

Utfordringer plan-/byggesakprosessen



Kartlegging av utfordringer i plan- og byggesakprosessen

Rapport fra prosjektet

Direktoratet for byggkvalitet, ref: 15/6664

19.01.2016

Innhold

1. Bakgrunn for prosjektet
2. Prosjektgjennomføring
 - a. valg av metode
3. Oppsummering av felles utfordringer
4. Forslag til tiltak og løsninger
5. Forslag til tiltak gruppert for hvilke myndigheter
6. Allerede pågående arbeider
7. Oppsummering og veien videre

Vedlegg

Oppsummering fra de 4 felles arbeidsmøtene.

Innspill fra byggesak i større kommuner
Innspill fra byggesak i mindre kommuner
Innspill fra plan i større kommuner
Innspill fra plan i mindre kommuner

1. Bakgrunn for prosjektet

Direktoratet har gjennomført prosjektet for å øke kunnskapen om hva brukerne opplever som vanskelig i overgang mellom plansak og byggesak. Målet har vært å få et bedre grunnlag for å sette i gang egne aktiviteter i DiBK og samarbeidsaktiviteter med KMD som kan bidra til å forenkle, forbedre og effektivisere plan- og byggesaksprosessene.

Prosjektet har kartlagt utvalgte brukeres opplevde barrierer og hindringer fra oppstart av planarbeid og veien gjennom byggeprosessen. Fra direktoratets side har det vært særlig ønskelig å se på overgangen mellom plansak og byggesak, og hvilke forhold ved plankart med bestemmelser som kan gi utfordringer ved kommunens behandling og byggeprosjektets gjennomføring.

Plankart med bestemmelser og byggesaksbestemmelsene i lov og forskrift legger grunnlaget for kvaliteten i byggeprosjekter og prosessen i byggesaksbehandlingen. Planbestemmelsene og plankartet skal gi lokalt handlingsrom med sine muligheter og begrensninger, hvor målsettingen er å sikre god kvalitet i byggeprosjekter. Byggesaksbestemmelsene setter entydige nasjonale krav til byggesaksprosessen og minimumskrav til byggverk.

Direktoratet har fått tilbakemeldinger fra brukere om at arealplaner og byggesaksdelen av loven kan inneholde motstridende og overlappende krav. Dette kan skape uklarheter og merarbeid for aktørene i hele plan-/byggesaksforløpet. Gjennom prosjektet er det forsøkt kartlagt hvordan slike uklarheter oppstår. Det er også forsøkt å innhente kunnskap om samarbeidet og prosessen plan/byggesak internt i kommunen, og hvordan dette kan påvirke overgangen mellom plan og byggesak i positiv retning. Det er også forsøkt innhentet erfaring om praksis og nytte ved parallell plan- og byggesaksbehandling. Det har også vært viktig å innhente kunnskap om hvordan utbygger/næringen opplever prosessen fra planarbeidet starter til ferdigstilling av byggverk.

2. Prosjektgjennomføring

Organisering

Initiativet til prosjektet oppstod i et samarbeid mellom DiBK og planavdelingen i KMD. Partene har stilt med representanter til en prosjektgruppe og en styringsgruppe. Direktoratet har stått som eier av prosjektet, og finansiert aktivitetene og innleie av en fasilitator.

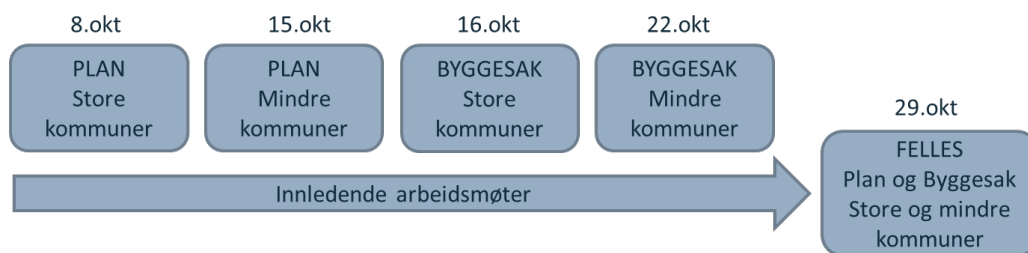
a. Valg av metode for gjennomføringen av prosjektet

Prosjektet ønsket å høre ulike brukergrupper for å få deres meninger om dagens situasjon. Planleggere, rådgivere, ledere og saksbehandlere ved kommunenes Plan-

og Byggesaksavdelinger ble definert som hovedmålgrupper for arbeidet. I tillegg var det ønskelig å få meninger om situasjonen fra utbyggers perspektiv. En antagelse fra prosjektgruppen er at representanter innen plan- og byggesak både har og opplever utfordringene i prosessen og fagfeltet forskjellig. En annen antagelse er at utfordringer trolig oppleves forskjellig for store og mindre kommuner. Ut fra problemstilling og antagelser om målgruppene valgte prosjektgruppen å invitere til arbeidsmøter med representanter fra planavdelingene og byggesaksavdelingene hver for seg, og representanter fra små og mindre kommuner hver for seg. Hensikten med arbeidsmøtene var å høre deres utfordringer, få argumenter for hvorfor situasjonen er som den er og eventuelt hvordan de ulike kommunene og utbyggerne både gjør seg sine erfaringer og opplever praksis. Ut fra disse kriteriene ble det invitert til fire innledende arbeidsmøter med 5-8 representanter i hvert møte. En representant fra utbygger deltok ved hver av de fire møtene.

Etter de innledende arbeidsmøtene ble det invitert til et felles arbeidsmøte for å samles om noen felles utfordringer og diskutere eventuelle forslag til løsninger eller tiltak.

Skisse over arbeidsmøter:



Følgende ble representert i kartleggingsarbeidet:

- Planavdeling fra større kommuner ble representert ved Trondheim, Bærum, Oslo og Drammen.
- Planavdeling fra mindre kommuner ble representert ved Ski, Vestby, Enebakk, Røyken og Gran
- Byggavdeling fra større kommuner ble representert ved Trondheim, Oslo, Bergen, Drammen og Asker
- Byggavdeling fra mindre kommuner ble representert ved Enebakk, Vestby, Gran, Ski, Trysil og Røyken
- Utbyggere og konsulenter ble representert av Trysilhus, Asplan Viak, Boxs Arkitektstudio og Follohus

Metoden i arbeidsmøtene la opp til at deltakerne skulle få mulighet til å ytre sine synspunkter, diskutere felle opplevelser av situasjonen og reflektere over hva som er mulig å gjøre av tiltak eller løsninger for å bedre situasjonen. I alle arbeidsmøtene ble det også lagt frem konkrete eksempler på hva som fungerer med tips til andre kommuner.

Skisse over prosess i arbeidsmøtene med spørsmål som skulle besvares av deltakerne

og som ble diskutert i plenum:



Alle møtene fulgte samme metodikk for gjennomføring ved å stille spørsmål som skulle besvares individuelt, utfordringer som ble lagt frem for gruppen, prioritering av områder deltakerne mente var viktigst og løsninger som ble diskutert i mindre grupper på 2-3 deltakere.

I det siste arbeidsmøtet med representanter fra alle de innledende møtene, ble det fokus på områder som var felles for hele målgruppen, på tvers av mindre og større kommuner.

Alle arbeidsmøter ble dokumentert med stikkord ved å skrive ned alt deltakerne leverte av materiale på utfordringer, områder som fungerer og forslag til løsninger. Dokumentasjonen ble sendt ut til alle deltakerne før siste felles arbeidsmøte.

Prosjektet ønsket å høre ulike målgrupper for å innhente deres meninger og dagens situasjon. Planleggere, rådgivere, ledere og saksbehandlere ved kommunenes Plan og Bygg er definert som en hovedmålgruppe.

For å avdekke eventuelle barrierer og flaskehalsen i prosessene ble det valgt å dele inn fire grupperinger:

- Plan – fra større kommuner. Representert av Trondheim, Bærum, Oslo og Drammen
- Plan – fra mindre kommuner, representert av Ski, Vestby, Enebakk, Røyken, Gran
- Bygg – fra større kommuner, representert av Trondheim, Oslo, Bergen, Drammen, Asker
- Bygg – mindre kommuner, representanter fra Trysil, Enebakk, Vestby, Gran, Ski

I tillegg ble en representant fra næringen invitert inn til hver av arbeidsmøtene for å for å få et helhetlig perspektiv på hele prosessen. Utbyggere, representert av Trysilhus, Asplan Viak, Boxs Arkitektstudio og Follohus AS

3. Oppsummering av hvilke utfordringer kommuner og utbyggere opplever i plan- og byggesaksprosessen

Plansaksbehandlere fra de store kommunene som har deltatt mener at det er mangel på nasjonalt samkjørte verktøy og hjelpemidler for planarbeid. Det utformes og vedtas for detaljerte reguleringsplaner med krevende, lokale tilpasninger. Det er manglende frihet og store linjer som hemmer planprosessen, og samtidig gjør strammere og strammere tidskrav i lov det vanskeligere å tenke helhetlig i prosessen.

Plansaksbehandlerne fra de mindre kommunene mener det er en utfordring med sterkt tidspress i planprosessene, knappe frister og at det er krevende å finne tid til å erstatte utdaterte planer i kommunene. De uttrykker også ønske om verktøy for å gjøre større endringer i gjeldene planer enn dagens regelverk gir rom for, uten å måtte gå gjennom en fullstendig reguleringsprosess. Mulighetene for innsigelser i planprosessen oppleves også som en utfordring.

Byggesaksbehandlerne i de større kommunene mener reguleringsplaner lages for detaljert. Videre har de ønske om mer entydighet, slik som klart definerte begreper og beregningsmetoder, slik at planene blir enklere og mer forståelig for alle parter. Samme beregningsmåte for byggehøyder, uavhengig av når reguleringsplaner er vedtatt, ble nevnt som et eksempel. Slik standardisering ville gjort byggesaksbehandlingen enklere og raskere. Det er også en utfordring at kommunene gir dispensasjoner fra nylig vedtatte planer. Dette er trolig et resultat av lite tid i planprosessen som gjør det vanskelig å ta stilling til alt, og gjør at planen får uklare og skjønnsmessige bestemmelser som skyver utfordringer og vanskelige vurderinger over til byggesaksprosessen. Det uttrykkes ønske om strammere rammer for hvordan reguleringsplaner utformes. Nabovarsling som er gjennomført i planprosessen ved en detaljregulering bør kunne gjelde i byggesaken når det bygges i samsvar med planen.

I de mindre kommunene mener byggesaksbehandlerne at naboklager i for stor grad skaper uforutsigbarhet og forlenger prosessen for den som bygger, også for byggesaker som tilfredsstillt plankravene. Det er meldt om behov for tydeligere krav til hva som skal utredes i forbindelse med reguleringsplaner. Det savnes veiledning om hvordan nye regler i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter eventuelt kan påvirke innholdet i kommunens saksbehandling. Dispensasjonsadgang for nye planer oppleves som tidsdrivende i byggesaksprosessene. Det ble særlig pekt på nye bestemmelser i SAK10 og TEK10 som kommer i motstrid til bestemmelser i eksisterende planer, og behov for avklaringer om hva som gjelder.

Siste arbeidsmøte ble holdt 29.10.2015 med grupper sammensatt på tvers av de tidligere, de presenterte utfordringer som er felles for både plan- og byggesak i større og mindre kommuner. De mener det er viktig med riktig detaljeringsgrad i en reguleringsplan. En høy detaljeringsgrad vanskeligjør planprosessen. Det er for lite lojalitet til egne vedtatte planer blant politikere. De mener videre at det er for stor adgang til innsigelser i planarbeid, noe som ofte resulterer i mye tidsbruk og forsinkelser. Det er behov for å gjøre grensen mellom dispensasjon og

reguleringsendring mer tydelig, og det er behov for tydeliggjøring av planbeskrivelser som rettslig relevant for tolkningen av reguleringsplaner.

Utbyggere var til stede på alle samlingene og hadde sin egen gruppe under fellessamlingen. Disse uttrykte ønske om standardiserte rammer for utarbeidelse av reguleringsplaner, samtidig som det er behov for å klargjøre grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring av en vedtatt plan. De mener at flere endringer bør kunne gjennomføres som mindre endringer uten full planprosess. Det er en stor utfordring at det er lite samarbeid på tvers av kommuner og regioner, noe som fører til ulik saksbehandling, ulike planer og mye tidsbruk.

4. Forslag til tiltak fra representantene for kommunene og utbyggerne som deltok på femte og siste arbeidsmøte 29.10.2015

Innspill fra større kommuner, plan

- Redusere krav til plan- og planprosess og gi kommunene større mulighet til å prioritere det som er viktig.
- Etablere felles team for plan- og byggesak og nettverksamarbeid på tvers av kommunene.
- Gi byggesaksbehandlere større mulighet til å vurdere kvalitet i de enkelte tiltak.
- Lage automatiseringsvennlig regelverk og få en større grad av automatisering i plan- og byggesaksprosessene.
- Lage standardiserte planbestemmelser eller innføre standardisert begrepsbruk slik at planer med like bestemmelser kan forstås likt på tvers av kommunene.

Innspill fra mindre kommuner, plan

- Gi tydeligere rammer for hva som forventes av både kommune og forslagsstiller i en planprosess.
- Framstille planer som er enklere å forstå og praktisere.
- Sørge for tidlig tverrfaglig koordinering i planprosesser.
- Få tidlig dialog med forslagsstiller.
- Kompetanseheving internt i kommunene.

Innspill fra større kommuner, byggesak

- Lage gode formåls- og hensiktsbestemmelser i planene.
- Begrense mulighetene for trenering og omkamp i både plan- og byggesaksprosesser.
- Innføre standardiserte begreper og legge til rette for at begreper brukes på samme måte fra kommune til kommune.
- Ha dialogmøter, både formelle og uformelle.

- Lage regelverk om hva en plan skal inneholde.
- Avklare gyldigheten av gamle planer og bestemmelser. Mange av disse er ikke lenger egnet som styringsverktøy.

Innspill fra mindre kommuner, byggesak

- Innføre utløpsdato på reguleringsplaner.
- La byggesaksbehandlere være delaktig i utforming av planer.
- Samarbeid om utarbeidelse av planer på tvers av kommuner for økt forståelse og enhetlig praksis.
- Jobbe for økt fokus på byggesaksbehandling og plan- og bygningsloven i bygningsingeniør- og arkitektutdanningen.
- Øke ressursene til KMDs planavdeling, slik at de kan yte mer og raskere bistand til kommunene.

Felles innspill fra kommunene og utbyggerne:

- Tydeliggjøre mulighetene for å avvise dispensasjon fordi tiltaket er for stort og dermed krever reguleringsendring.
- Gjøre flere tolkningsuttalelser tilgjengelig.
- Intensjonen med planer må tydeliggjøres slik at reguleringsbestemmelser lettere kan forstås og brukes.
- Innføre flere veiledere og standardisere begrepsbruk for planer.
- Skape regionalt samarbeid om planarbeid.
- Skape bedre dialog internt i kommunen i planprosessen.
- Gi forskrift til plandelen av plan- og bygningsloven for å utfylle og tydeliggjøre begreper.
- Kommunene bør stille krav til kvalitet i plan som gir føringer for skjønn i byggesak.

5. Forslag til tiltak til forenkling og effektivisering presenteres og grupperes etter hvilken myndighet som vil ha det formelle ansvaret for eventuelt å iverksette dem

Forslag til forenkling og effektivisering - Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Økt tilgang på rettskilder

Både kommuner og utbyggere ønsker mer tilgang på rettskilder, i form av tolknings- og prinsipputtalelser fra KMD, slik som i det gamle Planjuss. Lik informasjon til alle er med å bidra til økt likebehandling i kommunene. Det foreslås derfor at både planavdelingen og bolig- og bygningsavdelingen publiserer flere uttalelser. Det er også ønskelig med flere avklaringer under planavdelingens spørsmål- og svarsider.

Vurdere tidsfristene i byggesaksprosessen

Kommunene opplever knappere frister uten at omfanget av oppgaver i byggesaksprosessen reduseres tilsvarende. Få ressurser i kommunene gjør det vanskelig å få tid til å behandle alle saker innen de fristene som gjelder. Der det innføres strammere tidsfrister bør også kommunens oppgaver reduseres.

Forslag til forenkling og effektivisering - Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved planavdelingen

Automatiseringsvennlig regelverk

Lage lovbestemmelser som legger til rette for digitalisering og automatiske regelsjekkere, som for eksempel Bygg uten å søke.

Oppskrift for planforarbeid

Det foreslås en formalisering (kanskje i forskrift?) av hvordan saksframlegg og eller planbeskrivelse skal se ut. En egen begrunnelse til hver enkelt bestemmelse med hensikt/formål med den konkrete bestemmelsen vil være med på å synliggjøre hva som er ment og legge rammene for hva som er regulert og ikke.

Planforskrift

Kommuner og utbyggere foreslår at det utarbeides en egen forskrift med tilhørende veiledning til hjelp for alle aktører i planprosessen. Forskriften vil kunne tydeliggjøre og samle begrepsbruk, behandlingsmåter og praksis.

Her vil det være en fordel for aktørene at det gis tydeligere definisjoner av hva som er områdeplaner, detaljplaner osv. Det er viktig at en plan er lesbar også etter en del år. Felles begreper og bruk av standardiserte bestemmelser hvor intensjonen med bestemmelsen er klarlagt vil være med å sikre dette.

Veiledning

Både kommunene og utbyggerne mener det er behov for informasjon og veiledning om forholdet mellom dispensasjon og reguleringsendring. Det foreslås utarbeidet informasjonsmateriell som kan tydeliggjøre grensen mellom når kommunen kan behandle en dispensasjonssøknad og avslå/avvise denne under henvisning til at tiltaket er avhengig av reguleringsendring.

Grensen mellom hva som kan gjennomføres som mindre endringer av reguleringsplan og hva som krever full planprosess ønskes også tydeliggjort. Utbyggerne spesielt ønsker denne hevet.

Det er behov for tydeliggjøring av hva som kan bestemmes i arealplan og ikke.

Reglene rundt dette er vanskelig tilgjengelig. Saksbehandlere i kommunene opplever ikke sjelden at politikere ønsker inntatt bestemmelser som kanskje ikke har hjemmel i lov, men at det er vanskelig å vise til konkrete kilder som tilsier at dette ikke kan gjøres.

Vurdere tidsfristene i planprosessene

Kommunene opplever knappere frister uten at omfanget av oppgaver i planprosessen reduseres tilsvarende. Lite ressurser i kommunene gjør det vanskelig å få tid til å lage konsistente planer der alle forhold er ivaretatt. Det foreslås å redusere omfanget av oppgaver i planprosessen, eller kreve at private planforslag dokumenteres bedre i forkant av behandling i kommunen.

Forslag til forenkling og effektivisering - Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved bolig og bygningsavdelingen

Automatiseringsvennlig regelverk

Lage lov- og forskriftsbestemmelser som legger til rette for digitalisering og automatiske regelsjekkere, som for eksempel Bygg uten å søke.

Innføre kvalifiseringskrav for forslagsstillere

Vurdere om det skal innføres krav til kompetanse hos forslagsstiller til en plan, på samme måte som det i dag er krav til de som erklærer ansvarsrett i byggesaker.

Forslag til forenkling og effektivisering - Direktoratet for byggkvalitet

Øke presisjonen i Veileder til grad av utnyttning

Det er uttrykt ønske om at Veileder til grad av utnyttning gir flere konkrete anvisninger på hvordan man måler avstand, gesimshøyde, grad av utnyttning. Konkret forslag til tiltak er å samle spørsmål og svar og innarbeider disse i nye utgaver av veilederen. Motstrid mellom de ulike veilederne ønskes også forklart og ikke avskrevet med at "veileder er veileder".

Automatiseringsvennlig regelverk

Lage forskriftsbestemmelser som legger til rette for digitalisering og automatiske regelsjekkere, som for eksempel Bygg uten å søke.

Forslag til forenkling og effektivisering - Kommunene

Samarbeid internt i kommunen

Det foreslås et bedre samarbeide internt i kommunen når det gjelder utarbeidelse av planer. Spesielt bør byggesaksbehandler også være med i hele planprosessen, fra de tidlige dialogmøter med forslagstillere. Kommunen må samtidig klart formidle hva som forventes av samarbeidsprosessen av forslagstillere i planprosessen.

Interkommunalt samarbeid

Etablere felles team for plan- og byggesak i kommunene som igjen er med i et interkommunalt samarbeid for å dele og lære av opplevde erfaringer, felles utfordringer og løsninger mv.

Kommunale innsynsløsninger

Benytte innsynsløsninger som gjør planforarbeid offentlig tilgjengelig. Dette kan være nyttig ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner.

6. Samarbeid som allerede er igang

Det foregår allerede samarbeidsarenaer hvor KMD plan og DiBK er med. Gjennom prosjektet "Utfordringer i plan-/byggesakprosessen" har vi lært at dette arbeidet er med og støtter opp om ønsker og behov kommunen og utbygger har.

Planavdelingen i KMD har tatt initiativ til å jobbe framtidsrettet med å utvikle gode planprosesser. Et av innspillene til dette arbeidet er det arbeidet som er gjort i Bygglett med å visualisere krav og ønsker til hvordan plandata kan brukes i byggesøknader og digitale romlige planer.

Planavdelingen arbeider videre blant annet med bedre og mer brukervennlige planregistre, modell for digital plandialog i den kommunale planleggingsfasen og fremstilling og forvaltning av digitale romlige planer.

7. Sammendrag og veien videre

Gjennom prosjektet har vi funnet ut mye om hva som er vanskelig og utfordrende spesielt fra oppstart av planarbeid og veien gjennom byggesakbehandlingen. Det er også kommet forslag til ulike tiltak for å effektivisere prosessen, gi større forutsigbarhet for alle parter og få en bedre kvalitet på arbeidet som gjøres. Alt er ikke like realistisk og enkelt å gjøre noe med på kort sikt. Prosjektet har gitt oss

indikasjoner på forhold hvor DiBK og KMD i samarbeid kan bidra til forenkling, forbedring og effektiviseringer. Interessen og iveren hos deltakerne gir signaler om forventninger, behov og sterke ønsker om at de vil ha mer hjelp og støtte fra myndighetene enn de får i dag. Dette gjelder både i større og mindre regulerings- og byggesaker, og i større og i mindre kommuner. Vi har også fått tips og råd gjennom prosjektet som viser at mye av det arbeidet vi gjør i dag, både i KMD og i DiBK, vil komme til nytte. Spesielt digitaliseringsarbeidene som foregår.

Forslagene til tiltak fra kommunene og utbyggere er mange og store. Men for at direktoratet kan være med å gjøre forbedringer på dette store og vide interesseområdet mener vi det er mest fornuftig å plukke ut noen felles områder å jobbe videre med disse.

Samtidig gjøres det oppmerksom på at Vedlegget i rapporten inneholder en oppsummering fra alle de 4 arbeidsmøtene, som hver for seg inneholder en liste med *"utfordringer, hva fungerer og tiltak"*. Her vil vi finne både tips og råd om hva som er viktig og nyttig for kommunene og utbyggerne å få en videreutvikling på.

- Punktene under er at forslag til hva vi kan jobbe videre med. De er aktuelle og viktige for de fleste av kommunene og utbyggerne.

De er hovedsakelig hentet fra oppsummeringsmøtet den 29.10.2015.

Lage et automatiseringsvennlig regelverk både på plan- og byggområdet

Dette punktet støtter opp om arbeider og prosjekter i KMD og DiBK som er i gang. Som eksempel nevnes eByggesak, eByggesøknad, Romlige planer, veilederen Bygg uten å søke, beregningskalkulatoren for Grad av utnyttning osv. For å kunne fremskynde og støtte opp om disse arbeidene kan KMD plan og DiBK sammen se nærmere på tomteutnyttelse, utomhusarealer, kulturminner, høyspentledninger som beslaglegger boligområder osv. Disse områdene er problematiske for kommunene og skaper hinder for saksbehandlingen, fordi det blant annet tar tid å få svar fra statlige organer.

Utvikle enhetlige høydebestemmelser som tar hensyn til ulike terrengforhold, og som skal skape likhet kommunene mellom

Høydefastsettelse er et viktig og svært aktuelt kriterium både i plan- og byggesakprosessen. Bestemmelsen om høyden på et bygg skaper mange og unødvendige lange diskusjoner som igjen forlenger saksbehandlingstiden og skaper dårlig stemning i saksbehandlingen. Det foreslås å sette sammen en arbeidsgruppe med representanter fra KMD, DiBK og eksterne ressurspersoner med planfaglig- og digital kompetanse for å utvikle enhetlige stedfestede høydebestemmelser i regulerings- og detaljplaner.

Sterke ønsker om å få standardisert de viktigste begrepene og planbestemmelsene – ordlyd, innhold og forståelse:

Standardisering av begreper i byggedelen har allerede DiBK gjort et grunnarbeid med og planlegger nå et videre arbeid. Når det gjelder standardisering av begreper og

bestemmelser i plandelen foreslås det å sette i gang et arbeid med dette hos KMD plan, med eventuelt DiBK som støttespiller.

Kommunene etterspør verktøy som kan gi bedre kvalitet på en reguleringsplan som vil gi gode føringer for skjønn i byggesakbehandlingen

Bedre visualisering og simulering i 3D-presentasjon av en godkjent plan og et omsøkt bygg, vil gi god informasjon til både byggesaksbehandleren og utbygger om hvordan bygget er tilpasset gjeldende plan. Kan bygges tillates som foreslått? Videre vil visualiseringen være et godt verktøy ved en eventuell politisk behandling. DiBK har gjort noe arbeid her, men ønsker KMD plan inn i et videre arbeid slik at man får med flere av de planfaglige forholdene.

I nylig vedtatte planer søkes det ofte om dispensasjoner. Dette blir noen ganger raskt behandlet positivt, andre ganger blir det en langtrukket og vanskelig saksbehandling
Er det planbehandlingen som er for dårlig eller er det for "enkelt" å søke om dispensasjon, eller er det andre forhold som virker inn her? Et tiltak kan være å gi opplæring, gi kunnskap og kompetanse til saksbehandlerne. Dette kan være en oppgave for KMD plan i sin orientering og kontakt med kommunene.

Det er ønske om kompetanseheving i kommunene

Gjennom prosjektet har vi fått høre at kommunene ansetter folk med feil, mangelfull eller dårlig kompetanse både på plan og byggesak. God gjennomarbeidet og planlagt opplæring i pbl. med tilstøtende regelverk kan gjennomføres på egne seminarer eller på seminarer som allerede er etablerte både på plan og byggesak. En støttespiller her kan være NKF- Norsk kommunalteknisk forening. NKF har allerede etablerte, halvårslige og godt besøkte seminarer både for Byggesak og Plan og miljø. Både KMD og DiBK deltar allerede på disse seminarene.

Ønske om tolkningsuttalelser tilgjengelig på hjemmesidene til regjeringen.no

Saksbehandlerne i plan og bygg i kommunen har store utfordringer med tolkning av lov og forskrifter og annet tilstøtende regelverk. De kan ha få å rådføre seg med, lite fagmiljø eller det er ulike tolkninger fra den ene til den andre saksbehandleren. Et hjelpemiddel for dem kan være uttalelser i ulike saker vurdert av de aktuelle offentlige myndighetene.

De aktuelle avdelingene i KMD kan være med å legge til rette for dette.

Etablere regionale plannettverk med organiserte møter for deling og læring

Særlig planavdelingene savner samarbeid med nabokommunene. Både i forhold til enkeltsaker, større felles saker, generelle fortolkninger osv. I mange kommuner har byggesakavdelingene et etablert regionalt samarbeid via sine byggesaksnettverk, organisert av NKF med 2-3 samlinger i året. Plansak har ikke et slikt regionalt nettverksamarbeid. KMD plan med støtte fra DiBK kan ta kontakt med NKF for å se på muligheter for at deres "Plan og miljø" kan være behjelpelig med å sette i gang et liknende nettverk for planleggere i kommunen.

Vedlegg

Oppsummering i stikkordsform fra de fire første arbeidsmøtene i prosjektet

[Oppsummering av første arbeidsmøtet 08.10.15](#)

Innspill fra planbehandlere i større kommuner

På det første arbeidsmøtet deltok Drammen-, Bærum-, Trondheim- og Oslo kommune. Den private utbygger var representert ved Trysilhus.

Utfordringer

- Kulturforskjell mellom plan- og byggesak, hvilke kvaliteter i planarbeidet skal sikres hvor i planprosessen, hvordan koordinere interne avklaringer slik at de ikke skaper forsinkelser i planprosessen.
- Tunge og lange diskusjoner om tomteutnyttelse, byggehøyder, utomhusarealer, kulturminner, her mangler vi nasjonalt hjelpeverktøy.
- Private planforslag kan "forstyrre" kommunale planer og prosesser, det er vanskelig for næringen å få entydige svar. Spesielt på hvilken fremdrift de kan forvente.
- Dårlig harmonisering mellom lovverket og de vedtatte kommunale bestemmelsene.
- Kommuneplaner er for detaljerte. Mangler fokus på store linjer som gir frihet for aktørene.
- Materielle krav overlappende med TEK stilles i plan.
- Parallell plan- og byggesak ikke lett å få til, detaljeringsnivået er for uklart.
- Regelstyrt arbeid presses inn på kortere og kortere saksbehandlingstid, gjelder alles interesser.
- Utfordrende og pålagt samspill mellom sektormyndighetene og mellom kommunalt-/statlig nivå.
- Planprosessen skal ivareta "alt", fra farge på gjerdet til ny trase E18.
- Mindre kommuner har ofte for omfattende planer, redd for å gjøre feil.
- Hvilke kvaliteter sikres når og hvor i planarbeidet? Skal man skyve og skyve til senere faser.
- Oppstartmøtet er krevende, kommunen krever her konkrete illustrerte planer før de har formidlet kommunens gitte rammene. Uklar prosess.

- Redusert kvalitet i vedtatte planer pga. korte tidsfrister og manglende fagkompetanse i kommunene.
- Lite fokus og forståelse for tunge kommunale planprosesser hos forslagstillere.
- Svært ulik kompetanse hos forslagstillere, ikke offentlige krav til forslagstillers kompetanse.
- Store forskjeller fra kommune til kommune, saksbehandlingskultur, detaljeringsgrad, tolkningsforskjeller, hvordan gamle reguleringsplaner tolkes og praktiseres i samme kommune.
- Naboklager – omkamper fra plan til byggesak.
- Uforutsigbar planprosess, manglende informasjon ved oppstart, nye innspill fra kommunen kommer sent.
- Dårlig kapasitet i planavdelingen, mulighet for bevisst trening(?)
- Problematiserende saksbehandlingsforløp, pga. for stort fokus på regler, blir ressurskrevende.

Hva fungerer

- Det hjelper å "pushe" kvalitet. Sette krav og forklare hvorfor.
- Lage prosjektplan for planprosessen.
- Det finnes gode fagmiljø med den nødvendige kompetansen og nyttig erfaring.
- Stedsanalyse og fornyet prosess med digitalisering før innsendelse av plan.
- Lokal kunnskap om beliggenhet, landskap osv. er svært nyttig.
- Faste møter mellom plan/bygg hvor de som skal jobber med samme prosjekter jobber sammen med gjensidig orientering.

Tiltak

- Ønsker større tillit mellom partene.
- De som setter rammebetingelsene må senke ambisjonsnivået.
- Kunne gjøre gode og riktige skjønn og prioritere hva som er viktig.
- Etablere feller arbeidsteam plan-/byggesak
- Gi byggesaksbehandler større hjemmel til skjønn/vurdere kvalitet.
- Ønske om større grad av automatisering av hele prosessen.
- Standardisere de viktigste bestemmelsene med oppbygning – innhold, ordlyd, begreper.
- Generelt felles begrepsapparat.
- Ønsker regionale plannettverk med organiserte møter i året for deling og læring hva og hvordan nabokommunene planlegger. Utveksle erfaringer.
- Ønsker flere nasjonale rammer for utarbeidelse av planer.

- Etterlyse like verktøy, for eksempel verktøy for stedsanalyse hadde vært ønskelig.
- Hvordan få muligheten til å formidle god forutsigbarhet og gi rammer for planprosessen.

Oppsummering av andre arbeidsmøtet 15.10.15

Innspill fra planbehandlere i mindre kommuner

På andre arbeidsmøtet deltok Enebakk-, Ski-, Røyken-, Gran- og Vestby kommune. I tillegg deltok Asplan Viak og Tor-Gunnar Øverli, fra KMD-planavdelingen.

Utfordringer

- Tverrfaglig kommunal medvirkning tidlig i planprosessen, samarbeid plan/byggesak
- Ønsker å få til en rød tråd fra komplett arealdel til ferdig byggeprosjekt.
- Kvaliteten på innsendt planforslag ikke god nok.
- Store forskjeller hva kommune krever - detaljert utforming av bestemmelser og dokumentasjon.
- Endelig forslag kan også være mangelfullt og vedtak fattes på feil grunnlag.
- De juridiske bestemmelsene er ikke godt nok når det gjelder intensjonen for en plan og til nødvendige illustrasjoner.
- Når er det nødvendig med ny plan og når er "mindre endringer" godt nok?
- Er planene for detaljerte blir det ofte en tyngre prosess.
- Tidsfristene i pbl. er utfordrende.
- Dialog med overordne myndighet.
- Motsetninger mellom regulerende og statlig myndigheter og politisk flertall – innsigelser.

Hva fungerer

- Det er mye god dialog innad i kommunen.
- Arbeidsmøter mellom plankonsulent og planmyndighet for å avklare uenigheter, hva skal tas med i planbestemmelser og hva skal tas med i byggesaksbehandlingen.
- God medvirkning fra kommunen i høringsprosesser, som har gått bredt ut.
- Dialogmøter som skaper relasjoner mellom utbygger og administrasjon. Viktig for gjensidig forståelse for de ulike rollene i prosessen.
- Tydelig saksprosess.

Tiltak

- Kommunen må formidler klart og tydelig hva som forventes i planprosessen.
- Utvikle enklere og mer forståelige planer.
- Være bedre forberedt til oppstartmøtet med interne forberedelser og planlegging med de riktige fagpersonene tilstede. Tverrfaglig koordinering tidlig.
- Forbedre malen for oppstartmøtet.
- Sørge for å være i forkant med planlagt jevnlig dialog med forslagstillere.
- Bygge kompetanse og utvikle gode interne rutiner for prosessen.
- Fokus og forståelse for prosess hos utviklere og forslagsstillere.
- Ulik kompetanse hos forslagsstillere, hvordan forbedre denne?

[Oppsummering av tredje arbeidsmøtet 16.10.15](#)

Innspill fra byggesaksbehandlere i større kommuner

På det tredje arbeidsmøtet deltok Trondheim -, Oslo-, drammen-, Bergen- og Asker kommune. Den private representanten var Boxs Arkitektstudio.:

Utfordringer

- Bli TEK10 tilstrekkelig ivaretatt.
- "Jussifisering av byggebransjen"
- Veiledere som er formulert med "skal".
- For lite fokus på kvalitet kontra forenkling.
- Forslagstillere til plan er ikke et ansvarsbelagt som ansvarlig søker, kan vi få et dårligere planverk av den grunn?
- Hvordan gjøre det lønnsomt å være seriøs/ følge loven? Må sette krav til saksbehandler, motspeil til ansvarssystemet i næringen.
- Bruk begreper som tolkes likt både på plan og byggesak.
- Sentrale begreper må defineres likt.
- Høyder MÅ defineres entydig i plan – ikke etasjetall.
- Tidlige dispensasjon i en byggesak krever endrede planer.
- Eldre reguleringsplaner som er uklare/utdaterte, kan kreve dispensasjon fra plan. Tar tid.
- Svært ulike planbestemmelser på hver side av kommunegrense.
- Komplekst og utydelig regelverk og bestemmelser..
- For detaljerte planer på for eksempel utforming, ønsker oppdaterte og klare lokale planer.
- Mange dokumentasjonskrav som ikke er relevante.

- Reguleringsbestemmelser som gjentar TEK og annet lovverk.
- Mye papirarbeid uten særlig reelt innhold/konsekvens.
- Omfattende koordineringsrolle for Byggesak.
- Behov for en kundekontakt i kommunen.
- Kommunen har mulighet til å trenere saker, påstand.
- Entydige og sterke tolkninger som gjøres bør det være faglig dialog om.
- Ansvarlig søker i byggesaken er kommunens forlengede arm.
- For lite kommunikasjon/samarbeid mellom plan/byggesak på vedtatte bestemmelser.
- Prosjektorganisering er vanskelig å få til.
- "Alt skal gjøres i byggesaksavdelingen, forespørsler, veiledning, vedtak, forhåndskonferanser, møter, befaring, kontroll. Ønsker mer intuitive nettsider for tiltakshaver.
- Store aktører får med seg politikere på "raske" vedtak.
- Omkamper i byggesaksprosessen fra både naboer og utbyggere etter planprosessen.
- Uklare forutsetninger særlig på grad av utnytting, høyder og lignende.

Hva fungerer

- Parallell plan/byggesak, kommunen kan medvirke til utforming/ rammer i tidlig fase.
- En god forhåndskonferanse er bedre enn en rask en.
- En ryddig søknad gir en raskere saksbehandling.
- Byggesaksavd. gjennomleser reguleringsbestemmelsene og forstår dem
- Sammenslåing av statlig ansvar.
- Pbl er en JA-lov.
- Byggesøknader må være i tråd med plan.
- Fleksible planer, konkrete illustrasjonsplaner

Tiltak

- Gode formål og hensiktsbestemmelser.
- Gode og lettleste planbeskrivelser.
- Begrense muligheten for trenering og omkamper.
- Fjerne klageretten, hvis tiltaket stemmer overends med de vedtatte bestemmelsene.
- Få standardisere begreper.
- Ønsker dialogmøter – formelle og uformelle.
- Vil ha god kompetanse til gjennomføring av møter.

- Regelverk med klare definisjoner og begrensninger om hva plan skal inneholde.
- Avklare gyldighet av gamle planer – eldre bestemmelser er ofte moden for innskrenkning/ utvidelse/overstyring uten ny planbehandling.
- Må bli flinkere til å samarbeide på tvers av fagområdene.
- Definisjoner avklart på nasjonalt nivå.

Oppsummering av fjerde arbeidsmøtet 22.10.15

Innspill fra byggesaksbehandlere i mindre kommuner

På det fjerde arbeidsmøtet deltok Trysil-, Enebakk-, Vestby-, Gran-, Ski- og Røyken kommune. Follohus AS stilte som representant fra næringen.

Utfordringer

- Hvis det bygges etter vedtatt plan, bør en naboklage ha mindre betydning og ikke forlenge behandlingstiden.
- Ulik tolkning av lovverket mellom ansvarlig søker og kommunen.
- Må ha større krav til planforslaget, kommunen må ut å se terrenget. Se hele tomten, arealene rundt bygget må kunne benyttes til parkering, rekreasjon, søppelhenting, post osv.
- Bruke regelverket riktig sikre bokvalitet og dermed boglede
- Mangler ressurser til tilsyn.
- Flyten fra postmottak til ferdig vedtak tar for lang tid, dårlig grensesnitt for saksbehandler.
- Mangelfullt utfylte søknader – som nøkkelinformasjon, viktige begrunnelser osv.
- For sen involvering av byggesak både i plansak og utbyggingsprosesser
- Det søkes nesten alltid om midlertidig brukstillatelse ikke ferdigattest.
- Manglende dialog mellom plan og byggesak
- Uklar rollefordeling internt i kommunen, eksempel byggesak/ kommunalteknikk.
- Mye tolkning av reguleringsbestemmelser for eksempel Grad av utnyttning
- Gamle utdaterte planer
- Foreldet plangrunnlag som vanskelig lar seg endre, skaper forvirring og

oppfordrer til disp., for eksempel inntegning av byggegrenser mot vei.

- For overordnede planbestemmelser.
- For stort behov for disp. for eksempel. Fritidsbebyggelse, LNF, rekkefølgebestemmelser i plan.
- Nye planer (maks 5 år) søker om mange dispensasjoner, forlenger prosessen.
- Usikkerhet om hva som skal sendes inn ved dispensasjon ved bygging unntatt søknadsplikten, LNF, bevaringsområde.
- Søker må gi god informasjon til tiltakshaver før innsendelse av søknad.

Hva fungerer

- Har rutiner for felles praksis, møter og felles diskusjoner internt plan/byggesak
- Bruker overtredelses gebyr aktivt, preventivt mot useriøse aktører, ulovlig arbeid, start før tillatelse, søker ferdigattest før bygget er ferdig.
- Har høy kompetanse hos saksbehandler
- Styrer planendringer med disp. – tar gebyrer.
- Gode veiledninger fra DiBK, lett å få kontakt med dem ved behov
- Forhåndskonferanser ved store eller spesielle prosjekter, avklare rammer tidlig.
- Har god dialog med planavdelingen, er tidlig med tidlig i prosessen
- Alle nye planert diskuteres i plenum med plan/byggesak, fungerer svært godt
- Utbygger bruker ByggSøk, har god kontakt med kommunen
- Søker får tidlig tilbakemelding om mangler i søknaden på mail eller telefon
- Parallell plan-/byggesakbehandling blir mer vellykket enn ved detaljregulering, ramme, IG

Tiltak

- Nye bestemmelser bør erstatte gamle – ha utløpsdato på planer
- Bygningsmyndighetene som skal praktisere bestemmelsene må være delaktig i utformingen av dem
- Mer samarbeid på tvers av kommuner for mer ensartet bestemmelser mellom kommunene.
- Erstatte gamle planar med nye.
- Tilrettelegge for enkel oppheving/endring av planverket.
- Ønsker kulturendring i kommunene, ikke dytte problemene forover, men ta den tyngre veien om å endre planene.

- Bedre kommunikasjon mellom plan og byggesak.
- Ha mer fokus på byggesak og jus i utdanningen.
- Øke ressursene i planavdelingen.