gjennomsnittlig saksbehandlingstid for reguleringsplaner i KOSTRA. Man kan i sammenstillingen ta utgangspunkt i ulike deler av prosessen. Fordi Alver og Askøy kun har 1 vedtatt plan i 2020 er de ikke inkludert i sammenligning videre.

For den samlede tiden gått fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyre eller bystyre (Figur 0-3), er ikke forslagsstillers tidsbruk inkludert i samlet tid fra oppstartsmøte for planforslag til vedtak i bystyret. Her har vi derfor lagt til forslagsstillers tidsbruk, som viser at samlet tidsbruk i Bergen er større enn for de andre kommunene i utvalget.



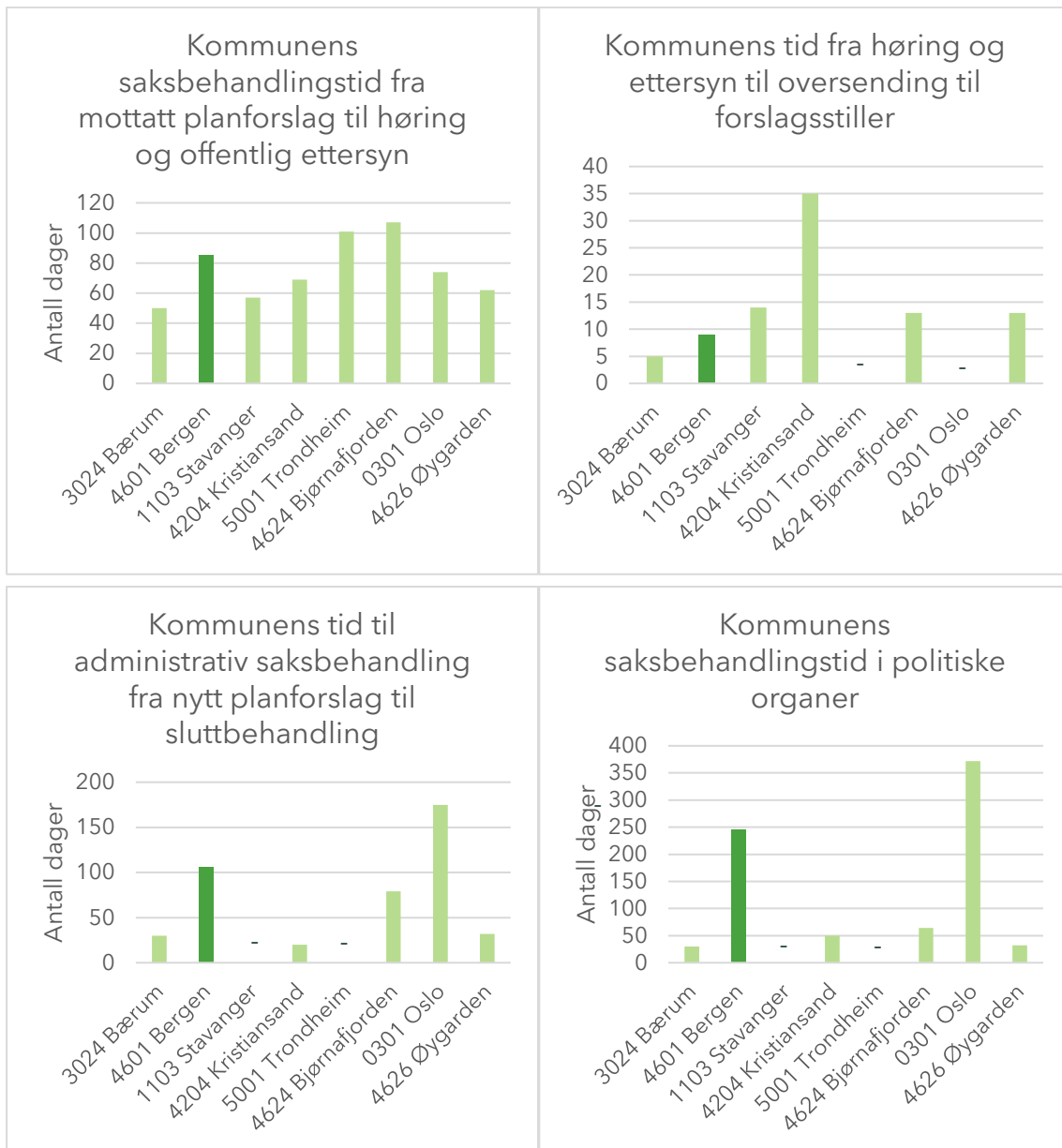
Figur 0-3: Gjennomsnittlig tid medgått fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (dager). Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 12671, men korrigert slik at forslagsstillers tidsbruk inngår i sum også for Bergen.

For Bergen i 2020 utgjorde forslagsstillers samlede tidsbruk 76 prosent av tiden fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyre eller bystyre.



Figur 0-4: Forslagsstillers samlede tidsbruk i Bergen 2017-2020. For Stavanger og Trondheim er det manglende tallgrunnlag. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 12671.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunen er vist nedenfor, etter fire ulike faser. Fasene der Bergen skiller seg ut for kommunens tidsbruk er tid fra høring og ettersyn til oversending til forslagsstiller, der Bergen ser ut til å være relativt effektiv. Tid til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling, og saksbehandlingstid i politiske organer er betydelig høyere i Bergen og Oslo, sammenlignet med de øvrige kommunene, som begge har organisert seg med byparlamentarisme.



Figur 0-5: Gjennomsnittlig tidsbruk av kommunen i ulike faser av prosessen (dager). For Oslo, Trondheim og Stavanger er det manglende tallgrunnlag for deler av prosessen. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 12671

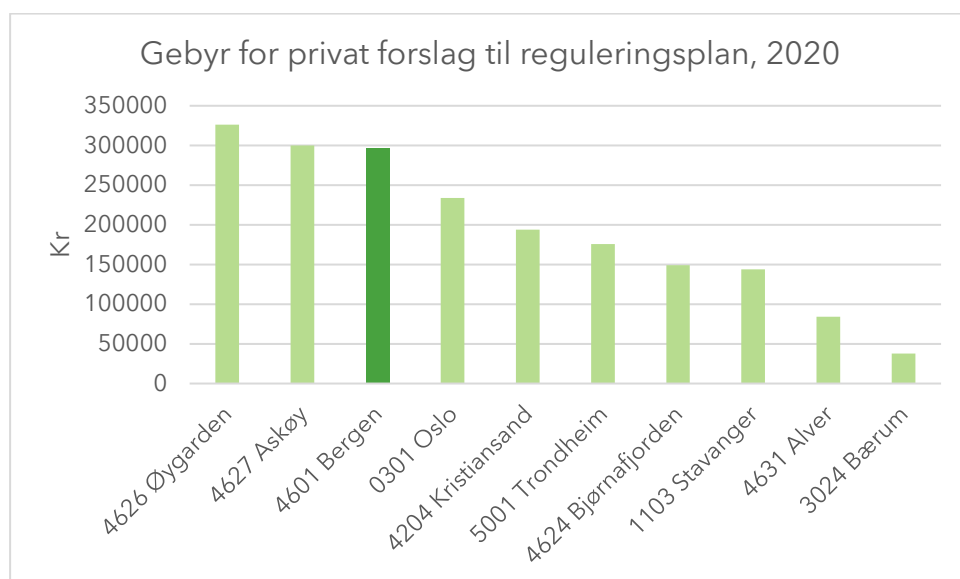
Gebyrsetser

I KOSTRA rapporteres også data på byggesaksgebyr for oppføring av enebolig og gebyr for privat forslag til reguleringsplan. For å kunne vurdere om gebyrsatser er høye eller lave er det nødvendig med en samlet gjennomgang av ulike gebyrer, og de ulike tjenestene

som leveres. Ved å vise gebyrnivået for de variablene som er tilgjengelige fra KOSTRA gis et enkelt bilde av hvor Bergen ligger sammenlignet med et lite utvalg andre kommuner.

Det er kun presentert data for 2020 fordi det ikke er koblet dataserier over tid etter kommune- og regionreformen.

Som vist nedenfor er gebyr for privat forslag til reguleringsplan, relativt høyt både i Bergen, Askøy og Øygarden. Sammenlignet med Oslo er gebyret 26 prosent høyere i Bergen.

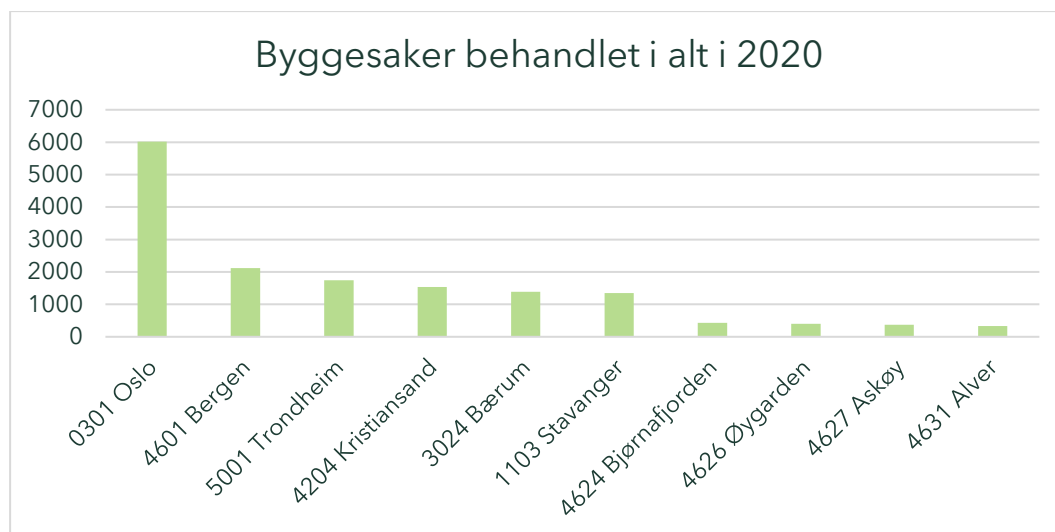


Figur 0-6: Gebyr for privat forslag til reguleringsplan i 2020 for et utvalg kommuner. Kilde: KOSTRA/ SSB statistikkbanken tabell nr 12303.

Byggesaker

Omfang

Antall byggesaker behandlet i 2020 er vist for de samme kommunene i tabellen nedenfor. Antall byggesaker i absolutte tall er naturligvis størst i de største kommunene.



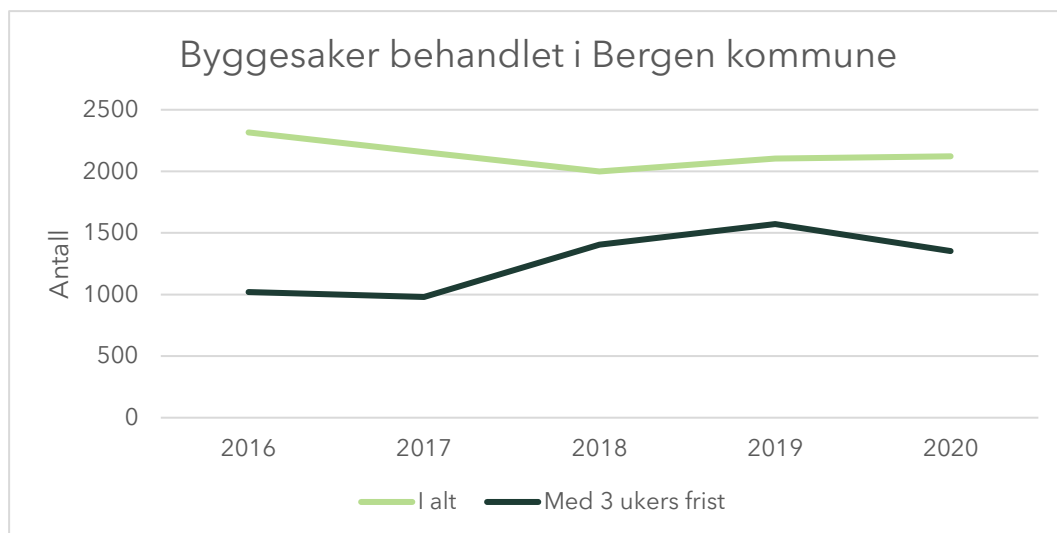
Figur 0-7: Antall byggesaker behandlet i alt i 2020. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 13111.

Sett i forhold til innbyggertall ved utgangen av 2020 er det igjen Bjørnafjorden som ligger høyest, og deretter følger Kristiansand og Askøy. Bergen kommune ligger lavest, med 74 byggesaker behandlet per 10 000 innbyggere.

Tabell 0-3: Antall byggesaker behandlet i 2020 per 10 000 innbyggere ved utgangen av året. Egne beregninger basert på tall fra SSB statistikkbanken.

Kommune	Folketall 1.1.2021	Byggesaker behandlet, 2020	Per 10 000 innbygger
K-4624 Bjørnafjorden	25 049	428	171
K-4204 Kristiansand	112 588	1 539	137
K-4627 Askøy	29 594	370	125
K-4631 Alver	29 337	333	114
K-3024 Bærum	128 233	1 386	108
K-4626 Øygarden	38 664	396	102
K-1103 Stavanger	144 147	1 351	94
K-0301 Oslo	697 010	6 018	86
K-5001 Trondheim	207 595	1 740	84
K-4601 Bergen	285 601	2 122	74

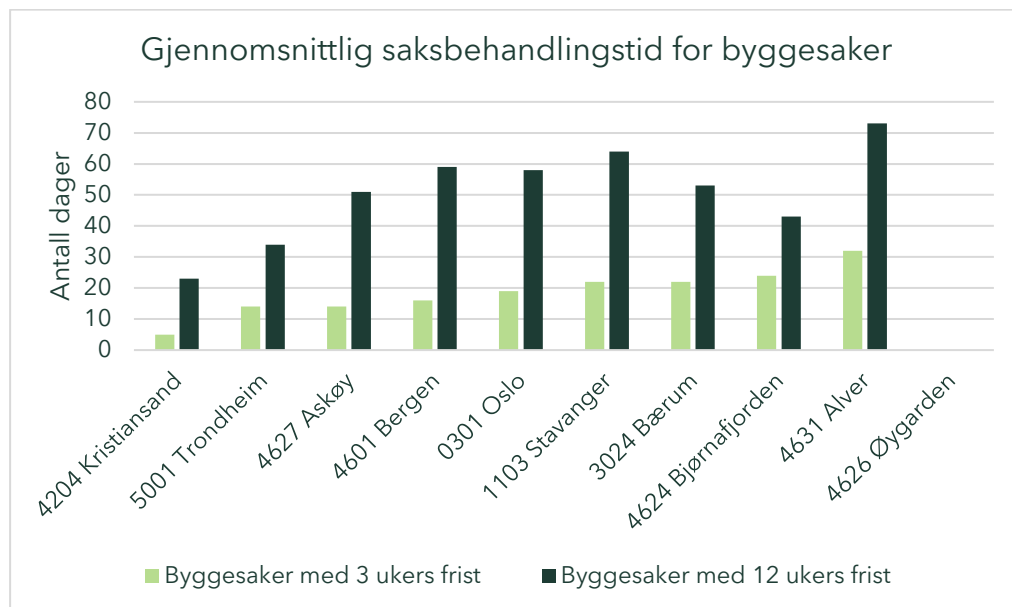
Utviklingen i antall byggesaker behandlet i Bergen kommune i perioden 2016 til 2020 viser at antallet har lagt et sted mellom 2000 og 2300 per år over flere år.



Figur 0-8: Antall byggesaker behandlet i Bergen 2016-2020. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 13111.

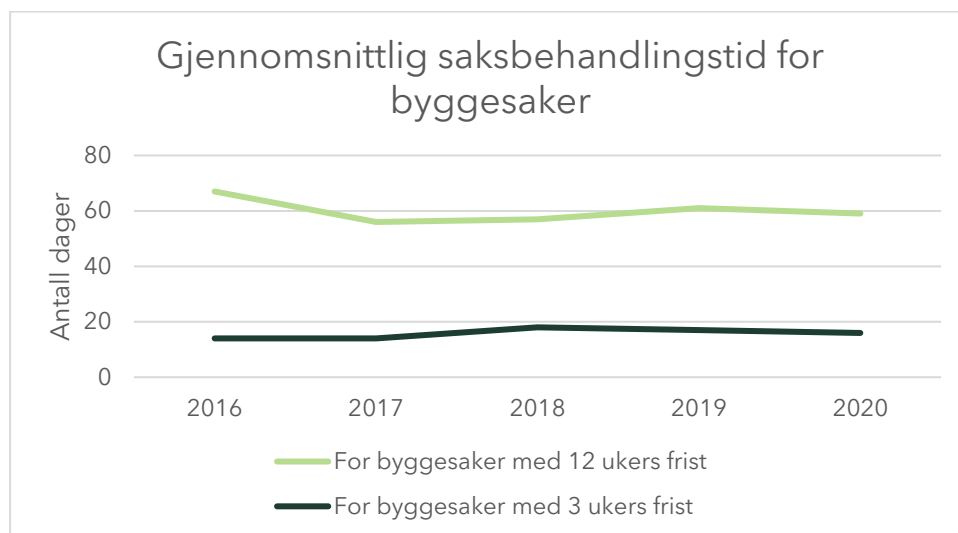
Tidsbruk

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker i Bergen er relativt lav, særlig for byggesaker med 3 ukers frist. Tallgrunnlag mangler for Øygarden, og er derfor ikke vist her.



Figur 0-9: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker i 2020. Data mangler for Øygarden kommune. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 13111.

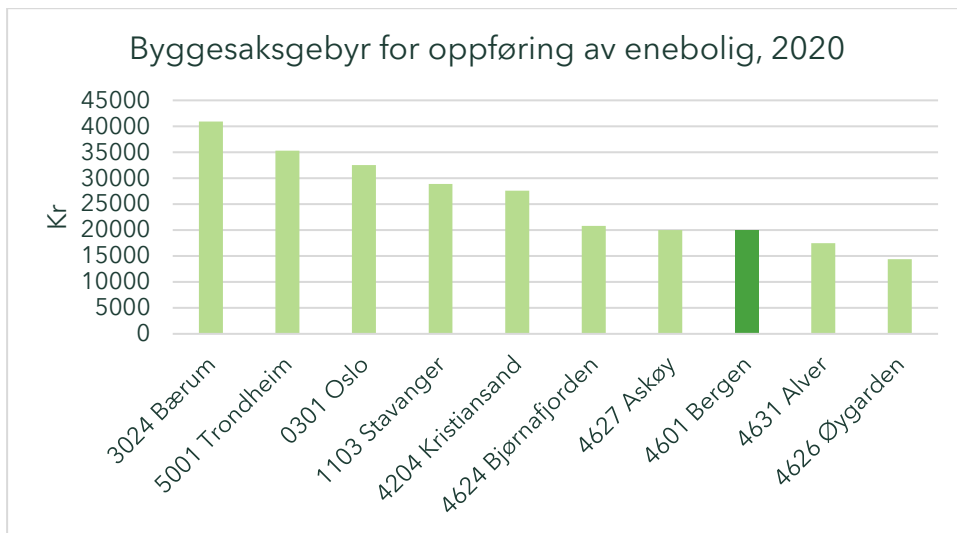
Over de siste årene har gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker vært relativt stabil i Bergen.



Figur 0-10: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker i Bergen 2016-2020. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 13111.

Gebyrsatser

Som nevnt over er det i KOSTRA rapportert data på byggesaksgebyr for oppføring av enebolig i tillegg til gebyr for privat forslag til reguleringsplan. Det er her ikke gjort en samlet gjennomgang av ulike gebyrer, og de ulike tjenestene som leveres, men kun sammenlignet nivået for to gebyr for et utvalg kommuner.



Figur 0-11. Byggesaksgebyr for oppføring av enebolig i 2020 for et utvalg kommuner. Kilde: KOSTRA/SSB statistikkbanken tabell nr 12303.

Som vist over ligger Bergen og de andre kommunene i Bergensregionen relativt lavt på byggesaksgebyr for oppføring av enebolig, sammenlignet med større kommuner i andre deler av landet.

- Om det går mot avslag er det alltid ønskelig med tilbud om en bearbeidelsesrunde, der man får mulighet til å justere etter PBE sine krav.
- At PBE som utøvende myndighet i byggesaker, står stødigere i egne vurderinger og beslutninger.
- PBE skal drive saksbehandling innenfor gjeldende lover og føringer, og her skal det være handlingsrom. Så lenge det ikke er ulovlig skal det være lov, og plan- og bygningsloven skal forvaltes som en ja-lov.
- Byggesaker som har startet bør prioriteres og ferdigbehandles, selv om det er revidert søknad.
- Utvise større forståelse for kostnadene som påløper når byggesakene drar ut i tid.



asplan viak